



Rapport du Vérificateur général  
du Québec  
à l'Assemblée nationale  
pour l'année 2017-2018

Automne 2017





**Rapport du Vérificateur général  
du Québec  
à l'Assemblée nationale  
pour l'année 2017-2018**

*Automne 2017*





Québec, novembre 2017

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

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le tome de l'automne 2017. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*. Il contient six chapitres, y compris les résultats de la première partie d'un audit particulier réalisé auprès de la Société québécoise des infrastructures.

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

La vérificatrice générale,

A handwritten signature in blue ink, which appears to read "Guylaine Leclerc". The signature is fluid and cursive.

Guylaine Leclerc, FCPA, FCA



## Table des matières

<b>Chapitre 1</b>	Observations
<b>Chapitre 2</b>	Vente d'immeubles – Motion de l'Assemblée nationale (partie 1)
<b>Chapitre 3</b>	Financement des commissions scolaires et gestion de leurs frais d'administration
<b>Chapitre 4</b>	Francisation des personnes immigrantes
<b>Chapitre 5</b>	Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration
<b>Chapitre 6</b>	Régie du logement : traitement des demandes – Suivi d'un audit de performance





Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Automne 2017

# Observations

M<sup>me</sup> Guylaine Leclerc, vérificatrice générale  
M. Paul Lanoie, commissaire au développement durable

CHAPITRE

1



## Table des matières

<b>1 Introduction</b>	<b>4</b>
<b>2 Observations de la vérificatrice générale, M<sup>me</sup> Guylaine Leclerc</b>	<b>5</b>
2.1 Audit particulier	5
Ce que prévoit la loi	
Premier audit particulier	
Motion de l'Assemblée nationale	
<b>3 Observations du commissaire au développement durable, M. Paul Lanoie</b>	<b>7</b>
3.1 Une nouvelle démarche	7
3.2 Des enjeux à long terme	8
Francisation	
Intégration	
Problèmes d'équité	
Conclusion	
<b>4 Sommaire du contenu du présent tome</b>	<b>14</b>
4.1 Vente d'immeubles – Motion de l'Assemblée nationale (partie 1)	14
4.2 Financement des commissions scolaires et gestion de leurs frais d'administration	14
4.3 Francisation des personnes immigrantes	15
4.4 Services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration des personnes immigrantes	16
4.5 Régie du logement : traitement des demandes	16

# 1 Introduction

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

2 Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Le document est livré sous forme de tomes. Ce tome-ci présente les résultats de récents travaux d'audit de performance, notamment la première partie d'un audit particulier, actuellement en cours, à la Société québécoise des infrastructures.

3 Le premier chapitre de ce tome donne à la vérificatrice générale et au commissaire au développement durable l'occasion d'exposer leur point de vue sur des enjeux relatifs aux audits en cours ou à venir. Dans le présent chapitre, M<sup>me</sup> Guylaine Leclerc explique en quoi consiste un audit particulier. M. Paul Lanoie, quant à lui, fait part d'une réflexion qui complète les constats du Vérificateur général sur la francisation et l'intégration des immigrants présentés dans les chapitres 4 et 5. Enfin, une présentation sommaire du contenu du tome vient clore le chapitre.

## 2 Observations de la vérificatrice générale, M<sup>me</sup> Guylaine Leclerc

### 2.1 Audit particulier

4 Nous livrons, dans ce tome, la première partie des travaux d'audit particulier que nous avons menés à la suite de deux motions de l'Assemblée nationale, l'une adoptée le 17 novembre 2016 et l'autre, le 27 avril 2017. Comme nous l'expliquons plus en détail dans le chapitre 2, ces motions portent sur la vente d'actifs par la Société immobilière du Québec de même que sur les contrats et ententes, y compris les baux, conclus avec des entreprises liées à deux individus.

5 La réalisation de cette mission est pour moi l'occasion d'expliquer la notion d'audit particulier, qui n'est pas bien connue de la population.

### Ce que prévoit la loi

6 D'abord, il faut rappeler que la *Loi sur le vérificateur général* donne au Vérificateur général toute la latitude requise pour réaliser les travaux d'audit de performance ayant la plus grande valeur ajoutée en matière d'amélioration de la gestion publique. À ce sujet, la loi précise notamment que ces travaux portent, dans la mesure jugée appropriée, sur le contrôle des revenus, des dépenses et des éléments d'actifs et de passifs, sur l'acquisition économique et l'utilisation efficiente des ressources, et sur la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité des mesures et à en rendre compte.

7 La loi prévoit aussi que le gouvernement peut me demander de faire un audit particulier sur toute matière qui fait partie du champ de compétence du Vérificateur général. Ainsi, l'article 36 de la loi indique que le vérificateur général effectue une vérification chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande. La demande du gouvernement se concrétise par la prise d'un décret, alors que celle du Conseil du trésor prend la forme d'une décision appelée CT.

8 Dans l'objectif de maintenir l'indépendance de l'institution, ce même article de loi prévoit que les demandes d'audit particulier ne peuvent pas avoir préséance sur les obligations principales du Vérificateur général. Autrement dit, si je juge qu'une demande m'empêche de mener à terme mes missions statutaires ou celles que je considère comme essentielles, j'ai la possibilité de la refuser ou, à tout le moins, d'en reporter la réalisation.

## Premier audit particulier

9 L'article 36 a été utilisé pour la première fois en 1992, alors que le Conseil du trésor a mandaté son président pour qu'il demande au Vérificateur général d'effectuer une enquête sur l'administration de la Commission des courses du Québec, à la suite de certaines allégations ayant circulé dans les médias.

10 Depuis lors, ce genre de demandes a toujours trouvé une oreille attentive. Il suffit de rappeler les travaux relatifs à la Commission de la construction du Québec (décret de décembre 1993), à la Société du Centre des congrès de Québec (décret d'octobre 1997), au prolongement du métro de Laval (décret de décembre 2003) ou, plus récemment, aux contrats en technologies de l'information (CT de mars 2015).

11 Mes prédécesseurs et moi-même avons donné suite aux demandes faites en vertu de l'article 36 dans tous les cas, en ajustant la planification de nos travaux en conséquence.

## Motion de l'Assemblée nationale

12 En 2008, une nouvelle situation s'est présentée. En effet, c'était la première fois qu'une demande de vérification était faite à la suite d'une motion de l'Assemblée nationale. Ainsi, le 21 mai 2008, l'Assemblée nationale demandait au Vérificateur général d'établir dans un rapport spécial le solde budgétaire réel du gouvernement au 31 mars 2007. C'était en lien avec le projet de loi n° 85 modifiant la *Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*. Bien qu'une telle demande ne soit pas prévue dans la *Loi sur le vérificateur général*, il a alors été jugé approprié d'y répondre favorablement, étant donné que le Vérificateur général est au service des parlementaires.

13 Depuis ce jour, d'autres demandes m'ont été adressées par l'entremise d'une motion de l'Assemblée nationale, notamment l'analyse de l'attribution d'un prêt et d'une subvention à l'entreprise Premier Tech (motion du 6 avril 2016), ainsi que le mandat concernant la Société immobilière du Québec (motions du 17 novembre 2016 et du 27 avril 2017) qui fait l'objet d'un chapitre dans le présent tome. J'ai choisi de traiter ce genre de demandes de la même façon que celles qui proviennent d'un CT ou d'un décret, étant donné qu'elles avaient été adoptées à l'unanimité. Ainsi, je m'efforce d'y donner suite dans les meilleurs délais, tout en m'assurant qu'elles ne m'empêchent pas de mener à terme mes travaux statutaires ainsi que les autres missions que je considère comme essentielles pour remplir mon mandat de manière efficace.

14 Toutes ces demandes, qu'elles proviennent de l'Assemblée nationale, du gouvernement ou du Conseil du trésor, viennent confirmer l'utilité de la mission du Vérificateur général, qui est de contribuer par ses audits et ses autres travaux à une meilleure gestion des ressources ainsi qu'au contrôle parlementaire au bénéfice des citoyennes et des citoyens du Québec.

## 3 Observations du commissaire au développement durable, M. Paul Lanoie

### 3.1 Une nouvelle démarche

15 Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte de multiples dimensions (économique, environnementale et sociale). En 2006, le Québec s'est donné la *Loi sur le développement durable*, qui vise à ce que toutes les actions de l'administration publique s'inscrivent dans la recherche d'un développement durable. Cette loi prévoit, entre autres, que la mise en œuvre du développement durable s'appuie sur une stratégie adoptée par le gouvernement et se réalise dans le respect des 16 principes énoncés dans la loi. La responsabilisation de l'administration publique en la matière a aussi été favorisée par la création du poste de commissaire au développement durable, dont les responsabilités sont définies dans la *Loi sur le vérificateur général*.

16 Étant donné l'importance du développement durable, il était naturel que, depuis 2007, le Vérificateur général y accorde un intérêt grandissant. Ainsi, dans son plan stratégique 2016-2019, il formalise son engagement dans la démarche gouvernementale et énonce sa volonté d'intégrer davantage les principes de développement durable dans ses audits de performance. Pour ce faire, le Vérificateur général invite le commissaire au développement durable à formuler des constats en lien avec 25% des missions d'audit qui ne sont pas sous sa responsabilité directe.

17 Depuis mon entrée en poste, j'ai contribué au développement et à la mise en œuvre d'une démarche qui structure davantage les actions du Vérificateur général en ce sens. S'inspirant des efforts déployés par le passé par notre organisation et de divers outils déjà utilisés dans l'Administration, cette démarche s'intègre dans les processus d'audit déjà en place.

18 Dès la détermination des sujets pouvant faire l'objet d'un audit de performance, ceux pour lesquels il y a une possibilité d'intégrer la dimension du développement durable sont identifiés. D'ailleurs, cet aspect est l'un de ceux pris en compte par le Vérificateur général au moment de choisir ou non les mandats.

19 Lorsque les mandats choisis sont élaborés plus en détail, le praticien responsable d'une mission d'audit doit s'assurer que son équipe utilise l'outil diagnostique conçu pour déterminer les liens entre les principes de développement durable et la mission, ainsi que l'importance de ces liens. À cette étape, l'équipe de la mission d'audit et celle du commissaire échangent afin de faire émerger une vision et une compréhension communes des questions de développement durable associées à la mission.

20 Lorsque l'importance des liens de la mission avec les principes de développement durable le justifie, la portée des travaux ou encore les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation peuvent être ajustés. La collaboration entre les équipes ainsi instaurée permet de maintenir l'arrimage de la mission avec les enjeux de développement durable. Le contenu des rapports produits par le Vérificateur général s'en trouvera alors bonifié, et la voie sera ouverte pour que le commissaire au développement durable puisse faire part de ses observations et commentaires.

## 3.2 Des enjeux à long terme

21 C'est dans ce contexte que j'interviens pour offrir une réflexion complémentaire à celle du Vérificateur général, mettant en évidence les enjeux de développement durable entourant la francisation et l'intégration des immigrants, dont traitent les chapitres 4 et 5 du présent tome.

22 Les liens entre plusieurs principes de développement durable, énoncés dans la loi, et les questions touchant la francisation et l'intégration des immigrants ont motivé mon intervention. La francisation des immigrants contribue évidemment à leur « accès au savoir », principe qui encourage les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche. De même, le principe « équité et solidarité sociales », qui spécifie que les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales, suggère qu'une attention spéciale soit accordée aux nouveaux arrivants compte tenu des difficultés singulières que ceux-ci rencontrent généralement dans leur parcours.

23 De plus, le principe « participation et engagement », qui stipule que ces deux éléments sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité, implique qu'il faut faire en sorte que les immigrants puissent participer pleinement à l'essor du Québec. Par ailleurs, comme le développement durable s'appuie sur une vision qui tient compte des générations futures, ma réflexion vise, en outre, à mettre en évidence les conséquences possibles à long terme des lacunes observées dans les rapports d'audit des chapitres 4 et 5.

24 Dans l'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, publié en 1990, le gouvernement québécois manifestait sa volonté d'associer l'immigration à quatre défis pour le Québec, soit le redressement démographique, la prospérité économique, la pérennité du fait français et l'ouverture sur le monde. En 2016, cet énoncé a été actualisé par la politique intitulée *Ensemble, nous sommes le Québec*, qui met entre autres l'accent sur la francisation pour l'acquisition de compétences nécessaires à une insertion rapide dans le marché du travail. Par ailleurs, dans sa quatrième orientation (favoriser l'inclusion sociale et réduire les inégalités sociales et économiques), la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* fait référence aux situations problématiques en matière d'immigration, dont la vulnérabilité et l'accès difficile au marché du travail.

25 En 2017, les enjeux liés à l'immigration restent donc à l'avant-scène. Comme il est indiqué dans le chapitre 4, selon les projections de Statistique Canada, en 2036, près d'un Canadien sur deux serait un immigrant ou un enfant d'immigrant. L'apport des immigrants à la société en sera d'autant plus important. En particulier, il faut noter que le vieillissement de la population fait en sorte que le bassin de travailleurs natifs potentiels a diminué ces dernières années, ce qui rend encore plus cruciale la contribution des immigrants au marché du travail.

## Francisation

26 Rappelons le principal constat du rapport sur la francisation (chapitre 4) : il y a peu d'immigrants ayant déclaré ne pas connaître le français qui entreprennent une démarche de francisation auprès du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) et, parmi ceux qui le font, la plupart n'atteignent pas un degré de maîtrise de la langue française suffisant.

27 En clair, les lacunes mentionnées dans ce rapport soulèvent de sérieux doutes quant à l'efficacité des programmes de francisation du ministère. Les conséquences à long terme d'un apprentissage insuffisant de la langue parlée par la majorité des membres d'une société ont été bien montrées dans plusieurs travaux scientifiques. Par exemple, selon une étude de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) parue en 2007, une des composantes les plus importantes du capital humain, au regard de l'intégration, est la connaissance de la langue de la société d'accueil. De même, plusieurs analyses, dont celle de l'OCDE, indiquent que la performance sur le marché du travail est fortement liée à la maîtrise de la langue de cette société. Cette performance peut se décliner au moins de deux façons.

28 Premièrement, un niveau de connaissance langagière plus élevé permet une meilleure concordance études-emploi. Par exemple, selon le chercheur Serge Nadeau, dans un rapport paru en 2011, lorsque les immigrants maîtrisent le français, leurs chances de se voir reconnaître leurs titres de compétence étrangers augmentent considérablement. De même, une étude de l'OCDE, parue en 2014, montre que les immigrants qui ne maîtrisent pas suffisamment la langue du territoire d'accueil auraient un taux de surqualification de 25 % plus élevé que ceux qui en ont une bonne connaissance. Dans un milieu du travail en mutation où les emplois moins qualifiés se font plus rares, la maîtrise de la langue devient de plus en plus importante en raison des nouvelles technologies et pratiques de travail. De plus, selon une étude de Statistique Canada parue en 2010, les employeurs considèrent souvent la connaissance de la langue comme une qualification génératrice d'autres compétences, au sens où une plus grande habileté langagière permettrait au travailleur de mieux mettre à profit ses autres compétences.

29 Deuxièmement, une bonne maîtrise de la langue du territoire d'accueil peut se traduire par de meilleures perspectives sur le marché de l'emploi. Ainsi, selon une analyse de Citoyenneté et Immigration Canada parue en 2010, il y a une augmentation du taux d'emploi des personnes immigrantes à mesure que celles-ci améliorent leur maîtrise de la langue de la société d'accueil. En conséquence, plusieurs études, dont celle qui vient d'être évoquée, montrent que la compétence langagière permet aux immigrants d'atteindre des niveaux de revenus plus élevés.

30 Par ailleurs, au-delà de l'impact dans le milieu du travail, la connaissance de la langue du territoire d'accueil permet à l'immigrant de fonctionner plus facilement dans la vie courante et favorise son intégration au sein de la collectivité. Par exemple, dans un rapport paru en 2015, la chercheuse Sarah Bowen montre les effets néfastes des barrières linguistiques sur l'accès aux soins de santé de même que sur la satisfaction et l'expérience des patients. En particulier, les patients qui se heurtent à des barrières linguistiques sont exposés à un risque accru d'erreurs de médication, de complications et d'événements indésirables.

31 De façon plus générale, une étude de Statistique Canada publiée en 2005 montre que, pour une assez large proportion des immigrants sondés, l'apprentissage du français leur a permis de mieux s'ajuster à la vie au Canada, de se faire des amis ou d'accéder aux médias. D'autres recherches, comme celles de la chercheuse Monica Boyd, indiquent que la maîtrise de la langue du territoire d'accueil favorise la participation à la vie démocratique et civique. Ainsi, les immigrants ayant une moins grande maîtrise d'une des langues officielles du Canada tendent à moins rejoindre des groupes ou associations (artistiques, sportifs, caritatifs, etc.) et à moins voter aux différents types d'élections.

## Intégration

32 L'intégration est un processus par lequel une personne immigrante en vient à participer pleinement à sa société d'accueil et à s'épanouir selon son potentiel et ses aspirations. Dans le rapport sur l'intégration des personnes immigrantes (chapitre 5), le Vérificateur général a constaté principalement que le ministère n'a pas l'assurance que les ressources qu'il consacre au sous-volet 1B du programme Réussir l'intégration sont utilisées de façon efficace, économique et efficiente, notamment en raison de l'absence d'analyse des besoins avant la signature des ententes avec les organismes partenaires et d'un encadrement inapproprié lors du suivi de ces ententes. Comme ce programme est l'un des plus importants du ministère pour favoriser l'intégration, ces lacunes à l'égard de son fonctionnement soulèvent des doutes quant à la qualité de l'intégration des personnes immigrantes.

33 Les problèmes en matière d'intégration des immigrants se traduisent en difficultés sur le marché du travail tout comme dans la vie sociale en général. Ici, je fais référence à des données et à des études sur les immigrants sans égard à leur maîtrise de la langue du territoire d'accueil. Le tableau 2 du chapitre 4 montre que le taux de chômage des immigrants au Québec, en 2006 et en 2016, était plus élevé que celui des natifs, quoique l'écart ait diminué entre 2006 et 2016. Cet écart entre le taux de chômage des immigrants et celui des natifs était aussi présent dans l'ensemble du Canada en 2006 et en 2016, mais celui enregistré au Québec était sensiblement plus élevé. Par exemple, en 2016, la différence entre le taux de chômage des immigrants et celui des natifs était de 3,3 % au Québec contre 0,7 % au Canada, ce qui soulève un questionnement quant aux difficultés d'intégration des immigrants dans notre marché du travail.

34 En comparant la situation des immigrants à Montréal avec celle des immigrants dans plusieurs grandes villes nord-américaines, pour l'année 2015, une étude de l'Institut du Québec confirmait ce phénomène de façon encore plus précise. En effet, cette étude montre que, même à un niveau de scolarité similaire, l'écart entre le taux de chômage des immigrants et celui des natifs était plus grand ici qu'ailleurs sur le continent. Par exemple, le taux de diplomation universitaire des immigrants à Montréal était semblable à celui de Toronto, de Charlotte, de New York, de Portland, de Vancouver et de Minneapolis, mais le taux de chômage des immigrants de Montréal représentait plus du double de la moyenne de ces six villes (10 % contre 4,5 %).

35 Par ailleurs, lorsqu'on examine le pourcentage des immigrants qui restent au Québec après un certain laps de temps, soit le taux de présence, on y trouve un autre indice d'une intégration qui n'est pas entièrement réussie. Comme l'indique le chapitre 4, en janvier 2016, moins de 75 % des immigrants admis au cours des années 2005 à 2014 vivaient encore au Québec. Les autres sont soit retournés dans leur pays d'origine ou partis vivre ailleurs. Une étude de Statistique Canada, publiée en 2016, examine le taux de présence des immigrants en 2014 trois ans après leur entrée au pays et montre que le Québec, avec un taux de 83 %, se situe sous la moyenne canadienne de 87 %.

36 En somme, en raison des lacunes soulevées dans le processus de francisation et dans le programme Réussir l'intégration, le MIDI n'a pas l'assurance que les immigrants développent entièrement leur potentiel et qu'ils participent pleinement à l'essor du Québec, en particulier sur le marché du travail. Les grands objectifs énoncés dans la mission du ministère risquent donc de ne pas être atteints. Un manque d'intégration dans la société d'accueil peut aussi faire en sorte que la contribution des immigrants à la collectivité et aux institutions communautaires soit moins importante qu'elle le pourrait. Une intégration non réussie peut même avoir un impact négatif sur la cohésion sociale, en créant par exemple des tensions entre différents groupes.

37 De plus, une étude des National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, publiée en 2015, fait ressortir que les programmes permettant aux immigrants une meilleure intégration économique et sociale peuvent avoir des retombées positives pour les immigrants de deuxième et troisième génération. Dans une perspective de développement durable, il ne faut donc pas négliger les conséquences à long terme de ces programmes.

## Problèmes d'équité

38 Un certain nombre de problèmes d'équité sont mis en évidence dans le chapitre 4 portant sur la francisation des immigrants, dont les suivants :

- Le MIDI et le MEES [ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur] offrent des cours de français à temps complet qui sont destinés à une clientèle identique mais, en raison du manque de disponibilité au moment souhaité des cours offerts par le MIDI ou par choix, des personnes immigrantes ont suivi leurs cours à temps complet dans le réseau des commissions scolaires sans être admissibles à l'aide financière du MIDI<sup>1</sup>.
- Une personne immigrante ayant des besoins en francisation et bénéficiant de l'aide sociale qui se présente à un bureau d'Emploi-Québec pourrait avoir droit à des prestations différentes de celles versées à une personne qui s'inscrit à un cours directement auprès du MIDI.
- Le MIDI n'a élaboré aucun programme-cadre visant à harmoniser le contenu des cours pour les personnes immigrantes peu scolarisées ou peu alphabétisées, contrairement à ce qu'il a fait pour les immigrants scolarisés.

39 Ces différents problèmes font en sorte que certains immigrants n'ont pas accès aux mêmes ressources pour les soutenir dans leurs efforts de francisation. Les immigrants souffrant de ces iniquités pourraient voir leur capacité de développer leur potentiel et de contribuer pleinement à la société amoindrie.

## Conclusion

40 Comme je l'ai souligné, les enjeux soulevés dans les rapports sur la francisation et l'intégration des immigrants sont liés aux principes de développement durable que sont « l'accès au savoir », « la participation et l'engagement » et « l'équité et la solidarité sociales ». Une meilleure application de ces principes devrait contribuer à la correction des lacunes observées pour permettre à la société québécoise de mieux s'épanouir à long terme en offrant à tous une plus grande égalité des chances.

---

1. Il faut noter que *Le Plan économique du Québec* de mars 2017 prévoit régulariser cette situation. Il est toutefois trop tôt pour que le Vérificateur général puisse juger de la mise en œuvre de cet engagement.

41 La question de la francisation et de l'intégration des immigrants est vaste et mobilise plusieurs acteurs gouvernementaux. Pour ce qui est de la francisation, le rapport du Vérificateur général ne traite que des programmes offerts par le MIDI, sans se pencher sur ceux relevant d'autres entités. Les constats faits par le Vérificateur général et les réflexions présentées ici soulèvent certainement un questionnement quant à la qualité de ces autres programmes. Dans la même veine, en matière d'intégration, le rapport ne porte que sur un volet des mesures mises en place, mais nos constats suggèrent que l'ensemble des services d'intégration mérite l'attention.

## 4 Sommaire du contenu du présent tome

### 4.1 Vente d'immeubles – Motion de l'Assemblée nationale (partie 1)

42 Le **chapitre 2** contient les résultats de notre audit portant sur la vente d'immeubles par la Société immobilière du Québec (SIQ), devenue la Société québécoise des infrastructures (SQI) en novembre 2013. Ces travaux découlent d'une motion de l'Assemblée nationale adoptée le 17 novembre 2016, qui demande au Vérificateur général de faire un audit de performance notamment sur la vente d'actifs par la SIQ entre 2003 et 2012.

43 À l'égard de la vente des trois immeubles à l'origine de la motion, nos travaux ont démontré que la SIQ n'a pas considéré adéquatement l'impact financier à long terme de devenir locataire plutôt que de rester propriétaire de ces immeubles. De plus, nous avons constaté que des règles élémentaires de saine gestion et de prudence devant guider les transactions d'une telle importance n'ont pas été suivies.

44 Pour conclure la vente des trois immeubles avant la fin de l'exercice 2007-2008 et maintenir les prix de vente élevés, la SIQ a fait des concessions financières importantes aux acheteurs, principalement à l'égard des baux. Ces concessions ont altéré le fonctionnement du marché de libre concurrence, étant donné que les autres acheteurs potentiels n'ont pas pu évaluer leur incidence sur la valeur des immeubles et en tenir compte dans leur offre.

45 Nous avons constaté qu'au cours des dernières années, la SQI a apporté des améliorations significatives à sa démarche de vente d'immeubles. Cependant, elle n'a pas encore élaboré de planification à long terme qui tienne compte des besoins de ses clients et de la composition optimale de son parc immobilier pour répondre à ces besoins. D'ailleurs, la vente récente de l'immeuble Louis-Philippe-Pigeon ne s'appuyait pas sur une telle planification; elle visait uniquement une entrée de fonds à court terme afin de combler un déficit budgétaire, sans considération de son impact financier à long terme.

### 4.2 Financement des commissions scolaires et gestion de leurs frais d'administration

46 Le **chapitre 3** traite du financement accordé aux commissions scolaires par le biais des subventions de fonctionnement du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et de la taxe scolaire. Il porte aussi sur la gestion des ressources par les commissions scolaires, y compris leurs frais d'administration.

47 Différents facteurs entrent dans le calcul de la subvention du MEES pour les services éducatifs afin de favoriser l'équité dans la répartition des ressources entre les commissions scolaires : indice de défavorisation socio-économique, dispersion et taille des écoles, etc. Plusieurs d'entre eux n'ont pas été révisés et ne reflètent pas nécessairement les besoins actuels des commissions scolaires. De plus, pour les trois quarts des mesures auditées, le MEES n'a pas pu démontrer que leur ajout était appuyé par une analyse de leur effet souhaité sur la réussite des élèves.

48 D'autre part, la plupart des éléments à la base du calcul de la taxe scolaire n'ont pas été révisés depuis une vingtaine d'années. Cela engendre des iniquités entre les commissions scolaires, particulièrement à l'endroit de celles situées en région éloignée ou en milieu rural. De plus, la différence de taux de taxation entre les commissions scolaires crée des iniquités parmi les citoyens quant au montant de taxe à payer.

49 Par ailleurs, le MEES utilise peu l'information financière produite par les commissions scolaires afin d'évaluer s'il doit faire des ajustements à son modèle de financement.

50 Enfin, nos travaux ont permis de démontrer qu'entre 2009-2010 et 2015-2016, les commissions scolaires ont réduit de 1,7 % la part de leurs dépenses consacrées à l'administration et à la gestion des écoles et des centres.

### 4.3 Francisation des personnes immigrantes

51 Le **chapitre 4** présente les résultats de notre audit concernant les programmes de francisation du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI). Nos travaux démontrent que ces programmes, dont les coûts se sont élevés à 74,5 millions de dollars en 2016-2017, n'ont pas donné les résultats escomptés.

52 D'abord, le ministère ne s'est pas assuré que l'offre de francisation et l'aide financière proposées par l'ensemble des intervenants gouvernementaux se complètent et permettent de répondre aux besoins de la clientèle. Des éléments sont à développer ou à améliorer, dont la création d'un guichet unifié et l'uniformisation de l'aide financière accordée aux personnes immigrantes.

53 Par ailleurs, le MIDI n'effectue aucun suivi individuel des personnes immigrantes qui ont déclaré ne pas connaître le français et qui n'ont pas participé à des cours du ministère. Seulement le tiers des personnes immigrantes admises au Québec de 2010 à 2013 qui ont déclaré ne pas connaître le français au moment de leur admission ont participé à des cours de français du MIDI. De plus, ce dernier ne sait pas si les personnes qui ne se sont pas inscrites à ses cours en ont suivi ailleurs. En outre, plusieurs personnes se désistent des cours de français du MIDI sans que ce dernier fasse de suivi à cet égard et en connaisse les motifs.

54 Il est à noter que la vaste majorité des participants aux cours de français du ministère n'ont pas atteint le seuil d'autonomie langagière pour la vie courante ou le travail. L'atteinte de ce seuil facilite l'accès au marché du travail et permet d'entreprendre des études postsecondaires.

## 4.4 Services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration des personnes immigrantes

55 Le **chapitre 5** présente les résultats de notre audit portant sur les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration des personnes immigrantes, qui est l'un des sous-volets du programme Réussir l'intégration du MIDI.

56 Le ministère ne réalise pas d'analyse des besoins à l'égard de ce type de services avant la signature des ententes avec les organismes partenaires. Il signe des ententes avec les mêmes organismes année après année, et il ne le fait pas au moment opportun. De plus, l'encadrement que le MIDI effectue pour s'assurer du respect de ces ententes est inapproprié.

57 En outre, le ministère n'a pas l'assurance que les tarifs qu'il paie aux organismes partenaires pour les services individuels sont équitables et favorisent l'atteinte de l'objectif du programme.

58 D'autre part, l'information de gestion dont dispose le ministère est insuffisante. Celle-ci ne lui permet pas de mesurer l'atteinte des résultats visés par le programme Réussir l'intégration pour les services individuels ni de déterminer les correctifs nécessaires. De plus, le MIDI n'a jamais évalué le programme, malgré plusieurs tentatives à cet égard.

## 4.5 Régie du logement : traitement des demandes

59 Le **chapitre 6** présente notre appréciation de l'application de chacune des recommandations formulées à la Régie du logement lors de notre audit de mai 2016. Nous avons réalisé nos travaux avec un degré d'assurance limité. Ces travaux nous amènent à conclure que les huit recommandations ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Quant aux deux recommandations de la Commission de l'administration publique pour lesquelles nous avons effectué un suivi, nous considérons également qu'elles ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants.



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Automne 2017

Motion de l'Assemblée nationale (partie 1)

## **Vente d'immeubles**

Société québécoise des infrastructures

CHAPITRE

2



# Faits saillants

## Objectifs des travaux

Le présent audit a été réalisé à la suite de deux motions adoptées par l'Assemblée nationale le 17 novembre 2016 et le 27 avril 2017.

Ses résultats seront publiés dans des rapports distincts.

Ce rapport contient les résultats de notre analyse à l'égard du premier objectif de l'audit.

Nous voulions nous assurer que la Société québécoise des infrastructures réalise la vente de ses immeubles en s'appuyant sur une planification rigoureuse des besoins de locaux de ses clients, dans une perspective économique à long terme et conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la vente d'immeubles par la Société québécoise des infrastructures (SQI) qui, avant sa fusion avec Infrastructure Québec en novembre 2013, était la Société immobilière du Québec (SIQ).

---

**La vente de trois immeubles réalisée en 2007-2008 reposait sur une intention gouvernementale de se départir de certains actifs.** La SIQ n'a cependant pas considéré adéquatement l'impact financier à long terme de devenir locataire plutôt que de rester propriétaire des immeubles. Les trois immeubles concernés étaient, à Québec, les édifices J.-A.-Tardif et Place Québec et, à Montréal, le 500, boulevard René-Lévesque Ouest.

---

**Des règles élémentaires de saine gestion et de prudence devant guider les transactions d'une telle importance n'ont pas été suivies.** L'expertise interne et les documents standards ont été sous-utilisés, l'encadrement de l'intermédiaire de marché a été insuffisant et les démarches de sélection et de négociations avec les acheteurs se sont écartées des pratiques auxquelles on se serait attendu pour de telles transactions.

---

**Dans le but de conclure la vente des trois immeubles avant la fin de l'exercice financier 2007-2008 et de maintenir les prix de vente élevés, la SIQ a fait des concessions financières importantes.** Nous avons estimé les concessions effectuées par la SIQ par rapport aux conditions énoncées dans les documents initiaux à l'intention des acheteurs potentiels à 59,6 millions de dollars, alors que les acheteurs ont augmenté de 41 millions leur offre initiale. En plus de ces concessions, la SIQ a ajouté une clause qui stipulait que les réparations majeures futures seraient à sa charge; cependant, elle n'a fixé aucune balise quant à la nature et à la valeur des travaux à réaliser.

---

**Le conseil d'administration a autorisé la vente des trois immeubles sur la base d'une information insuffisante ou erronée.** La haute direction ne lui a d'ailleurs pas toujours fourni cette information en temps opportun. De plus, le conseil n'a pas usé de toute la prudence requise compte tenu de l'impact financier important de transactions de cette envergure et de cette nature.

---

**Au cours des dernières années, des améliorations significatives ont été apportées à la démarche de vente d'immeubles.** Cependant, la SQI n'a pas encore élaboré de planification à long terme qui tienne compte des besoins de ses clients et de la composition optimale de son parc immobilier pour répondre à ces besoins. D'ailleurs, la vente récente de l'immeuble Louis-Philippe-Pigeon ne s'appuyait pas sur une telle planification, elle visait uniquement une entrée de fonds à court terme afin de combler un déficit budgétaire, sans considération de son impact financier à long terme.

---

## Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Société québécoise des infrastructures.

Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

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

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

Recommandations à la Société québécoise des infrastructures

- 1 Obtenir des précisions du gouvernement quant à la latitude qu'elle possède pour les transactions immobilières, notamment quant aux limites financières au-delà desquelles elle ne peut pas effectuer de ventes d'immeubles sans l'approbation gouvernementale.**
  - 2 Établir une stratégie permettant d'atteindre la composition optimale de son parc immobilier (locaux en propriété ou en location) sur la base des besoins de locaux à court et à long terme des ministères et organismes.**
  - 3 S'assurer que les décisions de vente reposent sur une planification immobilière à long terme ainsi que sur des analyses rigoureuses et complètes qui prennent en compte notamment l'impact financier à long terme.**
  - 4 Développer des mécanismes de contrôle afin de respecter rigoureusement la démarche de vente en place, notamment quant à la documentation et aux approbations requises.**
-

## Table des matières

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2 Résultats de l'audit</b>	<b>10</b>
2.1 Vente de trois immeubles	10
Décision de vendre	
Démarche de vente	
Solde de prix de vente	
Résultats des ventes	
Gouvernance	
2.2 Autres ventes d'immeubles	33
De janvier 2003 à novembre 2013	
De novembre 2013 à mars 2017	
Recommandations	
Commentaires de l'entité auditée	43
Annexes et sigles	45

## Équipe

Serge Giguère  
Vérificateur général adjoint

Sarah Leclerc  
Directrice d'audit

Stéphane Bernard  
Claudie Duhaime  
Marie-Line Lalonde  
Christine Lepage  
Carl Pelletier  
Caroline Reny  
Guy Tremblay  
Simon Tremblay

# 1 Mise en contexte

1 Créée en novembre 2013, la Société québécoise des infrastructures (SQI) est le résultat de la fusion d'Infrastructure Québec et de la Société immobilière du Québec (SIQ).

2 Elle a notamment pour mission de développer, de maintenir et de gérer un parc immobilier qui répond aux besoins d'organismes publics, principalement en mettant à leur disposition des immeubles et en leur fournissant des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière. Avant cette fusion, c'est à la SIQ qu'incombait cette mission.

3 Au 31 mars 2017, la Société exploitait, à titre de propriétaire, 349 immeubles à vocation gouvernementale. Elle louait également des locaux sur le marché privé (environ 850 baux). Elle gérait une superficie globale évaluée à 3,1 millions de mètres carrés, dont 54 % en propriété et 46 % en location.

4 La SQI est administrée par un conseil d'administration composé d'un minimum de 9 membres et d'un maximum de 11 membres, dont le président du conseil et le président-directeur général de la Société.

## Mission d'audit et portée des travaux

5 Le 17 novembre 2016, l'Assemblée nationale adoptait la motion suivante :

« Que l'Assemblée nationale donne le mandat au Vérificateur général du Québec de faire une vérification de l'optimisation des ressources liée à la vente d'actifs par la Société immobilière du Québec entre 2003 et 2012 ;

« Qu'elle mandate également le Vérificateur général du Québec de procéder à une vérification de tous les contrats et de toutes les ententes, incluant les baux, conclus entre des ministères et organismes du gouvernement du Québec et les entreprises de Georges Gantcheff. »

6 Le 27 avril 2017, l'Assemblée adoptait une autre motion :

« Que l'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec le mandat d'étudier les liens commerciaux, notamment les contrats de location et les baux conclus entre les entreprises de Marc Bibeau et toute entité publique du gouvernement, en se penchant particulièrement sur les conditions d'octrois et les conditions financières de ces derniers. »

7 Nos travaux d'audit visent à répondre à ces deux motions et également à nous assurer que la SQI gère ses baux avec un souci d'économie, en respectant la réglementation, ses règles de régie interne et les saines pratiques de gestion en la matière.

8 Les résultats de nos travaux seront publiés dans des rapports distincts. Le présent rapport contient uniquement les résultats de notre analyse de la vente d'actifs par la Société. Plus précisément, notre audit vise à apprécier dans quelle mesure la SQI réalise la vente de ses biens immobiliers en s'appuyant sur une planification rigoureuse des besoins de locaux de ses clients, dans une perspective économique à long terme et conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion. La période couverte à l'égard de la vente d'immeubles s'étend du 1<sup>er</sup> janvier 2003 au 31 mars 2017.

9 De janvier 2003 à mars 2017, la Société a procédé à la vente de 117 immeubles, pour un montant total de plus de 417 millions de dollars. Le tableau 1 présente le nombre et la valeur de ces ventes selon les régions.

**Tableau 1 Ventes d'immeubles de janvier 2003 à mars 2017**

Région	Janvier 2003 à mars 2007		Avril 2007 à mars 2008		Avril 2008 à mars 2017		Total	
	N <sup>bre</sup>	Valeur (M\$)	N <sup>bre</sup>	Valeur (M\$)	N <sup>bre</sup>	Valeur (M\$)	N <sup>bre</sup>	Valeur (M\$)
Montréal	4	5,1	1	125,0	10	65,4	15	195,5
Québec	3	1,5	2	136,3	10	55,1	15	192,9
Autres	29	4,8	1	0,2	57	24,1	87	29,1
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>11,4</b>	<b>4</b>	<b>261,5</b>	<b>77</b>	<b>144,6</b>	<b>117</b>	<b>417,5</b>

Source : SQI.

10 Aux fins du présent rapport, nous avons sélectionné 13 transactions de vente d'immeubles, incluant les deux effectuées avec des entreprises dont M. Georges Gantcheff est actionnaire (500, boulevard René-Lévesque Ouest, Montréal et 425-475, rue Jacques-Parizeau, Québec). Il est à noter qu'aucune transaction de vente de la Société n'a été effectuée avec une entreprise appartenant à M. Marc Bibeau.

11 Le tableau 2 présente les transactions de vente d'immeubles examinées. Nos travaux couvrent 11,1 % du nombre de transactions effectuées pendant la période étudiée et 87 % de leur valeur totale.

**Tableau 2** Ventes d'immeubles examinées

Région	Janvier 2003 à mars 2007		Avril 2007 à mars 2008		Avril 2008 à mars 2017		Total	
	N <sup>bre</sup>	Valeur (M\$)	N <sup>bre</sup>	Valeur (M\$)	N <sup>bre</sup>	Valeur (M\$)	N <sup>bre</sup>	Valeur (M\$)
Montréal	1	1,1	1	125,0	4	54,0	6	180,1
Québec	1	0,8	2	136,3	2	43,3	5	180,4
Autres	1	0,9	–	–	1	1,6	2	2,5
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>2,8</b>	<b>3</b>	<b>261,3</b>	<b>7</b>	<b>98,9</b>	<b>13</b>	<b>363,0</b>
<b>Pourcentage des ventes totales</b>	<b>8,3</b>	<b>24,6</b>	<b>75</b>	<b>99,9</b>	<b>9</b>	<b>68,4</b>	<b>11,1</b>	<b>87,0</b>

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

## Vente d'immeubles

13 Dans le cadre de ses responsabilités, la SQI peut vendre ou aliéner des biens immeubles, notamment lorsqu'elle considère que ceux-ci sont excédentaires. Il en était de même pour la SIQ.

14 Lorsque la SQI décide de se départir d'un immeuble, les principales étapes de son aliénation sont décrites ci-dessous.

Les organismes visés sont notamment les municipalités, les commissions scolaires, les ministères et organismes du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral.

L'appel public de propositions d'achat consiste à solliciter des organismes qui pourraient avoir un intérêt pour le bien immeuble à vendre dans le but d'obtenir des propositions d'achat. Ce type de sollicitation se fait habituellement par l'entremise d'un intermédiaire du marché.

La vérification diligente consiste principalement, pour l'acquéreur, à valider l'information divulguée par le vendeur. Cela inclut notamment la qualité physique du bien immeuble, la validation des données financières, l'évaluation de la valeur marchande de l'immeuble et l'évaluation environnementale.

Étape	Description
Planification de la vente	Cette étape permet d'obtenir de l'information utile à la vente concernant par exemple l'état de l'immeuble et les titres de propriété ainsi qu'une évaluation de sa valeur marchande.
Choix du mode d'aliénation	La Société offre à différents <b>organismes</b> la possibilité d'acquérir l'immeuble. Lorsqu'aucun organisme n'est intéressé, elle procède par appel d'offres public, appel d'offres sur invitation, <b>appel public de propositions d'achat</b> ou négociation de gré à gré avec un acheteur potentiel.
Sélection de l'acquéreur	Lorsqu'une aliénation fait l'objet d'un appel d'offres public ou d'un appel d'offres sur invitation, la Société sélectionne l'acquéreur selon les critères énoncés dans le document d'appel d'offres. Si elle opte pour un appel public de propositions d'achat, elle demandera à des acquéreurs potentiels une offre d'achat officielle pour, par la suite, entamer des négociations de gré à gré avec l'acquéreur retenu.
Octroi du contrat	La Société procède à l'octroi du contrat selon les modalités établies dans l'appel d'offres ou lors de négociations. Un délai peut être accordé à l'acquéreur afin de lui permettre d'effectuer la <b>vérification diligente</b> de l'immeuble.
Gestion des clauses contractuelles	Une fois le contrat de vente signé, la Société procède au suivi, le cas échéant, des conditions inscrites dans l'acte de vente.

## Encadrement

15 En vertu de la *Loi sur les infrastructures publiques*, la SQI ne peut, sans l'autorisation du gouvernement, disposer d'un immeuble au-delà des limites ou contrairement aux modalités déterminées par le gouvernement. Cependant, aucun règlement n'a été adopté pour définir ces limites et modalités. De janvier 2003 à septembre 2017, cette situation est restée la même.

16 Afin d'encadrer l'aliénation d'immeubles, la SQI s'est dotée de règles et de directives internes. Les principales sont les suivantes :

- le règlement de régie interne concernant les modalités d'exercice des pouvoirs contractuels ;
- le règlement sur la signature de certains documents ;
- la directive sur les dispositions contractuelles en gestion d'espace ;
- la procédure sur l'aliénation.

17 En ce qui a trait aux règles et directives internes, on note particulièrement les changements suivants au cours des dernières années : en 2013, l'obligation de remplir systématiquement une **orientation immobilière** ; en 2014, l'obtention de l'opinion d'une firme privée concernant le respect du processus pour certaines transactions importantes, et ce, avant l'autorisation de la vente par le conseil d'administration de la SQI, et en 2015, l'élaboration d'un processus détaillé d'aliénation d'immeubles pour guider les intervenants quant aux actions à mener.

L'orientation immobilière est un document d'approbation qui résume les éléments pertinents relatifs notamment à la vente d'un immeuble ou au renouvellement d'un bail.

## 2 Résultats de l'audit

18 Les travaux présentés dans ce premier rapport se sont articulés autour de deux axes. Dans un premier temps, nous avons analysé la vente de trois immeubles réalisée en mars 2008, qui est à l'origine de la motion adoptée par l'Assemblée nationale le 17 novembre 2016. Dans un deuxième temps, nous avons examiné la vente de 10 autres immeubles effectuée par la Société entre janvier 2003 et mars 2017.

### 2.1 Vente de trois immeubles

19 En 2000, la SIQ acquérait l'immeuble situé au 425-475, rue Jacques-Parizeau, à Québec (édifice J.-A.-Tardif), l'immeuble sis au 500, boulevard René-Lévesque Ouest, à Montréal, et une partie importante du 900 et du 1050, boulevard René-Lévesque Est, à Québec (Place Québec). La planification de l'époque indique que la SIQ prévoyait utiliser les locaux qui deviendraient vacants dans ces immeubles, à la suite du départ des locataires privés, pour développer son parc immobilier dans le secteur de la colline Parlementaire et au centre-ville de Montréal.

20 En mars 2008, la SIQ a vendu ces immeubles et fait un gain comptable de 131,8 millions de dollars comme illustré ci-dessous. Ces ventes étaient toutefois assorties de baux, c'est-à-dire que la SIQ s'engageait à louer des locaux pour les besoins de ses clients gouvernementaux dans les immeubles qu'elle vendait.

	Place Québec	500, boulevard René-Lévesque Ouest	Édifice J.-A.-Tardif
Année d'acquisition	2000 <sup>1</sup>	2000	2000
Prix de vente	45,0 M\$ <sup>2</sup>	125,0 M\$	95,0 M\$
Gain comptable	15,1 M\$	64,7 M\$	52,0 M\$

1. Des portions de l'immeuble avaient été acquises en 1994 et en 1996.

2. Le prix de vente incluait un montant de 6,9 millions de dollars conditionnel au respect de certaines conditions de vente. Il a été réduit de 3,7 millions de dollars.

### Décision de vendre

21 La SIQ, tout comme la SQI aujourd'hui, avait pour mission de mettre des immeubles à la disposition des ministères et des organismes publics visés par le gouvernement et de leur fournir des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière. Pour ce faire, elle pouvait notamment acquérir, construire, louer, vendre ou aliéner des immeubles.

22 Ainsi, la Société devait rechercher la meilleure solution gouvernementale répondant aux besoins des ministères et organismes tout en s'assurant de l'utilisation optimale de son parc immobilier. Il s'avérait donc important pour elle de faire des analyses financières lui permettant de prendre la meilleure décision à long terme.

23 La vente des trois immeubles reposait sur une intention gouvernementale de se départir de certains actifs. Cependant, la SIQ n'a pas considéré adéquatement l'impact financier à long terme de devenir locataire plutôt que de rester propriétaire des immeubles.

24 En octobre 2004, une analyse interne présentée au conseil d'administration de la SIQ concluait que la vente du 500, boulevard René-Lévesque Ouest et de l'édifice J.-A.-Tardif aurait un impact financier négatif à long terme (au-delà de 25 ans). L'analyse démontrait cependant qu'il pourrait être avantageux de se départir de Place Québec.

25 Malgré cela, le conseil d'administration a autorisé la vente des trois immeubles si le gouvernement le lui demandait étant donné que ces immeubles comportaient « une part non négligeable de locataires privés » et qu'il n'était pas dans les objets de la Société de louer des locaux à des locataires privés.

26 En outre, entre septembre et octobre 2006, la SIQ a obtenu d'une firme privée un rapport sur chacun de ces immeubles. Ces rapports concluaient qu'il pouvait être avantageux de vendre les trois immeubles et de devenir locataire. Cependant, ces conclusions ne portaient que sur une période de 15 ans.

27 Quinze ans est une période très courte pour évaluer l'impact financier de telles décisions. D'ailleurs, nous avons observé que plusieurs études comparent le coût de propriété et le coût de location sur des périodes plus longues, qui peuvent même atteindre 50 ans.

28 Une analyse à plus long terme s'avérait d'autant plus importante que les immeubles concernés étaient situés dans des secteurs où il était fort probable que les besoins de loger des fonctionnaires demeureraient élevés. D'ailleurs, la SIQ aurait dû effectuer des analyses comparatives des coûts de location dans ces secteurs et des coûts d'utilisation des immeubles dont elle comptait se départir avant de prendre la décision de les vendre.

29 Il est à noter que la firme ayant produit les rapports en septembre et octobre 2006 avait déjà rédigé des rapports sur l'édifice J.-A.-Tardif et sur le 500, boulevard René-Lévesque Ouest quelques mois auparavant. Ces rapports présentaient les mêmes analyses, mais sur une période de 15 à 50 ans. Ils montraient qu'après 25 ans, ce ne serait plus avantageux de s'être départi de ces deux immeubles pour en devenir locataire.

30 Les anciens membres du conseil d'administration que nous avons rencontrés et le président-directeur général de l'époque nous ont indiqué que la décision de vendre provenait du gouvernement. En mai 2007, la vente des trois immeubles était annoncée dans le budget 2007-2008, cependant aucun décret gouvernemental confirmant cette décision n'a été pris.

31 À notre avis, avant de procéder à des transactions de cette importance, la SIQ aurait dû agir avec une plus grande prudence. En effet, sa loi constitutive indique qu'elle ne peut pas vendre d'immeubles au-delà des limites établies par le gouvernement. Une telle exigence se comprend fort bien étant donné que la vente d'immeubles peut avoir des conséquences financières importantes à long terme. La SIQ a plutôt considéré qu'elle avait toute la latitude pour procéder à la vente étant donné que le gouvernement n'a pas fixé les limites.

32 Il aurait été préférable que la Société obtienne au préalable des précisions du gouvernement, soit une approbation officielle pour vendre les immeubles ou une confirmation claire que ses dirigeants avaient toute la latitude pour effectuer des transactions de cette envergure sans l'accord préalable du gouvernement.

33 Une telle démarche aurait, d'une part, établi clairement les responsabilités de chacun et, d'autre part, permis au gouvernement de confirmer sa volonté de vendre les immeubles.

---

34 L'information donnée aux parlementaires pour justifier la vente des trois immeubles ne fournissait pas un portrait juste des incidences financières de leur vente, et, quelques mois plus tard, les conditions négociées lors de la vente n'ont pas permis d'atteindre les objectifs présentés aux parlementaires.

---

35 Le discours sur le budget 2007-2008, publié en mai 2007, annonçait la vente des trois immeubles en évoquant que la SIQ se concentrerait sur sa mission essentielle, soit de loger les ministères et les organismes du gouvernement du Québec.

36 En juin 2007, lors d'une audition de la Commission des finances publiques portant sur l'étude des crédits des services gouvernementaux, le président-directeur général de la SIQ indiquait que la vente de ces immeubles s'inscrivait dans l'orientation gouvernementale de la réduction de la taille de l'État. Il mentionnait que les baux qui seraient signés à la suite de la vente seraient de 10 à 15 ans et comporteraient une clause permettant de rétrocéder des locaux rapidement, car la SIQ estimait que ses besoins en locaux seraient moindres au cours des années suivantes.

37 Les incidences financières à long terme de la vente des trois immeubles n'ont pas été exposées aux parlementaires et aucune alternative à la vente ne leur a été présentée.

38 De plus, toujours lors de cette audition, le président-directeur général de la SIQ indiquait que l'utilisation des trois immeubles ne respectait pas sa mission, puisqu'une forte proportion de ceux-ci était occupée par des locataires privés. Il s'agissait alors d'un changement d'orientation majeur par rapport aux motifs qui avaient justifié l'achat des immeubles en 2000, puisque la SIQ projetait, à cette époque, de remplacer les locataires privés dont les baux allaient venir à échéance par des locataires gouvernementaux.

39 Dans les faits, les baux qui ont été signés ne pouvaient pas permettre d'atteindre les objectifs présentés quelques mois plus tôt aux parlementaires.

40 Premièrement, les trois immeubles devaient pouvoir être libérés rapidement, selon l'information fournie aux parlementaires en juin 2007. Cependant, les baux signés en mars 2008 sont tous de 20 ans et la clause permettant de rétrocéder une partie des locaux loués au cours des années ne permet pas de le faire rapidement.

41 Deuxièmement, dès le mois d'octobre 2007, soit quelques mois après l'audition à la commission parlementaire, la Société indiquait aux futurs acheteurs du 500, boulevard René-Lévesque Ouest son intention d'accroître la présence gouvernementale dans l'immeuble de 75 à 90 % après le départ de locataires privés. À la date de la signature du bail, le taux d'occupation de cet immeuble par des locataires gouvernementaux s'élevait à plus de 93 %. L'accroissement du taux d'occupation par des locataires gouvernementaux au 500, boulevard René-Lévesque Ouest à Montréal faisait suite à l'emménagement d'effectifs du ministère des Transports (MTQ)<sup>1</sup>. En septembre 2017, l'immeuble était toujours presque entièrement loué par la SIQ.

42 En ce qui concerne les édifices J.-A.-Tardif et Place Québec, la Société occupait encore en septembre 2017 sensiblement la même proportion de locaux qu'en avril 2008, soit près de 80 % du premier immeuble et un peu plus de 70 % du deuxième.

43 L'information transmise par la SIQ au Conseil du trésor en avril 2008 afin d'obtenir un budget de 6,5 millions de dollars pour payer le déménagement du MTQ était inexacte : les économies annoncées ne se matérialiseront pas.

44 En mars 2008, à la suite d'une proposition de la SIQ, le MTQ a demandé au Conseil du trésor un budget de 6,5 millions de dollars pour l'emménagement de certains de ses effectifs au 500, boulevard René-Lévesque Ouest. Cette demande, signée en avril 2008 par le président-directeur général par intérim de la SIQ, était basée sur les renseignements financiers préparés par la Société.

---

1. Ce ministère est devenu le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports en janvier 2016.

45 La demande indiquait que l'immeuble faisait toujours partie du parc immobilier du gouvernement, bien que sa vente ait été conclue en mars 2008. Elle mentionnait que les coûts de déménagement seraient récupérés en 2,8 ans à la suite de l'annulation des deux anciens baux, et ce, sans prendre en compte la nouvelle dépense de loyer de la SIQ pour loger le MTQ au 500, boulevard René-Lévesque Ouest.

46 Le gouvernement a donc autorisé une dépense de 6,5 millions pour le déménagement d'effectifs du MTQ sur la base d'une épargne de coûts de location qui ne s'est pas réalisée.

## Démarche de vente

47 À titre de gestionnaire de fonds publics, la SIQ avait la responsabilité d'adopter une démarche lui permettant de favoriser la concurrence et d'obtenir le meilleur prix possible. Elle a choisi la démarche suivante pour la vente de chacun des trois immeubles :

- Elle a lancé un appel d'offres public afin de choisir un **intermédiaire de marché** ; celui-ci a effectué la sollicitation des offres par l'entremise de journaux et d'envois de lettres à une liste d'investisseurs ciblés. Les investisseurs pouvaient obtenir un **mémoire d'information confidentiel** après avoir signé un engagement à la confidentialité.
- Les acquéreurs potentiels ont transmis une **lettre d'intention** d'achat à l'intermédiaire de marché selon un modèle pré-établi.
- Les acquéreurs potentiels ayant soumis les meilleurs prix ont été sollicités pour déposer une offre d'achat officielle.
- L'offre jugée la meilleure a été retenue.
- La SIQ a amorcé une période de négociations exclusives avec l'acheteur choisi. Pendant cette période, l'acheteur a procédé à la vérification diligente de l'immeuble qu'il voulait acquérir.

48 Des transactions de vente d'une telle ampleur étaient relativement exceptionnelles pour la SIQ. Il était donc essentiel qu'elles soient menées avec toute la prudence nécessaire en profitant de l'expertise et des compétences des meilleures ressources.

49 Quant au processus de vente, la SIQ se devait de mettre en place des mesures favorisant l'équité, l'impartialité et la transparence lors de la sélection des acheteurs, et de chercher à protéger ses intérêts lors des négociations exclusives.

50 Des règles élémentaires de saine gestion et de prudence devant guider les transactions d'une telle importance n'ont pas été suivies. Dans le but de conclure la vente des trois immeubles avant la fin de l'exercice financier 2007-2008 et de maintenir les prix de vente élevés, la SIQ a fait des concessions financières importantes, principalement à l'égard des baux, ce qui a entraîné des coûts plus importants pour le gouvernement dans les années suivantes.

L'intermédiaire de marché est un courtier immobilier qui fait les démarches nécessaires et établit les contacts requis avec notamment des investisseurs ou des promoteurs immobiliers intéressés à l'immeuble en vue de sa vente.

Le mémoire comporte notamment les conditions de la vente, des renseignements sur l'immeuble et ses locataires ainsi que des renseignements financiers relatifs à l'exploitation de l'immeuble.

La lettre d'intention permet à l'investisseur intéressé de faire part de sa volonté de se porter acquéreur de l'immeuble à vendre aux conditions et au prix énoncés dans sa lettre.

51 En effet, nous avons relevé que l'expertise interne et les documents standards avaient été sous-utilisés, que l'encadrement de l'intermédiaire de marché avait été insuffisant et que les démarches de sélection des acheteurs et de négociations avec ces derniers s'étaient écartées des meilleures pratiques.

## Expertise interne

52 En 2007-2008, l'aliénation des immeubles était de la responsabilité du Service Évaluation et Gestion des baux. Afin de bénéficier de l'expertise et des compétences de ses employés, les directives de la Société prévoyaient la participation de plusieurs acteurs internes, notamment des évaluateurs agréés, des conseillers immobiliers et des conseillers juridiques. Des experts privés pouvaient également être sollicités, par exemple pour effectuer des travaux d'arpentage.

53 Les experts de la Société n'ont presque pas participé à la démarche de vente des immeubles, ce qui a accru la vulnérabilité de la SIQ face aux demandes des acheteurs.

54 Le président-directeur général de la SIQ a confié le mandat de l'aliénation des trois immeubles au vice-président à l'exploitation Est, qui a agi à titre de responsable pour la vente des immeubles.

55 Puisqu'il s'agissait de transactions financières majeures, nous nous serions attendus à ce que ce dernier s'entoure des meilleurs experts, par exemple d'un comité consultatif qui aurait pu l'accompagner tout au cours du processus, ce qui n'a pas été fait.

56 De plus, bien que la SIQ ait compté parmi ses employés des experts en transactions immobilières et en gestion de baux, ainsi que des conseillers juridiques, ceux-ci ont été peu ou pas mis à contribution.

57 Selon l'information obtenue, les interventions des ressources internes se sont limitées à une participation aux travaux de sélection de l'intermédiaire de marché, à la production de documentation utile à l'intermédiaire de marché pour la préparation des mémoires d'information confidentiels et à la rédaction des baux.

58 Ainsi, à plusieurs étapes importantes, l'expertise de la SIQ n'a pas été utilisée, notamment pour apprécier les offres et contre-propositions reçues des acquéreurs, la nature et la valeur des déficiences relevées par les acheteurs lors de la vérification diligente de l'état de l'immeuble et surtout les changements apportés au bail standard. La plupart des décisions ont impliqué essentiellement le président-directeur général et le vice-président à l'exploitation Est, avec la collaboration de l'intermédiaire de marché.

## Bail standard

59 La Société utilise généralement un bail standard définissant les conditions de location qu'elle exige des locataires. Ce bail a fait l'objet d'une validation par ses spécialistes afin de la protéger contre des conditions de location qui pourraient accroître indûment ses risques financiers.

60 Au cours des négociations exclusives avec les acheteurs, plusieurs modifications ont été apportées aux clauses standards des baux et leurs incidences financières n'ont fait l'objet d'aucune validation auprès des spécialistes de la Société.

61 Les modifications aux clauses des baux ont augmenté de façon importante les engagements financiers de la SIQ, comme nous l'expliquons plus en détail dans la section Résultats des ventes. De plus, certaines clauses aux baux sont rédigées en des termes ne balisant aucunement les engagements financiers de la SIQ. En signant ces baux, la SIQ s'est engagée à verser aux nouveaux propriétaires des sommes d'argent qui n'étaient pas déterminées à la date de la signature.

## Intermédiaire de marché

62 Les travaux de l'intermédiaire de marché n'ont pas été bien encadrés, ce qui a fait en sorte que la SIQ n'a pu obtenir l'expertise attendue ni s'assurer du traitement équitable des acheteurs potentiels.

63 La vente des trois immeubles a été confiée à un consortium formé de deux firmes. Ce consortium a été retenu à la suite de trois appels d'offres publics.

64 Les appels d'offres présentaient les exigences de la SIQ quant aux compétences requises de la personne qui devait s'occuper de la gestion du mandat de vente et agir comme interlocuteur autorisé (chargé de projet) auprès des acheteurs potentiels et de la Société. Cette personne devait posséder une expérience pertinente minimale de cinq ans dans la coordination de mandats de vente d'immeubles d'une valeur de plus de 10 ou de 15 millions de dollars, selon l'immeuble.

65 Vers la mi-mandat, les principales tâches liées à la vente des immeubles ont été effectuées par un représentant de l'intermédiaire de marché qui ne répondait pas à toutes les exigences présentées dans les appels d'offres.

66 Le représentant qui a agi comme interlocuteur autorisé auprès des acheteurs n'avait jamais réalisé de vente d'immeubles de plus de 10 millions de dollars. Ainsi, la SIQ n'a pu bénéficier de toute l'expertise qu'elle était en droit d'exiger, particulièrement lors de la période de négociations exclusives avec les acheteurs.

67 Par ailleurs, alors que le processus d'octroi des contrats à l'intermédiaire de marché était encadré par plusieurs règles visant à assurer la confidentialité des offres reçues et le traitement équitable des soumissionnaires, la SIQ n'a pas exigé de telles règles pour les appels publics de propositions qu'elle a lancés pour la vente des trois immeubles.

68 Par exemple, les règles du processus d'octroi des contrats à l'intermédiaire de marché portaient notamment sur la date et l'heure limites à respecter pour le dépôt des soumissions, le rejet des offres reçues en retard, le mode de transmission des documents (par courrier), l'ouverture simultanée des offres reçues en présence de témoins. Finalement, un rapport écrit d'ouverture des soumissions devait être produit et signé par les personnes présentes afin de confirmer le respect de ces règles.

69 De l'information sur les prix offerts, le nom des soumissionnaires et les conditions d'achat était accessible aux deux représentants de l'intermédiaire de marché avant les dates limites de dépôt des lettres d'intention et des offres d'achat, ce qui a entraîné un risque de divulgation de renseignements confidentiels susceptibles de favoriser un acheteur.

70 Même s'il s'agissait de transactions majeures, ni l'intermédiaire de marché ni la SIQ n'ont encadré adéquatement la transmission des lettres d'intention et des offres d'achat. L'unique règle portait sur la date et l'heure à respecter pour le dépôt des lettres d'intention et des offres, sans toutefois indiquer si le non-respect de ces exigences était un motif de rejet.

71 Les acheteurs potentiels pouvaient transmettre leur lettre d'intention par courrier, par télécopieur ou par courriel à l'attention d'un des représentants de l'intermédiaire de marché. Des lettres d'intention étaient datées de plusieurs jours avant la date limite et, selon l'information obtenue de l'un des représentants, celles-ci pouvaient être ouvertes au fur et à mesure de leur réception.

72 La SIQ n'a pas établi de mesures de contrôle lui permettant de s'assurer que les lettres d'intention d'achat et les offres d'achat avaient été reçues dans les délais fixés. Cette situation est particulièrement préoccupante en ce qui concerne Place Québec étant donné que l'information disponible à propos de la lettre d'intention de l'acquéreur finalement retenu démontre qu'elle aurait été transmise après l'heure limite.

## Sélection des acheteurs

73 Dans un marché de libre concurrence, plus l'entité reçoit de propositions, plus les probabilités d'obtenir un meilleur prix augmentent. Il s'avère donc important, dans un contexte de sollicitation de lettres d'intention, de ne pas éliminer trop rapidement des acquéreurs potentiels.

74 Le processus de sélection utilisé a eu pour effet de limiter sans justifications le nombre d'acheteurs potentiels, ce qui a réduit du même coup la concurrence et donc n'a pas favorisé la réalisation de la meilleure transaction.

75 Plusieurs acheteurs ont déposé des lettres d'intention pour acquérir l'un des trois immeubles. Le tableau 3 présente la valeur de l'offre la plus élevée par immeuble par rapport à celle de l'offre la plus basse retenue, ainsi que le nombre d'offres retenues et non retenues. L'annexe 2 présente le détail des offres reçues pour chacun des immeubles ainsi que la valeur limite entre les offres retenues et celles qui ne l'ont pas été.

**Tableau 3** Détail des offres reçues par lettre d'intention d'achat

	Place Québec	500, boulevard René-Lévesque Ouest	Édifice J.-A.-Tardif
Offres reçues	15	15	9
Offres non retenues	11	11	7
<b>Offres retenues</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>
Offre la plus élevée retenue	45 M\$	101 M\$	85 M\$
Offre la moins élevée retenue	40 M\$	99 M\$	84 M\$
<b>Écart</b>	<b>5 M\$</b>	<b>2 M\$</b>	<b>1 M\$</b>
<b>Pourcentage d'écart</b>	<b>11 %</b>	<b>2 %</b>	<b>1 %</b>
<b>Offres non retenues ayant un écart de moins de 11 % avec l'offre la plus élevée</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>4</b>

76 Dans les trois cas, les offres retenues sont celles qui présentaient les prix les plus élevés, cependant certaines lettres d'intention n'ont pas été retenues malgré un prix s'approchant du meilleur prix proposé, et ce, sans justifications.

77 Notons que l'écart entre la moins élevée des offres retenues et la meilleure offre varie significativement pour Place Québec comparativement aux deux autres immeubles.

78 Par exemple, si un écart de 5 millions de dollars pour la sélection des acheteurs du J.-A.-Tardif avait été accepté, comme pour Place Québec, deux offres supplémentaires de 80 et de 80,5 millions de dollars auraient été retenues en plus de celles de 84 et de 85 millions de dollars.

79 De même, si la SIQ avait appliqué un écart de prix de 11 % lors de la sélection des lettres d'intention pour l'édifice J.-A.-Tardif et pour le 500, boulevard René-Lévesque Ouest, comme elle l'a fait pour Place Québec, elle aurait retenu un nombre d'offres nettement supérieur, qui serait passé respectivement de 2 à 6 pour le J.-A.-Tardif et de 4 à 10 pour le 500, boulevard René-Lévesque Ouest. L'annexe 2 permet de bien illustrer ce fait.

80 En agissant comme elle l'a fait, la SIQ a restreint la concurrence, particulièrement pour le J.-A.-Tardif, pour lequel elle n'a retenu que deux acheteurs potentiels. C'est d'ailleurs le plus bas des acheteurs potentiels retenus qui a finalement acquis l'immeuble.

81 La SIQ a demandé aux acheteurs potentiels retenus après la lettre d'intention de proposer leur meilleur prix dans une offre d'achat officielle. La façon dont s'est déroulée cette étape remet encore plus en question le rejet des lettres d'intention ayant un faible écart de prix avec la meilleure offre. En effet, pour les trois immeubles, les conditions incluses dans les offres d'achat officielles que la SIQ a acceptées s'écartaient de façon importante des conditions énoncées dans les mémoires d'information confidentiels. Ainsi, des acheteurs potentiels ont été éliminés dès l'étape de la lettre d'intention pour un faible écart sans avoir eu l'occasion de considérer les conditions plus avantageuses acceptées dans les offres d'achat officielles.

82 De surcroît, les offres d'achat officielles reçues n'étaient pas comparables entre elles. À titre d'exemple, pour le 500, boulevard René-Lévesque Ouest, trois des quatre acheteurs retenus ont fait une offre d'achat : deux offres présentaient un prix d'achat qui se basait essentiellement sur les conditions de vente énoncées dans le mémoire d'information confidentiel ; la plus élevée des deux était de 117,5 millions. L'acheteur retenu a, quant à lui, présenté l'offre la plus élevée, soit 125 millions de dollars, mais celle-ci était conditionnelle à un bail de 20 ans, plutôt que de 15 ans, dont les taux de loyer des 5 dernières années devaient être au taux du marché.

## Négociations avec les acheteurs

### Portrait des immeubles

83 Les conditions relatives à la vente des immeubles précisaient que les immeubles devaient être vendus aux risques et périls de l'acheteur sans garantie ou engagement de la SIQ notamment en regard de l'état de l'immeuble et des baux. Les acheteurs devaient effectuer leur propre vérification diligente et, s'ils n'étaient pas satisfaits de celle-ci, ils pouvaient soit demander que les correctifs soient apportés, soit acheter l'immeuble avec les déficiences relevées ou encore retirer leur offre.

84 Même si la SIQ connaissait certaines déficiences notables de l'état physique des immeubles, elle a choisi de divulguer de l'information plus précise sur cet aspect uniquement à l'étape des négociations exclusives avec les acheteurs. De plus, elle n'a pas démontré qu'elle avait une connaissance suffisamment précise des coûts relatifs à la correction des déficiences relevées avant de conclure la vente.

85 En effet, dès la mise en vente des immeubles, la SIQ mandatait l'intermédiaire de marché pour l'octroi de contrats de services professionnels en matière environnementale, en ingénierie et en architecture afin de mieux connaître l'état des immeubles à vendre.

86 En procédant de cette façon, la SIQ évitait d'appliquer ses règles en matière d'octroi de contrats. Par ailleurs, une commission de 15 % de la valeur des contrats a été versée à l'intermédiaire de marché.

87 Nous exposons ci-dessous, pour chacun des immeubles, la valeur des déficiences relevées par les firmes d'experts mandatées par l'intermédiaire de marché et celles exposées à la SIQ par les acheteurs lors de leur vérification diligente. Ces déficiences concernaient notamment des questions d'architecture, d'ingénierie et d'environnement.

<b>Immeuble</b>	<b>Valeur des déficiences</b>
Place Québec	<p>SIQ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Travaux d'architecture : aucune évaluation</li> <li>■ Travaux d'ingénierie : 3,4 millions de dollars</li> <li>■ Travaux en matière environnementale : 200 000 dollars</li> </ul> <p>Acheteur</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Évaluation globale de 12 à 32 millions de dollars</li> </ul>
500, boulevard René-Lévesque Ouest	<p>SIQ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Travaux d'architecture : 1,3 million de dollars</li> <li>■ Travaux d'ingénierie : 10,5 millions de dollars</li> <li>■ Travaux en matière environnementale : état adéquat</li> </ul> <p>Acheteur</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Évaluation globale de 19 millions de dollars, dont des travaux de 13,6 millions à faire à court et moyen terme</li> </ul>
Édifce J.-A.-Tardif	<p>SIQ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Travaux d'architecture : évaluation des travaux mais non de leurs coûts</li> <li>■ Travaux d'ingénierie : 1,5 million de dollars</li> <li>■ Travaux en matière environnementale : 2 millions de dollars</li> </ul> <p>Acheteur</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Évaluation non terminée au moment de la vente</li> </ul>

Source : SIQ.

88 Les vérifications diligentes effectuées par les acheteurs pour le 500, boulevard René-Lévesque Ouest et pour Place Québec indiquent des déficiences beaucoup plus importantes que celles recensées par la SIQ.

89 Plutôt que de s'entendre avec les acheteurs sur le coût des déficiences, la SIQ a introduit une clause dans les baux stipulant que les réparations majeures futures seraient à sa charge.

### Clause pour les réparations majeures

---

90 Afin d'éviter de réduire les prix de vente, la SIQ a ajouté une clause dans les baux stipulant que les réparations majeures futures seraient à sa charge; cependant, elle n'a fixé aucune balise quant à la nature et à la valeur des travaux à réaliser et n'a pas prévu de mécanismes d'approbation avant leur réalisation.

91 En cours de vérification diligente du 500, boulevard René-Lévesque Ouest, l'acheteur a demandé une réduction du prix de vente de 13,5 millions de dollars, ce qui correspondait environ aux travaux de réparation majeurs à effectuer à court ou moyen terme selon son évaluation. La SIQ a refusé de réduire le prix de vente, mais en contrepartie a notamment accepté l'ajout d'une clause au bail stipulant que les réparations majeures futures seraient à sa charge. Elle a également accepté d'inclure cette clause au bail de l'édifice J.-A.-Tardif.

92 En procédant ainsi, les risques relatifs aux déficiences de l'immeuble lui ont été entièrement transférés. D'ailleurs, avec une telle clause en main, l'acheteur du 500, boulevard René-Lévesque Ouest n'a pas finalisé l'évaluation des coûts liés aux déficiences de l'édifice J.-A.-Tardif avant l'achat. Cette façon de procéder a également permis de réduire les délais pour que la vente soit conclue avant le 31 mars 2008.

93 Puisque l'évaluation de l'acheteur du J.-A.-Tardif n'a pas été finalisée, la décision de la SIQ de prendre en charge les réparations futures de cet immeuble ne reposait pas sur une évaluation complète des coûts pour corriger les déficiences relevées.

94 En ce qui concerne Place Québec, l'acheteur a réduit son prix de 55 millions à 45 millions de dollars sans que ses motivations aient fait l'objet d'une analyse approfondie à la SIQ. Même si elles découlaient notamment de travaux de réparation majeurs à réaliser, la SIQ a accepté à la fois de réduire le prix de vente et d'inclure dans le bail la clause de remboursement des réparations majeures futures.

95 À la Société, une clause prévoyant le remboursement de réparations majeures n'est pas courante dans les baux. Cependant, ce genre de clause n'est pas non plus inusitée, puisqu'on en trouve couramment dans le marché immobilier privé. Toutefois, étant donné que la Société allait assumer une part importante des dépenses, elle se devait d'exercer un contrôle quant à la nature et à la valeur des travaux qui lui seraient facturés.

96 Pour Place Québec et pour le 500, boulevard René-Lévesque Ouest, la Société n'a pas remis en question la nature et la valeur des travaux à effectuer sur les immeubles selon les acheteurs; les écarts entre les évaluations des acheteurs et celles de la SIQ n'ont pas été conciliés.

97 La SIQ n'a fixé aucune balise quant à la nature et à la valeur des travaux à réaliser. Par ailleurs, la clause de remboursement des réparations majeures permettait aux nouveaux propriétaires d'effectuer, sans limites, tous les travaux de réparation majeurs de nature structurale ou non ainsi que toutes les améliorations, modifications ou rénovations aux immeubles et à certains équipements sans obtenir au préalable l'accord de la SIQ.

98 À la fin de septembre 2014, les propriétaires du 500, boulevard René-Lévesque Ouest et du J.-A.-Tardif avaient réclamé à la SQI 34,1 millions de dollars en vertu de cette clause. La Société a acquitté des factures totalisant 13,7 millions. Elle a contesté des réclamations d'une valeur d'environ 20,4 millions pour des travaux majeurs réalisés principalement sur une partie de l'immeuble du J.-A.-Tardif qu'elle n'occupait pas.

99 Pour le 500, boulevard René-Lévesque Ouest, en 2008 l'acheteur avait estimé qu'il y avait des travaux d'une valeur de 13,6 millions de dollars à réaliser à l'intérieur de 5 ans. En 2014, soit 6 ans plus tard, il avait réalisé des travaux d'une valeur de 5,4 millions, soit moins de la moitié de la valeur estimée en 2008.

100 À la suite d'une entente avec les propriétaires de ces deux immeubles, la SQI a notamment accepté en septembre 2014 de prolonger ses deux baux pour 10 ans, soit jusqu'en 2038, en échange de l'annulation de cette clause, d'une quittance quant aux sommes réclamées et de l'engagement des propriétaires à effectuer, avant la fin de septembre 2016, des travaux majeurs sur les immeubles pour une valeur de 17,5 millions de dollars. Or, pour le 500, boulevard René-Lévesque Ouest, la Société a accepté que l'échéance des travaux de réparation de la toiture soit reportée à 2019. De plus, elle a permis que de l'équipement qui devait être remplacé au coût d'un million de dollars fasse plutôt l'objet d'une réfection de 180 000 dollars.

101 Quant au propriétaire de Place Québec, celui-ci a réclamé 7,9 millions de dollars en vertu de cette clause. La SQI a déjà remboursé certains des travaux, cependant elle en conteste d'autres et, en date de septembre 2017, il n'y a pas eu d'entente à cet égard.

### Déroulement des négociations

---

102 Les négociations se sont déroulées dans un environnement défavorable à la SIQ, ce qui a contribué aux nombreuses concessions financières faites aux acheteurs.

---

103 Après différents reports, la date limite pour terminer les vérifications diligentes sur l'état des immeubles a été fixée au 16 février 2008. La SIQ n'a consenti aucun autre report ; elle a d'ailleurs insisté à plusieurs reprises auprès des acheteurs pour que la vente des immeubles soit conclue avant le 31 mars 2008, date de la fin de l'exercice financier du gouvernement.

104 Selon la documentation consultée et plusieurs acteurs que nous avons rencontrés, la date du 31 mars 2008 constituait une date butoir pour la finalisation de la vente.

105 Dans un contexte d'échéance serrée, la SIQ n'a pas pris le temps requis pour faire une analyse rigoureuse des différentes demandes des acheteurs avant de les accepter. Nous n'avons retracé aucune justification ni analyse des incidences financières à long terme des changements apportés aux baux à la suite de certaines demandes qui peuvent être remises en question. Voici des exemples de ces modifications aux baux :

- La SIQ a accepté de payer des frais pour la gestion des immeubles alors que cela n'était pas prévu dans les mémoires d'information confidentiels.
- La SIQ remboursera aux nouveaux propriétaires une dépense d'amortissement pour des rénovations majeures qu'elle a elle-même déjà acquittées. Elle leur remboursera donc annuellement une dépense pour laquelle ils n'encourent aucun déboursé. De plus, cette dépense est indexée annuellement en fonction d'un indice de prix à la consommation pour deux des trois immeubles.
- En ce qui a trait aux édifices J.-A.-Tardif et 500, boulevard René-Lévesque Ouest, la SIQ a notamment accepté une demande d'augmentation de loyer de 1 dollar et de 2 dollars par pied carré, selon l'immeuble, sur 20 ans, sans avoir revu les analyses financières de l'acheteur sous-tendant le bien-fondé de ces demandes.

106 En 2012, même si la SIQ connaissait les conditions désavantageuses des baux, elle a loué un peu plus de 1 200 mètres carrés additionnels au 500, boulevard René-Lévesque Ouest aux mêmes conditions locatives qu'en 2008. Cette location répondait à une demande d'un ministère qui, de surcroît, y a emménagé un organisme non gouvernemental.

107 Par ailleurs, l'analyse de la correspondance adressée à l'intermédiaire de marché, pendant la période de négociations exclusives, par l'acheteur de Place Québec et par les acheteurs du 500, boulevard René-Lévesque Ouest et du J.-A.-Tardif démontre qu'ils ont demandé des modifications aux baux dont plusieurs comportaient des libellés identiques, et ce, à plusieurs reprises.

108 L'audit n'a pas permis de déterminer la provenance de l'information qui a pu leur être fournie à cet égard. Toutefois, l'accès à certains renseignements a pu leur permettre de coordonner leurs demandes et ainsi contribuer à renforcer leur pouvoir de négociation auprès de la SIQ.

## Solde de prix de vente

Le solde de prix de vente constitue la différence entre le prix demandé par le vendeur et la somme versée par l'acheteur.

109 Lorsque la Société vend des immeubles, une de ses exigences est d'être payée comptant ; il n'est pas dans ses habitudes de financer les acheteurs en accordant des **soldes de prix de vente**.

110 D'ailleurs, les acheteurs des immeubles devaient fournir une preuve de leur solvabilité démontrant leur capacité à déboursier la somme totale du prix offert.

111 La SIQ a autorisé aux acheteurs des soldes de prix de vente représentant 80 % de la valeur totale des transactions, ce qui allait à l'encontre des modalités déterminées.

112 Au cours du mois de mars 2008, soit quelques jours après l'autorisation des ventes par le conseil d'administration, les acheteurs ont informé la Société qu'ils ne seraient pas en mesure d'acquitter le montant total dû en date de la signature des actes de vente, comme prévu.

113 La SIQ n'a pas voulu annuler les ventes et recommencer le processus, ce qui aurait eu comme conséquence de les reporter après le 31 mars. Elle a donc accepté de consentir des soldes de prix de vente de 211,9 millions de dollars avant la signature des contrats et des baux.

114 Afin de garantir ces soldes de prix de vente, une clause d'annulation de la vente a été ajoutée dans les actes de vente. Cette clause prévoyait qu'en cas de défaut de paiement, la Société pouvait notamment demander l'annulation des ventes et ainsi reprendre les immeubles, tout en conservant les acomptes reçus.

115 Les acheteurs devaient rembourser les soldes de prix de vente dans les six mois suivant les transactions, soit avant le 30 septembre 2008. En août 2008, les acheteurs des trois immeubles ont informé la SIQ qu'ils ne rembourseraient pas leur solde de prix de vente pour le 30 septembre.

116 Au cours de la période couverte par les soldes de prix de vente (de mars 2008 à juillet 2009), il y a eu plusieurs défauts de paiement. En effet, les membres du conseil d'administration ont résolu à plusieurs reprises d'exiger des acheteurs qu'ils fassent des versements en capital ; certains d'entre eux n'ont pas été effectués.

117 Dans ce contexte, l'exécution des procédures relatives à la clause d'annulation de la vente aurait permis d'annuler les baux afférents. Ainsi, la SIQ n'aurait pas eu à assumer l'impact négatif des clauses atypiques figurant dans ces baux. D'ailleurs, au cours de cette période, la SIQ remettait en question certaines conditions désavantageuses des baux du 500, boulevard René-Lévesque Ouest et du J.-A.-Tardif, notamment le remboursement de dépenses d'amortissement et de frais de gestion.

118 Cependant, des membres du conseil d'administration de l'époque nous ont indiqué que leurs résolutions visaient à s'assurer que les acheteurs remboursent les soldes de prix de vente ; il n'était pas de leur volonté de reprendre les immeubles.

## Résultats des ventes

119 Selon l'information obtenue des acheteurs, l'état des immeubles ne justifiait pas le prix qu'ils avaient offert. Cependant, comme expliqué précédemment, plutôt que de s'entendre avant la vente sur les travaux à réaliser, les deux parties ont mené beaucoup de négociations qui ont conduit à des modifications importantes aux conditions associées à la vente.

120 Nous avons procédé à une évaluation financière des principaux changements apportés aux conditions de vente énoncées dans les mémoires d'information confidentiels.

121 La SIQ a fait des concessions financières aux acheteurs pour une valeur estimative de 59,6 millions de dollars par rapport aux conditions énoncées dans les mémoires d'information confidentiels. L'importance de ces concessions a altéré le fonctionnement du marché de libre concurrence étant donné que les autres acheteurs potentiels n'ont pas pu évaluer l'incidence de ces concessions sur la valeur des immeubles et en tenir compte dans leur offre.

122 Les concessions d'une valeur estimative de 59,6 millions de dollars faites par la SIQ ont permis aux acheteurs, non seulement de récupérer le montant de la hausse du prix de vente de 41 millions, mais également d'accroître leurs revenus ou de réaliser des économies concernant les frais de gestion de leur immeuble d'un montant estimé de 18,6 millions par rapport aux conditions initiales. Le tableau 4 présente le sommaire de la situation.

**Tableau 4** Sommaire de l'évaluation de l'impact financier des modifications aux conditions de vente (en millions de dollars)

	Place Québec	500, boulevard René-Lévesque Ouest	Édifice J.-A.-Tardif	Total
Prix de vente	45,0	125,0	95,0	<b>265,0</b>
Offre initiale dans la lettre d'intention	40,0	100,0	84,0	<b>224,0</b>
<b>Augmentation du prix de vente</b>	<b>5,0</b>	<b>25,0</b>	<b>11,0</b>	<b>41,0</b>
Coûts additionnels pour la SIQ (tableau 5)	7,6	25,3	18,0	<b>50,9</b>
Économies potentielles pour les acheteurs (tableau 6)	0,5	2,4	2,1	<b>5,0</b>
Baisse subséquente du prix de vente à la suite du non-respect d'une condition	3,7	–	–	<b>3,7</b>
Ajout de la clause de réparations majeures	n.d.	n.d.	n.d.	<b>n.d.</b>
<b>Concessions financières estimées</b>	<b>11,8</b>	<b>27,7</b>	<b>20,1</b>	<b>59,6</b>
<b>Excédent des concessions financières estimées sur l'augmentation du prix de vente</b>	<b>6,8</b>	<b>2,7</b>	<b>9,1</b>	<b>18,6</b>

123 Ce sommaire exclut les sommes versées ou à être versées par la Société pour des travaux de réparation majeurs effectués par les propriétaires. Cependant, l'ajout de la clause de réparations majeures aux baux constitue une concession financière additionnelle importante par rapport aux conditions de vente énoncées dans les mémoires d'information confidentiels, puisqu'avec la clause en vigueur, le risque lié à l'état de l'immeuble est entièrement transféré à la SIQ plutôt qu'au nouveau propriétaire.

### Coûts additionnels pour la Société

124 Pour la SIQ, des coûts additionnels importants résultent des modifications aux conditions de vente énoncées dans les mémoires d'information confidentiels. En effet, elle a accepté d'accroître le coût des loyers prévus aux baux et de payer certaines dépenses pour un montant estimé à 50,9 millions de dollars (tableau 5).

**Tableau 5** Évaluation des coûts additionnels pour la Société immobilière du Québec des modifications aux conditions de vente (en millions de dollars)

	Place Québec	500, boulevard René-Lévesque Ouest	Édifice J.-A.-Tardif	Total
<b>Hausse du loyer</b>				
Taux de location	3,0	13,9	7,5	<b>24,4</b>
Frais de gestion <sup>1</sup>	1,8	10,5	8,1	<b>20,4</b>
Amortissement et frais de conservation <sup>1</sup>	0,1	0,9	2,4	<b>3,4</b>
<b>Déboursés non prévus</b>	2,7	–	–	<b>2,7</b>
<b>Total</b>	<b>7,6</b>	<b>25,3</b>	<b>18,0</b>	<b>50,9</b>

1. Ces coûts sont calculés selon le pourcentage d'occupation des immeubles par la SIQ.

### Taux de location

125 Selon la période visée, les taux de location payés par la Société aux acheteurs des trois immeubles ont été augmentés de 20,7 % à 40,8 % comparativement aux données présentées dans les mémoires d'information confidentiels. L'augmentation des taux a engendré des coûts additionnels de loyer de 24,4 millions de dollars.

### Frais de gestion

126 Au départ, la SIQ ne prévoyait pas rembourser les frais de gestion des immeubles aux propriétaires. Pour le J.-A.-Tardif et le 500, boulevard René-Lévesque Ouest, ces frais représentent une dépense de 5 % des revenus annuels bruts générés par l'immeuble. Ils ont été mis à jour à la fin de la première année d'exploitation du nouveau propriétaire et seront indexés annuellement selon un indice de prix à la consommation pendant 20 ans ; ils ont ainsi augmenté d'environ 325 000 dollars par an.

127 Quant à Place Québec, le bail prévoyait que les frais de gestion seraient remboursables au propriétaire sur la même base que le contrat de gestion le liant au gestionnaire de l'immeuble. Ceux-ci sont également de 5 % des revenus annuels bruts.

128 Les coûts additionnels engendrés par l'ajout de frais de gestion dans les frais d'exploitation remboursables pour les trois immeubles s'élèvent à 20,4 millions de dollars.

### **Amortissement et frais de conservation**

129 Les renseignements financiers présentés dans le mémoire d'information confidentiel de chacun des immeubles comportaient une dépense d'amortissement à titre de frais d'exploitation qui serait remboursée aux acheteurs pour un montant total de 1 028 324 dollars pour l'année 2008 (170 000 dollars pour Place Québec, 561 500 dollars pour le J.-A.-Tardif et 296 824 dollars pour le 500, boulevard René-Lévesque Ouest). Ces montants correspondaient à des dépenses passées et par conséquent ne constituaient pas un déboursé réel pour les nouveaux propriétaires.

130 Pour le 500, boulevard René-Lévesque Ouest et le J.-A.-Tardif, ce montant sera indexé annuellement selon un indice de prix à la consommation pendant 20 ans, alors que, pour Place Québec, le montant total à rembourser a été limité au solde non amorti du coût des réparations majeures au moment de la vente.

131 De plus, pour le 500, boulevard René-Lévesque Ouest, la Société s'engageait également à rembourser une seconde dépense de 100 000 dollars annuellement pour des frais de conservation de l'immeuble.

132 Il est inhabituel d'inscrire des dépenses de cette nature à titre de frais remboursables puisqu'il ne s'agit pas de déboursés pour le propriétaire. Cependant, puisque cette information était accessible à tous les acheteurs potentiels, ceux-ci ont pu prendre en considération ce montant dans la détermination de leur offre. Nous n'avons donc pas considéré cet élément comme une concession. Toutefois, au moment où la SIQ a accepté de prolonger ses baux de 5 ou de 10 ans, selon l'immeuble, elle a maintenu ces paiements pour la période de location ajoutée. Nous avons donc estimé un coût additionnel sur les sommes à verser par la SIQ pendant cette période supplémentaire. Ce coût représente 3,4 millions de dollars.

### **Déboursés non prévus**

133 Au cours des négociations exclusives, certaines conditions demandées par l'acheteur de Place Québec ont entraîné des déboursés additionnels pour la SIQ de 2,7 millions de dollars.

134 En effet, la SIQ a dû déboursier 2,5 millions de dollars pour acquérir la portion des droits aériens détenus en copropriété avec la Ville de Québec, droits qu'elle a remis au nouvel acheteur. De plus, elle a assumé des dépenses de 189 000 dollars pour annuler le contrat de gestion du stationnement en vigueur.

### **Économies potentielles pour les acheteurs**

135 Des modifications apportées à la clause de rétrocession et le financement des soldes de prix de vente occasionneront des économies potentielles pour les acheteurs d'une valeur estimée de 5,0 millions de dollars. Comme mentionné précédemment, ces économies potentielles n'étaient pas connues par l'ensemble des acheteurs intéressés. Le tableau 6 présente le détail de ces économies potentielles.

**Tableau 6 Économies potentielles pour les acheteurs (en millions de dollars)**

	Place Québec	500, boulevard René-Lévesque Ouest	Édifice J.-A.-Tardif	Total
Clause de rétrocession	0,2	1,7	1,7	3,6
Taux d'intérêt	0,3	0,7	0,4	1,4
<b>Total</b>	<b>0,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,1</b>	<b>5,0</b>

### Clause de rétrocession

136 Les baux signés par la SIQ concurremment avec la signature des actes de vente sont de 20 ans. Or, les baux prévus au départ étaient de 10 ans pour deux immeubles et de 15 ans pour le troisième.

137 Les conditions prévues dans les mémoires d'information confidentiels des trois immeubles permettaient à la SIQ de rétrocéder 20 % des locaux loués sans frais supplémentaires, et ce, selon l'immeuble, à partir de la sixième ou de la septième année du bail. Cette clause permettait ainsi à la SIQ de retourner rapidement des locaux rendus vacants aux propriétaires et ainsi de diminuer ses coûts de location.

138 Or, la clause figurant aux baux des trois immeubles permet à la SIQ de rétrocéder seulement 15 % des locaux loués, soit, selon l'immeuble, 10 % à compter de la 10<sup>e</sup> ou de la 13<sup>e</sup> année, et 5 % supplémentaires à compter de la 15<sup>e</sup> ou de la 18<sup>e</sup> année.

139 Ainsi, la SIQ peut retourner au propriétaire une superficie plus petite que celle prévue dans les mémoires d'information confidentiels, et ce, moins rapidement que prévu.

140 Le report de la rétrocession de locaux permet aux acheteurs d'éviter des frais de recherche de nouveaux locataires. Ces frais sont composés des commissions qui auraient été versées aux courtiers immobiliers pour la recherche de nouveaux locataires et des dépenses qu'aurait assumées le propriétaire, selon les pratiques commerciales en usage, pour aménager les locaux en vue d'attirer de futurs locataires. Nous évaluons à 3,6 millions de dollars les économies potentielles pour les acheteurs de la modification de la clause de rétrocession.

### Taux d'intérêt

141 Les conditions de vente exigeaient que le prix de vente soit payé comptant. La SIQ a finalement consenti des prêts variant de 12 à 16 mois aux acheteurs. Pour les 6 premiers mois, ces prêts portaient intérêt à 5,5 % ou à 6 %, selon l'immeuble. Ces taux étaient inférieurs au taux offert à un acheteur privé par une institution financière durant cette période. En effet, en mars 2008, le taux préférentiel des banques était d'environ 5,25 %. Une prime de risque de 2,0 % a été ajoutée pour estimer l'avantage consenti, ce qui représentait un taux d'intérêt de 7,25 %. En bénéficiant d'un taux de 5,5 % ou de 6 %, les acheteurs ont pu économiser 1,4 million de dollars en frais d'intérêt.

## Baisse subséquente du prix de vente à la suite du non-respect d'une condition

142 Pour Place Québec, les conditions de vente prévoyaient que la Société du Centre des congrès de Québec (SCCQ) rachète ou loue au nouveau propriétaire une superficie minimale de 50 000 pieds carrés dans Place Québec, et ce, dans un délai de 18 mois suivant la vente. Or, la SIQ n'avait aucun contrôle sur le respect de cet échéancier ; le propriétaire de Place Québec ou la SCCQ pouvait refuser une quelconque entente. Aucune entente n'étant intervenue entre la SCCQ et le nouveau propriétaire dans les délais fixés, le prix de vente a été diminué de 3,7 millions de dollars en 2012.

## Gouvernance

143 Les administrateurs de sociétés publiques sont responsables de surveiller les actions de la direction afin de s'assurer de la saine gestion des fonds publics. De manière à minimiser les risques que des décisions portant sur des transactions majeures affectent négativement les résultats financiers des sociétés, le conseil d'administration doit faire preuve de diligence et de prudence en s'assurant d'obtenir toute l'information nécessaire et en temps opportun pour prendre des décisions éclairées.

144 Compte tenu de la valeur des immeubles vendus, la directive en vigueur à la SIQ prévoyait que les ventes devaient être autorisées par son conseil d'administration.

145 Le conseil d'administration a autorisé la vente des trois immeubles sur la base d'une information insuffisante ou erronée et que la haute direction ne lui a pas toujours fournie en temps opportun.

146 Au cours de la démarche de vente, le conseil a reçu une information limitée si on considère l'importance des sommes en cause. Il a été tenu informé notamment du degré d'avancement des travaux et du respect des échéanciers ainsi que du nombre d'acheteurs potentiels à la suite du dépôt des lettres d'intention et des offres d'achat. Cependant, pendant la démarche de vente, plusieurs renseignements importants ne lui ont pas été transmis.

147 Pour ces trois immeubles, le conseil n'a pas été informé de la valeur des offres reçues ni des modifications importantes apportées aux clauses standards des baux, notamment de la valeur financière de ces modifications. Pour le 500, boulevard René-Lévesque Ouest et le J.-A.-Tardif, la valeur des déficiences relevées à la suite de la vérification diligente des acheteurs n'a pas non plus été présentée au conseil.

148 Il est à noter que pour Place Québec un procès-verbal mentionne que la valeur des offres reçues n'a pas été transmise au conseil volontairement sous prétexte de ne pas divulguer des renseignements privilégiés qui risqueraient de nuire au déroulement du processus de vente.

149 Cela était injustifié. D'une part, les membres du conseil d'administration sont tenus à la confidentialité et, d'autre part, il était difficile pour ces derniers de bien jouer leur rôle de surveillance des fonds publics sans l'information complète.

## Autorisation de la vente

150 Le procès-verbal de la réunion du 20 février 2008 indique que les membres du conseil d'administration ont alors autorisé à l'unanimité les transactions de vente et de location des trois immeubles.

151 Plusieurs documents relatifs aux transactions de vente ont été remis aux membres du conseil séance tenante. Ceux-ci comportaient plusieurs données financières portant notamment sur les prix de vente, les demandes des acheteurs, la durée des baux, la clause de rétrocession, les taux de location et la clause de réparations majeures. Compte tenu de la complexité et de l'ampleur de l'information qui leur a été remise, les membres du conseil n'ont pas disposé d'un délai suffisant pour l'analyser avant d'autoriser les transactions et, le cas échéant, exiger des renseignements additionnels de manière à prendre une décision éclairée.

152 De plus, les membres du conseil n'ont eu aucun véritable suivi de l'évolution de la situation à partir du moment où ils ont autorisé la mise en vente des immeubles. Notamment, il aurait été nécessaire de leur présenter une analyse comparative de la situation de départ et de la situation finale, afin qu'ils puissent apprécier, entre autres, tous les changements apportés aux clauses des baux. Par exemple, les nouvelles dépenses qui se sont ajoutées aux loyers payés par la SIQ, dont le remboursement des frais de gestion, n'ont pas été divulguées au conseil.

153 Par ailleurs, de l'information importante transmise au conseil pour lui permettre d'apprécier le résultat de la vente était inexacte. La documentation déposée au conseil pour le J.-A.-Tardif et le 500, boulevard René-Lévesque Ouest mentionnait qu'en ce qui concernait la clause de réparations majeures, l'approbation de la SIQ serait requise pour le choix et le coût des travaux pouvant être effectués par le propriétaire. Pourtant, au moment de fournir cette information au conseil, la SIQ avait déjà informé les acheteurs qu'elle acceptait la clause de réparations majeures qui ne prévoit pas l'approbation préalable de la Société.

154 De même, pour Place Québec, le taux des frais d'exploitation et celui des taxes qui ont été présentés au conseil étaient sous-évalués de 23,8% et de 15,1% respectivement. Les taux de taxes présentés au conseil pour le J.-A.-Tardif et le 500, boulevard René-Lévesque Ouest étaient, eux, sous-évalués de 26,9% et de 100,9% respectivement.

155 Le conseil d'administration n'a pas usé de toute la prudence requise compte tenu de l'impact financier important de transactions de cette envergure et de cette nature, et ce, surtout lorsqu'il a décidé de vendre les immeubles et lorsqu'il a autorisé les transactions de vente.

156 La vente des trois immeubles était d'une envergure exceptionnelle pour la SIQ. De plus, étant donné que les analyses financières qui lui avaient été présentées démontraient qu'il n'était pas avantageux à long terme de vendre deux des trois immeubles, le conseil aurait dû obtenir un avis gouvernemental afin de confirmer l'intention énoncée précédemment dans le budget, ce qu'il n'a pas fait. Comme mentionné précédemment, ce n'est pas parce que le gouvernement n'avait pas déterminé les limites en dehors desquelles son approbation était nécessaire que la SIQ devait considérer avoir toute la latitude nécessaire pour agir par elle-même.

157 Comme nous l'avons déjà indiqué, le conseil a obtenu peu d'information au cours du processus de vente, ce qui ne lui a pas permis de jouer adéquatement son rôle de surveillance. Pourtant, nous n'avons pas relevé dans les procès-verbaux de l'époque des questions ou des objections de membres du conseil sur le fait que des renseignements ne leur étaient pas divulgués.

158 De plus, avant d'autoriser la vente des immeubles le 20 février 2008, les membres du conseil n'ont pas exigé d'obtenir un délai suffisant pour analyser la documentation complexe et volumineuse déposée séance tenante. Ils ont tout de même autorisé les transactions à l'unanimité.

159 Par ailleurs, au moment de mettre les immeubles en vente, le conseil n'a pas pris en compte les objectifs énoncés aux parlementaires quelques mois plus tôt, particulièrement celui de pouvoir rétrocéder rapidement les locaux sur un horizon de 10 ou de 15 ans.

160 Au contraire, au moment d'autoriser les ventes, le 20 février 2008, le conseil a autorisé des baux de 20 ans et l'emménagement d'effectifs du MTQ au 500, boulevard René-Lévesque Ouest. Le taux d'occupation prévu de la SIQ dans cet immeuble passait alors de 75% à plus de 93%. Or, cet immeuble était vendu par la SIQ parce qu'il n'était pas dans sa mission de louer des locaux à des locataires privés. Cette incohérence n'a pourtant pas été relevée, et le bien-fondé de la vente de cet immeuble n'a pas non plus été remis en question.

## 2.2 Autres ventes d'immeubles

161 Dans cette section, nous présentons les résultats de nos travaux à l'égard de transactions de vente d'autres immeubles effectuées entre janvier 2003 et mars 2017. Rappelons que la Société n'a pas effectué d'autres transactions de vente d'immeubles avec les entreprises de M. Georges Gantcheff que celles traitées dans la section précédente et qu'elle n'a vendu aucun immeuble à une entreprise de M. Marc Bibeau.

162 Le sommaire des ventes d'immeubles qui ont fait l'objet de nos travaux est présenté ci-dessous.

Entité	Adresse de l'immeuble	Date de la vente	Prix de vente (\$)	Mode d'aliénation	Région administrative
SIQ	1750, boulevard de la Concorde Est	2003-01-14	859 265	Gré à gré	Laval
SIQ	2026, boulevard René-Lévesque Ouest	2004-09-30	800 000	Intermédiaire de marché	Capitale-Nationale
SIQ	4499, avenue de l'Esplanade	2006-12-21	1 059 100	Gré à gré	Montréal
SIQ	625 et 725, boulevard Henri-Bourassa Ouest	2008-12-02	7 107 000	Intermédiaire de marché	Montréal
SIQ	4715, boulevard Pierre-Bertrand	2009-11-06	9 180 000	Intermédiaire de marché	Capitale-Nationale
SIQ	186-186A, boulevard Laurier	2012-08-20	1 600 000	Appel d'offres public	Chaudière-Appalaches
SIQ	1733, rue Berri	2013-07-12	45 500 000	Intermédiaire de marché	Montréal
SQI	1200, route de l'Église	2016-05-04	34 100 000	Intermédiaire de marché	Capitale-Nationale
SQI	125, rue Sherbrooke Ouest	2016-09-13	444 221	Gré à gré	Montréal
SQI	3460, rue Saint-Urbain	2016-11-18	954 000	Appel d'offres public	Montréal
<b>Valeur totale des ventes examinées<sup>1</sup></b>			<b>101 603 586</b>		

1. Le total des ventes effectuées par la SIQ est de 66,1 millions de dollars; il est de 35,5 millions pour la SQI.

163 Dans le but de départager les transactions de vente d'immeubles effectuées par la SIQ et par la SQI, nous présentons le résultat de nos travaux en deux parties. La première porte sur les transactions de la SIQ, réalisées entre janvier 2003 et novembre 2013, et la deuxième, sur les transactions de la SQI, conclues après novembre 2013.

## De janvier 2003 à novembre 2013

164 Pour la période de janvier 2003 à novembre 2013, nos travaux ont porté sur sept transactions de vente qui ont totalisé plus de 66 millions de dollars. Si on exclut les trois transactions examinées dans la section 2.1, le total des ventes d'immeubles de la SIQ pendant cette période s'est élevé à 85,2 millions de dollars.

165 Il est important de mentionner que, pour certaines de ces sept transactions de vente, notamment les plus anciennes, des documents n'étaient pas disponibles pour nous permettre de couvrir tous les volets de notre analyse.

166 Par exemple, des demandes d'octroi de contrats, des factures et des rapports environnementaux liés à des travaux d'arpenteurs, d'évaluateurs agréés et de caractérisation environnementale notamment n'ont pu être retracés dans certains dossiers. Pour d'autres, ce sont des documents concernant l'intermédiaire de marché, comme l'engagement à la confidentialité ou le rapport sur le travail effectué, qui manquaient. Enfin, des documents qui avaient été déposés au conseil d'administration n'ont pas été retracés.

167 Malgré ces limitations, nos travaux nous ont permis de déterminer certaines faiblesses à l'égard des ventes. Elles concernent principalement l'autorisation des transactions de vente par le conseil d'administration et l'encadrement de l'intermédiaire de marché.

### Autorisation des transactions par le conseil d'administration

168 La directive de la SIQ qui encadrait l'aliénation d'immeubles pendant les années 2003 à 2013 précisait que tout contrat d'aliénation de 500 000 dollars et plus ne pouvait être conclu sans l'autorisation du conseil d'administration. Pour trois des sept transactions analysées, des actions non conformes à cette directive ont été observées.

169 Le prix de vente de deux immeubles a été revu à la baisse sans l'autorisation du conseil d'administration. De plus, l'autorisation du conseil à l'égard d'une transaction de vente n'a pu être retracée.

### 1750, boulevard de la Concorde Est

170 Le conseil d'administration de la SIQ avait autorisé en 1994 la vente de l'immeuble sis au 1750, boulevard de la Concorde Est, à Laval, à son locataire de l'époque, pour la somme d'un million de dollars. Cette vente ne s'est cependant pas concrétisée. En 1997, soit à la fin de son bail de 5 ans, le locataire a plutôt signé une **convention d'emphytéose** de 10 ans, d'une valeur de 1,34 million de dollars. Cette convention permettait à l'emphytéote (le locataire) de se porter acquéreur de l'immeuble à la fin des 10 ans de son bail pour la somme d'un dollar. L'autorisation de cette convention par le conseil d'administration n'a pas été retracée.

Une emphytéose est une entente de longue durée, soit d'au plus 100 ans.

171 Deux autres ventes d'immeubles ont fait l'objet d'une baisse de prix après que le conseil a eu autorisé leur prix de vente.

### 4499, avenue de l'Esplanade

172 En septembre 2005, lors d'une réunion du conseil, le président-directeur général a informé les membres que le 4499, avenue de l'Esplanade, à Montréal, était à vendre, et que le ministère de la Culture et des Communications semblait prêt à financer partiellement un organisme culturel qui voulait s'en porter acquéreur. Il suggérait que l'immeuble soit vendu à cet organisme au prix de l'évaluation municipale.

173 Même si les règles de la SIQ indiquaient qu'elle aurait dû procéder par appel d'offres public, en août 2006 le conseil a autorisé la vente de l'immeuble de gré à gré au prix de 1 134 100 dollars, soit au montant de l'évaluation municipale. Il était précisé dans la demande présentée au conseil que l'immeuble était vendu « tel quel, sans garantie légale ».

174 Or, le 15 décembre 2006, soit six jours avant la signature de l'acte de vente, la SIQ a accordé à l'acquéreur une baisse de prix de 75 000 dollars à titre de compensation totale et finale pour payer des coûts éventuels de désamiantage. Cette baisse de prix n'a pas fait l'objet d'une autorisation du conseil. Notons que la présence d'amiante n'avait pas été mentionnée dans la demande d'autorisation présentée au conseil en août 2006, et ce, même si la SIQ détenait un rapport sur la présence d'amiante dans l'immeuble datant du 11 juillet 2006.

### 4715, boulevard Pierre-Bertrand

175 La baisse de prix accordée lors de la vente du 4715, boulevard Pierre-Bertrand, à Québec, s'est effectuée de façon similaire à celle décrite précédemment, c'est-à-dire que le prix a été ajusté à la baisse après que le conseil a eu autorisé le prix de vente.

176 En effet, le 27 mai 2009, le conseil d'administration a autorisé la vente de l'immeuble au prix de 9,25 millions de dollars. En juillet 2009, une réduction de prix de 70 000 dollars a été accordée sans qu'elle ait fait l'objet d'une autorisation du conseil.

## Démarche de vente

### Intermédiaire de marché

177 La SIQ a eu recours aux services d'intermédiaires de marché afin de solliciter le marché pour quatre des sept transactions examinées, soit celles du 2026, boulevard René-Lévesque Ouest et du 4715, boulevard Pierre-Bertrand, à Québec, et celles du 625-725, boulevard Henri-Bourassa Ouest et du 1733, rue Berri (îlot Voyageur), à Montréal.

178 La SIQ n'a pas bien encadré l'appel public de propositions d'achat pour deux immeubles analysés pour lesquels elle a eu recours à un intermédiaire de marché.

179 Pour le 4715, boulevard Pierre-Bertrand et le 625-725, boulevard Henri-Bourassa Ouest, les lettres d'intention et les offres d'achat pouvaient être transmises par courrier, par télécopieur ou par courriel à l'intermédiaire de marché. Ainsi, l'intermédiaire de marché a pu avoir accès à de l'information sur les prix offerts, le nom des soumissionnaires et les conditions d'achat avant la date limite de dépôt des offres d'achat, ce qui a présenté un risque de divulgation de renseignements confidentiels susceptibles de favoriser un acheteur.

180 Il n'y a eu aucune instruction à l'égard de la réception des lettres d'intention et des offres d'achat, et de leur conservation jusqu'à la date limite de dépôt des offres. De plus, rien n'encadrerait l'ouverture des lettres d'intention et des offres d'achat.

181 Il est à noter que pour l'îlot Voyageur, dont la vente a été conclue plus récemment, en juillet 2013, l'ouverture des lettres d'intention s'est faite en présence de deux personnes, dont un représentant de la SIQ.

182 Pour deux immeubles, soit le 625-725, boulevard Henri-Bourassa Ouest et le 2026, boulevard René-Lévesque Ouest, l'information contenue au dossier ne nous a pas permis d'apprécier le travail effectué par l'intermédiaire de marché. Par exemple, pour la vente du 625-725, boulevard Henri-Bourassa Ouest, nous n'avons pas retracé toutes les offres d'achat reçues.

### Décision de vendre

183 Le dossier de la vente des immeubles sis au 186-186A, boulevard Laurier, à Laurier-Station, ne contenait pas tous les coûts nécessaires à son analyse.

184 Au cours du processus d'aliénation d'un de ces immeubles, la SIQ a constaté que son système d'aqueduc et d'égout communiquait avec celui de l'autre immeuble, qu'elle désirait conserver étant donné qu'il était occupé par des employés d'un ministère.

185 La Société a estimé que les coûts de raccordement pour rendre autonome l'immeuble dont elle voulait se départir étaient considérables et que ces frais ne seraient pas récupérés lors de la vente. Elle a donc décidé de vendre les deux immeubles et de devenir locataire de l'immeuble qui logeait les employés du ministère. Or, aucune analyse des frais de raccordement n'a été effectuée. D'ailleurs, la demande d'autorisation de la vente présentée au conseil mentionnait uniquement qu'en raison des coûts de raccordement élevés, il était justifié de vendre les deux immeubles, sans faire une quelconque démonstration des coûts.

## De novembre 2013 à mars 2017

186 Pour la période de novembre 2013 à mars 2017, nos travaux ont porté sur les façons de faire en matière d'aliénation d'immeubles à la SQI depuis sa création en novembre 2013 à la suite de la fusion de la Société immobilière du Québec et d'Infrastructure Québec.

187 Nous avons analysé la vente de trois immeubles totalisant près de 35,5 millions de dollars, sur des ventes totales de 71 millions pour cette période. Il s'agit de l'immeuble Louis-Philippe-Pigeon, situé au 1200, route de l'Église, à Québec, d'une parcelle de terrain du 125, rue Sherbrooke Ouest, à Montréal, et du 3460, rue Saint-Urbain, à Montréal (studio Ernest-Cormier).

188 Des améliorations demeurent nécessaires concernant la planification immobilière à long terme ainsi que l'application rigoureuse de certains éléments de la démarche de vente de la Société.

## Planification immobilière

189 La SQI a entre autres pour mission de développer, de maintenir et de gérer un parc immobilier qui répond aux besoins des organismes publics qu'elle sert. Pour répondre à ces besoins, elle gère un important parc immobilier d'une superficie de plus de 3,1 millions de mètres carrés répartie dans plus de 1 000 immeubles. Entre 2000 et 2017, cette superficie s'est accrue de 22 %.

190 Les **immeubles spécialisés** représentent 42 % de cette superficie, alors que les immeubles de bureaux en représentent 54 % ; l'autre portion est attribuable aux entrepôts. Les immeubles de bureaux sont répartis dans 58 immeubles appartenant à la SQI (28,4 % de la superficie) et 518 immeubles dans lesquels elle loue des locaux (71,6 % de la superficie).

Les palais de justice, les centres de transport et les établissements de détention sont des exemples d'immeubles spécialisés qui font partie du parc immobilier de la SQI.

191 Avec un parc immobilier de cette envergure, une stratégie immobilière assortie d'une planification à long terme s'impose. Cette planification doit permettre à la Société de déterminer la composition optimale de son parc pour répondre aux besoins des ministères et organismes dans une perspective économique à long terme.

192 Elle devrait tenir compte des besoins en locaux des ministères et organismes qu'elle sert à court, moyen et long terme, afin de déterminer la superficie requise pour chacune des régions, particulièrement pour les plus importantes (Québec et Montréal), et tenir compte des locaux disponibles, tant en propriété qu'en location, afin de combler ces besoins.

193 La SQI n'a pas élaboré de planification à long terme comprenant, d'une part, les besoins de ses clients et, d'autre part, la composition optimale de son parc immobilier pour répondre à ces besoins. D'ailleurs, la vente récente de l'immeuble Louis-Philippe-Pigeon ne s'appuyait pas sur une telle planification, elle visait uniquement une entrée de fonds à court terme afin de combler un déficit budgétaire, sans considération de son impact financier à long terme.

194 Pour les locaux loués, la SQI recueille de l'information sur les besoins des ministères et organismes en fonction de la fin des baux. Quant aux locaux lui appartenant, il n'y a aucun processus officiel de collecte d'information sur les besoins des ministères et organismes. Ainsi, la Société n'a pas le portrait global des besoins en locaux à moyen et long terme.

195 Le recensement annuel des besoins de l'ensemble de sa clientèle ainsi que l'obtention de projections quinquennales lui permettraient de dresser un portrait détaillé des besoins en locaux sur plusieurs années.

196 La SQI est à élaborer une stratégie immobilière visant à orienter les choix de localisation des ministères et organismes et à optimiser l'utilisation des locaux occupés. Cette stratégie doit contenir des critères permettant une analyse des possibilités d'achat ou de location selon chaque occasion d'affaires. En date de septembre 2017, elle était en cours d'élaboration.

197 Une planification immobilière globale et à long terme aurait été d'une grande utilité dans la décision prise en 2016 de vendre l'immeuble Louis-Philippe-Pigeon.

198 En effet, l'édifice Louis-Philippe-Pigeon loge des ministères et organismes depuis 1977. En février 2012, étant donné l'âge et la condition du bâtiment, la SIQ prévoyait effectuer d'importants travaux de mise aux normes, de rénovation et d'aménagement totalisant 29,2 millions de dollars, travaux qui n'ont finalement pas été amorcés.

199 En septembre 2015, plutôt que de procéder aux rénovations prévues, la SQI a mis l'immeuble en vente. La transaction incluait un bail entre l'acheteur et la SQI en vertu duquel elle louerait la quasi-totalité de l'immeuble pour 20 ans. Selon l'information obtenue, la vente visait à combler un déficit budgétaire et cet immeuble a été choisi considérant son potentiel de générer un gain comptable important.

200 Bien que nous ayons retracé, dans les procès-verbaux de certaines réunions du conseil et du comité de vérification, des discussions sur le fait que cet immeuble était vendu pour combler un déficit budgétaire, nous n'avons pas retracé cette information dans la demande d'autorisation déposée au conseil d'administration, même si c'était la raison principale de la vente.

201 La SQI n'a pas fait d'analyse financière détaillée pour quantifier les coûts additionnels que représenterait pour elle la location. De plus, en l'absence d'une planification globale et à long terme, elle n'est pas en mesure de démontrer comment la vente de cet immeuble occupé entièrement par des fonctionnaires et situé dans un secteur recherché s'inscrivait dans une stratégie à long terme et était avantageuse pour le gouvernement.

202 En outre, comme mentionné précédemment, étant donné l'impact à long terme d'une telle transaction, la SQI aurait dû, par prudence, obtenir une approbation officielle du gouvernement avant de vendre l'immeuble, ou du moins une confirmation que ses dirigeants avaient toute la latitude pour agir par eux-mêmes pour une transaction de cette envergure.

## Démarche de vente

203 Au cours de la période 2013-2017, les pratiques ont évolué et certaines règles ont été précisées.

204 Ces règles comprennent notamment des exigences à l'égard de l'évaluation de la valeur marchande de l'immeuble, de l'utilisation des documents normalisés, telle l'obligation de remplir une orientation immobilière, et de la participation de différentes directions de la SQI à l'élaboration des demandes d'autorisation de vente d'immeubles adressées au conseil d'administration, le cas échéant.

205 L'orientation immobilière peut, lorsqu'elle est bien remplie en temps opportun, permettre aux personnes prenant part à la démarche de vente d'immeubles d'exposer notamment les faits concernant une vente et ses justifications. C'est aussi une façon pour la Société de s'assurer que son expertise interne est mise à profit dans l'analyse des transactions, ce qui s'avère nécessaire depuis les expériences de vente des trois immeubles en mars 2008, dont il a été question dans la section 2.1.

206 Par ailleurs, en mai 2015, la SQI a mis en place une procédure précisant les étapes d'une vente ainsi que les documents à produire.

207 Également, pour les transactions jugées importantes, la SQI obtient l'opinion d'une firme privée quant au respect de son processus de vente avant leur autorisation par le conseil d'administration.

208 Des améliorations significatives ont été apportées à la démarche de vente d'immeubles au cours des dernières années. L'application de cette démarche nécessite cependant d'être renforcée, notamment en ce qui concerne l'utilisation de l'orientation immobilière, l'évaluation de la valeur marchande des immeubles et l'autorisation des transactions.

209 Les règles d'encadrement mises en place par la SQI pour la vente d'immeubles devraient, si elles sont appliquées de façon rigoureuse, lui permettre de réduire ses risques financiers. Elle n'a toutefois pas encore mis en œuvre de mécanismes d'assurance qualité pour s'assurer du respect de ses directives. En l'absence de tels mécanismes, nous avons constaté certains manquements à l'égard de la démarche de vente des trois immeubles sélectionnés.

### **Édifice Louis-Philippe-Pigeon**

210 Il n'y a eu aucune évaluation de la valeur marchande de l'édifice Louis-Philippe-Pigeon avant sa vente. Pour le reste, la SQI a suivi sa démarche de vente. Elle a retenu les services d'un intermédiaire de marché à la suite d'un appel d'offres public. L'ouverture des lettres d'intention et des offres d'achat a été effectuée en présence de représentants de l'intermédiaire de marché et de la SQI ainsi que d'un observateur indépendant.

211 Sur les recommandations d'un comité mis en place pour suivre les différentes étapes de la démarche, l'intermédiaire de marché a relancé cinq des six acheteurs potentiels ayant déposé les offres les plus élevées. Après une seconde ronde, l'acheteur ayant effectué l'offre la plus élevée a été retenu. Par ailleurs, une firme privée a examiné la démarche de vente et a conclu qu'elle était adéquate.

### **3460, rue Saint-Urbain**

212 La vente de l'immeuble connu sous le nom de studio Ernest-Cormier n'a pas été bien planifiée. L'immeuble a été mis en vente, car le ministère qui l'occupait avait indiqué qu'il n'en avait plus besoin. Selon sa procédure, la SQI devait l'offrir dans un premier temps à des organismes publics. Elle l'a offert au ministère qui le louait jusqu'à ce jour même s'il avait déclaré ne plus en avoir besoin. Elle l'a également proposé à une ville, qui a décliné l'offre. L'immeuble n'a pas été offert à d'autres organismes publics, même s'il avait une valeur patrimoniale et historique.

213 De plus, la SQI a mis en vente le studio Ernest-Cormier sans que tous les documents utiles pour faire une bonne évaluation aient été mis à la disposition des acheteurs potentiels en temps opportun. Par ailleurs, une orientation immobilière était au dossier, mais elle n'était pas remplie entièrement.

214 Le 1<sup>er</sup> octobre 2015, la SQI a lancé un appel d'offres public basé sur le prix uniquement. À différents moments, entre novembre 2015 et mars 2016, la SQI a ajouté des addendas au dossier d'appel d'offres pour fournir différents renseignements sur l'immeuble aux acheteurs potentiels, par exemple des documents ayant trait à la caractérisation environnementale du sol relativement à l'enlèvement du réservoir souterrain et le certificat de localisation de l'immeuble. En avril 2016, la journée même de l'ouverture prévue des soumissions, la SQI a reporté l'ouverture à la suite de la demande d'un organisme qui désirait l'acquérir pour lui redonner son caractère original d'atelier.

215 Finalement, une ouverture publique des soumissions a eu lieu le 31 mai 2016. La SQI a reçu six offres, dont cinq étaient conformes et acceptables. L'offre de l'organisme pour lequel l'ouverture avait été reportée a été rejetée, car elle comprenait une condition. L'immeuble a été vendu au plus haut soumissionnaire, au prix de 954 000 dollars, en novembre 2016.

### **125, rue Sherbrooke Ouest**

216 La vente d'une parcelle de terrain du 125, rue Sherbrooke Ouest à l'Université Laval n'a pas suivi la démarche de vente normale. En effet, la transaction a été effectuée sans analyse ni recommandation des professionnels de la SQI, en temps opportun.

217 Cette vente a été effectuée de gré à gré. En mars 2010, l'université a offert 300 000 dollars pour cette parcelle de terrain de 5 620 pieds carrés. Cette offre a été acheminée au président-directeur général de la SIQ de l'époque, qui l'a traitée directement.

218 En avril 2010, il a présenté la demande au conseil en indiquant qu'il n'y avait pas d'intérêt pour la Société à conserver cette parcelle de terrain. Celle-ci a été évaluée par une firme privée à 850 000 dollars alors que son évaluation municipale se chiffrait à près de 450 000 dollars.

219 Le conseil d'administration a refusé de vendre le terrain au prix offert, mais a autorisé la vente au montant de l'évaluation municipale. La vente était assortie de certaines conditions, qui visaient à s'assurer que l'université ne disposerait pas du terrain, ou de l'immeuble, dans le cas où elle en construirait un, pendant une période de cinq ans après son acquisition.

220 En juin 2010, le président-directeur général a accepté la demande de l'Université Laval d'ajouter une autre condition à la vente. Cette condition rendait les conditions exigées par le conseil non applicables dans le cas où le terrain était vendu à un tiers pour qu'il construise un établissement d'enseignement qui serait occupé par l'université, en vertu d'un contrat de location à long terme. Or, l'ajout de cette condition n'a jamais reçu l'autorisation du conseil.

221 La transaction s'est finalement conclue en septembre 2016 au montant de 444 221 dollars pour une parcelle de terrain de 4 330 pieds carrés. Lors de nos travaux, en avril 2017, nous n'avons pas trouvé d'orientation immobilière au dossier permettant de justifier le bien-fondé de cette vente. D'ailleurs, nous avons retracé un questionnement d'experts internes à cet effet.

222 Par ailleurs, des dons ont aussi été accordés à la fondation de l'université sans que les politiques en vigueur aient été respectées. En effet, la Société s'est engagée, en décembre 2011, à verser un don de 200 000 dollars sur 5 ans pour la mise sur pied d'un centre de formation en développement durable et le soutien aux fonds de bourse pour la relève scientifique et pour l'architecture. Selon la politique en vigueur à cette époque, les demandes de don devaient être analysées par la direction des communications de la Société. Si, après analyse, cette dernière formulait une recommandation favorable, elle l'acheminait au président-directeur général pour décision finale. Or, le don a été octroyé par ce dernier sans que la direction des communications ait effectué l'analyse de la demande.

223 En janvier 2017, la SQI a octroyé un autre don, de 75 000 dollars sur 3 ans, à la fondation pour soutenir le centre de formation en développement durable. La politique actuellement en vigueur mentionne que les dons de 25 000 dollars et plus doivent être autorisés par le conseil d'administration. Or, le président-directeur général a approuvé la demande de don sans obtenir au préalable l'autorisation du conseil.

## Recommandations

224 Les recommandations suivantes s'adressent à la Société québécoise des infrastructures.

- 1** Obtenir des précisions du gouvernement quant à la latitude qu'elle possède pour les transactions immobilières, notamment quant aux limites financières au-delà desquelles elle ne peut pas effectuer de ventes d'immeubles sans l'approbation gouvernementale.
- 2** Établir une stratégie permettant d'atteindre la composition optimale de son parc immobilier (locaux en propriété ou en location) sur la base des besoins de locaux à court et à long terme des ministères et organismes.
- 3** S'assurer que les décisions de vente reposent sur une planification immobilière à long terme ainsi que sur des analyses rigoureuses et complètes qui prennent en compte notamment l'impact financier à long terme.
- 4** Développer des mécanismes de contrôle afin de respecter rigoureusement la démarche de vente en place, notamment quant à la documentation et aux approbations requises.

# Commentaires de l'entité auditée

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

## Commentaires de la Société québécoise des infrastructures

« La Société québécoise des infrastructures (ci-après la Société) accueille favorablement les recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec et y donnera suite.

« Tel que souligné par le Vérificateur général, la Société a apporté des améliorations significatives à la démarche de vente d'immeubles au cours des dernières années.

« Les pratiques de la Société ont évolué de façon importante, tant au plan de la rigueur que de l'intégrité, afin d'encadrer davantage les activités relatives à sa mission d'expert immobilier.

« À ce titre, et de façon non exhaustive, mentionnons notamment :

- la participation de l'expertise des différentes directions de la Société à l'élaboration des demandes d'autorisation adressées au Conseil d'administration;
- l'utilisation de documents normalisés tels que l'orientation immobilière et la promesse de vente;
- la précision des règles relatives aux exigences à l'égard de l'estimation de la valeur marchande des immeubles;
- un meilleur encadrement du courtier immobilier;
- l'accompagnement d'une firme juricomptable pour les transactions importantes;
- l'adoption d'un nouveau code d'éthique;
- la mise en place d'un registre de déclaration d'intérêts;
- l'adoption d'un profil de compétences et d'expérience des membres du conseil d'administration.

«La Société est également engagée dans d'importants travaux visant à mettre en place une nouvelle Stratégie immobilière afin d'améliorer la gestion et la planification à long terme des besoins immobiliers du gouvernement du Québec.

«Par ailleurs, la Société tient à souligner les mentions du Vérificateur général à l'effet que les experts de la Société immobilière de l'époque n'ont presque pas participé à la démarche de vente des trois immeubles en 2008, ce qui a accru la vulnérabilité de l'organisation face aux demandes des acheteurs. À plusieurs étapes des transactions, l'expertise de la SIQ n'a pas été utilisée.

«La Société est aujourd'hui composée d'une équipe pluridisciplinaire qui dispose d'une expertise unique offrant l'ensemble des services liés à la gestion de projets d'infrastructures publiques et à la gestion immobilière gouvernementale. L'amélioration continue de ses façons de faire est au cœur de ses activités.»

# Annexes et sigles

**Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux

**Annexe 2** Lettres d'intention reçues par immeuble

## Sigles

**MTQ** Ministère des Transports du Québec

**SQI** Société québécoise des infrastructures

**SIQ** Société immobilière du Québec

## Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

### Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de l'automne 2017 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*.

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

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

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que la SQI réalise la vente de ses biens immobiliers en s'appuyant sur une planification rigoureuse des besoins de locaux de ses clients, dans une perspective économique à long terme et conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La décision de vendre s'appuie sur une planification rigoureuse de l'utilisation des locaux de son parc immobilier à long terme et repose sur une analyse financière et qualitative des options possibles démontrant que cette décision est la meilleure solution à long terme pour la SQI et ses clients.</li> <li>■ La vente, y compris celle assortie d'un bail, est planifiée et réalisée conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion, notamment à l'égard : <ul style="list-style-type: none"> <li>– de la connaissance de l'état du bien mis en vente ;</li> <li>– du choix du mode d'appel à la concurrence ;</li> <li>– de la sélection des acquéreurs potentiels ;</li> <li>– de l'attribution du contrat ;</li> <li>– de la gestion et du suivi des clauses contractuelles.</li> </ul> </li> <li>■ Les mécanismes de suivi et de reddition de comptes permettent aux responsables de la Société, notamment à son conseil d'administration, d'obtenir l'information pour prendre des décisions éclairées en temps opportun.</li> </ul>
S'assurer que la SQI gère ses baux en s'appuyant sur une planification rigoureuse à long terme des besoins de locaux de ses clients, et ce, avec un objectif d'économie et en respectant la réglementation, ses règles de régie interne et les saines pratiques de gestion.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La solution proposée s'appuie sur une planification rigoureuse de l'utilisation des locaux de son parc immobilier à long terme et repose sur une analyse financière et qualitative des options possibles démontrant qu'il s'agit du meilleur choix pour la SQI et ses clients.</li> <li>■ Les baux sont conclus conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion, notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>– l'appel à la concurrence est privilégié (le recours au contrat de gré à gré est justifié, le cas échéant) ;</li> <li>– les besoins sont clairement définis et communiqués aux locataires potentiels ;</li> <li>– l'information transmise aux responsables, notamment aux membres de la haute direction et à ceux du conseil d'administration, leur permet de prendre des décisions éclairées en temps opportun ;</li> <li>– les conditions des baux sont celles communiquées aux locataires potentiels ;</li> <li>– les clauses des baux respectent les conditions du marché (les écarts sont justifiés, le cas échéant).</li> </ul> </li> <li>■ Un suivi rigoureux est effectué à l'égard des clauses des baux, principalement des clauses qui s'appliquent au loyer, à la durée du bail, à son renouvellement et aux conditions spéciales à incidence financière, ainsi qu'à l'égard des travaux d'aménagement prévus lors de la conclusion de nouveaux baux.</li> </ul>

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que la SQI gère les contrats d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction sélectionnés en respectant la réglementation, ses règles de régie interne ainsi que les saines pratiques de gestion.	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Les contrats sont conclus conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion, entre autres :<ul style="list-style-type: none"><li>– des mesures sont prises pour favoriser l'obtention du meilleur prix, notamment :<ul style="list-style-type: none"><li>• une estimation rigoureuse des travaux à accomplir est effectuée,</li><li>• les écarts entre la soumission du fournisseur et l'estimation de la Société sont justifiés ;</li></ul></li><li>– les biens et les services attendus, ainsi que les prix et les modalités de suivi sont précisés dans le contrat ;</li><li>– les approbations requises sont obtenues au moment opportun.</li></ul></li><li>■ Un suivi rigoureux des clauses contractuelles est effectué, entre autres à l'égard de la livraison des biens et des services ainsi que des coûts.</li></ul>

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

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

## Portée des travaux

Ce rapport a été achevé le 8 novembre 2017, il présente nos conclusions à l'égard du premier objectif de l'audit, qui porte sur la vente de biens immobiliers par la SIQ (de janvier 2003 à novembre 2013) et par la SQI (de novembre 2013 à mars 2017).

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de l'entité, et nous avons rencontré des membres du conseil d'administration actuel. Nous avons eu également des échanges avec d'anciens membres du conseil d'administration, présidents-directeurs généraux et gestionnaires, ainsi qu'avec des représentants d'entités ayant pris part à certaines transactions examinées.

De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information de l'entité concernant la gestion immobilière.

Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à octobre 2017. Même s'ils portent sur les ventes de biens immobiliers effectuées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et le 31 mars 2017, certains travaux peuvent avoir trait à des situations postérieures ou antérieures à cette période.

Nous avons sélectionné 13 transactions à l'aide d'un choix raisonné selon certains critères non statistiques, tels que la valeur de la transaction, la période durant laquelle la vente a été réalisée et l'acquéreur, notamment les transactions de vente effectuées avec des entreprises dont M. Georges Gantcheff est actionnaire ont été sélectionnées.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des ventes réalisées pour la période vérifiée, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

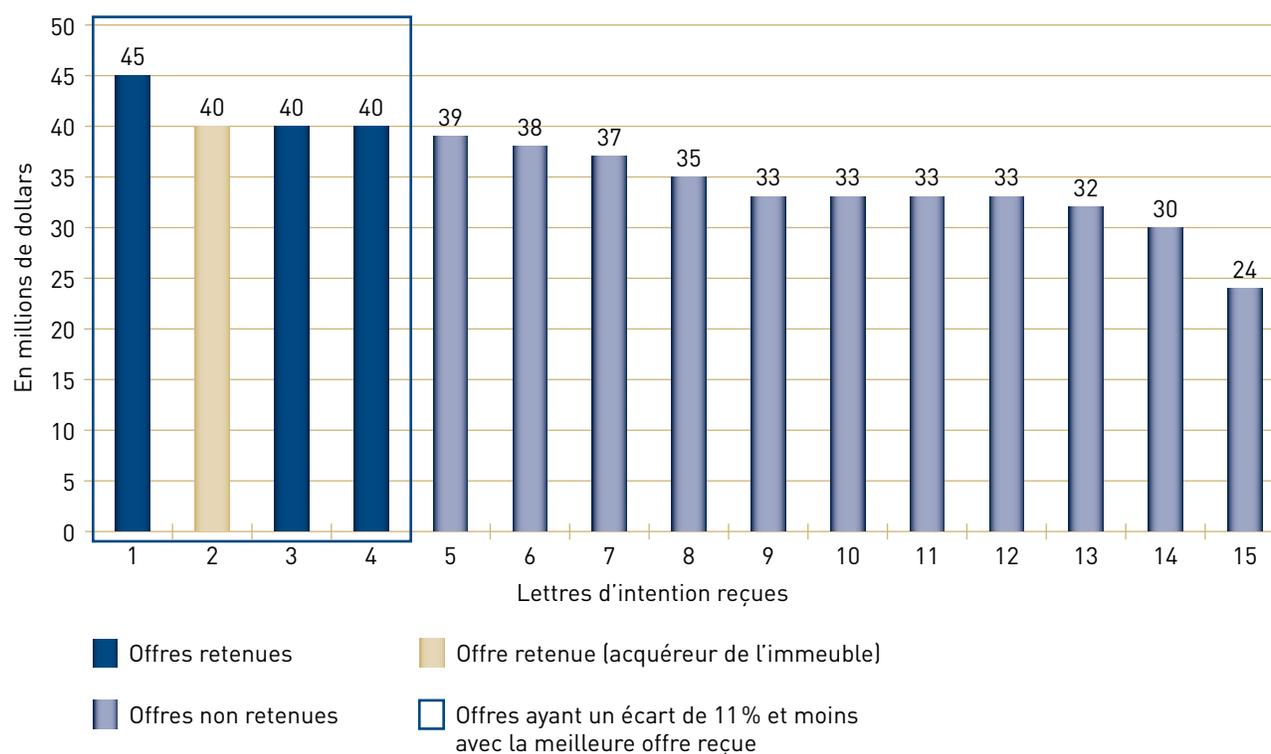
## Annexe 2 Lettres d'intention reçues par immeuble

L'information présentée dans cette annexe concerne les trois transactions de vente d'immeubles examinées dans la section 2.1. Elle fait le portrait des lettres d'intention d'achat reçues par immeuble, quant à leur nombre et à la valeur de leur offre. Elle montre les offres retenues, celles qui ne l'ont pas été et celles dont l'offre présentait un écart de moins de 11 % avec l'offre la plus élevée.

### Place Québec

La SIQ a reçu 15 lettres d'intention d'achat et elle a retenu les 4 offres les plus élevées. Comme l'illustre la figure 1, la valeur de l'offre la plus basse retenue était de 40 millions de dollars, ce qui représentait un écart de 11 % par rapport à la meilleure offre.

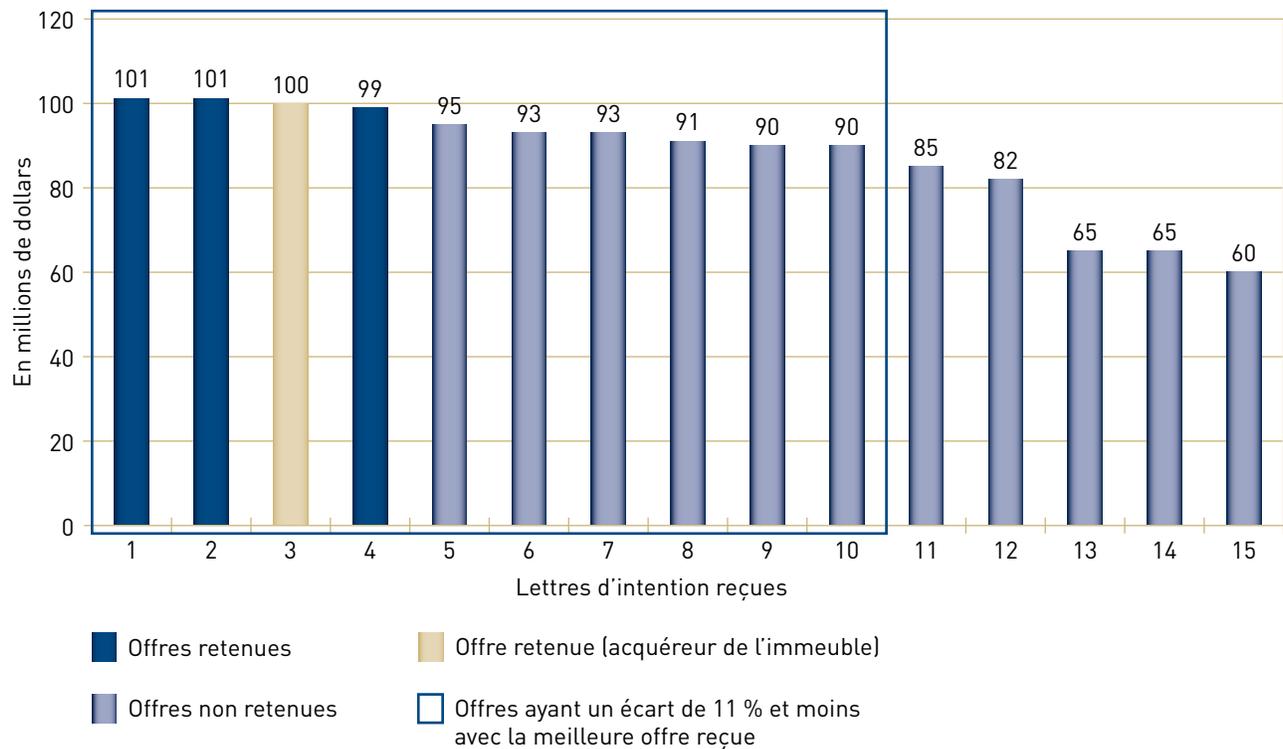
**Figure 1** Portrait des lettres d'intention d'achat pour Place Québec



## 500, boulevard René-Lévesque Ouest

La SIQ a reçu 15 lettres d'intention d'achat et elle a retenu les 4 offres les plus élevées. Comme l'illustre la figure 2, la valeur de l'offre la plus basse retenue était de 99 millions de dollars, ce qui représentait un écart de 2 % par rapport à la meilleure offre. Si un écart de 11 % entre l'offre la plus élevée et l'offre la plus basse avait été appliqué comme pour Place Québec, 6 offres supplémentaires auraient été retenues (offres 5 à 10).

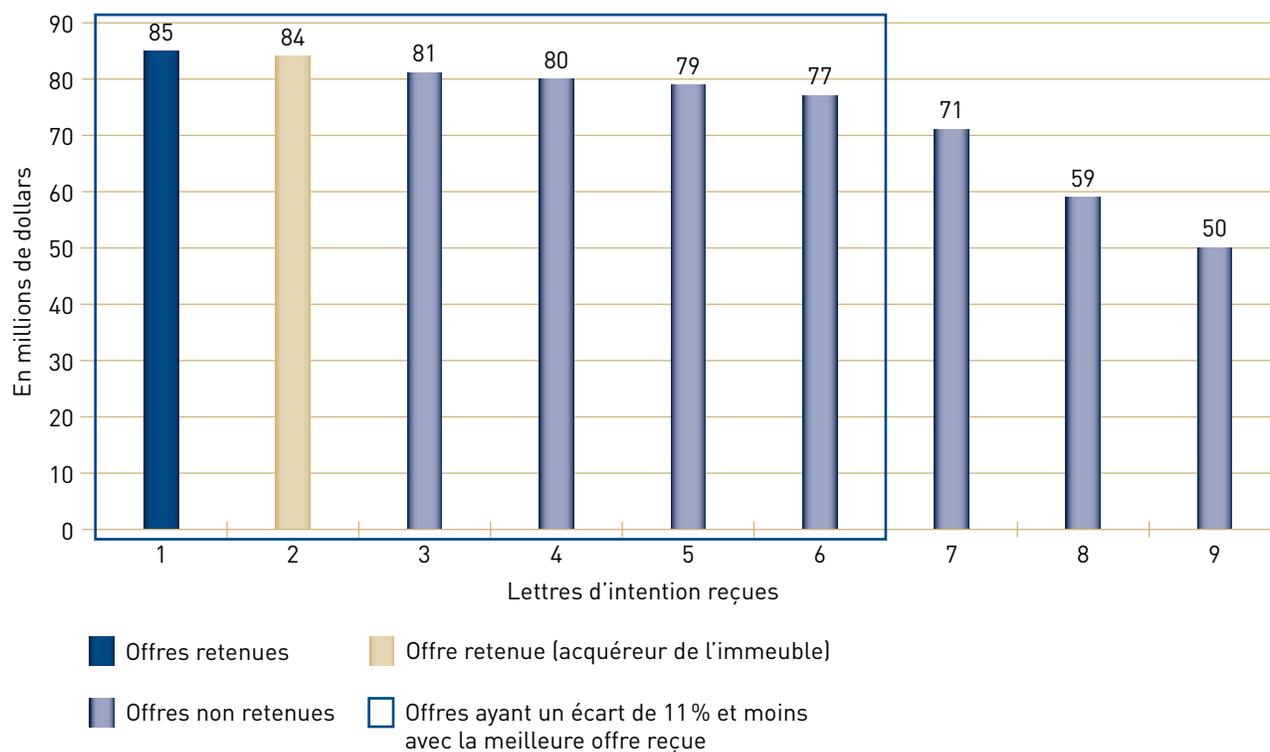
**Figure 2** Portrait des lettres d'intention d'achat pour le 500, boulevard René-Lévesque Ouest



## Édifice J.-A.-Tardif

La SIQ a reçu 9 lettres d'intention d'achat et elle a retenu les 2 offres les plus élevées. Comme l'illustre la figure 3, la valeur de l'offre la plus basse retenue était de 84 millions de dollars, ce qui représentait un écart de 1 % par rapport à la meilleure offre. Si un écart de 11 % entre l'offre la plus élevée et l'offre la plus basse avait été appliqué comme pour Place Québec, 4 offres supplémentaires auraient été retenues (offres 3 à 6).

**Figure 3** Portrait des lettres d'intention d'achat pour l'édifice J.-A.-Tardif





Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Automne 2017

Audit de performance

# Financement des commissions scolaires et gestion de leurs frais d'administration

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur  
Commission scolaire de Charlevoix  
Commission scolaire des Découvreurs  
Commission scolaire De La Jonquière  
Commission scolaire de Laval  
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île

CHAPITRE

3



# Faits saillants

## Objectifs des travaux

Le financement accordé aux commissions scolaires pour leurs dépenses de fonctionnement provient des subventions du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et de la taxe scolaire. En 2015-2016, il totalisait 10,4 milliards de dollars.

Nos travaux visaient à nous assurer que :

- les subventions du MEES et la taxe scolaire tiennent compte des besoins des commissions scolaires et favorisent une prestation de services efficiente et équitable ;
- les commissions scolaires auditées allouent des ressources financières aux établissements d'enseignement en fonction de leurs besoins et des priorités établies, tout en favorisant une prestation de services efficiente et équitable ;
- des mécanismes visant à contrôler les frais d'administration ont été mis en place par le MEES et les commissions scolaires auditées.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de nos travaux d'audit concernant le financement des commissions scolaires et la gestion de leurs frais d'administration.

---

**Plusieurs paramètres de calcul des allocations pour les services éducatifs n'ont pas été révisés et ne reflètent pas nécessairement les besoins actuels.** C'est le cas particulièrement pour les allocations liées au soutien à l'enseignement et aux autres dépenses, ainsi qu'aux ajustements aux allocations de base. Pourtant, les besoins créés par l'augmentation marquée du nombre d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, ou par les avancées technologiques ont eu un effet certain sur les méthodes d'enseignement et le coût des services éducatifs.

---

**Chaque année, le MEES révisé le financement des services éducatifs notamment pour y inclure de nouvelles mesures. Pour les trois quarts des mesures auditées, le MEES n'a pas pu démontrer que leur ajout était appuyé par une analyse de leur effet souhaité sur la réussite des élèves.** Au fil du temps, les mesures s'ajoutent les unes aux autres alors que plusieurs n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de leur efficacité ou de leur degré de complémentarité ni d'une remise en question de leur pertinence.

---

**Le MEES ne tient pas suffisamment compte des besoins et des particularités des commissions scolaires lors de l'établissement de la subvention de fonctionnement.** De plus, son adoption tardive et l'ajout de sommes en cours d'année complexifient leur planification budgétaire.

---

**La plupart des éléments à la base du calcul de la taxe scolaire n'ont pas été révisés depuis une vingtaine d'années.** Cela engendre des iniquités entre les commissions scolaires. De plus, la différence entre les taux de taxation d'une commission scolaire à l'autre crée aussi des iniquités parmi les citoyens.

---

**Le MEES utilise peu l'information financière disponible afin d'évaluer s'il doit faire des ajustements à son modèle de financement.** Il ne peut déterminer dans quelle mesure les écarts entre les situations financières des commissions scolaires sont dus à leur mode de gestion ou à son modèle de financement.

---

## Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MEES et des cinq commissions scolaires auditées : Commission scolaire de Charlevoix, Commission scolaire des Découvreurs, Commission scolaire De La Jonquière, Commission scolaire de Laval et Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île. Celles-ci sont présentées ci-contre.

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

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

### Recommandations au ministère

- 1 Actualiser les paramètres de calcul des allocations de base et des ajustements aux allocations de base, et s'assurer qu'ils permettent d'atteindre l'équité entre les commissions scolaires.**
- 2 Appuyer la décision d'introduire de nouvelles mesures ou d'effectuer des compressions par une analyse de leur effet souhaité sur la finalité recherchée, notamment sur la réussite des élèves.**
- 3 Réviser régulièrement les mesures en place afin de valider leur pertinence, leur efficacité et leur complémentarité.**
- 4 Documenter adéquatement l'évolution des règles budgétaires notamment à l'égard des paramètres de calcul et des objectifs poursuivis.**
- 5 Réviser le processus de consultation et d'adoption des règles budgétaires afin de prendre en compte adéquatement les besoins des commissions scolaires et de l'arrimer avec leur calendrier d'opération.**
- 6 Revoir les paramètres de calcul de la taxe scolaire et des allocations connexes afin d'assurer l'équité entre les citoyens et entre les commissions scolaires.**
- 7 Poursuivre le développement d'outils performants permettant d'analyser plus en profondeur les résultats financiers des commissions scolaires et les écarts observés afin de repérer et de corriger rapidement les iniquités dues au modèle de financement.**
- 8 S'assurer que l'information sur les frais d'administration des commissions scolaires est complète, comparable et disponible en temps opportun.**

### Recommandations aux commissions scolaires auditées

- 9 Produire une information sur les frais d'administration complète, comparable et conforme aux directives du ministère, notamment celle fournie aux commissaires et celle incluse dans leur rapport annuel de gestion.**
- 10 Rendre publics, comme l'exige la loi, les objectifs et les principes de répartition des ressources entre les établissements.**

### Recommandations au ministère et aux commissions scolaires auditées

- 11 S'assurer que les cours du programme d'intégration sociale de la formation générale des adultes offerts par les commissions scolaires ne s'éloignent pas de leur mission première.**
- 12 Voir à ce que tous les commissaires ainsi que les membres des comités de parents et des conseils d'établissement reçoivent la formation appropriée afin de bien assumer leur rôle. Celle-ci doit notamment inclure les connaissances sur les paramètres utilisés pour répartir les ressources entre les établissements et celles sur les services éducatifs auxquels un élève a droit.**

## Table des matières

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2 Résultats de l'audit</b>	<b>8</b>
2.1 Financement des commissions scolaires	<b>8</b>
Allocations pour les services éducatifs	
Financement pour l'organisation des services	
Équité et efficacité du modèle de financement	
Recommandations	
2.2 Gestion des ressources par les commissions scolaires	<b>27</b>
Répartition des ressources et services aux élèves	
Programme d'intégration sociale de la formation générale des adultes	
Gestion des frais d'administration	
Formation des membres des comités de gouvernance	
Recommandations	
Commentaires des entités auditées	<b>42</b>
Annexes et sigles	<b>49</b>

## Équipe

Serge Giguère  
Vérificateur général adjoint  
Maryse Fournier  
Directrice d'audit  
Étienne Côté  
Nadia Giguère  
Myriam L'Heureux  
Jean-Louis Mbadinga  
Philippe Turcot

Trois commissions scolaires ont un statut particulier, notamment parce qu'elles ne perçoivent pas de taxe scolaire et qu'elles n'ont pas été instituées en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*. Il s'agit de la Commission scolaire Crie, de la Commission scolaire Kativik et de la Commission scolaire du Littoral.

Les comités des commissions scolaires prévus par la *Loi sur l'instruction publique* sont :

- le comité de parents ;
- le conseil d'établissement ;
- le comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage ;
- le comité consultatif de transport des élèves ;
- le comité consultatif de gestion ;
- le comité de gouvernance et d'éthique ;
- le comité de vérification ;
- le comité des ressources humaines.

# 1 Mise en contexte

1 Le système d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire et secondaire québécois comprend un réseau public et un réseau privé. Le réseau public se compose de 69 commissions scolaires linguistiques et de **3 commissions scolaires à statut particulier**. Quant au réseau privé, il compte 263 établissements.

2 En 2015-2016, le gouvernement a consacré un peu plus de 9 milliards de dollars à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire, dont 8,3 milliards pour les commissions scolaires linguistiques, 273 millions pour les commissions scolaires à statut particulier et 500 millions pour les établissements d'enseignement privés.

3 Les territoires des 60 commissions scolaires francophones et des 9 commissions scolaires anglophones se superposent. Pour l'année scolaire se terminant le 30 juin 2016 (2015-2016), elles ont offert des services éducatifs à près de 1,2 million d'élèves répartis dans 2 636 établissements proposant trois types de formation : la formation générale des jeunes, la formation générale des adultes et la formation professionnelle. La formation générale des jeunes regroupe près de 90 % de l'effectif scolaire.

4 Chaque commission scolaire est administrée par un conseil des commissaires composé de 8 à 18 membres élus au suffrage universel pour une période de 4 ans, auxquels s'ajoutent 3 ou 4 représentants du comité de parents. Ce conseil doit tenir au moins 4 séances par année scolaire. Dans l'exercice de ses fonctions, il s'appuie sur une structure administrative sous l'autorité du directeur général de la commission scolaire. D'autre part, chaque commission scolaire a un pouvoir de taxation au moyen de l'impôt foncier.

5 Les commissions scolaires doivent aussi instituer un certain nombre de **comités prévus par la loi**. C'est le cas du comité de parents, qui est composé d'un représentant de chaque école, élu par l'assemblée des parents, auquel s'ajoute un représentant du comité consultatif des services aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage. On trouve aussi un conseil d'établissement pour chaque école, chaque centre de formation professionnelle et chaque centre de formation générale des adultes. Il est composé d'au plus 20 membres élus ou nommés parmi les parents d'élèves, le personnel de l'école, les élèves et des membres de la communauté.

## Rôles et responsabilités

6 Les rôles et les responsabilités dans le réseau public de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire sont partagés entre le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et les commissions scolaires. Ils sont déterminés, entre autres, par la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, ainsi que par la *Loi sur l'instruction publique* (ci-après la loi). Voici les principaux rôles et responsabilités pertinents pour notre mandat.

---

MEES	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Veiller à la qualité des services éducatifs offerts par les commissions scolaires</li><li>■ Assumer les responsabilités relatives à la programmation budgétaire et à la fiscalité scolaire</li><li>■ Établir les règles budgétaires annuelles et les paramètres d'allocation et voir à ce qu'ils permettent une répartition équitable des ressources</li><li>■ Autoriser les emprunts et attribuer les subventions</li><li>■ Établir les plans de contrôle et de vérification de l'effectif scolaire et en assurer le suivi</li><li>■ Assurer le suivi de la situation financière des commissions scolaires et produire divers indicateurs et données statistiques</li></ul>
Commissions scolaires	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Organiser, au bénéfice des personnes relevant de leur compétence, les services éducatifs prévus par la loi et par les régimes pédagogiques établis par le gouvernement</li><li>■ Veiller à ce que leurs établissements d'enseignement offrent à la communauté des services éducatifs de qualité</li><li>■ Répartir les fonds perçus équitablement entre les établissements d'enseignement en tenant compte des montants requis pour les besoins du siège social</li><li>■ Veiller à la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont elle dispose</li><li>■ Rendre des comptes au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et à la population de son territoire</li></ul>
Conseils des commissaires	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Veiller à la pertinence et à la qualité des services éducatifs</li><li>■ S'assurer de la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières</li></ul>
Comités de parents	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Donner leur avis sur la répartition des services éducatifs entre les écoles</li><li>■ Donner leur avis sur les objectifs et les principes de la répartition des revenus entre les établissements</li></ul>
Conseils d'établissement	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Informer annuellement les parents ainsi que la communauté que sert l'école des services qu'elle offre et rendre compte de leur qualité</li><li>■ Adopter le budget annuel de l'école proposé par le directeur d'école ou de centre de formation</li><li>■ Donner leur avis sur les objectifs et les principes de la répartition des revenus entre les établissements</li></ul>

---

7 En novembre 2016, la loi a été modifiée afin notamment d'accorder à tout commissaire représentant du comité de parents le droit de vote au conseil des commissaires ainsi que la possibilité d'être nommé vice-président de sa commission scolaire. De même, la loi prévoit qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2017, chaque commission scolaire institue un comité de répartition des ressources au sein duquel ses directeurs d'école et de centres de formation sont majoritaires.

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

## 2 Résultats de l'audit

9 Nos travaux se sont articulés autour de deux axes, soit le financement accordé aux 69 commissions scolaires linguistiques par le biais des allocations du MEES et de la taxe scolaire, et la gestion des ressources par ces commissions scolaires.

### 2.1 Financement des commissions scolaires

10 Le financement accordé aux commissions scolaires pour leurs dépenses de fonctionnement provient des subventions du MEES et de la taxe scolaire. À cela s'ajoutent des revenus autonomes provenant de diverses sources. Le tableau 1 présente la répartition des revenus des commissions scolaires.

**Tableau 1 Revenus des 69 commissions scolaires pour 2015-2016**

	M\$	%
Subventions de fonctionnement du MEES	8 281,9	71,7
Taxe scolaire	2 132,8	18,5
Ventes de biens et services	780,3	6,8
Autres revenus	351,4	3,0
<b>Total</b>	<b>11 546,4</b>	<b>100,0</b>

Source : MEES.

Le produit maximal de la taxe scolaire (PMT) désigne les sommes que la commission scolaire peut percevoir auprès des propriétaires d'immeubles situés sur son territoire. Ce montant, qui est révisé annuellement par un règlement du gouvernement, vise à fournir à chaque commission scolaire un financement couvrant en grande partie ses dépenses relatives à l'organisation de ses services (gestion des établissements scolaires, gestion du siège social, entretien courant des biens meubles et immeubles). Il finance aussi une partie du transport scolaire.

11 La loi prévoit que le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport établit annuellement, après consultation des commissions scolaires, des règles budgétaires qu'il soumet à l'approbation du Conseil du trésor. Ces règles déterminent les paramètres servant au calcul des subventions de fonctionnement allouées aux commissions scolaires.

12 Chaque commission scolaire fixe son taux de taxe scolaire à partir de ce qu'on appelle son **produit maximal de taxe scolaire (PMT)**. Les paramètres de calcul du PMT sont déterminés par la loi et un règlement annuel du gouvernement.

13 La figure 1 montre la répartition des revenus provenant des subventions de fonctionnement du MEES et de la taxe scolaire, qui totalisaient 10,4 milliards de dollars pour 2015-2016.

**Figure 1 Répartition des subventions de fonctionnement du ministère  
et de la taxe scolaire, pour 2015-2016 (en millions de dollars)**

<b>Allocations pour les services éducatifs : 7 057,7 I</b>			
<b>Allocations de base</b>	<b>5 895,3</b>	<b>Ajustements</b>	<b>1 162,4</b>
FGJ	4 772,3	Adaptation scolaire	867,6
FGA	357,0	Mesures d'appui	202,7
FP	766,0	Région et petits milieux	92,1
<b>Financement pour l'organisation des services : 1 729,6 II</b>			
<b>PMT</b>	<b>1 971,6</b>	<b>Allocations</b>	<b>132,9</b>
Taxe scolaire	2 132,8	<b>Compressions budgétaires</b>	<b>(374,9)</b>
Subvention de péréquation	150,4		
Portion relative au transport scolaire <sup>1</sup>	(311,6)		
<b>Transport scolaire : 606,2 III</b>			
Allocations : 294,6			
Portion provenant du PMT <sup>1</sup> : 311,6			
<b>Allocations pour les services de garde : 237,4 IV</b>			
<b>Subvention pour le service de la dette : 833,1 V</b>			
<b>Autres allocations et ajustements : (49,3) VI</b>			
<b>Total = (I + II + III + IV + V + VI) = 10 414,7</b>			

1. Les allocations pour le transport scolaire sont établies à partir de règles budgétaires spécifiques et font l'objet d'une catégorie de revenus distincte.

Source : MEES.

FGA Formation générale des adultes

FGJ Formation générale des jeunes

FP Formation professionnelle

PMT Produit maximal de la taxe scolaire

14 Nos travaux se sont concentrés sur les deux premières sources de revenus présentées dans la figure 1, soit les allocations pour les services éducatifs et le financement pour l'organisation des services. De façon générale, ces allocations sont transférables, c'est-à-dire que les commissions scolaires peuvent les utiliser aux fins qu'elles jugent appropriées pour accomplir leur mission.

15 Les subventions de fonctionnement du MEES et la taxe scolaire ne tiennent pas adéquatement compte des besoins budgétaires des commissions scolaires en fonction des objectifs gouvernementaux, et ne favorisent pas suffisamment une prestation de services efficiente et équitable.

## Allocations pour les services éducatifs

16 Les allocations pour les services éducatifs, qui s'élevaient à 7,1 milliards de dollars en 2015-2016, représentent 85% des subventions de fonctionnement accordées aux commissions scolaires. Ce financement vise à leur permettre d'assumer leurs obligations relatives aux activités éducatives dans les trois secteurs de formation que sont la formation générale des jeunes, la formation générale des adultes et la formation professionnelle.

17 Elles se composent d'abord d'allocations de base visant à couvrir le coût du personnel enseignant, celui du soutien à l'enseignement et les autres dépenses éducatives, par exemple le matériel pédagogique. Le tableau 2 donne un ordre de grandeur des allocations de base selon le type de dépenses et le secteur de formation.

**Tableau 2 Allocations de base selon le type de dépenses en 2015-2016<sup>1</sup>**  
(en millions de dollars)

Secteur	Enseignement	Soutien à l'enseignement	Autres dépenses	Total
Formation générale des jeunes	4 405,7	305,8	60,8	<b>4 772,3</b>
Formation générale des adultes	300,8	49,7	6,5	<b>357,0</b>
Formation professionnelle	587,4	70,3	108,3	<b>766,0</b>
<b>Total</b>	<b>5 293,9</b>	<b>425,8</b>	<b>175,6</b>	<b>5 895,3</b>

1. Le MEES n'a pas effectué le calcul de la répartition des allocations de base par types de dépenses pour 2015-2016. Cependant, il a effectué ce calcul pour 2017-2018. Nous avons donc réparti les allocations de 2015-2016 selon les mêmes proportions que celles de 2017-2018.

Source : MEES.

18 En plus des allocations de base, il y a des ajustements aux allocations de base, qui totalisaient 1,2 milliard de dollars en 2015-2016. Ces ajustements regroupent 63 mesures réparties en trois familles : les mesures d'adaptation scolaire, les mesures d'appui et les mesures d'aide aux régions et petits milieux. Ces mesures se sont ajoutées au fil du temps pour donner suite à un plan d'action gouvernemental ou encore pour intervenir lors de problématiques particulières. La famille Adaptation scolaire comprend deux mesures liées à l'aide aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA) qui totalisaient à elles seules 708,8 millions de dollars en 2015-2016. Le montant des 61 autres mesures variait de 17 000 dollars à 73,8 millions de dollars ; le tiers d'entre elles était de moins d'un million de dollars. La liste des mesures est présentée à l'annexe 2.

## Paramètres de calcul

19 Les règles budgétaires de fonctionnement qui servent au calcul des allocations prennent en compte de nombreux paramètres pour favoriser l'équité dans la répartition des ressources et ainsi permettre aux commissions scolaires d'offrir des services éducatifs comparables partout sur le territoire (dispersion et taille des écoles, taille de la commission scolaire et de son territoire, superficie des immeubles, **indice de défavorisation** socio-économique des différents milieux, nombre d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, nombre d'élèves par ordre d'enseignement, par programme de formation, etc.).

20 Les outils pour déterminer les allocations de base qui couvrent le coût du personnel enseignant sont appropriés. Cependant, plusieurs paramètres de calcul des allocations pour le soutien à l'enseignement et les autres dépenses ainsi que ceux des ajustements aux allocations de base n'ont pas été révisés et ne reflètent pas nécessairement les besoins actuels.

Les données relatives à la défavorisation en milieu scolaire sont calculées à l'aide de deux variables :

- l'indice du seuil de faible revenu qui correspond à la proportion des familles avec enfants dont le revenu est situé près ou sous le seuil de faible revenu ;
- l'indice de milieu socio-économique qui considère la proportion des familles avec enfants dont la mère n'a pas de diplôme, certificat ou grade, et la proportion de ménages dont les parents n'étaient pas à l'emploi durant la semaine de référence du recensement canadien.

## Allocations de base

21 Pour le calcul de la portion des allocations de base destinée à couvrir le coût du personnel enseignant, le ministère possède des outils permettant d'évaluer à la fois le nombre d'enseignants requis et le coût moyen d'un enseignant, et ce, en considérant les particularités de chacune des commissions scolaires. En effet, il prend en compte notamment :

- les conventions collectives, qui lui permettent de tenir compte du coût horaire moyen par enseignant et des particularités de chacune des commissions scolaires quant à la rémunération, dont l'expérience de l'enseignant, sa scolarité et les contributions de l'employeur ;
- les facteurs propres à l'**organisation scolaire**, comme la formation des groupes d'élèves par école, la taille des écoles et les régimes pédagogiques.

22 Cependant, plusieurs paramètres entrant dans le calcul des autres volets des allocations de base n'ont pas été revus depuis plusieurs années ou ont été modifiés sans une analyse adéquate. Pourtant, les besoins créés par l'augmentation marquée du nombre d'EHDAA ou par les avancées technologiques ont eu un effet certain sur les méthodes d'enseignement et le coût des services éducatifs. Voici les principaux problèmes relevés :

- Pour la formation générale des jeunes et la formation générale des adultes, le mode de détermination des dépenses de soutien à l'enseignement (355,5 millions de dollars) et des autres dépenses (67,3 millions) est demeuré sensiblement le même depuis très longtemps. En effet, il a été établi il y a plus de 25 ans et a seulement été indexé par la suite. Le MEES n'a pas été en mesure de nous fournir les analyses démontrant que le montant établi par élève est toujours pertinent pour répondre aux besoins actuels.

Le service de l'organisation scolaire a le mandat de soutenir les écoles dans les diverses activités administratives concernant l'effectif scolaire. Il voit notamment à :

- superviser l'admission et les inscriptions des élèves ;
- répartir l'effectif scolaire entre les écoles ;
- prévoir le nombre d'élèves en fonction de la capacité d'accueil des établissements ;
- déclarer son effectif scolaire et transmettre les résultats scolaires au MEES.

- Pour la formation professionnelle, l'évaluation des coûts pour les ressources de soutien à l'enseignement (70,3 millions en 2015-2016) remonte à près de 20 ans. Depuis, ces coûts ont seulement été indexés.
- L'évaluation des autres dépenses (ressources matérielles) de la majorité des programmes de formation professionnelle (108,3 millions en 2015-2016) remonte à plus de 10 ans. Pour quatorze pour cent des programmes, cette évaluation date même de plus de 20 ans. Les montants ont été indexés jusqu'en 2010-2011 et sont restés inchangés par la suite. Pourtant, le matériel et la technologie utilisés dans plusieurs de ces formations ont beaucoup évolué. C'est le cas par exemple du cours d'épilation, qui inclut maintenant la technologie au laser, alors que ce procédé n'était pas encore utilisé lors de la dernière évaluation, en 1992.
- En 2011-2012, le ministère a modifié le paramètre lié au taux d'abandon des élèves utilisé dans le calcul de l'allocation de base de la formation professionnelle, et ce, sans démonstration claire qu'il s'agissait d'un juste reflet de la réalité. Ce changement a eu un effet négatif de 35 millions de dollars sur le financement de ce secteur de formation pour 2015-2016.
- Le montant par élève pour les services d'accueil, de référence, de conseil et d'accompagnement en formation générale des adultes (9,1 millions en 2015-2016) est basé sur l'indice de défavorisation de 2007-2008 et sur la portion de la population âgée de 16 ans et plus sans diplôme selon le recensement de 2001.

### Ajustements aux allocations de base

<sup>23</sup> Certains paramètres de calcul des ajustements aux allocations de base, qui totalisaient 1,2 milliard de dollars en 2015-2016 (figure 1), n'ont pas été revus ou encore mis à jour durant plusieurs années :

- La mesure Aide additionnelle aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage de la famille Adaptation scolaire (600,5 millions en 2015-2016) a été établie en 2002-2003 en fonction du pourcentage d'élèves à risque et de certains facteurs de défavorisation observés à l'époque. Depuis, ces paramètres n'ont jamais été révisés.
- De 2009-2010 à 2015-2016, la mesure Réussite des élèves (Agir autrement) de la famille Mesures d'appui (34,7 millions en 2015-2016), qui vient en aide aux écoles en milieu défavorisé, était basée sur l'effectif scolaire et sur l'indice de défavorisation de 2008-2009. Même les ouvertures et les fermetures d'école au cours de cette période n'ont pas été prises en considération. En 2016-2017 et en 2017-2018, cette mesure a été mise à jour selon l'effectif le plus récent disponible et selon l'indice de défavorisation de 2009-2010 (en 2016-2017) et de 2015-2016 (en 2017-2018). Cependant, ce changement n'a été que partiel, car pour 2016-2017 seules les commissions scolaires avantagées ont vu leur allocation modifiée, tandis que pour 2017-2018 le résultat de la mise à jour n'a été appliquée qu'à la moitié du financement accordé.

## Analyses appuyant les choix budgétaires

24 Chaque année, le MEES procède à la révision des règles budgétaires pour notamment y ajouter de nouvelles mesures. Celles-ci sont soit intégrées directement aux allocations de base ou encore incluses dans les ajustements aux allocations de base.

25 Dans un contexte où les ressources sont limitées, le choix d'investir dans une nouvelle mesure doit être basé sur des analyses qui permettront de sélectionner et de mettre en place les pratiques les plus prometteuses afin de favoriser la persévérance et la réussite scolaire. On s'attendrait aussi à ce que le ministère réévalue régulièrement les mesures en place afin d'apporter les correctifs appropriés lorsqu'elles n'atteignent pas les objectifs.

26 Pour les trois quarts des mesures budgétaires auditées, le MEES n'a pas pu démontrer que leur ajout était appuyé par une analyse de leur effet souhaité sur la réussite des élèves. Au fil du temps, les mesures s'ajoutent les unes aux autres alors que plusieurs n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de leur efficacité ou de leur degré de complémentarité ni d'une remise en question de leur pertinence.

### Ajouts aux allocations de base

27 La réduction du nombre d'élèves par classe pour les groupes des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> cycles du primaire et du 1<sup>er</sup> cycle du secondaire, mesure introduite graduellement de 2009-2010 à 2013-2014, illustre bien notre constat. Cette mesure entraîne des coûts récurrents de 179 millions de dollars annuellement, sans compter les frais générés par l'ajout de locaux. À l'origine, le mémoire que le MEES a transmis au gouvernement soulignait que les effets de cette mesure sur le plan pédagogique étaient plus significatifs pour les élèves des milieux défavorisés, particulièrement en début de scolarité. Il mentionnait aussi que ses effets au secondaire étaient peu ou pas démontrés, et que, pour assurer une plus grande efficacité de cette mesure, il fallait l'accompagner d'un perfectionnement des enseignants mettant l'accent sur les méthodes adaptées aux petits groupes.

28 Pourtant, contrairement à ce qui était recommandé, la mesure a été appliquée globalement aux trois groupes visés. Depuis ce temps, aucune analyse n'a été menée par le MEES afin d'évaluer l'efficacité de la mesure, notamment au 1<sup>er</sup> cycle du secondaire, pour lequel des doutes importants étaient émis. De plus, le MEES n'est pas intervenu en ce qui concerne le perfectionnement des enseignants, lequel était pourtant jugé nécessaire pour maximiser l'efficacité de la mesure.

29 Sur le plan de la complémentarité des mesures, on note par exemple qu'il y a deux allocations pour les maternelles quatre ans en milieu défavorisé. La première, ajoutée en 1996-1997, permet d'offrir ce service à mi-temps. Vingt ans plus tard, la liste des écoles admissibles à cette mesure n'a jamais été révisée en fonction de la réalité d'aujourd'hui. La seconde, introduite en 2013-2014, permet d'ajouter des classes à temps plein. Ces deux mesures, qui poursuivent le même objectif et qui visent la même clientèle, ont des paramètres de financement différents. De plus, la mesure pour la maternelle quatre ans à temps plein n'est accessible qu'aux écoles ayant des locaux disponibles, car le MEES n'accorde pas de subvention pour en construire de nouveaux. Ce n'est donc pas nécessairement les enfants les plus défavorisés qui en bénéficient.

### **Ajouts aux ajustements aux allocations de base**

30 L'application de nouvelles mesures est généralement orientée sur les moyens plutôt que sur la finalité recherchée, soit la réussite des élèves. En effet, nous avons demandé au MEES les analyses qui appuyaient sa décision d'investir dans 21 mesures incluses dans les ajustements aux allocations de base des règles budgétaires 2015-2016. Il n'a pas été en mesure de nous fournir une analyse satisfaisante pour 16 d'entre elles (76 %). En effet, pour 7 mesures, les documents reçus étaient postérieurs à la date de la décision. Pour les 9 autres, l'estimation du budget nécessaire était absente et, même si parfois les motifs de l'intervention et les effets recherchés étaient mentionnés, les objectifs et les cibles à atteindre n'étaient pas clairement définis. Les 21 mesures que nous avons sélectionnées totalisaient 919 millions de dollars, soit 79 % du budget total des 63 mesures présentées à l'annexe 2.

31 Nous avons aussi vérifié si 20 de ces 21 mesures avaient fait l'objet d'une évaluation de leur efficacité (une mesure a été exclue parce qu'elle datait de moins de 5 ans). Les évaluations obtenues pour 8 des 20 mesures (40 %) ont été jugées insatisfaisantes. En effet, une d'entre elles remontait à plus de 15 ans, alors que les autres ne traitaient pas précisément de l'effet de la mesure ou n'en traitaient que partiellement. Cette situation est d'autant plus préoccupante du fait que 60 % des 20 mesures auditées dataient de plus de 10 ans. Par exemple, la mesure Une école montréalaise pour tous (11,5 millions en 2015-2016) n'a pas été évaluée depuis 1999-2000.

32 Par ailleurs, au cours des années, il y a eu plusieurs ajouts et fusions de mesures, ce qui rend leur suivi difficile. Comme le MEES n'a pas d'outils de suivi à cet égard, il est parfois difficile de trouver sur quelle base les mesures les plus anciennes ont été établies. Les deux mesures liées à l'aide aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage de la famille Adaptation scolaire (708,8 millions en 2015-2016) en sont un bon exemple. Elles sont constituées de la fusion de huit mesures et du transfert de divers montants qui ont été ajoutés au fil du temps depuis 2002-2003. Comme les règles budgétaires actuelles ne donnent pas suffisamment de détails sur les paramètres de répartition utilisés, nous avons dû remonter aux documents de l'époque pour en comprendre le fonctionnement.

33 Ces problèmes dans la gestion des ajustements aux allocations de base ont des conséquences de plus en plus importantes étant donné qu'avec les années la proportion de ces mesures par rapport au total des subventions de fonctionnement s'est accrue, passant de 6 % à 14 % de 2012-2013 à 2015-2016. Une mauvaise gestion de ces mesures pourrait altérer le caractère équitable des subventions du MEES par rapport aux besoins des élèves et rendre difficile le suivi des sommes investies en lien avec les objectifs recherchés.

## Processus de consultation et d'adoption des règles budgétaires

34 La loi indique que le ministre doit consulter les commissions scolaires avant de soumettre son projet de règles budgétaires à l'approbation du Conseil du trésor. Cette démarche vise notamment à bien comprendre leurs besoins respectifs et les disparités régionales afin de pouvoir considérer ces éléments de manière adéquate.

35 Le MEES ne tient pas suffisamment compte des besoins et des particularités des commissions scolaires lors de l'établissement des règles budgétaires. Il n'y a eu aucune rencontre des deux principaux comités d'échange sur l'allocation des ressources pendant un an et le délai de consultation sur le projet de règles budgétaires a considérablement diminué. De plus, l'adoption tardive des règles et l'ajout de mesures en cours d'année complexifient leur planification budgétaire.

36 En 2017-2018, le délai de consultation sur le projet de règles budgétaires a été de seulement une semaine alors qu'il a été d'environ deux semaines de 2011-2012 à 2016-2017, et même de trois semaines en 2010-2011. Depuis 2014-2015, le projet de règles est expliqué simultanément à l'ensemble des 69 commissions scolaires lors d'une conférence téléphonique d'environ 3 heures. Auparavant ces explications étaient plutôt fournies lors de rencontres tenues à Québec et à Montréal. Le délai de consultation est encore plus limité lorsque des mesures sont ajoutées en cours d'année. Par exemple, les commissions scolaires n'ont eu que la fin de semaine du 29 septembre au 3 octobre 2016 pour réagir aux amendements des règles budgétaires 2016-2017. On note aussi que de mars 2016 à mars 2017, il n'y a eu aucune rencontre des deux principaux comités d'échange sur les règles budgétaires et l'allocation des ressources. Ces comités, composés de représentants du MEES et des commissions scolaires, se rencontraient auparavant 3 à 4 fois par an, ce qui donnait aux commissions scolaires plus de possibilités de s'exprimer à cet égard.

37 Le MEES ne considère pas suffisamment la réalité et les besoins des commissions scolaires, ce qui se répercute dans certaines mesures, dont les deux mesures d'appui visant l'embauche de bibliothécaires (4,9 millions en 2015-2016). Dans un mémoire de mai 2012, l'Association des directions générales des commissions scolaires avait indiqué au MEES avoir énormément de difficulté à recruter et à maintenir en emploi des bibliothécaires. Les directeurs généraux sont d'avis que les besoins des commissions scolaires pourraient être avantageusement comblés par du personnel technique. Ils précisent avoir demandé, année après année, des assouplissements à ces mesures, sans jamais avoir obtenu de réponse. Ils soulignent aussi que le montant accordé ne couvre pas entièrement le salaire d'un bibliothécaire. En ce sens, pour une des commissions scolaires auditées, cette allocation de 39 000 dollars ne couvre environ que la moitié du montant que lui coûte une telle ressource.

38 Finalement, l'adoption tardive des règles complexifie la planification budgétaire des commissions scolaires. Par exemple, selon les conventions collectives, elles doivent s'engager quant à leur masse salariale en déposant leur plan d'effectifs en mai, mais leur subvention de fonctionnement ne leur est confirmée qu'en juin ou en juillet, avec l'approbation des règles par le Conseil du trésor.

39 C'est aussi le cas lors de l'ajout de nouvelles mesures en cours d'année. Les commissions scolaires n'ont alors parfois que quelques mois pour dépenser les sommes reçues. Par exemple, seulement 4 mois avant la fin de l'année 2015-2016, le ministère leur a octroyé une somme de 12,5 millions de dollars, principalement pour intervenir auprès des élèves en difficulté. Elles trouvent difficile de dépenser ces sommes de la manière la plus efficiente dans un délai aussi serré.

## Financement pour l'organisation des services

40 Les dépenses relatives à l'organisation des services comprennent notamment les dépenses de gestion des établissements scolaires et de gestion des sièges sociaux ainsi que l'entretien courant des biens meubles et immeubles. Ces dépenses sont financées en majeure partie par la taxe scolaire, à laquelle s'ajoutent des allocations du MEES pour tenir compte de particularités propres à chaque commission scolaire. Le tableau 3 présente ces revenus pour 2015-2016.

**Tableau 3 Revenus liés à l'organisation des services en 2015-2016**

	M\$
<b>Produit maximal de la taxe scolaire</b>	<b>1 971,6</b>
Taxe scolaire	2 132,8
Subvention de péréquation	150,4
Portion relative au transport scolaire	(311,6)
<b>Allocations du MEES</b>	<b>132,9</b>
<b>Compressions</b>	<b>(374,9)</b>
<b>Total</b>	<b>1 729,6</b>

Source : MEES.

### Produit maximal de la taxe scolaire et allocations du ministère

41 La décision du gouvernement de financer avec la taxe scolaire une partie des coûts relatifs à l'organisation des services, soit l'entretien courant des biens meubles et immeubles, remonte à 1990-1991. Puis, au fil du temps, les activités ci-dessous ont été intégrées dans les dépenses financées par la taxe scolaire.

Gestion des sièges sociaux	1996-1997
Gestion des établissements scolaires	1997-1998
Transport scolaire (en partie)	2003-2004

42 Les paramètres de calcul du montant de taxe scolaire que les commissions scolaires peuvent percevoir auprès des propriétaires d'immeubles situés sur leur territoire, soit le produit maximal de la taxe scolaire (PMT), sont prévus dans la loi et dans un règlement annuel. Le PMT est composé d'un montant fixe (244 000 dollars par commission scolaire en 2015-2016) et d'un montant variable. Sa portion variable est établie en fonction de l'effectif scolaire pondéré de chaque commission scolaire, c'est-à-dire qu'on attribue à chaque élève un coefficient de pondération selon sa condition (ordinaire ou handicapé), son secteur de formation et son ordre d'enseignement. On multiplie ensuite l'effectif scolaire pondéré total par un montant fixe (815 dollars en 2015-2016).

43 Le tableau 4 illustre les principaux paramètres applicables au calcul du PMT en 2015-2016 pour une commission scolaire qui aurait un effectif de 22 000 élèves répartis dans les différents secteurs de formation.

**Tableau 4 Exemple de calcul du produit maximal de la taxe scolaire à partir des paramètres applicables en 2015-2016**

	Effectif scolaire réel <sup>1</sup>	Coefficient de pondération <sup>2</sup>	Effectif scolaire pondéré
<b>Formation générale des jeunes</b>			
Primaire			
Élèves ordinaires	10 000	1,6	16 000
Élèves handicapés	2 000	6,4	12 800
Secondaire			
Élèves ordinaires	5 000	2,4	12 000
Élèves handicapés	1 000	6,4	6 400
<b>Formation générale des adultes</b>	2 000	2,4	4 800
<b>Formation professionnelle</b>	2 000	3,4	6 800
<b>Effectif total</b>	<b>22 000</b>		<b>58 800</b>
Montant par élève <sup>2</sup>			× 815 \$
<b>Portion variable du PMT</b>			<b>= 47,9 M \$</b>
Portion fixe du PMT <sup>2</sup>			+ 0,244 M \$
<b>Total</b>			<b>= 48,1 M \$</b>

1. Les données sur l'effectif scolaire sont exprimées en équivalents temps plein.

2. Ces paramètres sont prévus dans la *Loi sur l'instruction publique* et le *Règlement sur le calcul du produit maximal de la taxe scolaire pour l'année scolaire 2015-2016* et s'appliquent à toutes les commissions scolaires.

44 Chaque commission scolaire détermine son taux de taxe scolaire en divisant son PMT par la **valeur uniformisée** (valeur imposable) des immeubles se trouvant sur son territoire. La figure 2 illustre ce calcul en fonction du PMT obtenu au tableau 4, en prenant pour hypothèse que la valeur imposable des immeubles sur le territoire de la commission scolaire est de 16 milliards de dollars.

**Figure 2 Exemple de calcul du taux de la taxe scolaire<sup>1</sup>**

$$\text{Taux de la taxe scolaire} = \frac{\text{PMT}}{\text{Valeur imposable des immeubles}} = \frac{48,1 \text{ M \$}}{16 \text{ G \$}} = 0,30 \text{ \$ par } 100 \text{ \$ d'évaluation}$$

1. Le résultat de ce calcul donne le taux maximal permis par la loi. Quelques commissions scolaires ont adopté un taux légèrement inférieur.

La valeur uniformisée des immeubles est le résultat de la valeur au rôle multipliée par le facteur d'uniformisation. Ce facteur est déterminé annuellement, pour chacun des rôles, par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire afin de rendre comparables toutes les évaluations municipales. La *Loi sur l'instruction publique* précise que la taxation scolaire se calcule selon la valeur uniformisée.

45 Il est à noter que la loi fixe à 35 cents par 100 dollars d'évaluation le taux maximum de la taxe scolaire. Si ce taux ne permet pas à une commission scolaire d'atteindre son PMT, la loi prévoit que le MEES lui verse une subvention de péréquation pour combler le manque à gagner. Par exemple, si le résultat du calcul présenté à la figure 2 avait été de 40 cents par 100 dollars d'évaluation, un taux maximum de 35 cents aurait été imposé au citoyen et 5 cents auraient été versés par le MEES en péréquation.

46 Par ailleurs, d'autres allocations du MEES s'ajoutent à la taxe scolaire. Elles viennent compenser le manque à gagner pour les particularités propres à chaque commission scolaire. La liste de ces allocations figure à l'annexe 3.

47 La plupart des paramètres du modèle de calcul de la taxe scolaire n'ont pas été révisés depuis une vingtaine d'années. Cela engendre des iniquités entre les commissions scolaires, particulièrement à l'endroit de celles situées en région éloignée ou en milieu rural. De plus, la différence entre les taux de taxation crée aussi des iniquités parmi les citoyens.

48 D'abord, le montant fixe du PMT de 150 000 dollars établi en 1990 n'a jamais été révisé, mis à part une indexation annuelle (244 000 dollars en 2015-2016). Pourtant, depuis 1996-1997, trois activités se sont ajoutées à celle déjà financée par la taxe scolaire, soit la gestion des sièges sociaux, la gestion des établissements scolaires et une partie du transport scolaire.

49 L'intégration de ces trois activités s'est faite exclusivement sur la base d'une majoration de la pondération de l'effectif scolaire. Malgré l'ajout d'une mesure visant à limiter la baisse des revenus de taxe scolaire pour les commissions scolaires en décroissance d'effectif, celles-ci sont tout de même désavantagées. Le PMT n'atteint donc plus aussi bien son objectif initial d'assurer un minimum à chaque commission scolaire, peu importe sa taille.

50 Dans le même ordre d'idées, la grande majorité des coefficients de pondération de l'effectif scolaire entrant dans le calcul de la portion variable du PMT n'ont pas été révisés depuis 1997-1998. Plusieurs éléments ont fait varier le coût de l'organisation des services depuis ce temps, notamment les avancées technologiques et la réduction du nombre d'élèves par enseignant. Il en découle que les coefficients de pondération de 1997-1998 ne reflètent plus nécessairement le coût actuel.

51 Il est vrai que les allocations du MEES pour l'organisation des services ont justement comme objectif de pallier des problèmes d'iniquité entre les commissions scolaires. Cependant, comme la grande majorité de celles-ci n'ont pas été révisées, mais seulement indexées depuis leur introduction en 2002-2003, il n'est plus certain qu'elles atteignent adéquatement cet objectif.

52 Sous l'angle du citoyen, le système actuel crée certaines situations discutables. D'abord, des écarts de taux de taxation importants entre les commissions scolaires ont pour effet que certains citoyens paient un montant de taxe beaucoup plus élevé que d'autres pour une propriété de même valeur. L'exemple ci-dessous en témoigne (le taux de taxe et le montant de taxe à payer pour chacune des commissions scolaires sont présentés à l'annexe 4).

<b>Taxe à payer pour une propriété d'une valeur imposable de 300 000 dollars</b>	<b>Répartition des 69 commissions scolaires</b>
De 300 à 500 dollars	2
De 501 à 700 dollars	11
De 701 à 900 dollars	20
De 901 à 1 000 dollars	36

Source : MEES.

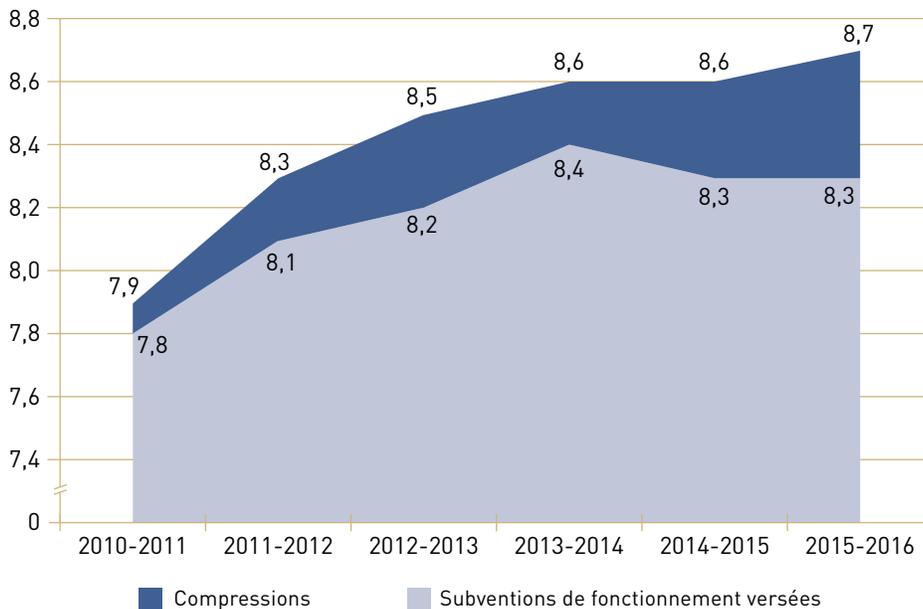
53 Ensuite, le fait que les territoires des commissions scolaires francophones et anglophones se superposent et qu'elles ont des taux de taxe différents pose aussi problème. En effet, la loi permet aux propriétaires sans enfants admis aux services éducatifs d'une commission scolaire de choisir de payer leur taxe à l'une ou l'autre des deux commissions scolaires qui couvrent le territoire où est située leur propriété. Sur un plan strictement financier et individuel, ces citoyens auront intérêt à choisir la commission scolaire qui a le taux de taxe le moins élevé, ce qui contribue à accroître d'autant le déséquilibre, car ils sont alors moins nombreux pour financer la commission scolaire avec le taux le plus élevé. Par exemple, pour une propriété située sur le territoire commun de la Commission scolaire de Western Québec et de la Commission scolaire des Draveurs, l'écart de taux représente un avantage d'environ 232 dollars pour une propriété dont la valeur imposable est de 300 000 dollars.

54 De même, en mai 2014, le *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, qui donne suite à un mandat confié par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, avait déjà soulevé diverses lacunes et iniquités du système de taxation scolaire. Ce rapport contient plusieurs recommandations à cet égard. En janvier 2015, un comité interministériel a été créé afin d'analyser différents scénarios pour éliminer les iniquités du système actuel. Aucun changement n'a été apporté jusqu'à maintenant.

## Compressions budgétaires

55 Dans la foulée de l'action gouvernementale des dernières années visant à atteindre l'équilibre budgétaire, les subventions de fonctionnement des commissions scolaires ont été affectées par plusieurs compressions, appliquées en grande majorité au financement pour l'organisation des services. La figure 3 montre l'impact de ces compressions.

**Figure 3** Impact des compressions dans le financement de l'organisation des services sur les subventions de fonctionnement (en milliards de dollars)



Source : MEES.

56 Le tableau 5 présente plus en détail les compressions imputées au financement de l'organisation des services. Il montre aussi que la plupart de celles-ci sont récurrentes.

**Tableau 5** Compressions dans le financement de l'organisation des services pour les 69 commissions scolaires (en millions de dollars)

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
<b>Mesures générales pour l'atteinte de l'équilibre budgétaire gouvernemental</b>	<b>83,1</b>	<b>133,6</b>	<b>276,2</b>	<b>209,9</b>	<b>265,6</b>	<b>332,3</b>
Ajustement négatif pour l'organisation des services	83,1	83,0	83,1	83,1	83,8	83,8
Mesures 2011-2012	-	50,6	50,6	50,6	50,6	50,6
Mesures 2012-2013	-	-	142,5	-	-	-
Mesures 2013-2014	-	-	-	76,2	76,2	76,2
Mesures 2014-2015	-	-	-	-	55,0	55,0
Mesures 2015-2016	-	-	-	-	-	66,7
<b>Autres mesures de réduction</b>	<b>19,2</b>	<b>23,4</b>	<b>27,6</b>	<b>31,8</b>	<b>42,7</b>	<b>42,6</b>
<b>Total</b>	<b>102,3</b>	<b>157,0</b>	<b>303,8</b>	<b>241,7</b>	<b>308,3</b>	<b>374,9</b>

Source : MEES.

57 La méthode de répartition des compressions budgétaires ne considère pas suffisamment le fait que les commissions scolaires en région éloignée ou en milieu rural doivent supporter un coût par élève plus élevé à cause de particularités qui entraînent des frais additionnels non compressibles.

58 Afin de répartir les mesures générales pour l'atteinte de l'équilibre budgétaire gouvernemental 2011-2012, 2012-2013 et 2013-2014, le MEES a utilisé l'importance relative des revenus de chacune des 69 commissions scolaires. D'une part, les revenus considérés dans ce calcul ont varié d'une année à l'autre. Par exemple, pour les mesures 2011-2012, le total des subventions de fonctionnement et du PMT a été utilisé, en excluant certaines subventions particulières et la portion relative au transport scolaire du PMT, alors que pour les mesures 2013-2014, seules les allocations de base pour les services éducatifs et certaines allocations pour l'organisation des services ont été utilisées.

59 D'autre part, cette méthode fait en sorte que les commissions scolaires recevant une allocation par élève plus élevée subissent une compression par élève plus importante. Pourtant, ce montant supplémentaire vise à compenser le manque à gagner dû à certaines particularités qui font qu'il leur en coûte plus cher pour offrir le même service. On pense ici notamment aux commissions scolaires situées en milieu rural où la dispersion géographique entraîne généralement un plus petit nombre d'élèves par classe. Le montant additionnel qu'elles reçoivent ne constitue donc pas une marge de manœuvre, puisque les dépenses ne sont pas compressibles.

60 Pour répartir les mesures 2014-2015 et 2015-2016, le MEES a amélioré sa méthode en utilisant plutôt l'importance relative de l'effectif scolaire de chacune des 69 commissions scolaires. Cependant, comme les mesures 2011-2012 et les mesures 2013-2014 sont récurrentes (tableau 5) et que leur répartition n'a jamais été révisée, l'iniquité subsiste. Chaque commission scolaire se voit encore imputer aujourd'hui le montant établi ces années-là en fonction de l'ancienne méthode, et ce, même si sa situation a évolué.

61 Le tableau 6 montre pour les cinq commissions scolaires auditées l'effet de ne pas avoir utilisé l'importance relative de l'effectif scolaire de l'année 2015-2016 pour répartir l'ensemble des mesures générales pour l'atteinte de l'équilibre budgétaire gouvernemental (courantes et récurrentes) de 332,3 millions de dollars. On note que les commissions scolaires en décroissance se retrouvent avec un manque à gagner chaque année, alors que l'impact est relativement moins important pour celles qui sont en croissance.

**Tableau 6** Effet de la non-utilisation de l'importance relative de l'effectif scolaire 2015-2016 dans la répartition de certaines mesures de compression

	Charlevoix	Découvreurs	Jonquière	Laval	Pointe-de-l'Île
<b>Variation de l'effectif scolaire<sup>1</sup></b>					
Effectif 2006-2007	3 535	13 956	10 218	43 701	33 044
Effectif 2015-2016	3 139	12 467	8 762	44 738	36 493
<b>Croissance (décroissance)</b>	<b>(11%)</b>	<b>(11%)</b>	<b>(14%)</b>	<b>2%</b>	<b>10%</b>
<b>Compressions 2015-2016 (en millions de dollars)</b>					
Compressions selon l'importance relative de l'effectif 2015-2016	1,0	4,2	3,0	15,1	12,2
Montant réel des compressions	1,2	4,3	3,1	14,6	11,7
<b>Avantage (manque à gagner)</b>	<b>(0,2)</b>	<b>(0,1)</b>	<b>(0,1)</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>

1. Les données sur l'effectif scolaire sont exprimées en équivalents temps plein.

## Équité et efficacité du modèle de financement

62 Il est important que le MEES obtienne l'information de gestion nécessaire afin d'évaluer si les sommes significatives investies en éducation sont utilisées de façon efficiente et efficace. Cette analyse doit notamment permettre de repérer et de corriger les risques d'iniquité dus au modèle de financement.

63 Les commissions scolaires doivent transmettre annuellement au MEES une quantité importante de renseignements sur leur situation financière dans leur rapport financier audité. Ces données sont entre autres utilisées pour produire les indicateurs de gestion des commissions scolaires.

64 Le MEES utilise peu l'information financière disponible afin d'évaluer s'il doit faire des ajustements à son modèle de financement. Dans les faits, certaines commissions scolaires réalisent des pertes significatives alors que d'autres font d'importants surplus sans que le MEES puisse déterminer dans quelle mesure la situation est due à leur mode de gestion ou à un problème dans le modèle de financement.

65 Un regard sur les résultats financiers nous montre qu'il existe des écarts importants entre les cinq commissions scolaires auditées (tableau 7). Les résultats des 69 commissions scolaires sont présentés à l'annexe 5.

**Tableau 7 Résultats financiers des cinq dernières années (en millions de dollars)**

Commission scolaire	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Charlevoix	(0,2)	(0,6)	(0,7)	(0,8)	(0,9)
Découvreurs	(0,5)	(0,2)	(0,5)	(1,7)	3,3
Jonquière	0,7	0,8	0,3	0,1	0,4
Laval	(2,7)	(4,7)	(0,9)	(3,7)	(0,4)
Pointe-de-l'Île	9,5	8,7	9,0	6,9	12,5

Source : MEES.

66 Le MEES ne fait pas d'analyse afin de mieux cerner les causes de ces écarts, ce qui pourrait lui permettre d'améliorer son modèle de financement ou encore de déterminer les bonnes pratiques et de les diffuser dans le réseau des commissions scolaires. Ainsi, il est important de comprendre si les écarts observés s'expliquent par exemple par une offre de services aux élèves plus généreuse ou par une gestion moins rigoureuse, ou si c'est plutôt le modèle de financement qui ne prend pas suffisamment en compte les situations particulières des commissions scolaires, comme leur contexte géographique ou socio-économique.

67 Il faut cependant noter qu'un nouvel outil est en cours de développement au MEES. L'outil FIN 3D permet de déterminer les surplus et les déficits par secteur de formation, et de cibler plus facilement les éléments problématiques. Bien que la précision des données puisse encore nécessiter des améliorations, le tableau 8 présente les premiers résultats découlant de l'application de cet outil pour les cinq commissions scolaires auditées.

**Tableau 8 Résultats financiers selon l'outil FIN 3D pour 2015-2016**

Commission scolaire	Effectif scolaire <sup>1</sup>	Surplus (déficit) (\$)	Secteur d'activité		
			FGJ	FGA	FP
Charlevoix	3 139	(854 000)	Déficit	Déficit	Déficit
Découvreurs	12 467	3 300 000	Surplus	Surplus	Déficit
Jonquière	8 762	437 000	Déficit	Déficit	Surplus
Laval	44 738	(387 000)	Déficit	Déficit	Surplus
Pointe-de-l'Île	36 493	12 499 000	Surplus	Surplus	Surplus

1. Les données sur l'effectif scolaire sont exprimées en équivalents temps plein.

Source : MEES.

FGA Formation générale des adultes

FGJ Formation générale des jeunes

FP Formation professionnelle

68 Ces résultats méritent d'être approfondis pour en comprendre les écarts. Par exemple, voici quelques facteurs à considérer dans l'analyse des résultats déficitaires d'une petite commission scolaire comme la Commission scolaire de Charlevoix :

- Cette commission scolaire a subi une décroissance de ses effectifs scolaires de 11 % ces 10 dernières années et, comme le financement de base varie directement en fonction de ce facteur, elle a ainsi moins de marge de manœuvre pour absorber les compressions budgétaires des dernières années et supporter ses coûts fixes liés à la gestion de ses établissements et de son siège social.
- Elle a une plus grande difficulté à recruter le nombre d'élèves suffisant en formation professionnelle pour couvrir ses coûts, en raison notamment du faible bassin de sa clientèle et du fait qu'elle est la seule parmi les cinq commissions scolaires de la Capitale-Nationale à ne pas avoir de programme de formation professionnelle distinctif et unique.
- En 2014-2015, cette commission scolaire a fait faire une revue de son organisation par une firme afin de déterminer les possibilités d'optimisation de ses activités. Même après avoir mis en place la plupart des recommandations de la firme, elle réalise encore un important déficit.

69 À ce propos, en décembre 2016, 13 petites commissions scolaires (de moins de 5 000 élèves) situées en région éloignée et en milieu rural ont déposé au MEES un rapport intitulé *Iniquité dans le financement des commissions scolaires*. Ce rapport conclut que le modèle de financement est inéquitable pour ces commissions scolaires sur le plan de la répartition des compressions et du financement pour l'organisation des services.

70 À l'inverse, certains facteurs peuvent avantager les commissions scolaires en milieu urbain de plus grande envergure, comme la Commission scolaire de Laval et la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île. Voici quelques éléments à considérer :

- Au cours des 10 dernières années, les effectifs scolaires de ces commissions scolaires ont augmenté respectivement de 2 % et de 10 %, ce qui leur laisse plus de latitude pour absorber les compressions et amortir leurs coûts fixes.
- La densité de la population et le fait qu'elles bénéficient d'une liste de programmes de formation professionnelle attrayants les avantagent pour leurs activités de formation professionnelle et de formation générale des adultes. En effet :
  - elles obtiennent plus facilement le minimum de participants par groupe permettant d'atteindre le seuil de rentabilité, et même dépassent souvent ce seuil et font des surplus ;
  - plusieurs de leurs programmes leur permettent de vendre des biens et des services produits par les élèves (ex. : coiffure, boucherie, restauration). En 2015-2016, ces ventes ont été de 971 000 dollars pour la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île, de 441 000 pour la Commission scolaire de Laval et de seulement 34 000 pour la Commission scolaire de Charlevoix. Il est à noter que des dépenses sont associées à ces ventes mais, comme elles ne sont pas présentées distinctement, nous n'avons pas été en mesure d'en déterminer le montant.

71 Par ailleurs, plusieurs mesures pour contrer l'effet de la défavorisation sont particulières aux cinq commissions scolaires de Montréal. Sans remettre en cause la nécessité d'intervenir dans ce domaine, il nous paraît important que le MEES évalue la complémentarité et l'effet global de ces mesures. Il est à souligner que la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île et la Commission scolaire English-Montréal ont réalisé en 2015-2016 les deux plus importants surplus des 69 commissions scolaires, soit respectivement 12,5 et 14,5 millions de dollars (annexe 5). Voici en quoi consistent ces mesures :

- Ces commissions scolaires reçoivent plusieurs allocations pour les milieux défavorisés. Par exemple, pour 2015-2016, la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île a cumulé 8,7 millions de dollars pour contrer l'effet de la défavorisation. L'annexe 6 présente le détail de ces allocations.
- La loi leur permet de conserver les recettes de la taxe scolaire qui s'ajoutent durant l'exercice en raison de nouveaux immeubles, même si cela les mène à excéder leur PMT, alors que les autres commissions scolaires doivent remettre ces sommes au MEES. Cette mesure, qui vise à assurer le rattrapage en matière d'éducation dans les milieux défavorisés de Montréal, a permis à la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île de bénéficier d'un revenu supplémentaire de 1,9 million de dollars en 2015-2016.
- Elles bénéficient aussi d'économies du fait que la perception de leur taxe scolaire est gérée en commun par le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal. Ce comité reçoit également une subvention supplémentaire du MEES, qui s'est élevée à 1,7 million en 2015-2016.

72 Finalement, le déficit du secteur de la formation générale des jeunes de la Commission scolaire de Laval est principalement attribuable aux services dispensés à sa clientèle EHDA. En effet, un rapport d'une firme daté d'avril 2015 mentionne que les dépenses pour ces services excèdent de 15 millions de dollars le financement reçu. Le MEES devrait se demander si cet écart n'est pas attribuable en partie à son modèle de financement. En ce sens, il est intéressant de souligner que la proportion d'élèves handicapés est beaucoup plus élevée à la Commission scolaire de Laval qu'à la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île. C'est aussi le cas pour la proportion d'élèves lourdement handicapés (tableau 9).

**Tableau 9 Proportions d'élèves handicapés et d'élèves lourdement handicapés dans deux commissions scolaires pour 2015-2016**

Commission scolaire	Effectif scolaire total		Élève handicapé		Élève lourdement handicapé	
	N <sup>bre</sup> <sup>1</sup>		N <sup>bre</sup> <sup>1</sup>	%	N <sup>bre</sup> <sup>1</sup>	%
Laval	44 738		2 410	5,4	1 619	3,6
Pointe-de-l'Île	36 493		1 440	3,9	768	2,1

1. Les données sur l'effectif scolaire sont exprimées en équivalents temps plein.

Source : MEES.

## Recommandations

73 Les recommandations suivantes s'adressent au MEES.

- 1** Actualiser les paramètres de calcul des allocations de base et des ajustements aux allocations de base, et s'assurer qu'ils permettent d'atteindre l'équité entre les commissions scolaires.
- 2** Appuyer la décision d'introduire de nouvelles mesures ou d'effectuer des compressions par une analyse de leur effet souhaité sur la finalité recherchée, notamment sur la réussite des élèves.
- 3** Réviser régulièrement les mesures en place afin de valider leur pertinence, leur efficacité et leur complémentarité.
- 4** Documenter adéquatement l'évolution des règles budgétaires notamment à l'égard des paramètres de calcul et des objectifs poursuivis.
- 5** Réviser le processus de consultation et d'adoption des règles budgétaires afin de prendre en compte adéquatement les besoins des commissions scolaires et de l'arrimer avec leur calendrier d'opération.
- 6** Revoir les paramètres de calcul de la taxe scolaire et des allocations connexes afin d'assurer l'équité entre les citoyens et entre les commissions scolaires.
- 7** Poursuivre le développement d'outils performants permettant d'analyser plus en profondeur les résultats financiers des commissions scolaires et les écarts observés afin de repérer et de corriger rapidement les iniquités dues au modèle de financement.

## 2.2 Gestion des ressources par les commissions scolaires

74 La commission scolaire est responsable de gérer les fonds publics mis à sa disposition dans le but d'offrir aux élèves les meilleures conditions de réussite scolaire, et ce, dans le respect des encadrements légaux et réglementaires. Elle a à expliquer les choix qu'elle fait pour offrir les services auxquels l'élève a droit en vertu de la loi et des régimes pédagogiques établis par le gouvernement.

75 Dans cette section du rapport, nous abordons les résultats de nos travaux à l'égard de la répartition des ressources par les commissions scolaires et de leur gestion des frais d'administration. Il s'agissait d'abord de nous assurer que les commissions scolaires auditées allouaient les ressources financières aux établissements d'enseignement en fonction de leurs besoins et des priorités établies en lien avec les objectifs gouvernementaux, tout en favorisant une prestation de services efficiente et équitable. Ensuite, il fallait déterminer si le MEES et les commissions scolaires auditées avaient mis en place des mécanismes visant à contrôler les frais d'administration, en tenant compte plus particulièrement des recommandations formulées à la suite de notre rapport d'audit de performance intitulé *Frais d'administration des commissions scolaires*, publié en mai 2010.

## Répartition des ressources et services aux élèves

76 La loi précise que la répartition des ressources financières entre les établissements doit être effectuée de façon équitable en tenant compte des besoins exprimés par ceux-ci, ainsi que des inégalités sociales et économiques auxquelles ils font face. Les commissions scolaires doivent consulter les conseils d'établissement et le comité de parents pour établir les objectifs et les principes relatifs à cette répartition. La loi précise également que ces objectifs et principes doivent être rendus publics.

77 Quant aux services éducatifs que chaque élève est en droit de recevoir, ils sont précisés dans les régimes pédagogiques des différents secteurs de formation.

78 Pour les cinq commissions scolaires auditées, les commissaires et les directeurs d'établissement qui ont répondu au sondage jugent que la répartition des ressources est équitable et que leur commission scolaire s'assure adéquatement que les élèves reçoivent les services éducatifs attendus. Quant aux membres des comités de parents et des conseils d'établissement, leur avis à cet égard est partagé. La grande majorité dit ne pas bien connaître les paramètres de répartition utilisés ni les services éducatifs auxquels un élève a droit.

## Paramètres de répartition en fonction des besoins

79 Pour les cinq commissions scolaires auditées, la répartition des ressources financières est principalement effectuée par le comité consultatif de gestion. Ce comité prévu dans la loi regroupe les directeurs d'école et de centre de formation, ainsi que des membres du personnel-cadre de la commission scolaire. La loi demande aussi que le comité de parents et les conseils d'établissement soient consultés.

80 Afin de valider dans quelle mesure les différents intervenants de ces commissions scolaires considèrent que ce processus permet une répartition équitable des ressources financières entre les établissements en fonction des besoins, nous avons procédé à un sondage d'opinion. Cela nous a permis de comprendre que les comités de parents et les présidents des conseils d'établissement manquaient d'information sur les paramètres de répartition des sommes entre les établissements. Par ailleurs, l'opinion de ces deux groupes sur l'équité du processus était plutôt partagée. Quant aux directeurs d'établissement et aux commissaires, ils étaient généralement satisfaits. Voici les résultats du sondage sur ces questions. Ceux-ci représentent la moyenne des cinq commissions scolaires auditées. L'étendue et le taux de réponse de ce sondage sont présentés à l'annexe 1.

Question du sondage	Choix de réponse	Conseils des commissaires	Directeurs d'établissement	Comités de parents	Présidents des conseils d'établissement
Êtes-vous adéquatement informé à propos des paramètres utilisés pour répartir les sommes entre les établissements ?	Oui	80 %	87 %	16 %	26 %
	Non	20 %	13 %	84 %	74 %
Trouvez-vous que la répartition des ressources financières entre les écoles est faite de façon équitable, c'est-à-dire sur la base des besoins des établissements et de leurs élèves ?	Oui	95 %	86 %	59 %	60 %
	Non	5 %	14 %	41 %	40 %

81 Nous avons aussi observé que, même si la loi exige que les commissions scolaires rendent publics leurs objectifs et leurs principes de répartition, les commissions scolaires de Charlevoix, des Découvreurs et de la Pointe-de-l'Île ne l'ont pas fait.

## Qualité des services aux élèves

82 Dans les commissions scolaires auditées, il existe divers mécanismes permettant de déterminer si les élèves reçoivent les services éducatifs attendus, dont les différents comités qui doivent assurer une veille à ce sujet.

83 Les membres des comités de parents et une grande partie des présidents des conseils d'établissement qui ont répondu à notre sondage ne se considéraient pas suffisamment informés sur les services éducatifs auxquels un élève a droit. Dans ce contexte, ils pouvaient difficilement porter un jugement sur la qualité des services éducatifs dans le but d'assumer leur responsabilité. Une part importante des membres de ces deux groupes jugeait que les commissions scolaires n'en faisaient pas suffisamment pour s'assurer que les élèves recevaient les services éducatifs attendus. Quant aux directeurs d'établissement et aux commissaires, ils étaient généralement satisfaits. Voici les résultats du sondage sur ces questions.

Question du sondage	Choix de réponse	Conseils des commissaires	Directeurs d'établissement	Comités de parents	Présidents des conseils d'établissement
À votre avis, est-ce que les moyens mis en place par la commission scolaire afin de s'assurer que les élèves reçoivent les services éducatifs attendus sont adéquats ?	Oui	89 %	88 %	47 %	54 %
	Non	11 %	12 %	53 %	46 %
Connaissez-vous l'ensemble des services éducatifs auxquels un élève a droit (enseignement et soutien) ?	Oui	80 %	s.o.	42 %	50 %
	Non	20 %	s.o.	58 %	50 %
Lorsque vous soulevez un problème à l'égard du service aux élèves, est-ce que la réaction de la commission scolaire vous semble adéquate ?	Oui	85 %	87 %	53 %	61 %
	Non	15 %	13 %	47 %	39 %

## Programme d'intégration sociale de la formation générale des adultes

L'intégration sociale a pour but de permettre à l'adulte qui éprouve des difficultés d'adaptation sur les plans psychique, intellectuel, social ou physique, d'accéder à un cheminement personnel favorisant l'acquisition de compétences de base dans l'exercice de ses activités et de ses rôles sociaux, et, le cas échéant, la poursuite d'études subséquentes.

L'intégration socioprofessionnelle a pour but de permettre à l'adulte d'acquérir les compétences requises pour faciliter son accès au marché du travail et de s'y maintenir ou, le cas échéant, de poursuivre ses études.

84 L'objectif de la formation générale des adultes est de contribuer à l'épanouissement de l'adulte au moyen de services éducatifs en favorisant sa participation active comme citoyen, son intégration à la société québécoise, s'il est un nouvel arrivant, et son développement personnel.

85 Les principaux services d'enseignement de la formation générale des adultes sont la formation générale de base, le soutien pédagogique, la francisation, l'**intégration sociale** et l'**intégration socioprofessionnelle**. Le financement des cinq services est interrelié étant donné que l'enveloppe budgétaire est globale et établie en fonction d'un nombre maximal d'élèves pour l'ensemble des services. C'est donc dire que le financement des cours d'un des services diminue d'autant la capacité de financer les cours des autres services. Depuis 2012-2013, le nombre d'élèves financés est fixé à 50 989 équivalents temps plein (ETP). Notons qu'un ETP correspond à 900 heures de formation.

86 Le tableau 10 montre l'évolution de l'effectif scolaire pour chacun des services d'enseignement. Les 48 777 ETP financés en 2015-2016 ont donné lieu à des allocations de 341,5 millions de dollars.

**Tableau 10** Évolution de l'effectif scolaire<sup>1</sup> en formation générale des adultes pour les 69 commissions scolaires

	Formation générale de base	Soutien pédagogique	Francisation	Intégration sociale	Intégration socio-professionnelle	Total	Maximum d'effectif financé
2006-2007	31 696	349	5 302	4 760	3 374	<b>45 481</b>	<b>47 261</b>
2007-2008	31 186	432	5 617	5 378	3 687	<b>46 300</b>	<b>47 261</b>
2008-2009	32 105	388	6 546	5 909	3 959	<b>48 907</b>	<b>47 261</b>
2009-2010	34 522	454	8 031	6 596	4 079	<b>53 682</b>	<b>47 261</b>
2010-2011	32 614	525	8 449	7 199	4 265	<b>53 052</b>	<b>48 561</b>
2011-2012	30 759	520	7 274	7 530	4 277	<b>50 360</b>	<b>48 561</b>
2012-2013	31 621	601	6 885	7 852	4 387	<b>51 346</b>	<b>50 989</b>
2013-2014	31 641	644	6 493	8 265	4 448	<b>51 491</b>	<b>50 989</b>
2014-2015	30 318	620	5 311	8 333	4 392	<b>48 974</b>	<b>50 989</b>
2015-2016	29 341	823	5 444	8 677	4 492	<b>48 777</b>	<b>50 989</b>
<b>Croissance (décroissance)</b>	<b>(7,4%)</b>	<b>135,8%</b>	<b>2,7%</b>	<b>82,3%</b>	<b>33,1%</b>	<b>7,2%</b>	

1. Les données sur l'effectif scolaire sont exprimées en équivalents temps plein.

Source : MEES.

87 On observe qu'au cours des 10 dernières années, le maximum d'effectif financé a été dépassé à six reprises et qu'aucun montant supplémentaire n'a été accordé pour les ETP additionnels. On note aussi une forte hausse d'effectif dans les services d'intégration sociale.

88 Conformément à la loi, le ministre établit le programme d'études d'intégration sociale, dans lequel sont précisés les objectifs généraux des **champs d'habiletés à acquérir** ainsi que les thèmes d'apprentissage à traiter dans chaque champ d'habiletés. Par exemple, l'objectif du champ d'habiletés lié aux soins personnels et à l'alimentation est d'acquérir les habiletés nécessaires à la prise en charge de sa santé, de son hygiène et de son alimentation.

89 Il appartient ensuite à chaque commission scolaire d'établir le contenu de ses cours et de s'assurer de leur pertinence à l'intérieur des balises établies par le programme.

90 Certains cours du programme d'intégration sociale de la formation générale des adultes offerts par des commissions scolaires s'éloignent de leur mission première d'organiser, au bénéfice des personnes relevant de leur compétence, les services éducatifs prévus par la loi et par les régimes pédagogiques.

Les différents champs d'habiletés prévus dans le programme intitulé *Services de formation à l'intégration sociale* sont :

- les habiletés de résolution de problèmes ;
- la préparation au transfert des apprentissages ;
- les habiletés de communication ;
- les habiletés personnelles et sociales ;
- les habiletés mathématiques instrumentales ;
- la psychomotricité ;
- la gestion du quotidien ;
- les habiletés domestiques ;
- les habiletés familiales ;
- les habiletés de travail ;
- la sexualité ;
- les soins personnels et l'alimentation ;
- l'utilisation des ressources du milieu.

91 En effet, certaines commissions scolaires offrent des cours pour répondre à des besoins diversifiés d'adultes dont l'objectif de formation s'éloigne des intentions éducatives du programme d'intégration sociale. En ce sens, la Commission scolaire des Découvreurs offre des cours de cuisine, d'initiation à la tablette électronique et de Qi Gong (forme de gymnastique douce) à toutes les personnes de 50 ans ou plus, sans égard à leurs limitations ou aux objectifs recherchés. À l'opposé, la Commission scolaire de Laval a créé un formulaire d'admission consignait les limitations des participants et les habiletés à développer afin de s'assurer qu'ils répondent bien aux exigences du MEES.

92 De même, des activités offertes s'apparentent davantage à la mission d'autres ministères comme le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de la Famille. Il s'agit de cours offerts à des personnes âgées dont plusieurs souffrent d'une grande perte d'autonomie.

93 Le tableau 11 montre la répartition des participants au programme d'insertion sociale selon l'âge pour les cinq commissions scolaires auditées.

**Tableau 11 Répartition des participants au programme d'intégration sociale selon leur âge pour 2015-2016**

	Charlevoix	Découvreurs	Jonquière	Laval	Pointe-de-l'Île
Moins de 20 ans	0	0	4	4	10
De 20 à 39 ans	2	26	51	265	335
De 40 à 59 ans	16	22	53	195	321
De 60 à 79 ans	19	226	271	49	280
80 ans et plus	2	157	120	1	398
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>431</b>	<b>499</b>	<b>514</b>	<b>1 344</b>

Source : MEES.

94 En 2015-2016, pour l'ensemble des 69 commissions scolaires, 5 674 des 39 310 participants financés par le MEES avaient 80 ans ou plus, soit 14,4 %. Sans remettre en cause le droit de chaque citoyen d'obtenir les services répondant à ses besoins, nous croyons qu'il est essentiel de s'assurer que, d'une part, les cours répondent aux objectifs du programme d'intégration sociale et que, d'autre part, les services rendus à ces personnes le sont à partir des programmes les mieux adaptés à leur condition, fournis par les ministères dont c'est la mission de s'occuper d'elles. Cela est d'autant plus important que l'enveloppe budgétaire de la formation générale des adultes est limitée à un maximum d'élèves, comme nous l'avons expliqué précédemment.

95 À la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île, le nombre d'heures de formation déclarées en 2015-2016 pour certains participants âgés est très élevé. Soixante-trois individus de 80 ans ou plus auraient réalisé plus de 900 heures de formation chacun au cours de cette période, soit plus que le nombre d'heures requis pour être considéré comme un élève à temps plein. Fait encore plus surprenant, six de ces élèves ayant plus de 95 ans auraient suivi chacun plus de 1 000 heures de formation en 2015-2016, dont un qui aurait suivi 7 600 heures ces huit dernières années, et ce, toujours dans le même champ d'habiletés, soit les habiletés personnelles et sociales.

96 Cette commission scolaire a conclu 16 ententes avec des centres de santé, des centres d'hébergement pour personnes âgées et des organismes venant en aide à des personnes souffrant d'un handicap intellectuel. Dix de ces 16 organismes ont autorisé l'employé de la commission scolaire à signer les formulaires d'inscription à la place des participants, car ceux-ci souffraient de limitations cognitives et d'une grande perte d'autonomie. Quant à la Commission scolaire des Découvreurs, elle a signé des ententes avec 11 centres d'hébergement pour personnes âgées ou organismes qui viennent en aide aux personnes âgées.

97 Les cours d'intégration sociale pour lesquels une entente est convenue avec ce genre d'organisme permettent à certaines commissions scolaires de générer un surplus, car souvent elles reçoivent une allocation du MEES supérieure à leurs dépenses. En effet, ces cours demandent peu de soutien à l'enseignement et peu de ressources matérielles. De plus, en 2015-2016, trois personnes qui ont donné des cours d'intégration sociale pour la Commission scolaire des Découvreurs étaient rémunérées bien en dessous du taux horaire de 52 dollars prescrit par la convention collective des enseignants, soit seulement 22, 24 et 25 dollars. Il en résultait un surplus pour la commission scolaire, car l'allocation du MEES est établie à partir du taux conventionné. De plus, deux de ces personnes étaient des employés d'organismes sans but lucratif avec qui la commission scolaire avait signé une entente afin qu'elles donnent les cours d'intégration sociale.

98 À l'hiver 2017, constatant que les objectifs de formation de plusieurs adultes inscrits à ces cours s'éloignaient de ceux du programme, le MEES a fait un rappel aux commissions scolaires sur la définition du programme de formation et sur les personnes qu'il cible. Il a aussi ajouté quatre nouveaux codes de cours destinés spécifiquement aux adultes atteints de handicaps multiples ou de déficiences moyennes à sévères. Le ministère prévoit faire un suivi des inscriptions à ces cours afin d'établir un portrait des ressources déployées pour répondre aux besoins de ces adultes. Un comité interministériel est aussi en place afin d'explorer des pistes de solutions pour éviter une interruption des services offerts. Toutefois, au moment de terminer nos travaux, aucun changement n'avait été apporté au financement de ces cours.

## Gestion des frais d'administration

99 Notre rapport d'audit de performance intitulé *Frais d'administration des commissions scolaires*, publié en mai 2010, faisait état de lacunes dans la gestion par les commissions scolaires de leurs frais d'administration. Nous avons formulé des recommandations à cet égard, de même que la Commission de l'administration publique à la suite d'une audition tenue sur le sujet en mars 2011. Les recommandations portaient notamment sur la gestion économique des frais d'administration, la qualité de l'information disponible à cet égard et la compétence des commissaires à intervenir dans ce domaine. Une synthèse du suivi de la mise en application de ces recommandations est présentée à l'annexe 7.

### Qualité de l'information sur les frais d'administration

100 Une organisation doit posséder de l'information pertinente à l'égard de sa performance. Une évaluation comparative de sa performance avec des entités similaires lui donne notamment la possibilité de déterminer des pistes d'amélioration. L'information disponible sur l'évolution des frais d'administration des commissions scolaires comprend les indicateurs de gestion et certains éléments inclus dans leur rapport annuel de gestion. Il y a aussi divers documents, variant d'une commission scolaire à l'autre, qui sont présentés à leur conseil des commissaires.

101 Malgré les améliorations apportées au plan d'enregistrement comptable, l'information sur les frais d'administration produite par les commissions scolaires et les indicateurs de gestion du MEES manquent encore de fiabilité. Ils présentent des problèmes d'intégralité et de comparabilité. De plus, les retards importants dans la publication des indicateurs de gestion produits par le MEES diminuent grandement leur utilité.

### Intégralité de l'information

102 Pour permettre aux conseils des commissaires d'assumer pleinement leurs responsabilités, les commissions scolaires doivent mettre à leur disposition toute l'information pertinente sur leur utilisation des ressources financières. Or, l'information sur les frais d'administration qu'elles présentent à leur conseil des commissaires et dans leur rapport annuel de gestion n'inclut pas toutes les dépenses pertinentes. L'information se limite à la fonction Activités administratives, qui inclut les dépenses du siège social sans inclure celles liées à la gestion des écoles et des centres.

103 En effet, le champ d'activité Gestion des écoles et des centres est inclus en totalité dans la fonction Activités de soutien à l'enseignement et à la formation. Bien que ce champ puisse comporter une portion de dépenses liées à la pédagogie, telle que le coût de l'imprimerie et de la reprographie d'enseignement, il inclut une part importante de frais d'administration. On y trouve notamment les salaires des directeurs, des directeurs adjoints, des secrétaires et des agents de bureau, ainsi que des dépenses d'archivage, d'accueil du personnel, de représentation et de publicité.

104 Afin de donner une image complète des frais d'administration, il y aurait lieu de présenter les dépenses du champ d'activité Gestion des écoles et des centres avec celles de la fonction Activités administratives (tableau 12). Cette façon de faire montrerait à l'utilisateur de l'information financière que la portion des dépenses de fonctionnement des 69 commissions scolaires consacrées à l'administration n'est pas de 4,1 %, mais plutôt quelque part dans la fourchette de 4,1 à 11 %.

**Tableau 12** Dépenses de fonctionnement consacrées à l'administration et à la gestion des écoles et des centres en 2015-2016

	M\$	%
Gestion des écoles et des centres	794,5	6,9
Activités administratives	472,5	4,1
<b>Total</b>	<b>1 267,0</b>	<b>11,0</b>
<b>Dépenses de fonctionnement totales</b>	<b>11 506,6</b>	<b>100,0</b>

Source : MEES.

105 Dans le même sens, il est à souligner que le MEES a modifié sa publication *Indicateurs de gestion des commissions scolaires* en 2013-2014. Les deux catégories de dépenses sont dorénavant présentées dans un même tableau, sous le titre *Dépenses effectives de gestion centralisée et décentralisée*.

### Comparabilité de l'information

106 Le principal écueil à la comparabilité de l'information sur les frais d'administration est le manque d'uniformité dans les imputations comptables. Dans notre rapport publié en mai 2010, nous avons soulevé le problème. Pour tenter de le corriger, le MEES a procédé à une refonte du plan d'enregistrement comptable des commissions scolaires et a offert de la formation. Mises en application en 2012-2013 et en 2013-2014, ces modifications ont permis d'apporter des précisions sur la nature des dépenses par l'ajout de plusieurs nouveaux comptes.

107 Malgré les améliorations apportées, le manque d'uniformité persiste. Ainsi, pour certains types de dépenses, des variations importantes et inhabituelles dans les proportions imputées entre les activités administratives et les activités de soutien à l'enseignement et à la formation ont été observées. À titre d'illustration, 17 commissions scolaires n'ont imputé aucune dépense de publicité à l'administration, alors que 6 y ont imputé 100 % de cette dépense (tableau 13). Cela démontre qu'une commission scolaire peut paraître plus performante sur le plan administratif seulement sur la base de ses choix d'imputation.

**Tableau 13 Répartition des commissions scolaires en fonction du pourcentage de leurs dépenses imputées à l'administration en 2015-2016**

	0%	1 à 10%	11 à 20%	21 à 30%	31 à 40%	41 à 50%	51 à 60%	61 à 70%	71 à 80%	81 à 90%	91 à 99%	100%	Nombre total de CS
Rémunération liée à l'informatique	1	1	12	13	16	15	7	4	0	0	0	0	<b>69</b>
Messagerie et téléphonie	0	0	1	11	14	15	16	9	2	0	0	1	<b>69</b>
Publicité	17	16	13	4	0	3	0	5	2	1	2	6	<b>69</b>

108 Un autre problème est que certaines commissions scolaires ne respectent pas l'exigence d'imputer distinctement les dépenses liées à la gestion des ressources financières, de la paie et de l'approvisionnement encourues dans les écoles. Le coût de ces trois activités de nature administrative a plutôt été additionné aux autres dépenses de direction et de soutien. En 2015-2016, ce sont 14 des 69 commissions scolaires qui n'ont pas respecté cette exigence, dont 2 parmi les 5 commissions scolaires auditées. La première estime le montant de son erreur à 1,5 million de dollars, alors que la seconde ne l'a pas estimé jugeant celui-ci non significatif.

109 Le plan d'enregistrement comptable utilisé par les commissions scolaires exige aussi que les dépenses liées à l'organisation scolaire soient présentées séparément des autres dépenses de direction et de soutien des écoles. En 2015-2016, cinq commissions scolaires n'ont pas respecté cette directive, car elles n'ont inscrit aucune dépense pour cette activité. Pourtant, pour les autres commissions scolaires, les montants imputés à cette activité sont importants.

110 Par ailleurs, 36 commissions scolaires ont imputé de 10 à 94 % de leurs dépenses de publicité dans les activités d'enseignement. Cette pratique ne respecte pas le plan d'enregistrement comptable qui demande que ces dépenses soient inscrites dans les activités administratives ou dans la gestion des écoles et des centres.

### Délai de publication des indicateurs de gestion produits par le ministère

111 Le MEES produit annuellement des indicateurs de gestion qui montrent notamment les principales dépenses de fonctionnement des 69 commissions scolaires. Ils constituent un outil d'information permettant à chaque commission scolaire de prendre connaissance des coûts liés aux différentes activités propres à sa mission, de suivre leur évolution dans le temps et de les comparer à ceux des autres commissions scolaires.

112 La publication des indicateurs de gestion et leur transmission aux commissions scolaires ne sont pas effectuées en temps opportun, ce qui amoindrit leur utilité. Cette lacune avait déjà été signalée dans notre rapport intitulé *Reddition de comptes d'entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation*, publié en mars 2017. Comme illustré ci-dessous, le délai a toujours excédé un an ces dernières années. En 2013-2014, celui-ci a même atteint 2 ans et 8 mois.

Année scolaire	Date de publication des indicateurs de gestion
2011-2012	26 février 2014
2012-2013	23 septembre 2014
2013-2014	2 mars 2017
2014-2015	Non publiés
2015-2016	Non publiés

### Évolution des frais d'administration

113 Comme nous l'avons déjà mentionné, le réseau des commissions scolaires a connu des compressions budgétaires ces dernières années. Elles sont passées de 102,3 millions de dollars, en 2010-2011, à 374,9 millions de dollars en 2015-2016. Afin de respecter l'équilibre budgétaire, la plupart des commissions scolaires ont donc dû réduire leurs dépenses administratives et revoir l'organisation de leurs services.

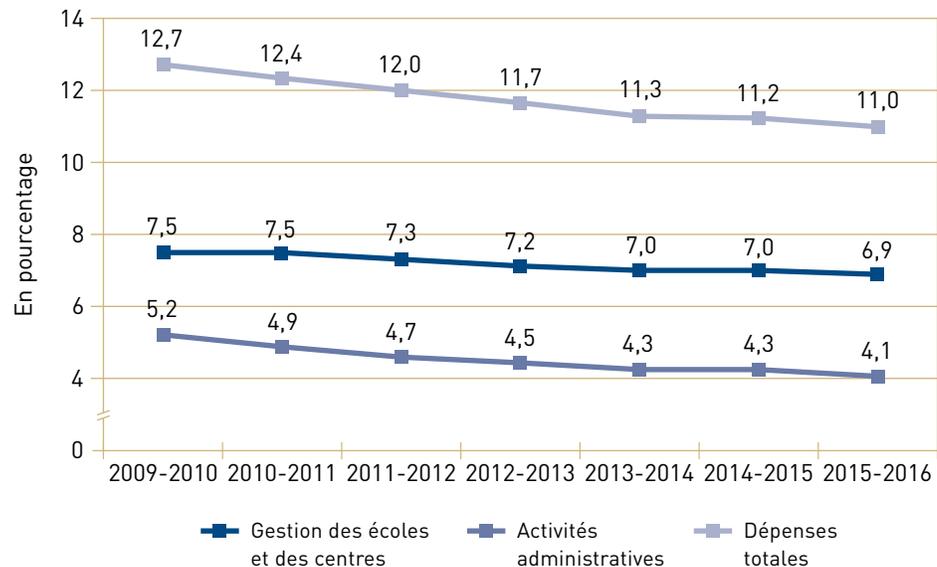
114 Au cours des dernières années, les commissions scolaires ont cherché des solutions pour optimiser leurs activités. Entre 2009-2010 et 2015-2016, elles ont ainsi réduit de 1,7% la part de leurs dépenses consacrées à l'administration et à la gestion des écoles et des centres.

115 En 2012-2013 et en 2013-2014, le MEES a mis en application des modifications au plan d'enregistrement comptable des commissions scolaires qui ont un impact important sur le total des dépenses de la fonction Activités administratives. En effet, les coûts de perfectionnement, de messagerie, de téléphonie et de publicité qui devaient auparavant être imputés en totalité à cette fonction peuvent dorénavant être imputés en partie à la fonction Activités de soutien à l'enseignement et à la formation. Il en va de même de certaines dépenses auparavant imputées dans le champ d'activité Gestion des écoles et des centres.

116 Pour 2015-2016, ces modifications comptables ont eu pour effet de diminuer de 48,8 millions de dollars les dépenses imputées aux activités administratives et de 44,6 millions celles imputées à la gestion des écoles et des centres. Cela peut laisser croire à une diminution de la proportion des dépenses de fonctionnement consacrées à ces deux activités sans qu'aucune dépense ait été réduite. C'est pourquoi, à des fins de comparaison, il est important d'ajuster les résultats des exercices antérieurs en fonction de ces modifications.

117 Nous avons ajusté le total des dépenses des années antérieures en fonction des modifications apportées au plan d'enregistrement comptable afin de connaître l'évolution réelle de la portion des dépenses de fonctionnement consacrées à l'administration et à la gestion des écoles et des centres par les 69 commissions scolaires. La figure 4 montre que, de 2009-2010 à 2015-2016, cette portion est passée de 12,7 % à 11,0 %, soit une baisse de 1,7 %. Comme certains montants n'étaient pas disponibles, nous avons dû procéder à des estimations basées sur les montants des années subséquentes.

**Figure 4** Évolution réelle du pourcentage des dépenses consacrées à la gestion des écoles et des centres et aux activités administratives<sup>1</sup>



1. Comme mentionné aux paragraphes 103 et 104, le champ d'activité Gestion des écoles et des centres, en plus de comporter des dépenses administratives, inclut des dépenses liées à la pédagogie. La portion des dépenses de fonctionnement consacrées à l'administration se situe donc quelque part dans la fourchette de 4,1 à 11 %.

118 Pour les cinq commissions scolaires auditées, les dépenses liées à la gestion des écoles et des centres et aux activités administratives ont suivi sensiblement la même tendance, subissant des baisses variant de 1,3 % à 2,1 % pour la même période. Notons que trois de celles-ci ont présenté à leur conseil des commissaires ou dans leur rapport annuel de gestion une baisse légèrement plus élevée que la réalité, car elles n'ont pas ajusté les chiffres des années antérieures selon les modifications du plan d'enregistrement comptable.

119 Par ailleurs, afin de favoriser l'optimisation des pratiques de gestion dans les commissions scolaires, le MEES a mis en place en 2014-2015 les mesures suivantes :

- Il a confié à une firme le mandat de recenser les meilleures pratiques de gestion administrative auprès de 14 commissions scolaires. Ce rapport a ensuite été transmis aux 69 commissions scolaires.
- Il a ajouté une mesure d'optimisation pour financer la réalisation de projets destinés à dégager des gains d'efficacité dans l'organisation des services. Pour avoir droit à cette allocation, la commission scolaire doit présenter un projet et les économies potentielles estimées. En 2014-2015, le MEES a financé 136 projets, pour une aide totale de 6,6 millions de dollars et, en 2015-2016, il a financé 199 projets totalisant une aide de 15,9 millions.

120 Plusieurs commissions scolaires ont profité de cette mesure pour confier à une firme le mandat de déterminer les possibilités d'optimisation de leurs activités. C'est le cas des cinq commissions scolaires auditées.

## Formation des membres des comités de gouvernance

121 La gouvernance réfère généralement aux processus par lesquels les organisations sont dirigées, sont contrôlées et rendent des comptes. Elle est basée sur les principes de transparence, d'intégrité et d'imputabilité. Une saine gouvernance nécessite d'abord de définir clairement les responsabilités de chacun des acteurs concernés. Ces derniers doivent aussi posséder les connaissances nécessaires afin de pouvoir bien assumer leur rôle.

122 Comme mentionné précédemment, notre rapport de 2010 faisait état de lacunes quant à la connaissance qu'avaient les commissaires de leur rôle à l'égard des frais d'administration. En plus de vouloir vérifier si la situation s'était améliorée, nous nous sommes intéressés au degré de connaissance des membres des comités de parents et des conseils d'établissement en ce qui a trait à la gestion financière et aux services éducatifs.

123 Pour les cinq commissions scolaires auditées, les membres des conseils des commissaires, ceux des comités de parents et les présidents des conseils d'établissement qui ont répondu au sondage jugent avoir besoin de formation additionnelle afin de bien assumer leur fonction.

124 En effet, les résultats de notre sondage d'opinion montrent qu'une part importante des membres de ces comités considèrent ne pas avoir reçu la formation nécessaire afin d'assumer pleinement leur rôle. Voici les résultats détaillés du sondage sur cette question.

Question du sondage	Choix de réponse	Conseils des commissaires	Comités de parents	Présidents des conseils d'établissement	
Dans le cadre de vos fonctions, avez-vous déjà participé à une formation à l'égard de :	a) vos rôles et responsabilités ?	Oui	90 %	47 %	65 %
		Non	10 %	53 %	35 %
	b) les services éducatifs auxquels les élèves ont droit ?	Oui	45 %	5 %	7 %
		Non	55 %	95 %	93 %
	c) la gestion financière ?	Oui	35 %	32 %	33 %
		Non	65 %	68 %	67 %
Trouvez-vous que de la formation additionnelle sur les sujets suivants vous serait nécessaire afin de bien assumer votre fonction :	a) vos rôles et responsabilités ?	Oui	55 %	74 %	61 %
		Non	45 %	26 %	39 %
	b) les services éducatifs auxquels les élèves ont droit ?	Oui	68 %	84 %	93 %
		Non	32 %	16 %	7 %
	c) la gestion financière ?	Oui	70 %	68 %	71 %
		Non	30 %	32 %	29 %

125 Pour s'assurer que les membres des conseils des commissaires sont sensibilisés à leurs responsabilités en matière de gestion des ressources financières, notamment des frais d'administration, le MEES compte sur le programme de formation offert par la Fédération des commissions scolaires du Québec. Toutefois, son dernier suivi sur l'efficacité de ce programme remonte à octobre 2011, ce qui est insuffisant.

## Recommandations

126 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 8 S'assurer que l'information sur les frais d'administration des commissions scolaires est complète, comparable et disponible en temps opportun.**

127 Les recommandations suivantes s'adressent aux commissions scolaires auditées.

- 9 Produire une information sur les frais d'administration complète, comparable et conforme aux directives du ministère, notamment celle fournie aux commissaires et celle incluse dans leur rapport annuel de gestion.**
- 10 Rendre publics, comme l'exige la loi, les objectifs et les principes de répartition des ressources entre les établissements.**

128 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère et aux commissions scolaires auditées.

- 11 S'assurer que les cours du programme d'intégration sociale de la formation générale des adultes offerts par les commissions scolaires ne s'éloignent pas de leur mission première.**
- 12 Voir à ce que tous les commissaires ainsi que les membres des comités de parents et des conseils d'établissement reçoivent la formation appropriée afin de bien assumer leur rôle. Celle-ci doit notamment inclure les connaissances sur les paramètres utilisés pour répartir les ressources entre les établissements et celles sur les services éducatifs auxquels un élève a droit.**

# Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

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

« Le ministère accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général. En effet, le ministère est sensible aux différents éléments soulevés, car il juge important que le modèle de financement permette à toutes les commissions scolaires d'offrir des services éducatifs de qualité, peu importe le lieu de résidence des élèves. Il constate que certains éléments du modèle de financement pourraient être revus de manière à mieux s'assurer de l'atteinte de cet objectif.

« D'ailleurs, le ministère déploie déjà d'importants efforts pour améliorer le modèle de financement des commissions scolaires afin de le rendre plus équitable et efficace.

« De plus, le ministère apportera les modifications nécessaires afin que le cadre relatif à la gestion des frais d'administration des commissions scolaires, à la formation des membres des comités de gouvernance ainsi qu'à la gestion du programme d'intégration sociale soit précisé.

« **Section 2.1 – Financement des commissions scolaires et mise en contexte.** Le modèle de financement des commissions scolaires correspond à l'ensemble des règles permettant d'établir les revenus, dont les subventions de fonctionnement et les revenus reliés à la taxe scolaire. Toutes modifications au régime de la taxe scolaire nécessitent des modifications législatives; ce n'est pas le cas pour les subventions découlant des règles budgétaires.

« Le modèle de financement est complexe et vise une répartition équitable des ressources. Le modèle :

- tient compte de l'accessibilité aux services éducatifs pour tous les élèves comme prévu à la *Loi sur l'instruction publique*, notamment pour les élèves présentant des besoins particuliers, et ce, dans le contexte d'un réseau présentant de nombreuses disparités socio-économiques et territoriales;
- concrétise également un grand nombre de stratégies, de plans d'action et de décisions gouvernementales; et
- s'est construit au fil des décennies avec l'étroite collaboration du réseau des commissions scolaires. En effet, celui-ci a été mis à contribution dans l'élaboration et la définition de chacune des mesures par l'entremise des nombreux comités et groupes de travail consultatifs en amont de leur déploiement.

« Rappelons que :

- les montants spécifiques aux mesures attribués par le ministère aux commissions scolaires pour le fonctionnement sont transférables entre eux, à moins d'indications contraires. Cette possibilité permet la souplesse de gestion nécessaire aux commissions scolaires pour mieux satisfaire leurs besoins particuliers ; et
- la prise en compte de besoins locaux est également prévue aux règles budgétaires par l'entremise de certaines allocations décentralisées aux établissements. Ces mesures permettent alors une flexibilité locale accrue.

« La sophistication du modèle de financement est une réponse à la recherche d'équité, laquelle tient compte de nombreuses préoccupations et besoins exprimés par la société.

**« Recommandations 1 et 4 – Allocations pour les services éducatifs.**

Le Vérificateur général reconnaît que les paramètres de calcul liés à l'allocation pour les services éducatifs (environ 6 milliards de dollars) sont adéquats dans une proportion de 90 % des sommes allouées, soit celles couvrant le coût du personnel enseignant. Pour ce qui est des 10 % restants, le ministère est conscient que certains paramètres de calcul gagneraient à être revus de manière à assurer une plus grande équité dans la répartition des ressources. Ces modifications pourraient notamment prendre en compte la plus grande complexité des besoins observés en matière de services éducatifs.

*« Le ministère réalisera les travaux nécessaires en vue d'actualiser les allocations de base pour les services éducatifs.*

**« Recommandation 2 – Ajustement aux allocations de base et analyse préalable à l'implantation de mesures budgétaires.** Le Vérificateur général déplore notamment le fait que certaines mesures instaurées par le ministère n'ont pas fait l'objet d'une analyse suffisamment appuyée préalablement à leur implantation.

« Le ministère reconnaît que certaines mesures instaurées dans le passé n'ont pas été suffisamment appuyées préalablement à leur déploiement.

*« Le ministère appuiera tous ajouts ou changements par une analyse de leur effet sur la finalité recherchée dans la mesure de la disponibilité des données.*

**« Recommandation 3 – Évaluation de l'efficacité ou de la complémentarité des mesures.** Le ministère possède un plan triennal d'évaluation de programme, et ce, depuis 2005. Le plan triennal 2015-2018 répond aux exigences du Secrétariat du Conseil du trésor formulées dans la Directive concernant l'évaluation de programme dans les ministères et organismes. Le choix des programmes à inscrire au plan triennal pour évaluation s'appuie sur les critères de sélection énoncés dans la politique ministérielle relative à l'évaluation de programme.

*« Le ministère est sensible aux observations du Vérificateur général et il introduira un processus de révision des mesures en place pour en valider leur pertinence, leur efficacité et leur complémentarité.*

« **Recommandation 4 – Équité et efficacité du modèle de financement.** La répartition équitable des ressources financières entre les commissions scolaires tient compte de leurs besoins en cohérence avec les grands objectifs gouvernementaux, et ce, dans un contexte où les commissions scolaires souhaitent un financement stable et prévisible d'une année à l'autre.

« Le ministère travaille actuellement au développement d'un outil de gestion et d'analyse qui lui permettra d'évaluer et d'améliorer l'équité et l'efficacité de son modèle de financement au cours des prochaines années.

« *Le ministère documentera l'évolution des règles budgétaires, des paramètres de calcul et des objectifs poursuivis.*

« **Recommandation 5 – Consultations sur les règles budgétaires.** Le ministère a participé aux travaux d'un comité interministériel mis en place dans le cadre du Budget 2016-2017 dont le mandat portait sur la mise en œuvre rapide des nouvelles initiatives et l'exécution des budgets. Ce comité avait notamment comme responsabilité d'améliorer le processus de consultation avec les partenaires du milieu éducatif. Par ailleurs, dès le mois de février 2017, le ministère a déployé le comité MEES-Partenaires et ses groupes de travail. Les membres de ces comités et des groupes de travail ont collaboré à la réflexion préalable au déploiement des règles budgétaires de l'année scolaire 2017-2018.

« Les travaux précités ont rendu possibles la simplification des règles budgétaires ainsi qu'un échancier de réalisation et d'approbation accéléré de celles-ci. Les résultats ont été salués, car ils ont permis la diffusion au réseau des paramètres et du projet de règles budgétaires dès le 28 avril 2017, permettant ainsi de tenir compte du calendrier scolaire pour une meilleure planification, notamment aux fins de l'élaboration des plans d'effectifs.

« Le ministère estime être à l'écoute des représentations des commissions scolaires :

- La période de consultation est précédée de nombreux groupes de travail conjoints avec le réseau, ce qui n'était pas nécessairement le cas à une autre époque. Les échanges avec le réseau sont nombreux et se font en continu.
- Tous les commentaires émis lors de la période de consultation sont analysés et portés à l'attention des autorités du ministère.

« Toutefois, le ministère reconnaît que la durée de la période de consultation des règles budgétaires est plus courte qu'elle ne l'était en 2010-2011 et que les commissions scolaires souhaitent un délai plus long que ceux accordés au cours des dernières années.

« *Le ministère poursuivra ses travaux et révisera le processus de consultation et d'adoption des règles budgétaires afin de prendre en compte adéquatement les besoins des commissions scolaires et de l'arrimer avec leur calendrier d'opération.*

**« Recommandation 6 – Financement pour l'organisation des services.**

Le ministère a documenté les iniquités observées sur le territoire, notamment celles relatives aux petites commissions scolaires. En l'absence de modifications législatives du régime de la taxe scolaire, des mesures budgétaires ont été introduites aux règles budgétaires au fil des années pour pallier certaines iniquités. Par exemple, dans le cadre de la mise à jour économique de novembre 2015, le ministère a consenti un montant additionnel de 5 millions de dollars notamment pour aider les petites écoles de 60 élèves ou moins.

*« Le ministère poursuivra les travaux pour rendre plus équitable la répartition des ressources entre les commissions scolaires, notamment pour celles de petite taille et celles situées en région.*

**« Recommandation 7 – Utilisation des informations financières des commissions scolaires.** Soucieux de bien soutenir la mise en place de saines pratiques de gestion financière dans ses réseaux, le ministère a développé un outil de gestion permettant l'analyse des données des commissions scolaires. Cet outil permet notamment l'évaluation de la performance de son modèle de financement et de la gestion budgétaire des commissions scolaires. Il permet d'accroître la capacité d'analyse de son réseau tout en fournissant un outil pouvant s'adapter à la très grande diversité d'organisations en matière de taille, de niveau d'effectif et de territoire.

*« Le ministère finalisera le développement d'un outil de gestion et d'analyse permettant l'appariement des revenus et des dépenses des commissions scolaires, par secteur de formation et par activité. Cet outil permettra d'analyser plus en profondeur les résultats financiers et les écarts observés.*

**« 2.2 Gestion des ressources par les commissions scolaires – Recommandation 8. Gestion des frais d'administration.** Le ministère a élaboré le manuel de comptabilité scolaire qui comprend notamment les éléments de présentation de l'information financière, incluant les frais d'administration.

*« Ainsi, au regard de la gestion des frais d'administration, le ministère évaluera l'encadrement existant et, s'il y a lieu, apportera des précisions au manuel de comptabilité scolaire et au mandat d'audit des commissions scolaires.*

*« Le ministère s'assurera que l'encadrement soit bien compris et appliqué rigoureusement par les commissions scolaires. Il déploiera les moyens pour que l'information sur les frais d'administration soit complète, comparable et disponible en temps opportun.*

**« Recommandation 11 – Programme d'études d'intégration sociale de la formation générale des adultes.** Le ministère est à recadrer et à mieux baliser ces activités. Il veillera à préciser ces paramètres pour que les cours du programme d'intégration sociale de la formation générale des adultes offerts respectent la mission du ministère (instruire – socialiser – qualifier).

« **Recommandation 12 – Formation des membres du comité de gouvernance.**

Le ministère offre aux partenaires du réseau de l'éducation la possibilité de développer des projets touchant la formation de leurs membres sur la gouvernance, notamment dans le cadre de la mise en place de dispositions de la *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique* adoptée au mois de novembre 2016.

« *Le ministère verra à ce que des formations et des projets soient développés et déployés afin de répondre aux besoins des différentes instances de gouvernance.*

« *De plus, le ministère rendra disponible un guide de bonnes pratiques de gestion à l'intention du réseau des commissions scolaires.*

« Ainsi, globalement, le ministère estime être à l'écoute des représentations des commissions scolaires et considère avoir été proactif au cours des dernières années pour améliorer l'équité du modèle de financement des commissions scolaires. Les recommandations du présent rapport permettront de poursuivre l'amélioration du modèle de financement ainsi que la gestion des ressources par les commissions scolaires. »

## Commentaires de la Commission scolaire de Laval

« **Recommandation 9.** La Commission scolaire de Laval précise que les dépenses se rapportant aux directions et directions adjointes ne doivent pas être vues en totalité à titre de dépenses administratives.

« **Recommandation 12.** La Commission scolaire de Laval précise qu'il est important que les rôles respectifs de chacune des instances soient bien définis afin de bien répondre aux attentes de chacun des groupes. Ainsi, avec une définition claire des rôles respectifs, les formations y seront correctement adaptées.

« **Tableau 7.** La Commission scolaire de Laval précise que les déficits présentés au tableau 7 respectent l'affectation de surplus que le MEES pouvait autoriser en vertu des règles budgétaires. De plus, le MEES avait autorisé la Commission scolaire de Laval à adopter un budget déficitaire en 2015-2016.

« **Paragraphe 70.** La Commission scolaire de Laval mentionne que les compressions importantes et répétitives du MEES sur une base paramétrique, au cours des années, sont venues réduire cette latitude.

« **Paragraphe 80.** La Commission scolaire de Laval mentionne que le lecteur doit avoir à l'esprit les taux de participation des répondants au sondage d'opinion, soit 36 % des membres des conseils des commissaires, 11 % des membres des comités de parents, 18 % des membres de conseils d'établissements et 48 % des directions d'établissement.

« **Figure 4 – Revenus d'imprimerie d'enseignement.** La Commission scolaire de Laval mentionne que la composante « imprimerie d'enseignement » est une dépense pédagogique des commissions scolaires et que celle-ci fait l'objet d'un financement de la part des parents (facture-élève). Cette dépense d'imprimerie est autofinancée. La Commission scolaire de Laval précise que la masse salariale des directions et directions adjointes d'établissement est majoritairement constituée de dépenses pédagogiques. Actuellement, ces dépenses sont calculées à l'intérieur des frais de gestion des écoles et des centres des commissions scolaires. »

## Commentaires de la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île

« **Recommandation 9.** Nous respectons toujours les directives du MEES en ce qui concerne l'information sur les frais d'administration ainsi que le plan d'enregistrement comptable produit par celui-ci.

« **Recommandation 10.** Les objectifs et les principes de répartition des ressources entre les établissements sont publiés sur notre site Web depuis l'année scolaire 2016-2017.

« **Recommandation 11.** Depuis la publication de la précision du MEES dans sa lettre du 9 mars 2017, nous nous assurons que les intentions, la visée, le but et la finalité de ce programme correspondent à notre mission éducative.

« **Recommandation 12.** Nous offrons déjà de nombreuses formations à tous. En ce qui a trait au comité de parents et aux membres des conseils d'établissement, leur faible taux de participation aux formations offertes nous incite à poursuivre nos efforts afin de susciter leurs intérêts et augmenter leur participation. »



# Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Ajustements aux allocations de base pour les services éducatifs en 2015-2016
- Annexe 3** Allocations pour l'organisation des services en 2015-2016
- Annexe 4** Variation du montant de taxe scolaire à payer pour une propriété dont la valeur imposable est de 300 000 dollars
- Annexe 5** Résultats financiers des 69 commissions scolaires de 2011-2012 à 2015-2016 (en dollars)
- Annexe 6** Sommes reçues par la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île en 2015-2016 pour contrer la défavorisation
- Annexe 7** Synthèse du suivi des recommandations sur la gestion des frais d'administration

## Sigles

<b>CS</b>	Commission scolaire	<b>FGJ</b>	Formation générale des jeunes
<b>EHDAA</b>	Élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage	<b>FP</b>	Formation professionnelle
<b>ETP</b>	Équivalent temps plein	<b>MEES</b>	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
<b>FGA</b>	Formation générale des adultes	<b>PMT</b>	Produit maximal de la taxe scolaire

## Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

### Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de l'automne 2017 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*.

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

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

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que les subventions de fonctionnement allouées par le MEES et la taxe scolaire tiennent compte des besoins des commissions scolaires en fonction des objectifs gouvernementaux et favorisent une prestation de services efficiente et équitable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le MEES détermine en temps opportun des règles budgétaires qui permettent une répartition équitable des subventions de fonctionnement entre les commissions scolaires et qui favorisent l'efficience.</li> <li>■ Le MEES consulte les commissions scolaires à propos de leurs besoins et en tient compte lors de l'allocation des subventions.</li> <li>■ Le MEES réévalue régulièrement les subventions additionnelles afin de s'assurer de leur pertinence et de mesurer leur effet réel sur sa mission éducative.</li> <li>■ Le MEES a mis en place des mécanismes pour mieux connaître la situation financière des commissions scolaires afin de bien orienter ses décisions budgétaires et évaluer si celles-ci ont un effet sur les services aux élèves.</li> <li>■ Le MEES produit et met à la disposition des commissions scolaires, en temps opportun, de l'information de gestion qui leur permet de comparer leur performance et de favoriser l'échange de bonnes pratiques.</li> <li>■ Le MEES évalue régulièrement le système de fonctionnement de la taxe scolaire dans une perspective d'efficience, d'économie et d'équité envers les commissions scolaires et les citoyens.</li> </ul>
S'assurer que les commissions scolaires auditées allouent des ressources financières aux établissements d'enseignement en fonction de leurs besoins et des priorités établies en lien avec les objectifs gouvernementaux, tout en favorisant une prestation de services efficiente et équitable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les commissions scolaires consultent les conseils d'établissement et le comité de parents pour établir les objectifs et les principes relatifs à la répartition, entre les établissements, des subventions, du produit de la taxe scolaire et des autres revenus, et rendent l'information publique.</li> <li>■ Les commissions scolaires répartissent les ressources financières de façon équitable entre les établissements, sur la base des besoins des établissements et de leurs élèves.</li> <li>■ Les commissions scolaires se sont dotées de mécanismes permettant de déterminer si les élèves reçoivent les services éducatifs attendus.</li> <li>■ Les commissions scolaires suivent leur performance financière à l'aide d'outils appropriés et en rendent compte de manière adéquate.</li> </ul>

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si des mécanismes visant à contrôler les frais d'administration ont été mis en place par le MEES et les commissions scolaires auditées.	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Le MEES a pris des mesures qui visent l'optimisation des pratiques de gestion administrative dans les commissions scolaires.</li><li>■ Le MEES s'est assuré que les membres des conseils des commissaires sont sensibilisés quant à leurs responsabilités en matière de gestion des frais d'administration.</li><li>■ Le MEES s'est assuré que l'information de gestion qu'il utilise et celle qui est transmise aux commissions scolaires permettent d'analyser les frais d'administration et de soutenir les commissions scolaires dans la gestion de leurs activités administratives.</li><li>■ Les commissions scolaires respectent les directives du MEES à l'égard de l'enregistrement comptable des frais d'administration afin de permettre une reddition des comptes fiable et comparable.</li><li>■ Les commissions scolaires se sont assurées que leur conseil des commissaires dispose en temps opportun de toute l'information pertinente à l'égard des frais d'administration afin qu'il puisse assumer pleinement ses responsabilités.</li><li>■ Les commissions scolaires se sont dotées de processus et de façons de faire permettant une gestion économique de leurs frais d'administration.</li></ul>

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

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

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 9 novembre 2017.

Nos travaux ont porté sur le financement des activités de fonctionnement des commissions scolaires et la gestion de leurs frais d'administration. D'abord, nos travaux ont ciblé les modes d'allocation utilisés par le MEES pour répartir les ressources financières entre les commissions scolaires. Ensuite, nous nous sommes intéressés aux modes de répartition utilisés par les commissions scolaires pour allouer les fonds entre leurs établissements. Enfin, nos travaux se sont intéressés à la gestion des frais d'administration des commissions scolaires. Pour chacune des commissions scolaires auditées, nous nous sommes assurés que le MEES et les commissions scolaires ont mis en place des mécanismes visant à contrôler leurs dépenses administratives. Nos travaux excluent le financement des dépenses d'investissement des commissions scolaires.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MEES et des commissions scolaires auditées et nous avons aussi eu des échanges avec la Fédération des commissions scolaires du Québec.

De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information concernant la déclaration des clientèles (CHARLEMAGNE), les statistiques et les indicateurs sur le personnel enseignant (PERCOS) et les états financiers des commissions scolaires (TRAFICS).

Nous avons également analysé 21 mesures totalisant 919 millions de dollars, soit 79 % du total des 63 mesures incluses aux ajustements à l'allocation de base (annexe 2). Celles-ci ont été sélectionnées en fonction de leur importance monétaire ou de risques particuliers.

Nous avons aussi procédé à un sondage d'opinion auprès d'acteurs des cinq commissions scolaires auditées. Nous souhaitons ainsi obtenir leur opinion sur le processus de répartition des ressources entre les établissements et sur les services éducatifs offerts. Le tableau suivant présente la composition de notre échantillon.

Instance	Proportion sondée	Nombre de personnes	Taux de réponse (%)
Conseils des commissaires	Tous les membres	74	36
Comités de parents	Tous les membres	189	11
Conseils d'établissement	Le président de chacun des conseils	157	18
Directeurs d'établissement	Tous les directeurs	195	48
<b>Total</b>		<b>615</b>	<b>28</b>

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2016 à juillet 2017. Ils portent sur les exercices 2013-2014 à 2015-2016. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

L'audit a été réalisé auprès du MEES et de cinq commissions scolaires, soit celles de Charlevoix, des Découvreurs, De La Jonquière, de Laval et de la Pointe-de-l'Île. Ces commissions scolaires ont été choisies en fonction de critères associés à leur emplacement géographique, à leur taille et à la présence de certains risques.

Les recommandations formulées à la suite de ces travaux s'adresseront aux entités auditées. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des 69 commissions scolaires, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

## Annexe 2 Ajustements aux allocations de base pour les services éducatifs en 2015-2016

	En milliers de dollars
<b>Mesures d'adaptation scolaire</b>	
<b>Aide aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage</b>	<b>708 801</b>
Aide additionnelle aux EDAA	600 547
Ajout aux EHDAA	108 254
<b>Intégration des élèves</b>	<b>63 218</b>
Service d'intégration en classe ordinaire	18 024
Soutien à l'intégration à la formation générale des jeunes	25 184
Soutien à la composition de la classe (FSE-APEQ)	15 410
Soutien à l'intégration en classe des EHDAA	4 600
<b>Services régionaux et suprarégionaux</b>	<b>43 767</b>
Postes d'enseignants additionnels	22 497
Ajustements pour autres ressources éducatives	12 789
Soutien et expertise	8 481
<b>Professionnels en soutien à la réussite des élèves</b>	<b>29 201</b>
<b>Libération des enseignants</b>	<b>10 348</b>
Libération ponctuelle des enseignantes et des enseignants	3 824
Libération des enseignantes et des enseignants	4 875
Libération ponctuelle des enseignants (FAE)	1 649
<b>Financement des places MEES-MSSS</b>	<b>10 071</b>
<b>Projets de développement en adaptation scolaire</b>	<b>2 230</b>
Soutien à la réalisation de projets	1 032
Mesures préalablement convenues	1 198
<b>Sous-total</b>	<b>867 636</b>
<b>Mesures d'appui</b>	
<b>Milieu défavorisé</b>	<b>67 026</b>
Réussite des élèves (Agir autrement)	34 736
Aide alimentaire	7 519
Une école montréalaise pour tous	11 500
Aide individualisée en mathématique, en sciences et en langue d'enseignement au secondaire	2 405
Réussite en lecture et écriture au primaire	10 866
<b>Accueil et intégration des élèves issus de l'immigration</b>	<b>39 551</b>
Accueil et francisation	37 841
Intégration des élèves immigrants	924
Soutien à l'éducation interculturelle	336
Accompagnement des élèves réfugiés et de leurs familles	450

	En milliers de dollars
<b>Mesures d'appui (suite)</b>	
<b>Soutien à la persévérance</b>	<b>29 320</b>
Aide individualisée	19 581
Saines habitudes de vie	9 739
<b>Lecture à l'école</b>	<b>13 155</b>
Bibliothécaires embauchés au cours des années précédentes	4 665
Embauche de nouveaux bibliothécaires	194
Acquisition de livres et de documentaires	8 296
<b>Stratégie de renforcement des langues</b>	<b>10 957</b>
Amélioration du français : embauche de nouveaux conseillers pédagogiques	9 408
Amélioration du français : formation des enseignants	1 328
Anglais intensif	221
<b>Projets pédagogiques particuliers</b>	<b>10 702</b>
Parcours de formation axée sur l'emploi	3 087
Projet pédagogique particulier préparant à la formation professionnelle	4 128
Fréquentation et réussite des jeunes en formation professionnelle	3 354
Activités d'exploration professionnelle des adultes en formation générale	133
<b>Mesures liées aux conditions de travail</b>	<b>10 209</b>
Insertion professionnelle des enseignants (FSE-APEQ)	670
Insertion professionnelle des enseignants (FAE)	2 344
Apport des enseignants à la vie de l'école (FAE)	2 199
Compensation FGA et reconnaissance de la valeur ajoutée	4 425
Perfectionnement du personnel professionnel	571
<b>Animation spirituelle et engagement communautaire</b>	<b>8 079</b>
<b>Prévention de l'intimidation et de la violence à l'école</b>	<b>5 341</b>
Interventions efficaces	4 511
Prévention et traitement de la violence et groupes-relais régionaux	830
<b>Soutien au développement pédagogique des autochtones</b>	<b>3 245</b>
Sensibilisation à la réalité autochtone	180
Réussite éducative des élèves autochtones	562
Soutien à l'éducation autochtone dans le réseau	2 503
<b>Journées de suppléance pour la correction des épreuves obligatoires</b>	<b>1 861</b>
<b>Soutien de l'offre régionale en formation professionnelle</b>	<b>998</b>
<b>Sensibilisation à l'entrepreneuriat</b>	<b>981</b>
Esprit d'entreprendre	964
Esprit d'entreprise	17
<b>Virage numérique dans le réseau scolaire</b>	<b>560</b>
Formation des enseignants	353
Soutien au numérique aux réseaux éducatifs	207

	En milliers de dollars
<b>Mesures d'appui (suite)</b>	
<b>Culture du sport à l'école secondaire publique</b>	<b>429</b>
<b>Enseignement dans la langue de la minorité et dans les langues secondes</b>	<b>312</b>
<b>Sous-total</b>	<b>202 726</b>
<b>Mesures d'aide aux régions et petits milieux</b>	
<b>Besoins particuliers</b>	<b>73 828</b>
<b>Maintien de l'école de village</b>	<b>11 919</b>
<b>Soutien en mathématique</b>	<b>3 978</b>
<b>Ententes sur les conditions de travail introduites avant 2010</b>	<b>1 975</b>
Primes d'éloignement à la formation générale des adultes	165
Perfectionnement des enseignants dans les régions éloignées	321
Groupes formés d'élèves de divers niveaux d'études	1 489
<b>Écoles en réseau</b>	<b>411</b>
<b>Sous-total</b>	<b>92 111</b>
<b>Total</b>	<b>1 162 473</b>

Source : MEES.

## Annexe 3 Allocations pour l'organisation des services en 2015-2016

	En millions de dollars
<b>Gestion des écoles et des centres</b>	<b>6,1</b>
<b>Gestion des sièges sociaux</b>	<b>13,3</b>
<b>Fonctionnement des équipements</b>	<b>54,6</b>
<b>Ajustement pour l'énergie</b>	<b>(1,9)</b>
<b>Ajustements pour besoins particuliers</b>	<b>60,8</b>
Facteurs géographiques particuliers	40,8
Besoins particuliers pour la gestion des sièges sociaux	12,0
Besoins particuliers pour le fonctionnement des équipements	3,1
Comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal	1,8
Protecteur de l'élève	1,9
Antécédents judiciaires	0,9
Ajustement issu de la fusion des CS en 1998	0,3
<b>Total</b>	<b>132,9</b>

Source : MEES.

## Annexe 4 Variation du montant de taxe scolaire à payer pour une propriété dont la valeur imposable est de 300 000 dollars

	Taux de taxe par 100 \$ d'évaluation <sup>1</sup>	Taxe à payer (\$)
<b>Commissions scolaires francophones</b>		
<b>Région 1 : Bas-Saint-Laurent</b>		
CS du Fleuve-et-des-Lacs	0,3033	910
CS de Kamouraska-Rivière-du-Loup	0,3048	914
CS des Monts-et-Marées	0,3110	933
CS des Phares	0,2982	895
<b>Région 2 : Saguenay-Lac-Saint-Jean</b>		
CS De la Jonquière	0,3176	953
CS du Lac-Saint-Jean	0,3110	933
CS du Pays-des-Bleuets	0,3226	968
CS des Rives-du-Saguenay	0,3125	937
<b>Région 3 : Capitale-Nationale</b>		
CS de la Capitale	0,2072	622
CS de Charlevoix	0,2688	806
CS des Découvreurs	0,1462	439
CS de Portneuf	0,2837	851
CS des Premières-Seigneuries	0,2159	648
<b>Région 4 : Mauricie</b>		
CS du Chemin-du-Roy	0,3006	902
CS de l'Énergie	0,3132	940
<b>Région 5 : Estrie</b>		
CS des Hauts-Cantons	0,3020	906
CS de la Région-de-Sherbrooke	0,2960	888
CS des Sommets	0,1952	586
<b>Région 6 : Montréal</b>		
CS Marguerite-Bourgeoys	0,1884	565
CS de Montréal	0,1884	565
CS de la Pointe-de-l'Île	0,1884	565
<b>Région 7 : Outaouais</b>		
CS au Cœur-des-Vallées	0,2924	877
CS des Draveurs	0,3028	908
CS des Hauts-Bois-de-l'Outaouais	0,3012	904
CS des Portages-de-l'Outaouais	0,2527	758

1. Pour certaines commissions scolaires, le taux de taxe peut varier d'une municipalité à l'autre. Le taux moyen effectif représente la moyenne de ces taux.

	Taux de taxe par 100 \$ d'évaluation <sup>1</sup>	Taxe à payer (\$)
<b>Commissions scolaires francophones (suite)</b>		
<b>Région 8 : Abitibi-Témiscamingue</b>		
CS Harricana	0,3201	960
CS du Lac-Abitibi	0,3114	934
CS du Lac-Témiscamingue	0,3331	999
CS de l' Or-et-des-Bois	0,3031	909
CS de Rouyn-Noranda	0,3090	927
<b>Région 9 : Côte-Nord</b>		
CS de l'Estuaire	0,3273	982
CS du Fer	0,2522	757
CS de la Moyenne-Côte-Nord	0,3083	925
<b>Région 10 : Nord-du-Québec</b>		
CS de la Baie-James	0,3328	998
<b>Région 11 : Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine</b>		
CS des Chic-Chocs	0,3069	921
CS des Îles	0,2674	802
CS René-Lévesque	0,3000	900
<b>Région 12 : Chaudière-Appalaches</b>		
CS des Appalaches	0,3107	932
CS de la Beauce-Etchemin	0,3150	945
CS de la Côte-du-Sud	0,3105	931
CS des Navigateurs	0,2408	722
<b>Région 13 : Laval</b>		
CS de Laval	0,2379	714
<b>Région 14 : Lanaudière</b>		
CS des Affluents	0,3095	929
CS des Samares	0,2825	848
<b>Région 15 : Laurentides</b>		
CS des Laurentides	0,1085	326
CS Pierre-Neveu	0,2892	868
CS de la Rivière-du-Nord	0,3183	955
CS de la Seigneurie-des-Mille-Îles	0,2712	814
<b>Région 16 : Montérégie</b>		
CS des Grandes-Seigneuries	0,2974	892
CS des Hautes-Rivières	0,2756	827
CS Marie-Victorin	0,2234	670
CS des Patriotes	0,1974	592

1. Pour certaines commissions scolaires, le taux de taxe peut varier d'une municipalité à l'autre. Le taux moyen effectif représente la moyenne de ces taux.

	Taux de taxe par 100 \$ d'évaluation <sup>1</sup>	Taxe à payer (\$)
<b>Commissions scolaires francophones (suite)</b>		
<b>Région 16 : Montérégie (suite)</b>		
CS de Saint-Hyacinthe	0,3137	941
CS de Sorel-Tracy	0,3039	912
CS des Trois-Lacs	0,2743	823
CS du Val-des-Cerfs	0,2643	793
CS de la Vallée-des-Tisserands	0,2873	862
<b>Région 17 : Centre-du-Québec</b>		
CS des Bois-Francs	0,3124	937
CS des Chênes	0,3124	937
CS de la Riveraine	0,3113	934
<b>Commissions scolaires anglophones</b>		
CS Central Québec	0,3073	922
CS Eastern Shores	0,3050	915
CS Eastern Townships	0,3245	974
CS English-Montréal	0,1884	565
CS Lester-B.-Pearson	0,1884	565
CS New Frontiers	0,2923	877
CS Riverside	0,3111	933
CS Sir-Wilfrid-Laurier	0,3231	969
CS Western Québec	0,2254	676

1. Pour certaines commissions scolaires, le taux de taxe peut varier d'une municipalité à l'autre. Le taux moyen effectif représente la moyenne de ces taux.

Source : MEES.

## Annexe 5 Résultats financiers des 69 commissions scolaires de 2011-2012 à 2015-2016 (en dollars)

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
<b>De moins de 5 000 élèves</b>					
CS de la Moyenne-Côte-Nord	(69 000)	(35 000)	87 000	66 000	347 000
CS des Îles	(218 000)	56 000	283 000	5 000	344 000
CS Eastern Shores	(16 000)	28 000	(59 000)	(365 000)	386 000
CS de la Baie-James	(134 000)	(1 539 000)	(784 000)	(290 000)	(196 000)
CS du Lac-Témiscamingue	(220 000)	(213 000)	42 000	52 000	56 000
CS des Hauts-Bois-de-l'Outaouais	(66 000)	(155 000)	(526 000)	(261 000)	649 000
CS de Charlevoix	(224 000)	(642 000)	(687 000)	(765 000)	(854 000)
CS du Lac-Abitibi	733 000	27 000	(329 000)	298 000	173 000
CS des Chic-Chocs	268 000	(80 000)	913 000	(70 000)	(9 000)
CS du Fleuve-et-des-Lacs	1 105 000	122 000	(65 000)	28 000	1 256 000
CS Harricana	1 321 000	(245 000)	74 000	114 000	211 000
CS Pierre-Neveu	(214 000)	571 000	(421 000)	(241 000)	(193 000)
CS Central Québec	494 000	288 000	(36 000)	(168 000)	(221 000)
CS du Fer	641 000	8 000	(2 117 000)	(1 738 000)	(968 000)
CS New Frontiers	(67 000)	(42 000)	170 000	(200 000)	(269 000)
CS de l' Estuaire	596 000	(1 632 000)	(1 060 000)	(2 086 000)	1 301 000
CS des Monts-et-Marées	(123 000)	(161 000)	(216 000)	(126 000)	694 000
<b>De 5 000 à 9 999 élèves</b>					
CS des Appalaches	371 000	291 000	977 000	(120 000)	(122 000)
CS de la Rivéraine	888 000	(248 000)	372 000	1 000	131 000
CS René-Lévesque	(1 749 000)	(1 813 000)	(1 468 000)	(82 000)	1 250 000
CS Eastern Townships	3 077 000	(1 111 000)	99 000	298 000	759 000
CS de Rouyn-Noranda	(494 000)	(1 335 000)	(855 000)	(557 000)	(598 000)
CS de Sorel-Tracy	(224 000)	(1 107 000)	194 000	-	(495 000)
CS de Portneuf	693 000	(254 000)	561 000	368 000	954 000
CS de l' Or-et-des-Bois	1 980 000	(887 000)	(1 168 000)	(36 000)	(301 000)
CS au Cœur-des-Vallées	(1 476 000)	(1 579 000)	776 000	(291 000)	204 000
CS des Hauts-Cantons	262 000	(174 000)	(87 000)	(203 000)	268 000
CS de Kamouraska-Rivière-du-Loup	2 082 000	456 000	1 169 000	(470 000)	(424 000)
CS Western Québec	1 263 000	524 000	1 005 000	(385 000)	575 000
CS du Lac-Saint-Jean	961 000	(1 173 000)	(173 000)	705 000	(223 000)

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
<b>De 5 000 à 9 999 élèves (suite)</b>					
CS du Pays-des-Bleuets	73 000	(662 000)	(216 000)	(351 000)	596 000
CS des Laurentides	467 000	437 000	(175 000)	(65 000)	(257 000)
CS de la Vallée-des-Tisserands	(824 000)	(1 389 000)	(186 000)	859 000	1 025 000
CS de la Côte-du-Sud	675 000	(1 803 000)	(628 000)	320 000	747 000
CS des Sommets	2 200 000	(1 241 000)	(752 000)	22 000	(231 000)
CS De La Jonquière	680 000	800 000	311 000	137 000	437 000
CS des Phares	(944 000)	(1 957 000)	(1 391 000)	(2 475 000)	830 000
CS Riverside	(381 000)	(1 892 000)	(2 035 000)	(943 000)	(360 000)
<b>De 10 000 à 14 999 élèves</b>					
CS de l'Énergie	(81 000)	(628 000)	730 000	(1 877 000)	239 000
CS des Découvreurs	(452 000)	(237 000)	(450 000)	(1 707 000)	3 300 000
CS des Rives-du-Saguenay	(627 000)	(710 000)	(136 000)	(341 000)	311 000
CS des Bois-Francs	(91 000)	(1 618 000)	(606 000)	(1 780 000)	(1 247 000)
CS des Chênes	2 544 000	2 512 000	695 000	(601 000)	1 944 000
CS Sir-Wilfrid-Laurier	1 086 000	815 000	(53 000)	(404 000)	(74 000)
CS de Saint-Hyacinthe	1 444 000	(452 000)	410 000	562 000	56 000
<b>De 15 000 à 24 999 élèves</b>					
CS des Trois-Lacs	1 439 000	(840 000)	(2 658 000)	(4 210 000)	404 000
CS des Portages-de-l'Outaouais	(193 000)	(1 184 000)	580 000	(653 000)	(2 193 000)
CS du Val-des-Cerfs	951 000	(1 842 000)	(1 457 000)	(2 629 000)	(821 000)
CS des Draveurs	(468 000)	(2 782 000)	(2 237 000)	(2 653 000)	(987 000)
CS du Chemin-du-Roy	226 000	(1 718 000)	(2 628 000)	(2 114 000)	(1 537 000)
CS de la Beauce-Etchemin	(1 305 000)	(3 487 000)	(2 110 000)	17 000	1 268 000
CS des Hautes-Rivières	358 000	(3 307 000)	(520 000)	(1 568 000)	804 000
CS de la Région-de-Sherbrooke	362 000	(5 151 000)	(2 410 000)	(360 000)	(3 514 000)
CS des Navigateurs	2 060 000	2 836 000	(366 000)	(689 000)	360 000
CS des Samares	(214 000)	(1 919 000)	675 000	(1 125 000)	855 000
CS des Grandes-Seigneuries	(1 311 000)	(4 421 000)	410 000	(157 000)	(267 000)
CS de la Rivière-du-Nord	76 000	(628 000)	6 672 000	(1 006 000)	2 472 000
<b>De 25 000 à 34 999 élèves</b>					
CS Lester-B.-Pearson	5 671 000	(2 976 000)	(3 917 000)	(3 327 000)	(1 924 000)
CS English-Montréal	(1 929 000)	(1 253 000)	5 328 000	5 296 000	14 521 000
CS des Premières-Seigneuries	2 545 000	365 000	4 732 000	(919 000)	(2 979 000)
CS de la Capitale	(3 695 000)	(4 220 000)	(2 328 000)	(1 823 000)	(961 000)
CS des Patriotes	(2 416 000)	(3 442 000)	1 495 000	(792 000)	3 465 000

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
<b>De 35 000 à 49 999 élèves</b>					
CS Marie-Victorin	1 115 000	54 000	4 843 000	–	2 882 000
CS de la Pointe-de-l'Île	9 541 000	8 735 000	8 966 000	6 922 000	12 499 000
CS des Affluents	(2 054 000)	(2 736 000)	191 000	291 000	(2 351 000)
CS de la Seigneurie-des-Mille-Îles	(1 599 000)	(2 680 000)	(215 000)	(751 000)	166 000
CS de Laval	(2 651 000)	(4 734 000)	(857 000)	(3 672 000)	(387 000)
<b>De plus de 50 000 élèves</b>					
CS Marguerite-Bourgeoys	2 999 000	(535 000)	(6 345 000)	(4 784 000)	1 336 000
CS de Montréal	(31 857 000)	(24 617 000)	(12 045 000)	(11 016 000)	196 000
<b>Organisme de gestion de la taxe scolaire des CS de l'île de Montréal<sup>1</sup></b>					
Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal	(1 794 000)	3 042 000	3 169 000	2 001 000	4 520 000

1. Ce sont les commissions scolaires Lester-B.-Pearson, English-Montréal, Pointe-de-l'Île, Marguerite-Bourgeoys et de Montréal qui bénéficient des services de cet organisme.

Source : MEES.

## Annexe 6 Sommes reçues par la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île en 2015-2016 pour contrer la défavorisation

	En dollars
<b>Allocations du MEES</b>	<b>6 811 000</b>
Une école montréalaise pour tous (écoles primaires en milieu défavorisé)	1 814 000
Réussite des élèves (écoles secondaires en milieu défavorisé)	1 530 000
Ancienne mesure Milieux défavorisés de l'Île de Montréal fusionnée avec la mesure Aide aux EHDA <sup>1</sup>	1 220 000
Réussite en lecture et écriture au primaire	1 083 000
Aide alimentaire	940 000
Aide individualisée en mathématique, en sciences et en langue d'enseignement au secondaire	224 000
<b>Recettes de taxes scolaires excédant le PMT<sup>1</sup></b>	<b>1 886 000</b>
<b>Total</b>	<b>8 697 000</b>

1. Mesure exclusive aux cinq commissions scolaires de l'île de Montréal, soit : Lester-B.-Pearson, English-Montréal, Pointe-de-l'Île, Marguerite-Bourgeoys et de Montréal.

Source : MEES.

## Annexe 7 Synthèse du suivi des recommandations sur la gestion des frais d'administration

La présente annexe présente les résultats relatifs au suivi de l'application des sept recommandations que nous avons formulées et de quatre sur les cinq que la Commission de l'administration publique avait formulées dans le cadre notre rapport sur les frais d'administration des commissions scolaires publié en mai 2010. Une seule recommandation présente un niveau d'assurance limité alors que les dix autres comportent un niveau d'assurance raisonnable. Cette recommandation est précédée d'un astérisque (\*).

Au total, 64 % des recommandations que nous avons suivies (soit 7 sur 11) sont appliquées ou en cours d'application avec un progrès satisfaisant. Par conséquent, comme il est mentionné dans le présent rapport, des améliorations devront être apportées à certains égards.

### Recommandations du Vérificateur général

Recommandation au ministère			
S'assurer que la structure actuelle quant au nombre de commissions scolaires est optimale, compte tenu entre autres du coût associé à cette structure et à l'encadrement de celles-ci, des particularités de la clientèle, de l'évolution de l'effectif scolaire ainsi que des disparités sociales, culturelles et économiques.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

Cette recommandation est en cours d'application mais le progrès est jugé insatisfaisant, car, malgré les travaux entrepris par le ministère sur la structure des commissions scolaires, il n'y a pas eu de modification. Les principaux travaux réalisés par le ministère sont les suivants :

- En novembre 2013, un groupe d'experts est constitué par le ministère afin d'étudier le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires.
- Le 30 mai 2014, le rapport du comité d'experts est déposé au ministre, lequel le rend public le 12 juin 2014. Ce rapport démontre que la taille optimale d'une commission scolaire, en se basant sur les coûts moyens observés dans le réseau, serait d'environ 18 000 élèves. Il recommande ainsi la fusion de petites commissions scolaires (moins de 10 000 élèves) pour former une commission scolaire de 10 000 à 14 999 élèves, et ainsi permettre des économies potentielles de 115,6 millions de dollars.
- En septembre 2014, le ministère lance un chantier pour mettre en œuvre les recommandations du groupe d'experts, dont celle concernant la fusion des commissions scolaires.

- Le 19 novembre 2014, à l'occasion d'une rencontre de la Table Québec-commissions scolaires, le ministère dépose une première proposition de découpage du territoire des commissions scolaires. Le 18 décembre 2014, à l'occasion d'une nouvelle rencontre de la Table Québec-commissions scolaires, la Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec déposent une contreproposition.
- Il est convenu que le ministère dépose une nouvelle proposition tenant compte des commentaires exprimés par les commissions scolaires, au cours de l'année scolaire 2015-2016. Cependant, le 16 septembre 2015, le ministre annonce que le projet de loi sur la gouvernance scolaire, attendu à l'automne 2015, ne comprendra pas de fusion ou de redécoupage des commissions scolaires. Il se donne toutefois la possibilité de forcer une, deux ou trois fusions dans l'avenir si les commissions scolaires n'atteignent pas un certain objectif en termes d'efficience.

#### Recommandation au ministère

**S'assurer que les commissions scolaires exercent une gestion économique relativement à leurs dépenses administratives.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

Cette recommandation est en cours d'application et le progrès est jugé satisfaisant. En effet, depuis l'adoption des règles budgétaires 2014-2015 jusqu'à celles de 2017-2018, le MEES a mis en place une mesure d'optimisation qui vise la réalisation de projets destinés à dégager des gains d'efficacité dans l'organisation des services des commissions scolaires. Pour avoir droit à l'allocation, chaque commission scolaire doit présenter un projet et les économies potentielles estimées. En 2014-2015, le MEES a accepté de financer 136 projets pour une aide de 6,6 millions de dollars, alors qu'en 2015-2016, 199 projets totalisant 15,9 millions ont été financés.

Plusieurs commissions scolaires ont profité de cette mesure d'optimisation pour confier à une firme le mandat de déterminer les possibilités d'optimisation de leurs activités. C'est le cas des cinq commissions scolaires auditées.

De plus, en 2014-2015, le MEES a confié à une firme le mandat de recenser les meilleures pratiques de gestion administrative auprès de 14 commissions scolaires. Ce rapport a ensuite été transmis aux 69 commissions scolaires.

Les paragraphes 119 et 120 du rapport traitent de cette question.

**Recommandation au ministère**

**S'assurer que l'information de gestion qu'il utilise et celle qui est diffusée aux commissions scolaires permettent d'analyser les frais d'administration et de soutenir les commissions scolaires dans la gestion de leurs activités administratives.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

Cette recommandation est en cours d'application mais le progrès est jugé insatisfaisant. En effet, malgré les améliorations apportées au plan d'enregistrement comptable, l'information sur les frais d'administration produite par les commissions scolaires et les indicateurs de gestion du MEES manquent encore de fiabilité. Ils présentent des problèmes d'intégralité et de comparabilité. Aussi, les retards importants dans la publication des indicateurs de gestion produits par le MEES diminuent grandement leur utilité.

Les paragraphes 101 à 112 du rapport traitent de cette question.

**Recommandation au ministère**

**S'assurer que les membres du conseil des commissaires sont sensibilisés quant à leurs responsabilités dans la gestion relative aux dépenses des commissions scolaires, particulièrement les dépenses liées à l'administration.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

Cette recommandation est en cours d'application et le progrès est jugé satisfaisant. En effet, le MEES compte sur le programme de formation offert par les fédérations de commissions scolaires pour s'assurer que les membres des conseils des commissaires sont sensibilisés quant à leurs responsabilités en matière de gestion des ressources financières, notamment des frais d'administration. Or, les formations prévues pour les membres des conseils des commissaires vont au-delà d'une simple sensibilisation. Par exemple, en octobre 2011, à la suite d'une lettre transmise à la Fédération des commissions scolaires du Québec, le ministère a pu prendre connaissance des outils et des moyens déjà en place pour la formation des membres des conseils des commissaires. Ceux-ci comprenaient la liste des programmes de formation existants, la fréquence des formations offertes au cours des dernières années et le nombre de commissaires ayant participé à ces séances de formation.

Toutefois, malgré la formation suivie par la grande partie des membres des conseils des commissaires, notre sondage d'opinion dans les cinq commissions scolaires auditées révèle que les membres des conseils des commissaires, les membres des comités de parents et les présidents des conseils d'établissement jugent avoir besoin de formation additionnelle afin de bien assumer leur fonction. C'est pourquoi nous avons formulé une recommandation à cet égard malgré une appréciation de progrès satisfaisant en matière de sensibilisation.

Les paragraphes 122 à 125 du rapport traitent de cette question.

### Recommandation à la FCSQ et à l'ACSAQ

**(\*) Effectuer des interventions favorisant une gestion plus efficiente et économique de l'ensemble des commissions scolaires quant aux frais d'administration.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

Les mesures prises par la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ) ont permis l'application de cette recommandation. Par exemple, en octobre 2011, la FCSQ a procédé auprès de ses membres au recensement des pratiques administratives de gestion porteuses de simplification, d'économies et d'efficience. Le même mois, un plan d'action pour un renouvellement des commissions scolaires a été adopté par le conseil général de la FCSQ et en avril 2013, un rapport final de mise en œuvre du plan d'action est publié.

Par ailleurs, en juin 2012, la FCSQ a développé une grille d'analyse visant à évaluer l'efficience et l'efficacité des commissions scolaires dans 17 de leurs secteurs d'activité. De plus, à la suite d'un contrat conclu entre le ministère et une firme, la FCSQ a participé, de mars 2014 à février 2015, aux travaux menés par cette firme sur l'examen des meilleures pratiques en matière de gestion administrative des commissions scolaires. Les résultats de ces travaux ont été transmis à toutes les commissions scolaires membres de la FCSQ en février 2015.

### Recommandation aux commissions scolaires

**S'assurer que leur conseil des commissaires dispose en temps opportun de toute l'information pertinente à l'égard des frais d'administration afin de lui permettre d'assumer pleinement ses responsabilités.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

Cette recommandation est en cours d'application mais le progrès est jugé insatisfaisant, car l'information sur les frais d'administration produite par les commissions scolaires manque encore de fiabilité. Elle présente des problèmes d'intégralité et de comparabilité. Par exemple, l'information sur les frais d'administration présentée aux conseils des commissaires et dans les rapports annuels n'inclut pas toutes les dépenses pertinentes. Elle se limite à la fonction Activités administratives qui inclut les dépenses du siège social sans inclure celles liées à la gestion des écoles et des centres. Or, bien que ce champ d'activité comprenne une part importante de frais d'administration, il n'est pas présenté aux commissaires comme un élément faisant partie des frais d'administration.

De plus, malgré les améliorations apportées au plan d'enregistrement comptable, le manque d'uniformité dans les imputations comptables persiste dans les commissions scolaires. Par exemple, selon le plan de l'enregistrement comptable, certains types de dépenses peuvent être imputées aux activités administratives, ou encore, aux activités de soutien à l'enseignement selon des critères. Or, pour certains types de dépenses, il y a des variations importantes et inhabituelles dans les proportions imputées par les commissions scolaires. À titre d'illustration, 17 commissions scolaires n'ont imputé aucune dépense de publicité à l'administration alors que 6 y ont imputé 100% de cette dépense.

Les paragraphes 101 à 110 du rapport traitent de cette question.

### Recommandation aux commissions scolaires

**S'assurer que leurs processus et leurs façons de faire permettent une gestion économique quant à leurs frais d'administration.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

Cette recommandation est en cours d'application et le progrès est jugé satisfaisant, car, durant les dernières années, les commissions scolaires ont cherché des solutions pour optimiser leurs activités et ont réduit de 2009-2010 à 2015-2016 de 1,7 % la part de leurs dépenses consacrées à l'administration et à la gestion des écoles et des centres. Ci-après, certaines solutions utilisées par les commissions scolaires :

- Depuis 2014-2015 jusqu'à 2017-2018, les commissions scolaires peuvent bénéficier de financement provenant de la mesure d'optimisation mise en place par le ministère. Cette mesure vise la réalisation de projets destinés à dégager des gains d'efficacité dans l'organisation des services des commissions scolaires. En 2014-2015, le MEES a accepté de financer 136 projets, pour une aide de 6,6 millions de dollars, alors qu'en 2015-2016, 199 projets totalisant 15,9 millions ont été financés. Plusieurs commissions scolaires ont profité de cette mesure d'optimisation pour confier à une firme le mandat de déterminer les possibilités d'optimisation de leurs activités. C'est le cas des cinq commissions scolaires auditées.
- De plus, depuis, en 2014-2015, le ministère a confié à une firme le mandat de recenser les meilleures pratiques de gestion administrative auprès de 14 commissions scolaires. Ce rapport a ensuite été transmis aux 69 commissions scolaires.

Les paragraphes 114 à 120 du rapport traitent de cette question.

## Recommandations de la Commission de l'administration publique

### Recommandation au ministère

**Que le MELS et ses partenaires du milieu scolaire transmettent à la Commission, au plus tard le 31 décembre 2011, un inventaire des bonnes pratiques de gestion des commissions scolaires, des regroupements d'achats de même que des initiatives en matière de technologies de l'information, assortie de l'état d'avancement des travaux concernant leur diffusion et leur adoption, et, dans la mesure du possible, d'une estimation des économies ainsi réalisées ou à prévoir.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

Les mesures prises par le ministère et ses partenaires ont permis d'appliquer cette recommandation. En effet, en décembre 2011, le ministère avait présenté à la Commission un rapport d'étape sur les travaux effectués à l'égard des bonnes pratiques de gestion des commissions scolaires. De plus, le document *Recensement des pratiques administratives de gestion* élaboré par la Fédération des commissions scolaires du Québec accompagnait ce rapport. Ce document incluait une estimation des économies réalisées par l'utilisation des regroupements d'achats.

Par ailleurs, en février 2014, le ministère a confié à une firme le mandat de procéder à un examen des meilleures pratiques en matière de gestion administrative des commissions scolaires. Le rapport a été déposé au ministère en décembre 2014. Cet examen a permis d'établir un portrait des initiatives et des pratiques innovatrices en gestion administrative mises de l'avant par les commissions scolaires pour accroître leur efficacité et atteindre des objectifs budgétaires stricts, tout en préservant leur capacité à offrir des services de qualité, à se gérer adéquatement et à assurer leur viabilité à court et à long terme. En mai 2015, le ministère a transmis la liste des bonnes pratiques recensées à l'ensemble des commissions scolaires.

Le paragraphe 119 traite de cette question.

<b>Recommandation au ministère</b>			
<b>Que le MELS et ses partenaires du milieu scolaire accordent une attention particulière aux conséquences négatives que des regroupements d'achats, par leur ampleur ou leur type, pourraient avoir sur l'économie locale.</b>			
<b>Appliquée</b>	<b>En cours d'application</b>		<b>Non appliquée</b>
	<b>Progrès satisfaisants</b>	<b>Progrès insatisfaisants</b>	
√			

Les mesures prises par le ministère et ses partenaires ont permis d'appliquer cette recommandation. En effet, les commissions scolaires sont assujetties à la *Loi sur les contrats des organismes publics*, qui stipule, à l'article 16, qu'un organisme public ne peut procéder à un appel d'offres sans prendre en considération l'impact sur l'économie régionale. Les politiques et les directives sur l'acquisition des biens et service des commissions scolaires auditées prennent en compte cet article. De plus, depuis 2013-2014, la Fédération des commissions scolaires du Québec dispense une formation sur cette loi aux commissions scolaires qui porte sur la compréhension et l'application des nouvelles règles.

<b>Recommandation au ministère</b>			
<b>Que le MELS fasse preuve de leadership auprès de ses partenaires du milieu scolaire et prenne les mesures nécessaires afin de réaliser avec diligence la modification du plan d'enregistrement comptable et l'adoption d'indicateurs et de cibles permettant une reddition de comptes complète et devant viser l'optimisation des pratiques de gestion administrative et l'amélioration des services éducatifs.</b>			
<b>Appliquée</b>	<b>En cours d'application</b>		<b>Non appliquée</b>
	<b>Progrès satisfaisants</b>	<b>Progrès insatisfaisants</b>	
		√	

Cette recommandation n'est pas encore appliquée de manière satisfaisante, car, malgré les améliorations apportées au plan d'enregistrement comptable, il y a encore un manque d'uniformité dans les imputations comptables des dépenses par les commissions scolaires. Par exemple, selon le plan de l'enregistrement comptable, certains types de dépenses peuvent être imputés aux activités administratives, ou encore, aux activités de soutien à l'enseignement, selon des critères. Or, pour certains types de dépenses, nous avons constaté des variations importantes et inhabituelles dans les proportions imputées par les commissions scolaires. À titre d'illustration, 17 commissions scolaires n'ont imputé aucune dépense de publicité à l'administration alors que 6 y ont imputé 100 % de cette dépense.

Par ailleurs, nous avons constaté que la publication des résultats des indicateurs gestion et leur transmission aux commissions scolaires ne sont pas effectuées en temps opportun, ce qui amoindrit leur utilité.

Les paragraphes 106 à 112 du rapport traitent de cette question.

<b>Recommandation au ministère</b>			
<b>Que le MELS et ses partenaires du milieu scolaire transmettent à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 31 décembre 2011, le 4 septembre 2012 et le 3 septembre 2013, un état de situation sur la mise en œuvre de leur plan d'action ainsi qu'un suivi des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.</b>			
<b>Appliquée</b>	<b>En cours d'application</b>		<b>Non appliquée</b>
	<b>Progrès satisfaisants</b>	<b>Progrès insatisfaisants</b>	
√			

Cette recommandation est appliquée. En effet, le ministère a transmis à la Commission trois rapports d'étape comme elle l'avait recommandé, soit ceux du 19 décembre 2011, du 4 septembre 2012 et du 3 septembre 2013. Ces trois rapports font l'état de la situation de la mise en œuvre du plan d'action du ministère concernant le suivi des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Automne 2017

Audit de performance

# Francisation des personnes immigrantes

Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion

CHAPITRE

4



# Faits saillants

## Objectif des travaux

De 2010 à 2016, 283 000 personnes immigrantes âgées de 16 ans et plus ont été admises au Québec. De ce nombre, plus du tiers ont déclaré ne pas connaître le français. En 2016-2017, les coûts liés au Programme d'intégration linguistique pour les immigrants et au Programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants se sont élevés à 74,5 millions de dollars.

Nos travaux visaient à nous assurer que ces deux programmes du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) répondent de manière efficace et efficiente aux objectifs fixés, à la mission du ministère et aux besoins des personnes immigrantes afin de favoriser leur pleine participation à la société et un engagement durable envers celle-ci.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la francisation des personnes immigrantes.

---

**Le ministère ne s'est pas assuré que l'offre de francisation et l'aide financière proposées par l'ensemble des intervenants gouvernementaux se complètent.** Des éléments sont à développer ou à améliorer, dont la création d'un guichet unifié et l'uniformisation de l'aide financière accordée aux personnes immigrantes. Par le passé, il y a eu quelques tentatives de création d'un guichet unifié d'accès aux services de francisation, mais sans succès.

---

**Le MIDI n'effectue aucun suivi individuel des personnes immigrantes qui ont déclaré ne pas connaître le français et qui n'ont pas participé à des cours du ministère.** Seulement le tiers des personnes immigrantes admises au Québec de 2010 à 2013 qui ont déclaré ne pas connaître le français au moment de leur admission ont participé à des cours de français du MIDI. De plus, plusieurs personnes se désistent des cours du ministère sans que ce dernier fasse de suivi à cet égard.

---

**La vaste majorité des participants aux cours de français du ministère n'ont pas atteint le seuil d'autonomie langagière, lequel facilite l'accès au marché du travail et permet d'entreprendre des études postsecondaires.** Les personnes immigrantes qui ont commencé des cours de français offerts par le MIDI en 2015 ont atteint ce seuil dans une proportion de 9,1 % à l'oral et de 3,7 et 5,3 % à l'écrit.

---

**Le ministère doit améliorer certains aspects de ses contrôles, notamment à l'égard du soutien pédagogique offert aux élèves, comme les plages de disponibilité des enseignants pour de la récupération.**

---

**Le processus de constitution des groupes ne permet pas de maximiser, entre autres, les heures de formation pour les cours à temps partiel.** En 2016-2017, le nombre moyen d'élèves par groupe pour ces cours du programme régulier, soit 15,7, était inférieur au maximum permis, qui est de 20.

---

**Les indicateurs utilisés par le MIDI pour suivre sa performance en matière de francisation sont incomplets, notamment certains qui sont liés à sa déclaration de services à la clientèle.** Le MIDI ne mesure pas le délai d'attente réel des personnes immigrantes entre leur demande d'inscription et le début d'un cours à temps complet. De plus, il ne collige pas de données sur les raisons des désistements et l'information qu'il collecte au sujet des motifs d'abandon de cours durant une session est incomplète.

---

## Recommandations

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

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

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

Recommandations au ministère

- 1 Déterminer les modifications nécessaires et réaliser les démarches appropriées afin que l'offre en francisation et l'aide financière proposées par l'ensemble des intervenants soient complémentaires et efficaces.**
  - 2 Effectuer le suivi individuel des personnes immigrantes ayant déclaré ne pas connaître le français et de celles qui se désistent de leurs cours de français.**
  - 3 Réaliser une évaluation de programme concernant son offre de formation.**
  - 4 Améliorer certains aspects de ses contrôles touchant le Programme d'intégration linguistique pour les immigrants et le Programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants.**
  - 5 Revoir son processus de constitution des groupes pour les cours à temps partiel.**
  - 6 Améliorer les indicateurs servant à suivre sa performance, notamment en ce qui concerne les personnes immigrantes adultes ayant déclaré ne pas connaître le français.**
  - 7 Revoir certains engagements de sa déclaration de services à la clientèle pour tenir compte des besoins des personnes immigrantes, et en rendre compte.**
-

## Table des matières

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2 Résultats de l'audit</b>	<b>13</b>
2.1 Coordination	14
Recommandation	
2.2 Inscription aux cours de français	17
Recommandation	
2.3 Offre de formation du ministère	20
Recommandation	
2.4 Contrôles	24
Recommandation	
2.5 Processus de constitution des groupes	25
Recommandation	
2.6 Performance du ministère	27
Recommandations	
Commentaires de l'entité auditée	30
Annexes et sigles	31

## Équipe

Alain Fortin  
Directeur principal d'audit  
Robert L'Ecuyer  
Directeur d'audit  
Catherine Jalbert  
Sylvain Roy  
Louis-Philippe Savoie

Les prestataires de services du MIDI en matière de francisation sont principalement des cégeps, des universités, des organismes communautaires et des commissions scolaires. Ils doivent, entre autres, assurer la disponibilité de locaux et d'équipements et soutenir l'enseignement.

# 1 Mise en contexte

1 Selon la loi sur le ministère de l'Immigration, le ministre a notamment pour fonctions de prendre les dispositions nécessaires pour que les personnes qui s'établissent au Québec acquièrent, dès leur arrivée ou même avant qu'elles ne quittent leur pays d'origine, la connaissance de la langue française et pour favoriser l'usage de cette langue par les immigrants et leur intégration linguistique à la société québécoise.

2 Le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) a pour mission de promouvoir l'immigration, la diversité et l'inclusion, de sélectionner des personnes immigrantes et de soutenir leur pleine participation au développement du Québec. Pour soutenir cette pleine participation, il collabore notamment avec des **prestataires de services** afin de favoriser la francisation et l'intégration sociale des personnes immigrantes et de les accompagner dans leurs démarches d'intégration à la société québécoise.

3 Dans l'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* adopté en 1990, le gouvernement associait l'immigration à quatre défis importants pour le Québec, soit le redressement démographique, la prospérité économique, la pérennité du fait français et l'ouverture sur le monde.

4 En 2016, la politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion, intitulée *Ensemble, nous sommes le Québec*, a actualisé l'action du gouvernement. La politique s'articule autour des deux enjeux suivants :

- « Un Québec misant sur la contribution de l'immigration à sa prospérité et à la vitalité du français, notamment par des services de francisation visant l'acquisition des compétences nécessaires à une insertion rapide sur le marché du travail ;
- « Une société inclusive et engagée à favoriser la pleine participation.

5 Les stratégies mises de l'avant pour assurer la vitalité du français, faciliter l'intégration et favoriser la pleine participation des personnes immigrantes à la vie collective sont, entre autres, la hausse du nombre de personnes immigrantes ayant des compétences supérieures en français et la francisation des personnes qui ne connaissaient pas suffisamment le français au moment de leur admission.

## Rôles et responsabilités

6 L'immigration est un champ de compétence partagé entre les provinces et le gouvernement fédéral. En vertu de l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* adopté en 1991, le gouvernement fédéral s'est retiré de la prestation des services d'accueil et d'intégration des personnes immigrantes et il verse une compensation financière au Québec. En 2016-2017, celle-ci a été de 378,2 millions de dollars. Conformément à cet accord, le gouvernement du Québec est responsable, entre autres, de fournir aux **résidents permanents** les moyens d'apprendre la langue française et de connaître les principales caractéristiques de la société québécoise.

7 Selon le cadre légal en vigueur, le MIDI est le premier responsable de la francisation des immigrants adultes, notamment de la mise en place des dispositions pour que les immigrants acquièrent rapidement la connaissance du français. Il leur fournit des services d'intégration linguistique, soit des cours de français et d'initiation à la vie québécoise. Pour soutenir les programmes qu'il offre aux immigrants, le MIDI conclut des ententes avec des prestataires de services, notamment des organismes communautaires et des établissements d'enseignement.

8 Le MIDI a mis en place deux programmes en lien avec la francisation :

- « le Programme d'intégration linguistique pour les immigrants (PILI) ;
- « le Programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants (PAFILI).

9 Le PILI vise à soutenir la personne immigrante dans sa démarche d'apprentissage du français afin qu'elle puisse s'intégrer à la société québécoise, en français. Ce programme comprend des activités d'enseignement offertes majoritairement par les enseignants du MIDI (cours à temps complet et à temps partiel). Celles-ci se déroulent dans les locaux d'organismes communautaires, de commissions scolaires, de cégeps et d'universités, ou dans les milieux de travail. Dans le cadre des cours à temps complet, les prestataires de services du MIDI organisent des **activités de soutien à la francisation**.

10 Pour être admissible au PILI, la personne immigrante doit notamment être âgée de 16 ans et plus. Toutefois, l'obligation de fréquentation scolaire du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) s'applique jusqu'à la fin de l'année scolaire pendant laquelle l'élève atteint l'âge de 16 ans. C'est donc le MEES qui s'occupe de celui-ci durant cette période. Pour les besoins des statistiques du MIDI portant sur la francisation, une personne immigrante âgée de 16 ans et plus est considérée comme un adulte.

Le statut de résident permanent est accordé à une personne qui immigré au Canada, mais qui n'a pas encore obtenu sa citoyenneté canadienne. La plupart des droits et obligations applicables aux citoyens canadiens s'appliquent aussi aux résidents permanents. Toutefois, ces derniers ne peuvent pas voter ni se présenter à une élection.

Les activités de soutien à la francisation offrent aux immigrants des occasions de consolider les éléments langagiers appris, d'utiliser le français pour réaliser des tâches diverses dans des cadres sociaux variés et authentiques, de développer leur compétence interculturelle et de participer activement à leur processus d'intégration.

11 Le PAFILI, quant à lui, vise à accorder une aide financière individuelle aux personnes immigrantes qui suivent un cours de français. Il existe deux types d'aide financière :

- « une allocation qui permet le remboursement d'un cours de français suivi à l'étranger ;
- « une aide financière incitative pour les personnes immigrantes qui suivent des cours à temps complet ou à temps partiel dans le cadre du PILI.

## Financement du ministère

12 Le Conseil du trésor alloue au MIDI les crédits votés annuellement pour l'intégration des personnes immigrantes, ce qui inclut l'accueil et la francisation. Il appartient au MIDI, à titre de maître d'œuvre, de conclure des ententes annuelles avec les autres ministères qui offrent des services aux personnes immigrantes afin d'optimiser la francisation et l'intégration de celles-ci. En 2016-2017, les ententes, signées avec le MEES, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), ont totalisé 165,7 millions de dollars. L'annexe 2 présente les responsabilités de ces ministères en lien avec ces ententes, les sommes transférées par le MIDI et les dépenses engagées par chaque ministère.

13 Les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations du MIDI par secteur ainsi que les sommes transférées à d'autres ministères de 2012-2013 à 2016-2017 sont présentées à l'annexe 3. En 2016-2017, les dépenses du MIDI, avant les transferts, se sont élevées à 172,0 millions de dollars. Elles sont réparties en trois secteurs, dont 112,1 millions pour le secteur Participation et inclusion, qui comprend la francisation et l'intégration.

## Orientations

14 Selon la *Loi sur l'immigration au Québec*, le ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion établit des orientations en matière d'immigration. Ces orientations tiennent compte notamment des enjeux énoncés dans la politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion. Par exemple, une des orientations du ministère pour la période 2017-2019 est de fixer à un minimum de 85 % la proportion des adultes de la sous-catégorie des **travailleurs qualifiés** qui déclarent connaître le français à l'admission.

Un travailleur qualifié est une personne sélectionnée par le Québec pour occuper un emploi qu'elle est vraisemblablement en mesure d'occuper.

15 Ces orientations prévoient, pour une période pluriannuelle, le volume d'immigrants admis par année et leur répartition par catégories. Voici les quatre catégories d'immigration.

Immigration économique	Cette catégorie permet de combler la demande de main-d'œuvre et de contribuer à l'économie du pays. Elle comprend les sous-catégories des travailleurs qualifiés, des investisseurs, des entrepreneurs et des travailleurs autonomes.
<b>Regroupement familial</b>	Cette catégorie vise à réunir des membres de la famille d'un résident du Québec, notamment le conjoint, les enfants à charge, les parents et les grands-parents.
Personnes réfugiées et en situation semblable	Le Canada et le Québec jouent un rôle humanitaire en accueillant notamment un certain nombre de réfugiés par année. Cette catégorie comprend les personnes réfugiées sélectionnées à l'étranger ainsi que les demandeurs d'asile reconnus comme réfugiés. Ces personnes ont fui leur pays d'origine. Elles ne peuvent y retourner, car elles craignent d'y faire l'objet de persécutions, le pays est touché par un conflit armé ou elles y sont constamment privées de leurs droits fondamentaux.
Autres immigrants	Cette catégorie comprend diverses personnes admises pour des motifs humanitaires ou d'intérêt public.

Une personne immigrante de la catégorie du regroupement familial est une personne qui immigré au Québec en vertu d'un engagement d'un proche parent à subvenir à ses besoins, lequel est pris envers le gouvernement du Québec.

16 Le ministère élabore un plan d'immigration annuel qui est déposé à l'Assemblée nationale. Ce plan fixe notamment le nombre minimal et maximal d'admissions prévues par catégories d'immigration. Le tableau 1 présente entre autres le nombre d'immigrants admis au Québec pour les années 2006 et 2016. Il y a eu une augmentation des admissions, particulièrement dans la catégorie de l'immigration économique et chez les personnes réfugiées et en situation semblable.

**Tableau 1** Nombre d'immigrants admis et d'admissions prévues par catégories d'immigration

	Nombre d'immigrants admis			Nombre d'admissions prévues			
	2006	2016 <sup>1</sup>	Variation (%)	2016		2017	
				Min.	Max.	Min.	Max.
Immigration économique	25 975	31 600	21,7	31 500	33 500	28 700	31 300
Regroupement familial	10 410	11 124	6,9	10 500	10 900	11 400	11 900
Personnes réfugiées et en situation semblable	7 104	9 274	30,5	6 000	6 600	8 100	8 800
Autres immigrants	1 192	1 086	-8,9	500	600	800	1 000
<b>Total</b>	<b>44 681</b>	<b>53 084</b>	<b>18,8</b>	<b>48 500</b>	<b>51 600</b>	<b>49 000</b>	<b>53 000</b>

1. Il s'agit de données préliminaires.

Source : MIDI.

## Intégration en emploi des immigrants

Le taux d'emploi se définit comme le rapport entre le nombre de personnes en emploi et la population totale âgée de 15 ans et plus. Il mesure l'intégration globale sur le marché du travail.

La population native est constituée des personnes nées au Canada.

Le taux de chômage se définit comme le rapport entre le nombre de personnes en chômage et la population active. Les chômeurs sont des personnes qui sont prêtes à travailler et qui :

- ont cherché activement un emploi ;
- ont été mises à pied temporairement ;
- n'ont pas cherché activement un emploi, car elles devaient en commencer un.

17 Une des composantes importantes en matière d'intégration est la connaissance de la langue du territoire d'accueil. En effet, la maîtrise de cette langue est fortement liée à la performance des personnes immigrantes sur le marché du travail. Des niveaux élevés de connaissance langagière entraînent notamment de meilleures perspectives d'emploi, des taux d'emploi supérieurs et des degrés de concordance plus élevés entre les études et l'emploi. Plusieurs études colligées par le MIDI font état des problèmes d'intégration vécus par les immigrants. Par exemple, selon un rapport de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) de 2014, le taux de surqualification serait plus élevé de 25 % chez les immigrants qui ne maîtrisent pas suffisamment la langue de leur pays d'accueil que chez ceux qui en ont une bonne connaissance.

### Données économiques

18 Certaines données économiques reflètent davantage les difficultés d'intégration économique vécues par les personnes immigrantes au Québec. Malgré une amélioration au cours des 10 dernières années, le **taux d'emploi** des immigrants est encore légèrement plus faible que celui de la **population native**. Par ailleurs, le **taux de chômage** des personnes immigrantes au Québec a diminué, mais il demeure plus élevé que celui observé au Canada. Le tableau 2 présente des indicateurs relatifs à l'emploi concernant les immigrants et la population native du Québec et du Canada pour les années 2006 et 2016.

**Tableau 2** Indicateurs relatifs à l'emploi (en pourcentage)

	Taux de chômage			Taux d'emploi		
	2006	2016	Variation	2006	2016	Variation
<b>Québec</b>						
Immigrants	12,8	9,8	-3,0	54,1	59,5	5,4
Population native	7,4	6,5	-0,9	61,1	60,2	-0,9
<b>Écart</b>	<b>5,4</b>	<b>3,3</b>	<b>-2,1</b>	<b>-7,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>6,3</b>
<b>Canada</b>						
Immigrants	7,0	7,5	0,5	57,4	58,3	0,9
Population native	6,1	6,8	0,7	64,5	62,2	-2,3
<b>Écart</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,2</b>	<b>-7,1</b>	<b>-3,9</b>	<b>3,2</b>

Source : Statistique Canada.

19 En 2016, tant au Québec qu'au Canada, le taux de chômage était plus élevé chez les immigrants établis depuis moins de 5 ans (respectivement 15,1 et 11,3 %) que chez ceux établis depuis 5 à 10 ans (10,0 et 8,8 %) ou depuis plus de 10 ans (8,3 et 6,4 %). Au Québec, les écarts concernant le taux de chômage entre la population native et la population immigrante se sont amoindris depuis 2006, mais ils sont toujours largement supérieurs à ceux observés au Canada.

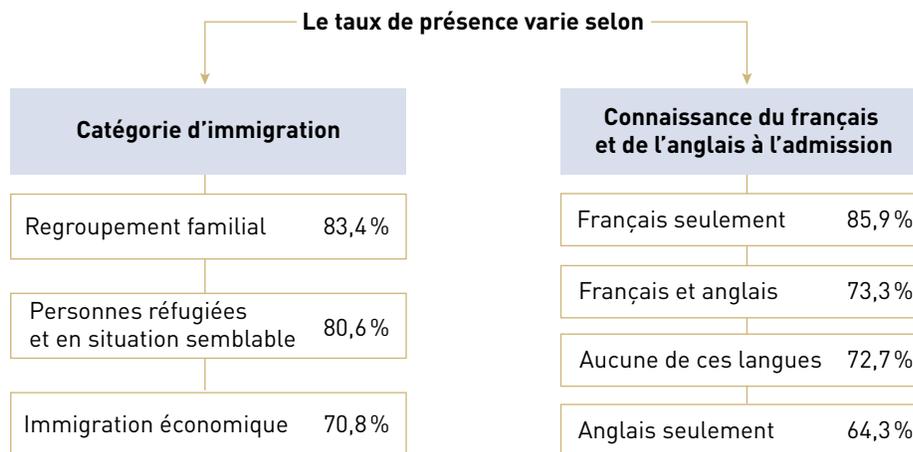
## Rétention des immigrants au Québec

20 Malgré les programmes et les plans d'action mis en place par le gouvernement du Québec, le **taux de présence** au Québec des immigrants admis au cours des années 2005 à 2014 était de 74,8 % en janvier 2016. Ainsi, 25,2 % des personnes immigrantes admises durant cette période ont quitté le Québec, soit pour retourner dans leur pays d'origine, soit pour aller vivre ailleurs.

21 Le taux de présence des personnes immigrantes varie selon la catégorie d'immigration et la connaissance du français et de l'anglais au moment de l'admission. Les personnes qui ne connaissaient que le français à l'admission et celles provenant du regroupement familial demeurent davantage au Québec. À l'inverse, les personnes issues de l'immigration économique et celles qui ne connaissaient que l'anglais à l'admission y restent dans une proportion moins grande. La figure 1 montre le taux de présence au Québec, en janvier 2016, des personnes immigrantes admises au cours des années 2005 à 2014.

Le taux de présence se définit comme la proportion de personnes immigrantes admises sur un territoire durant une période donnée qui sont encore présentes à une date donnée.

**Figure 1** Taux de présence au Québec, en janvier 2016, des personnes immigrantes admises de 2005 à 2014



Source : MIDI.

22 Par ailleurs, selon Statistique Canada, si les niveaux actuels d'immigration se maintiennent au cours des prochaines années, la proportion d'immigrants au sein de la population canadienne pourrait atteindre de 24,5 à 30,0 % en 2036, comparativement à 20,7 % en 2011. La **population de deuxième génération**, pour sa part, pourrait atteindre 19,7 % en 2036, contre 17,5 % en 2011. Par conséquent, selon Statistique Canada, près d'un Canadien sur deux serait un immigrant ou un enfant d'immigrant en 2036.

La population de deuxième génération est constituée des personnes nées au Canada, mais ayant au moins un parent né à l'étranger.

23 Il est à noter qu'en 2011, la population qui n'avait ni le français ni l'anglais comme langue maternelle s'élevait à 6,9 millions de personnes et constituait 20,0% de la population canadienne. En 2036, son effectif pourrait atteindre de 10,7 à 13,8 millions de personnes, soit de 26,1 à 30,6% de la population canadienne.

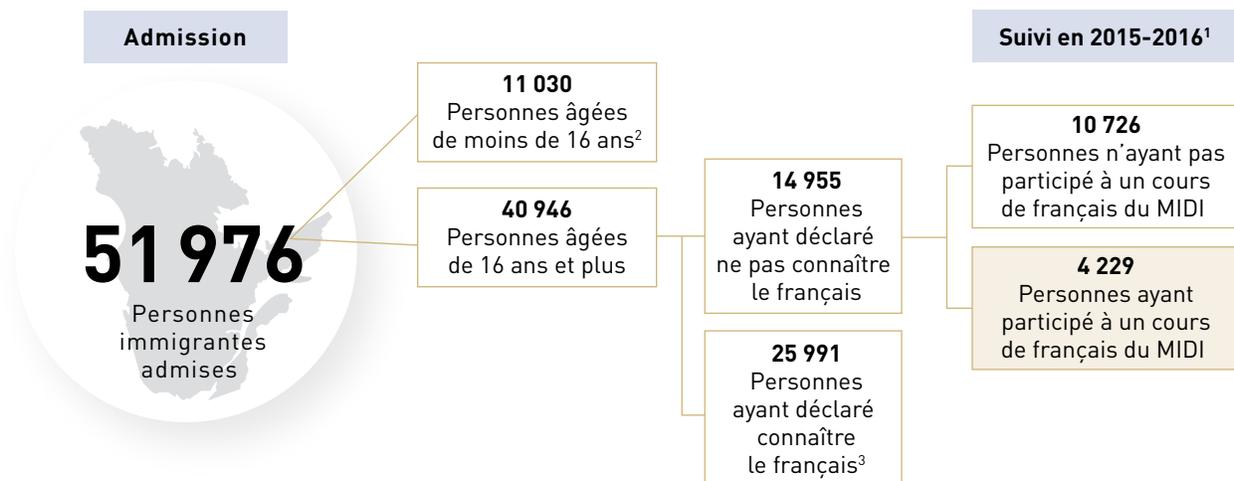
24 L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Nos travaux portent sur les programmes de francisation du MIDI. Ainsi, ils ne traitent pas des ententes que ce dernier signe avec certains ministères.

## 2 Résultats de l'audit

25 De 2010 à 2016, 283 000 personnes immigrantes âgées de 16 ans et plus ont été admises au Québec. De ce nombre, 98 000, soit plus du tiers, ont déclaré ne pas connaître le français. Par ailleurs, depuis 2009, les deux tiers des personnes immigrantes doivent notamment s'engager, au moment de leur demande, à vouloir apprendre le français si elles ne le parlent pas déjà.

26 La figure 2 présente le suivi que le ministère a effectué en 2015-2016 à l'égard des personnes immigrantes admises en 2013 et ayant déclaré ne pas connaître le français lors de leur admission. Sur 51 976 personnes, 40 946 étaient âgées de 16 ans et plus. De ce nombre, 14 955 personnes avaient déclaré ne pas connaître le français et, parmi celles-ci, 4 229 (28,3 %) avaient participé à un cours de français du ministère au 31 mars 2016. D'autre part, en 2013, 25 991 personnes avaient déclaré connaître le français. Par contre, elles pouvaient avoir une connaissance de la langue de niveau débutant, intermédiaire ou avancé et elles pouvaient s'inscrire à des cours du ministère si elles étaient admissibles. Pour être admissible, une personne doit posséder un niveau de compétence en français jugé insuffisant et démontrer qu'elle détient un statut juridique qui donne droit aux services de francisation, généralement le statut de résident permanent.

Figure 2 Suivi de la cohorte de personnes immigrantes admises en 2013



1. Les données sont calculées au 31 mars 2016.

2. L'obligation de fréquentation scolaire du MEES s'applique jusqu'à la fin de l'année scolaire pendant laquelle l'élève atteint l'âge de 16 ans. Toutefois, aux fins du présent rapport et dans le cadre du PILI, nous avons réparti les personnes immigrantes en deux catégories : les personnes âgées de moins de 16 ans et celles âgées de 16 ans et plus.

3. Les personnes qui ont déclaré connaître le français peuvent avoir besoin de cours de français et peuvent s'y inscrire si elles sont admissibles.

27 Les personnes immigrantes peuvent s'inscrire à des cours de français en n'ayant aucune connaissance du français ou en ayant des acquis. En 2016-2017, 27 925 personnes ont participé à des cours du ministère, dont 11 548 à des cours à temps complet. Elles peuvent y avoir été admises avant 2016-2017. Comme il a été mentionné précédemment, les personnes immigrantes âgées de moins de 16 ans sont toutes prises en charge par le MEES.

28 Pour l'exercice 2016-2017, les coûts liés au PILI et au PAFILI se sont élevés à 74,5 millions de dollars, dont 32,8 millions pour la rémunération, majoritairement celle des enseignants, et 19,4 millions pour l'aide financière relative à l'intégration linguistique des immigrants. Ces sommes sont incluses dans les dépenses du secteur Participation et inclusion présentées à l'annexe 3.

29 Seulement le tiers des personnes immigrantes admises au Québec de 2010 à 2013 qui ont déclaré ne pas connaître le français au moment de leur admission ont participé à des cours de français du MIDI. De plus, ce dernier ne sait pas si les personnes qui ne se sont pas inscrites à ses cours en ont suivi ailleurs. Parmi les personnes ayant participé aux programmes de formation du ministère, la vaste majorité n'a pas atteint le seuil d'autonomie langagière.

30 Les travaux se sont articulés autour de six axes, soit la coordination, l'inscription aux cours de français, l'offre de formation du ministère, les contrôles, le processus de constitution des groupes ainsi que la performance du ministère.

## 2.1 Coordination

31 Plusieurs acteurs gouvernementaux contribuent à la francisation des personnes immigrantes. Le MIDI donne notamment des cours à temps complet aux immigrants de 16 ans et plus domiciliés au Québec qui détiennent un statut juridique leur donnant droit aux services de francisation, par exemple le statut de résident permanent. Il offre également un programme d'aide financière, le PAFILI.

32 Le MEES, par le réseau des commissions scolaires, offre notamment des cours de francisation à une clientèle adulte, formée majoritairement, mais non exclusivement, de personnes nées à l'étranger, peu importe leur date d'arrivée au Québec. L'annexe 4 présente un portrait de la participation des immigrants adultes à des cours de français offerts par le MIDI et le MEES de 2012-2013 à 2016-2017.

33 Le MTESS participe aussi aux interventions gouvernementales en matière de francisation par l'intermédiaire du volet Individus de la Mesure de formation de la main-d'œuvre, activité de francisation, d'Emploi-Québec. Ce volet permet d'aider les personnes immigrantes qui ont besoin de connaître le français pour intégrer le marché du travail et s'y maintenir puisque Emploi-Québec les dirige vers les cours de français du MIDI ou du MEES et leur verse une aide supplémentaire pour suivre les cours.

34 De plus, la **Commission des partenaires du marché du travail**, par l'intermédiaire du Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre, finance la francisation de personnes immigrantes en milieu de travail.

35 Les personnes immigrantes peuvent aussi s'inscrire à des cours de français offerts par des cégeps, des universités ou des établissements privés.

36 À titre de premier responsable et de maître d'œuvre de la francisation des personnes immigrantes, le ministère ne s'est pas assuré que l'ensemble des intervenants gouvernementaux se sont concertés quant à l'offre de francisation et à l'aide financière proposées afin, notamment, de mieux répondre aux besoins de la clientèle.

37 Selon un rapport de 1998 du Groupe de travail externe sur la révision de l'offre de service en francisation, lequel a été produit à la demande du ministère de l'Immigration, il y avait chevauchement des programmes de ce ministère et de celui de l'Éducation. Il était alors recommandé d'instaurer un système public intégré et efficace afin d'assurer la francisation et l'insertion sociale des personnes immigrantes.

38 *Le Plan économique du Québec* de mars 2017 précise qu'il y a lieu d'assurer une concertation entre les acteurs gouvernementaux pour faciliter les démarches des personnes immigrantes qui souhaitent améliorer leur connaissance de la langue. D'ailleurs, l'ensemble des intervenants en matière de francisation ne disposent pas d'un système de données commun leur permettant d'arrimer l'évaluation des besoins, l'offre de service, le suivi de la clientèle et la reddition de comptes.

39 Dans un document interne de 2017, le MIDI reconnaît que la fragmentation de l'offre de service et l'information non harmonisée, voire parfois incohérente et incomplète, à laquelle ont accès les personnes immigrantes constituent des obstacles à leur démarche de francisation.

40 Une meilleure concertation entre les divers intervenants gouvernementaux en matière de francisation permettrait de mieux répondre aux besoins de la clientèle et d'utiliser de manière plus efficiente les ressources gouvernementales. Parmi les éléments à développer ou à améliorer, il y a le guichet unifié, l'aide financière et le programme-cadre pour les personnes immigrantes peu scolarisées ou peu alphabétisées.

## Guichet unifié

41 Par le passé, il y a eu quelques tentatives de création d'un guichet unifié d'accès aux services de francisation, mais sans succès. Les deux principales tentatives ont eu lieu de 2005 à 2007 et de 2008 à 2012. Un des objectifs poursuivis en 2012 était l'échange, par voie électronique, de l'information nécessaire au suivi du dossier de la personne immigrante entre l'ensemble des intervenants en francisation.

La Commission des partenaires du marché du travail est une instance de concertation qui regroupe des représentants des employeurs, de la main-d'œuvre, du milieu de l'enseignement, des organismes communautaires et des organismes gouvernementaux.

42 *Le Plan économique du Québec* de mars 2017 a rendu des sommes disponibles pour la réalisation d'une étude de faisabilité visant la mise en place d'un guichet gouvernemental unifié d'accès aux services de francisation. Ce guichet a notamment pour but :

- « de faciliter les démarches des personnes immigrantes qui souhaitent améliorer leur connaissance de la langue ;
- « de déterminer leurs besoins en matière de francisation ;
- « d'améliorer l'efficacité de l'offre de service du gouvernement, de manière à ce que les personnes immigrantes se dirigent vers un cours en fonction de leur profil d'apprentissage et de leurs besoins plutôt qu'en fonction des incitatifs financiers.

## Aide financière

43 Le MIDI et le MEES offrent des cours de français à temps complet qui sont destinés à une clientèle identique, soit des personnes immigrantes adultes ayant notamment obtenu un statut juridique approprié depuis moins de cinq ans. Depuis des années, en raison du manque de disponibilité au moment souhaité des cours offerts par le MIDI ou par choix, des personnes immigrantes ont suivi leurs cours à temps complet dans le réseau des commissions scolaires sans être admissibles à l'aide financière du MIDI.

44 Une personne immigrante qui s'inscrit auprès du MIDI pour suivre un cours de français à temps complet peut, si elle répond aux critères d'admissibilité, bénéficier d'une allocation de participation. Depuis août 2017, le montant a été majoré à 140 dollars par semaine. Des allocations de frais de garde et de transport sont aussi disponibles. Toutefois, une personne qui s'inscrit à un cours auprès d'une commission scolaire ne reçoit pas d'allocations. Le MIDI évalue annuellement à environ 5 000 le nombre de personnes immigrantes qui sont inscrites à des cours à temps complet auprès d'une commission scolaire et qui ne bénéficient pas de ces allocations.

45 *Le Plan économique du Québec* de mars 2017 prévoit élargir l'allocation de participation aux élèves immigrants des commissions scolaires qui suivent des cours de français à temps complet. Il est toutefois trop tôt pour juger de la mise en œuvre de cet engagement.

46 Par ailleurs, une personne immigrante ayant des besoins en francisation et bénéficiant de l'aide sociale qui se présente à un bureau d'Emploi-Québec pourrait avoir droit à des prestations différentes de celles versées à une personne qui s'inscrit à un cours directement auprès du MIDI. Ainsi, l'allocation d'une personne seule, sans enfant, qui est jugée apte au travail pourrait atteindre 190 dollars par semaine. Cette allocation comprend la prestation d'aide sociale (jusqu'à 628 dollars par mois, soit environ 145 dollars par semaine) de même qu'une allocation d'aide à l'emploi dans le cadre de la Mesure de formation de la main-d'œuvre (45 dollars par semaine). De plus, si une personne immigrante est dirigée vers le MIDI, d'autres allocations sont possibles : l'allocation de frais de garde et l'allocation de frais de transport prévues dans le PAFILI.

## Programme-cadre pour les personnes immigrantes peu scolarisées ou peu alphabétisées

47 Le MIDI a élaboré, en collaboration avec le MEES, le Programme-cadre de français pour les personnes immigrantes adultes au Québec et il l'a mis en place. Ce programme-cadre vise à harmoniser les contenus des cours offerts aux personnes immigrantes lors de leurs démarches d'intégration linguistique, sociale et économique à la société québécoise. Il définit les objectifs de formation permettant à toute personne immigrante d'atteindre un niveau de compétence en français qui correspond aux compétences ciblées. Il dresse notamment l'inventaire des éléments d'apprentissage et il établit une référence commune. Il ne s'adresse toutefois qu'à une clientèle scolarisée.

48 Par contre, le ministère n'a élaboré aucun programme-cadre pour les personnes immigrantes peu scolarisées ou peu alphabétisées. Pourtant, le *Plan d'action du gouvernement du Québec pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées sélectionnées à l'étranger (2013-2016)* recommandait l'élaboration d'un tel programme-cadre.

49 La maîtrise du français est d'une importance particulière pour les personnes peu scolarisées ou peu alphabétisées. Une étude publiée en 2013 et financée par l'Office québécois de la langue française révèle que les personnes ayant un niveau d'instruction primaire ou inférieur affichait, en 2006, le plus haut taux d'utilisation générale du français (58,6 %), contre un taux de 49,4 % chez les personnes détenant un diplôme d'études secondaires, postsecondaires ou universitaires. Cette constatation rejoint celle que l'on peut faire à partir des statistiques provenant du recensement canadien, lesquelles montrent que les personnes les moins scolarisées sont plus susceptibles de n'utiliser que le français au travail, comparativement aux travailleurs plus scolarisés.

## Recommandation

50 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 1 Déterminer les modifications nécessaires et réaliser les démarches appropriées afin que l'offre en francisation et l'aide financière proposées par l'ensemble des intervenants soient complémentaires et efficaces.

## 2.2 Inscription aux cours de français

51 Au Québec, un apprentissage approprié de la langue française facilite notamment la recherche d'emploi et ouvre des perspectives utiles à la poursuite des études. Pour aider les personnes immigrantes en ce sens, le ministère offre des cours de français.

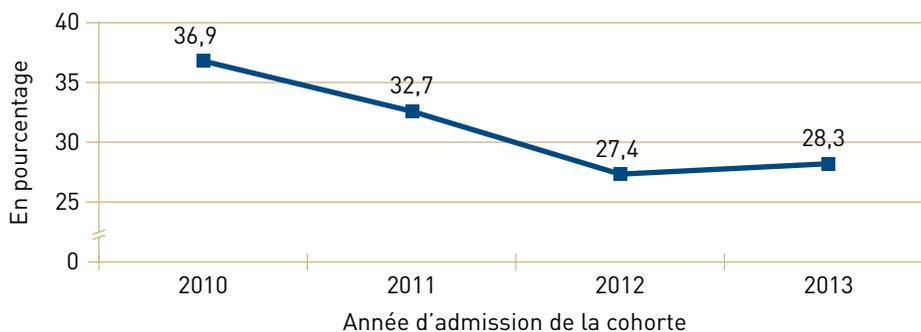
52 Une des mesures du plan d'action *Pour enrichir le Québec : intégrer mieux* (2008) visant à renforcer l'action du Québec en matière d'intégration des immigrants est de leur faire signer, dans la demande de certificat de sélection, une déclaration portant sur les valeurs communes de la société québécoise. En apposant leur signature, les personnes immigrantes attestent avoir pris connaissance de ces valeurs et déclarent vouloir vivre dans le cadre et le respect de celles-ci et vouloir apprendre le français si elles ne le parlent pas déjà. Cette mesure est destinée aux personnes immigrantes adultes de la catégorie de l'immigration économique et de celle du regroupement familial. Ces dernières représentent près des deux tiers des personnes immigrantes admises au Québec.

53 Le MIDI n'effectue aucun suivi individuel des personnes immigrantes qui ont déclaré ne pas connaître le français et qui n'ont pas participé à des cours du ministère. De plus, plusieurs personnes immigrantes se désistent des cours de français du MIDI.

54 De 2012-2013 à 2015-2016, le MIDI publiait, dans son rapport annuel de gestion, un indicateur portant sur le comportement en matière de francisation des personnes immigrantes âgées de 16 ans et plus qui avaient déclaré ne pas connaître le français. Pour ce faire, il évaluait si les personnes admises pendant une année donnée avaient participé à des cours de français offerts par le ministère durant les années suivant leur admission.

55 Par exemple, pour la cohorte admise en 2010, le ministère a vérifié si les personnes immigrantes ayant déclaré ne pas connaître le français avaient participé à des cours de français entre leur admission et le 31 mars 2013. Il a fait de même pour les cohortes de 2011 (vérification au 31 mars 2014), de 2012 (au 31 mars 2015) et de 2013 (au 31 mars 2016). Selon le MIDI, cette durée est suffisante, car même si on laisse passer davantage d'années, les résultats varient peu. Pour les quatre cohortes, les 51 000 personnes immigrantes ayant déclaré ne pas connaître le français avaient participé aux cours de français du MIDI dans une proportion de 30,9 %. Ce taux était de 36,9 % pour la cohorte de 2010, mais de 28,3 % pour la cohorte de 2013. Ainsi, le MIDI ne réussit pas, par ses cours de français, à joindre la majorité des immigrants adultes au Québec ayant déclaré ne pas connaître le français. La figure 3 présente l'évolution du taux de participation pour ces cohortes.

**Figure 3** Taux de participation aux cours de français du ministère chez les personnes admises au Québec ayant déclaré ne pas connaître le français



Source : MIDI.

56 Dans un document de 2016 qui découle d'une analyse visant à améliorer ses processus, le MIDI a notamment recommandé de développer un système de suivi des caractéristiques des clientèles potentielles, c'est-à-dire des clientèles qui ne sont pas jointes par les services de francisation du ministère. À ce jour, rien n'a été instauré.

57 Pour inciter les personnes immigrantes à suivre ses cours de français, le MIDI a augmenté, à partir d'août 2017, l'allocation de participation pour les cours à temps complet. En 2016-2017, il a versé des allocations de participation pour ce type de cours (valeur totale de 13,6 millions de dollars) à environ 9 200 élèves. De plus, il a lancé une campagne de promotion en 2016-2017, assortie d'un budget de 750 000 dollars, pour mieux faire connaître son offre de francisation.

58 Afin d'évaluer le succès de ses interventions, il sera important que le MIDI effectue un suivi auprès des personnes immigrantes qui ont déclaré ne pas connaître le français et qui n'ont pas participé à des cours du ministère. Cela lui permettra notamment de répondre aux questions suivantes :

- « Pourquoi des personnes immigrantes ne s'inscrivent-elles pas aux cours du ministère ?
- « Quel est l'impact de l'augmentation de l'allocation de participation sur le nombre de personnes immigrantes inscrites ?

59 Par ailleurs, de 2012-2013 à 2016-2017, 17,4 % des personnes immigrantes inscrites à des cours à temps complet ne s'y sont pas présentées, bien qu'elles aient été jugées admissibles par le MIDI. Pour les cours à temps partiel, le taux était de 9,8 %. Une raison pouvant expliquer en partie les désistements est le délai d'attente avant le début des cours.

60 Nous avons observé que le délai d'attente avant le début d'un cours de français du MIDI a une influence sur la probabilité qu'une personne se désiste. Pour les personnes immigrantes qui ont participé à un cours de français à temps complet de 2012-2013 à 2016-2017, le délai d'attente médian était de 69 jours, alors qu'il était de 89 jours pour les personnes immigrantes s'étant désistées de leur cours. Ainsi, plus une personne attend un long moment entre sa demande d'inscription et le début d'un cours, plus elle est à risque de ne pas apprendre le français auprès du ministère. Pour les cours à temps partiel, le MIDI n'a pas l'information qui permet de calculer le délai d'attente.

## Recommandation

61 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 2 Effectuer le suivi individuel des personnes immigrantes ayant déclaré ne pas connaître le français et de celles qui se désistent de leurs cours de français.**

## 2.3 Offre de formation du ministère

62 En 2012, le MIDI et le MEES ont établi un référentiel commun, lequel est constitué de deux instruments essentiels au parcours de francisation des personnes immigrantes. Le premier instrument est l'Échelle québécoise des niveaux de compétence en français des personnes immigrantes adultes. Celle-ci comporte 12 niveaux pour chacune des 4 compétences langagières (compréhension orale, production orale, compréhension écrite et production écrite). Une personne immigrante ayant atteint le niveau 8 pour les 4 compétences est considérée comme ayant atteint le seuil d'autonomie langagière pour la vie courante ou le travail. Ce niveau lui permet aussi de réaliser des études postsecondaires. De plus, il correspond au seuil attendu par le MTESS pour faciliter l'accès au marché du travail.

63 Le deuxième instrument est le Programme-cadre de français pour les personnes immigrantes adultes au Québec, qui s'adresse à une clientèle qui a neuf ans et plus de scolarité. Il décrit les contenus d'enseignement et les connaissances à acquérir propres à chaque niveau de compétence en français. Ce programme-cadre, élaboré à partir de l'échelle québécoise, permet d'harmoniser le contenu des cours de français que le MIDI et le MEES offrent aux personnes immigrantes scolarisées. Le Programme d'intégration linguistique pour les immigrants (PILI), mis en place par le MIDI, permet notamment à la personne immigrante d'acquérir les compétences langagières nécessaires à l'intégration sur le marché du travail, au maintien en emploi ou à la poursuite des études.

64 La formation du ministère est offerte à temps complet et à temps partiel. Le MIDI a mis sur pied un programme régulier pour personnes scolarisées ainsi qu'un programme adapté aux personnes peu scolarisées ou peu alphabétisées, lequel s'adresse principalement aux personnes qui ont moins de neuf ans de scolarité. Le ministère offre aussi des cours spécialisés à temps partiel, qui sont généralement liés à des domaines d'emploi spécifiques, de la formation en milieu de travail et des cours en ligne.

65 Jusqu'en février 2015, le programme régulier à temps complet d'une durée de 1 000 heures abordait les compétences de niveau 8 en interaction orale, de niveau 7 en compréhension écrite et de niveau 6 en production écrite. Afin de terminer leur francisation, les personnes immigrantes qui le désiraient pouvaient suivre, à temps partiel, des cours avancés de français oral et de français écrit qui n'étaient pas compris dans le programme régulier. La personne immigrante avait le droit de suivre un maximum de 1 800 heures de cours offerts par le MIDI. Selon le ministère, en raison de la durée prévue du programme à temps complet (1 000 heures), les niveaux visés étaient rarement atteints par les finissants de ce programme.

66 Depuis février 2015, le nouveau programme régulier du ministère, qui est basé sur le programme-cadre de 2012, aborde quatre compétences au lieu de trois (l'interaction orale a été scindée en deux compétences : compréhension orale et production orale). Toutefois, jusqu'en octobre 2017, les cours à temps complet d'une durée maximale de 1 000 heures visaient l'atteinte du niveau 6 en compréhension orale, en production orale et en compréhension écrite et du niveau 5 en production écrite. Durant cette période, la personne immigrante devait s'inscrire aux cours à temps partiel d'une durée de 400 heures afin d'atteindre le niveau 8. Ces cours, introduits dans le nouveau programme régulier, remplaçaient les cours avancés précédemment offerts par le ministère. Le maximum d'heures de cours qu'une personne peut suivre est toujours de 1 800.

Une personne est considérée comme active si elle s'est présentée à au moins une journée de cours, et ce, même si elle a abandonné celui-ci par la suite.

67 Le tableau 3 présente le profil des **personnes actives** dans les principaux programmes de francisation du ministère.

**Tableau 3 Profil des personnes actives dans les principaux programmes du 1<sup>er</sup> avril 2012 au 31 mars 2017**

	Temps complet		Temps partiel <sup>1</sup>
	Programme régulier	Programme adapté	Programme régulier et cours avancés <sup>2</sup>
Nombre de personnes actives	36 813	5 120	53 554
Âge moyen au début de la période	32,6	36,3	35,6
Proportion de locuteurs de langue maternelle latine (%)	34,9	15,1	32,0
Proportion de femmes (%)	61,4	59,8	62,4
Proportion de personnes réfugiées et en situation semblable (%)	10,1	73,7	11,1

1. Durant la période visée, près de 360 personnes immigrantes ont suivi des cours à temps partiel du programme adapté.

2. Les personnes inscrites aux cours spécialisés offerts par le ministère ne sont pas incluses, étant donné que ces cours s'adressent à une clientèle ayant des connaissances avancées en français et qu'aucune évaluation n'est produite à la fin de ceux-ci. Durant la période visée, 5 217 personnes ont été actives dans les cours spécialisés du ministère.

68 La vaste majorité des participants aux cours de français du ministère n'ont pas atteint le seuil d'autonomie langagière visé.

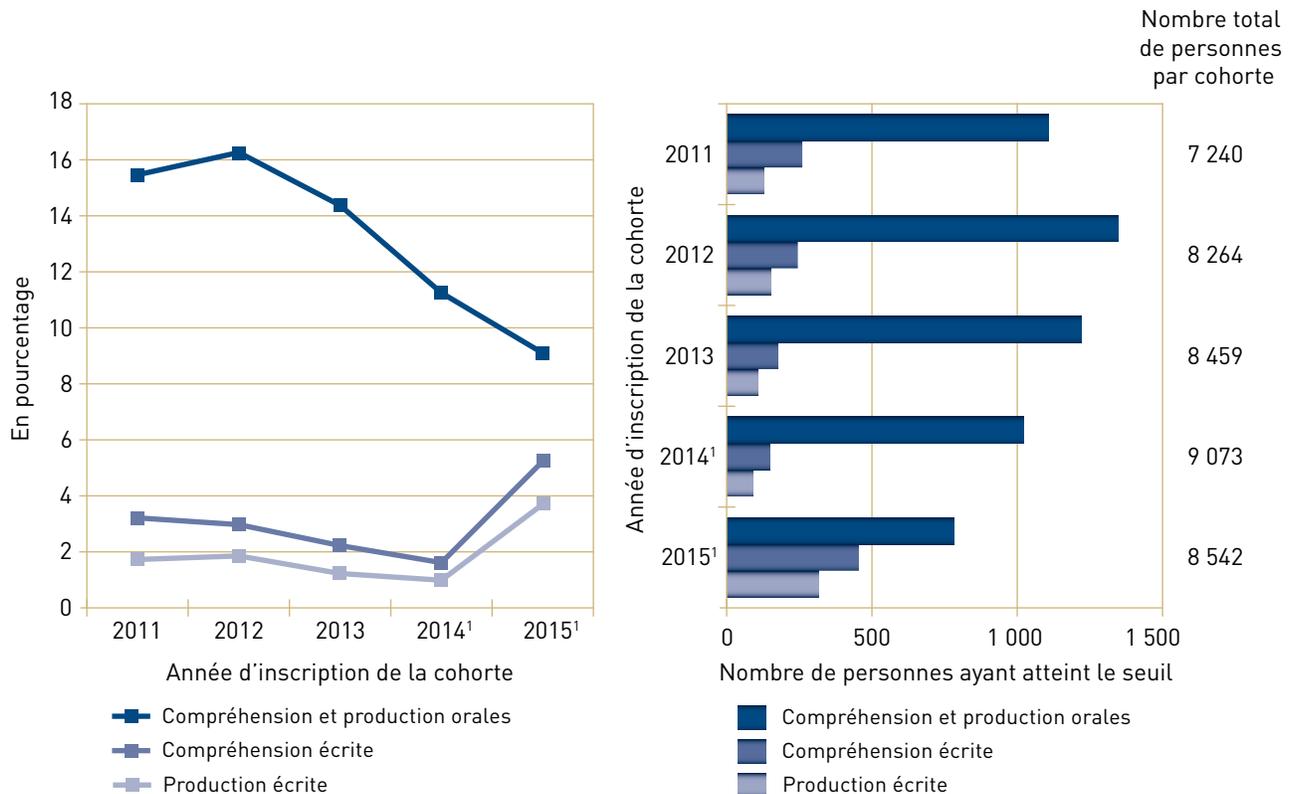
69 Nous avons examiné cinq cohortes d'élèves (années 2011 à 2015) dont la première inscription a été effectuée dans le programme régulier (temps complet et temps partiel). Pour la cohorte de 2011, nous avons extrait le meilleur résultat de chaque élève pour chacune des compétences linguistiques au 31 mars 2013. Nous avons fait de même pour les cohortes de 2012 (extraction au 31 mars 2014), de 2013 (au 31 mars 2015), de 2014 (au 31 mars 2016) et de 2015 (au 31 mars 2017). Nous avons laissé s'écouler de 17 à 27 mois pour chacune des cohortes. Cette durée offre un temps adéquat aux personnes immigrantes pour terminer leur formation, car même si on laisse passer davantage d'années, les résultats varient peu.

70 Les personnes immigrantes des cohortes de 2011 (7 240 personnes), de 2012 (8 264 personnes) et de 2013 (8 459 personnes) ont été inscrites dans l'ancien programme régulier. Elles ont atteint le niveau 8 dans une proportion de 14,4 à 16,3 % à l'oral et de 1,3 à 3,2 % à l'écrit, selon la compétence et la cohorte. Les immigrants de la cohorte de 2014 (9 073 personnes), dans laquelle des élèves inscrits à l'ancien et au nouveau programme pouvaient se côtoyer, ont atteint le niveau 8 dans une proportion de 11,3 % à l'oral et de 1,0 et 1,7 % à l'écrit.

71 Pour la cohorte de 2015 (8 542 personnes), dans laquelle il n'y avait que des personnes inscrites au nouveau programme régulier, les personnes ont atteint le niveau 8 dans une proportion de 9,1 % à l'oral et de 3,7 et 5,3 % à l'écrit.

72 La figure 4 présente, pour chaque cohorte, le taux d'atteinte du seuil d'autonomie langagière (niveau 8) ainsi que le nombre de personnes qui l'ont atteint selon la compétence linguistique. Par exemple, sur les 8 542 personnes de la cohorte de 2015, 781 personnes ont atteint le seuil d'autonomie langagière en compréhension et en production orales, 455 l'ont atteint en compréhension écrite et 316, en production écrite.

**Figure 4** Taux d'atteinte du seuil d'autonomie langagière et nombre de personnes l'ayant atteint selon la compétence linguistique



1. Les cohortes de 2014 et de 2015 ont des résultats distincts pour la compréhension orale et la production orale. Dans les deux cas, l'écart entre les deux résultats est d'un dixième de point de pourcentage. Nous avons donc retenu, pour ces deux cohortes, le meilleur des deux résultats aux fins de comparaison avec les résultats des cohortes de 2011, de 2012 et de 2013, pour lesquelles il n'y avait qu'un résultat en interaction orale.

73 Parmi les éléments pouvant expliquer le faible taux d'atteinte du niveau 8 chez les personnes immigrantes, il y a l'abandon des cours de français. Pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2012 au 31 mars 2017, nous avons analysé le cheminement de chaque personne qui s'était inscrite à un cours de français afin de mesurer le nombre de personnes actives qui ont terminé leur cours. Pour cette période, nous avons recensé 80 248 personnes actives. Ces dernières ont accumulé 222 958 participations à un cours puisqu'une personne peut s'inscrire à plusieurs cours. Parmi ces participations, 18,5 % se sont soldées par un abandon. Le taux s'élevait à 12,6 % pour les cours à temps complet et à 23,1 % pour ceux à temps partiel. De plus, il était de 30,9 % pour les cours avancés (temps partiel) du programme régulier en 2016-2017.

74 Une autre raison expliquant le faible taux d'atteinte du niveau 8 est la modification apportée à l'offre de service entre les cours à temps complet et ceux à temps partiel. Dans l'ancienne offre de service (avant 2015), une personne immigrante pouvait atteindre le niveau 8 à l'oral en ne suivant que des cours à temps complet. Dans l'offre de service établie en 2015, elle doit suivre des cours à temps partiel pour atteindre ce même niveau. Or, seulement 41,9 % des finissants du programme régulier à temps complet en 2015-2016 ont participé par la suite à un ou des cours avancés offerts à temps partiel. Depuis novembre 2017, le MIDI offre une formation à temps complet qui devrait permettre l'atteinte du niveau 8. Ainsi, les personnes immigrantes auront le choix de suivre une formation à temps complet ou à temps partiel pour atteindre ce niveau.

75 Par ailleurs, la majorité des personnes immigrantes suivant des cours du programme adapté n'atteignent que les niveaux 3 et 4 de l'échelle québécoise. Selon cette dernière, dans le monde du travail, les niveaux 3 et 4 permettent notamment de rédiger une courte annonce, de se présenter pour offrir ses services et de lire et comprendre des consignes ou des directives simples.

76 Malgré le faible taux d'atteinte du seuil d'autonomie langagière, tant pour le programme régulier que pour le programme adapté, aucune évaluation de programme n'a été réalisée. Pourtant, dès juillet 2009, le ministère avait déterminé que les services de francisation faisaient partie des services à évaluer en priorité, évaluation qui n'avait pas été effectuée depuis au moins cinq ans. En 2012, le ministère a amorcé un mandat relatif à l'évaluation du programme régulier à temps complet, mais ce mandat n'a pas été terminé.

77 L'évaluation de programme est un outil privilégié par les ministères et organismes pour mesurer la pertinence, l'utilité et les effets des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs d'un programme. Elle permet notamment de déterminer les mesures correctives les plus appropriées pour améliorer la performance d'un programme.

## Recommandation

78 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 3 Réaliser une évaluation de programme concernant son offre de formation.

### 2.4 Contrôles

79 Comme il a été mentionné précédemment, les cours de français du MIDI, sauf les cours en ligne, s'adressent à toute personne immigrante de 16 ans et plus domiciliée au Québec qui détient un statut juridique lui donnant droit aux services de francisation. Il s'agit principalement de la résidence permanente. Une personne immigrante peut suivre des cours à temps complet auprès du ministère durant une période de cinq ans à partir de l'obtention du premier statut juridique qui la rend admissible. Cette limite de temps ne s'applique pas aux cours à temps partiel.

80 Pour s'inscrire aux cours du ministère, les personnes immigrantes doivent prouver qu'elles ont une connaissance du français inférieure au niveau 8 dans l'une des quatre compétences langagières. De plus, les personnes inscrites au programme régulier ont droit à 1 800 heures de cours de français auprès du MIDI. Cette limite d'heures ne s'applique pas au programme adapté.

81 Le ministère a élaboré des procédures et des directives, entre autres quant à l'admissibilité des participants à ses programmes de francisation, et il les applique. Toutefois, il doit améliorer certains aspects de ses contrôles, notamment à l'égard du soutien pédagogique aux élèves.

82 Pour vérifier l'admissibilité des immigrants aux cours de français à temps complet, le ministère exerce tous les mois un contrôle par échantillonnage d'un certain nombre de dossiers traités par ses employés. Les cas non conformes sont corrigés dès qu'ils sont repérés.

83 Par contre, le ministère n'effectue pas de contrôle mensuel régulier par échantillonnage à l'égard des allocations versées pour les cours de français à temps complet. Par exemple, de novembre 2015 à mai 2017, le ministère n'a exercé ce type de contrôle que pour 8 des 19 mois. Pourtant, le taux de non-conformité des allocations de frais de garde allouées est élevé durant certains mois par rapport au nombre restreint de dossiers analysés (56). Par exemple, pour le mois de mai 2017, le taux de non-conformité était de 40,0 % (10 dossiers analysés). Selon les données du ministère, les erreurs ont notamment trait à un versement trop hâtif de l'allocation ou encore à un versement à une personne qui n'y était plus admissible.

84 Un autre élément à améliorer est l'instauration de contrôles de la qualité pour les cours de français à temps partiel, notamment pour vérifier l'admissibilité des personnes immigrantes. Le ministère considère que l'évaluation de l'admissibilité revient au prestataire de services, étant donné que c'est lui qui est responsable de coordonner l'inscription et la réinscription des personnes immigrantes aux cours à temps partiel. Or, le lien contractuel avec un prestataire de services ne désengage pas le ministère de ses responsabilités.

85 D'autre part, le contrôle à l'égard du soutien pédagogique peut être amélioré. En vertu de la convention collective des enseignants du MIDI, ceux-ci doivent offrir jusqu'à trois heures de disponibilité fixes par semaine selon le nombre d'heures d'enseignement, notamment pour de la récupération auprès de leurs élèves. Pour le programme régulier à temps complet, les conseillers pédagogiques du ministère révisent les horaires du personnel enseignant afin de s'assurer qu'ils contiennent bel et bien des plages de disponibilité. Personne n'a été désigné responsable de cette révision pour le programme à temps partiel.

86 Enfin, le ministère n'exerce aucun contrôle afin de s'assurer que son matériel pédagogique *Agir pour interagir* et le matériel technologique sont utilisés. De plus, selon des prestataires de services visités, du matériel payé par le ministère, dont des projecteurs et des enregistreurs vocaux numériques, n'est pas utilisé.

87 Le ministère n'a donc pas l'assurance que son matériel est utilisé et que de la récupération est offerte aux élèves en difficulté, ce qui peut avoir un impact sur leur performance scolaire.

*Agir pour interagir* est un ensemble didactique entièrement numérisé et interactif, qui privilégie le travail d'équipe à partir d'une projection sur écran. Tous les documents supports (audios, vidéos ou écrits) sont intégrés dans l'activité et sont accessibles en cliquant sur des icônes.

## Recommandation

88 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 4 Améliorer certains aspects de ses contrôles touchant le Programme d'intégration linguistique pour les immigrants et le Programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants.

### 2.5 Processus de constitution des groupes

89 Le MIDI élabore sa programmation pour les cours offerts en classe sur une base historique. La programmation prend en compte l'évolution récente des inscriptions aux cours de français et les estimations effectuées par les prestataires de services qui recrutent la clientèle s'inscrivant à des cours à temps partiel.

90 La programmation est basée sur 2 calendriers de 4 sessions par année. Le calendrier pour les cours à temps complet comprend 4 sessions réparties durant l'année, pendant lesquelles les cours ont une durée de 11 semaines. Le calendrier pour les cours à temps partiel comporte 3 sessions de 11 semaines et une session d'été de 7 semaines.

91 Le MIDI peut ajuster le nombre de groupes ouverts, à la hausse ou à la baisse. Cet exercice a pour objectif de répondre à la demande des personnes immigrantes dans un nombre optimal de groupes.

92 Le processus de constitution des groupes ne permet pas de maximiser, entre autres, les heures de formation pour les cours à temps partiel. En 2016-2017, le nombre moyen d'élèves par groupe pour ces cours du programme régulier, soit 15,7, était inférieur de plus de 20 % au maximum permis, qui est de 20.

93 Le MIDI forme des groupes d'un maximum de 20 élèves pour les cours du programme régulier et de 13 élèves pour les cours du programme adapté. De plus, durant la **période d'entrée différée**, il peut inscrire de nouvelles personnes pour combler les places disponibles ou qui ont été laissées vacantes en raison de départs. Pendant cette période, il suit le nombre d'élèves par groupe pour les cours à temps complet et à temps partiel en fonction de l'information obtenue des prestataires de services.

94 Après la fin de la période d'entrée différée, les groupes ne peuvent être fusionnés. Un élève ne peut être transféré dans un autre groupe sauf si l'enseignant constate que son niveau a été mal évalué et que le ministère accepte le transfert.

95 Comme le montre le tableau 4, le nombre moyen d'élèves dans les cours à temps complet est près du nombre maximal. En 2016-2017, il était de 10,9 pour le programme adapté, alors que le maximum est de 13. Pour le programme régulier, il s'est élevé à 18,3, alors que le maximum est de 20.

La période d'entrée différée est d'une durée de sept jours à compter de la date d'entrée pour les cours qui s'adressent aux débutants et de neuf jours pour tous les autres cours. Durant les deux jours suivant la fin de cette période, des élèves peuvent être transférés entre divers groupes d'un même niveau.

**Tableau 4** Nombre moyen d'élèves par groupe selon le programme et l'année financière

	Temps complet				Temps partiel	
	Programme adapté		Programme régulier		Programme régulier et cours avancés	
	Nombre de groupes	Nombre moyen d'élèves	Nombre de groupes	Nombre moyen d'élèves	Nombre de groupes	Nombre moyen d'élèves
2011-2012	273	11,3	600	18,7	910	17,3
2012-2013	230	11,3	632	18,6	956	16,6
2013-2014	182	11,0	622	18,4	1 101	16,3
2014-2015	142	11,1	628	18,2	1 070	16,8
2015-2016	163	11,5	576	18,4	1 216	16,4
2016-2017	227	10,9	596	18,3	1 310	15,7
<b>Total</b>	<b>1 217</b>	<b>11,2</b>	<b>3 654</b>	<b>18,4</b>	<b>6 563</b>	<b>16,4</b>

96 Toutefois, pour les cours à temps partiel, le nombre moyen d'élèves par groupe a diminué au fil du temps. Il est passé de 17,3 en 2011-2012 à 15,7 en 2016-2017. Pour l'île de Montréal, où sont donnés près de 80 % des cours à temps partiel, le nombre moyen d'élèves était de 16,5 en 2016-2017, alors que le nombre maximal permis est de 20.

97 Dans le contexte où les cours à temps partiel occupent une place importante (1 310 groupes en 2016-2017), il est primordial que le ministère améliore le processus de constitution des groupes.

98 Un élément à examiner est la formation des groupes pour les cours à temps partiel. Lorsque le MIDI forme ces groupes, il ne tient pas compte du fait que des élèves inscrits à des cours à temps partiel sont en attente de commencer des cours à temps complet. Sachant que ces élèves quitteront leur formation à temps partiel pour une formation à temps complet, le ministère devrait en tenir compte dans son processus de constitution des groupes.

99 Par ailleurs, il n'existe pas de règle administrative quant au nombre minimal d'élèves requis pour ouvrir ou maintenir un groupe. De plus, le ministère ne communique pas aux prestataires de services le nombre d'inscriptions à partir duquel il autorise l'ouverture d'un groupe.

## Recommandation

100 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 5 Revoir son processus de constitution des groupes pour les cours à temps partiel.

## 2.6 Performance du ministère

101 L'évaluation de la performance d'un ministère repose sur son efficacité, son efficacité et sa capacité à réaliser ses activités au moindre coût, tout en satisfaisant à ses besoins organisationnels. Un ministère est efficace s'il atteint les objectifs qu'il s'est fixés. Il est efficace lorsqu'il minimise les ressources utilisées pour les atteindre.

102 La performance se mesure à l'aide d'indicateurs. La qualité d'un indicateur repose sur un certain nombre de critères objectifs, comme la pertinence et la fiabilité. Une organisation qui veut être en contrôle et le demeurer doit être informée de façon continue de la progression de ses résultats afin d'apporter les correctifs nécessaires, s'il y a lieu.

103 Les indicateurs utilisés par le MIDI pour suivre sa performance en matière de francisation sont incomplets, notamment certains qui sont liés à sa déclaration de services à la clientèle. En outre, certains ne respectent pas les exigences minimales auxquelles doit répondre un indicateur de qualité.

Le tableau de bord permet de sélectionner les indicateurs les plus significatifs d'une organisation et d'en suivre l'évolution par rapport aux différents engagements pris envers la clientèle et à la gestion des ressources qui lui sont allouées.

104 À l'aide de divers **tableaux de bord**, le MIDI suit des indicateurs liés notamment à son plan stratégique et à sa déclaration de services à la clientèle. Toutefois, il ne maximise pas ou ne collige pas certaines données pouvant l'aider à améliorer son offre de service et à respecter les objectifs de ses programmes de francisation. Voici des exemples :

- « Le ministère ne collige pas d'information sur les raisons des désistements et ne fait pas de suivi à cet égard. Dans le cas d'un désistement, la personne immigrante ne se présente pas au cours auquel elle s'est inscrite, et ce, qu'elle en ait informé ou non le ministère.
- « L'information collectée par le ministère au sujet des motifs d'abandon de cours durant une session est incomplète. Dans 35,8 % des cas, le motif inscrit dans le système d'information est « autre » ou il n'y en a pas. Dans 34,8 % des cas, le motif indiqué est l'absence prolongée, mais le ministère ne sait pas ce qui explique celle-ci.
- « Depuis la publication de son nouveau plan stratégique 2016-2021, le ministère ne calcule plus la proportion de personnes immigrantes adultes admises au Québec ayant déclaré ne pas connaître le français et ayant participé à des cours offerts par le MIDI durant les deux années suivant leur admission.
- « Le ministère ne compile pas de données par cohorte d'élèves, telles que le nombre de finissants ayant atteint le niveau 8 pour les quatre compétences du programme régulier par rapport au nombre de personnes immigrantes initialement inscrites. En outre, il n'effectue aucun suivi concernant les résultats par élève inscrit au programme adapté.

105 De plus, certains des indicateurs suivis par le MIDI ne sont pas complets ou exacts. Par exemple, dans son rapport annuel de gestion, le ministère présente le nombre de personnes actives dans ses programmes de francisation, notamment dans les cours à temps complet et à temps partiel. Or, certaines personnes sont comptées deux fois pour le même cours dans le calcul des personnes actives. Par exemple, si une personne était active dans un cours qui chevauchait le 1<sup>er</sup> avril 2016 et qu'elle ne l'était pas dans un autre cours, elle était comptée comme une personne active dans les années 2015-2016 et 2016-2017. De 2012-2013 à 2016-2017, de 9,7 à 13,5 % des personnes considérées comme actives dans le programme à temps complet ont été actives uniquement dans un cours qui débutait durant l'année financière précédente.

106 Un autre exemple de calcul inexact est la façon de déterminer le délai entre la demande d'inscription de la personne immigrante à un cours à temps complet et la confirmation de son admissibilité par le ministère. De 2011-2012 à 2016-2017, 57,7 % des dossiers ont fait l'objet d'un calcul erroné. Ainsi, ce délai est de neuf jours ouvrables selon nos calculs plutôt que de quatre jours ouvrables selon la méthode de calcul du ministère.

## Déclaration de services à la clientèle

107 La *Loi sur l'administration publique* rend obligatoire la publication d'une déclaration de services aux citoyens. Celle-ci porte notamment sur la diligence avec laquelle les services devraient être rendus et fournit de l'information sur leur nature et leur accessibilité.

108 Le MIDI ne mesure pas le délai d'attente réel des personnes immigrantes entre leur demande d'inscription et le début d'un cours à temps complet. Les délais sont calculés en fonction de jours ouvrables et les périodes d'attente imputables à la personne immigrante sont exclues des calculs. Par conséquent, une personne immigrante qui consulte les engagements formulés dans la *Déclaration de services à la clientèle* du ministère ne peut estimer le temps réel qu'elle devra attendre avant de commencer un cours.

109 Depuis l'exercice 2012-2013, les cours à temps partiel représentent en moyenne plus de la moitié des cours offerts par le MIDI. Par contre, ce dernier ne possède pas l'information pour calculer le délai d'attente entre la demande d'inscription et le début des cours. De plus, la *Déclaration de services à la clientèle* du ministère ne contient plus d'engagement, depuis l'exercice 2006-2007, à l'égard de ce délai, comme c'est le cas pour les cours à temps complet.

## Recommandations

110 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 6 Améliorer les indicateurs servant à suivre sa performance, notamment en ce qui concerne les personnes immigrantes adultes ayant déclaré ne pas connaître le français.**
- 7 Revoir certains engagements de sa déclaration de services à la clientèle pour tenir compte des besoins des personnes immigrantes, et en rendre compte.**

## Commentaires de l'entité auditée

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

### Commentaires du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion

«Le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) accueille favorablement les constats et les recommandations du Vérificateur général.

«Dans le cadre de sa mission, le MIDI travaille à ce que les personnes immigrantes puissent contribuer pleinement à la prospérité du Québec et à la vitalité du français.

«Plusieurs recommandations du Vérificateur général rejoignent des objectifs vers l'atteinte desquels le MIDI est déjà en action. À cet égard, plusieurs mesures sont déjà mises de l'avant afin d'améliorer la performance du ministère.

«Par exemple, en ce qui concerne l'évaluation de programme, les travaux sont amorcés afin de cerner l'ensemble des enjeux évaluatifs et de dresser des constats préliminaires sur l'évaluabilité. Pour ce qui est de la révision des processus de francisation à temps partiel, le ministère travaille à optimiser ses façons de faire tout en diminuant les risques et à assurer ainsi une meilleure qualité des services. De plus, des travaux sont en cours pour développer de nouveaux indicateurs et en améliorer le suivi. Enfin, les travaux de révision de la *Déclaration de services à la clientèle* ont été amorcés afin de mieux tenir compte des besoins des personnes immigrantes.

«Compte tenu de la nature des enjeux et de la maîtrise d'œuvre du MIDI en matière de services d'intégration linguistique, et afin de répondre entièrement aux recommandations du Vérificateur général, un plan d'action sera déposé dans les délais impartis et mis en œuvre avec rigueur.»

# Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectif de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Responsabilités des autres ministères en matière de francisation et d'intégration
- Annexe 3** Dépenses de fonctionnement et d'immobilisations du ministère et sommes transférées
- Annexe 4** Portrait de la participation des immigrants adultes à des cours de français

## Sigles

<b>MEES</b>	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	<b>MTESS</b>	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
<b>MIDI</b>	Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion	<b>PAFILI</b>	Programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants
<b>MSSS</b>	Ministère de la Santé et des Services sociaux	<b>PILI</b>	Programme d'intégration linguistique pour les immigrants

## Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

### Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de l'automne 2017 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*.

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le Programme d'intégration linguistique pour les immigrants (PILI) et le Programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants (PAFILI) répondent de manière efficace et efficiente aux objectifs fixés, à la mission du ministère et aux besoins des personnes immigrantes afin de favoriser leur pleine participation à la société et un engagement durable envers celle-ci.	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Le ministère évalue les besoins en francisation pour mettre à jour ses programmes dans le respect des plans d'action gouvernementaux et il fait un suivi approprié.</li> <li>☞ Le ministère effectue un suivi approprié auprès des immigrants qui se sont engagés à se franciser et qui ne sont pas inscrits à des cours de francisation.</li> <li>☞ Le ministère a élaboré des procédures pour s'assurer de l'admissibilité des participants au PILI et au PAFILI, et il les applique.</li> <li>☞ Le ministère évalue les besoins de la clientèle inscrite à un cours de francisation.</li> <li>☞ Les cours de francisation sont donnés en temps opportun.</li> <li>☞ Le ministère effectue le suivi de la progression du niveau de francisation des étudiants.</li> <li>☞ Les cours de francisation permettent d'atteindre les objectifs du PILI et de remplir la mission du ministère.</li> <li>☞ Le ministère maximise l'utilisation de ses employés qui sont affectés à la francisation.</li> <li>☞ Le ministère dispose d'une information de gestion et d'indicateurs pertinents et fiables pour évaluer sa performance, et il exerce un suivi approprié.</li> </ul>

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

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

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 24 octobre 2017.

Ce rapport porte sur la francisation des immigrants et les travaux ont été réalisés auprès du MIDI. Ces travaux ne visaient pas à nous prononcer sur la qualité des cours offerts par le ministère ni sur la justesse de certaines décisions portant notamment sur le reclassement refusé à des personnes immigrantes.

L'examen détaillé que nous avons effectué a permis d'obtenir l'information probante nécessaire pour évaluer le respect des critères d'évaluation et pour conclure par rapport à l'objectif de l'audit. Nous avons collecté l'information nécessaire à notre audit en examinant des documents et nous avons analysé des données financières et opérationnelles qui sont accessibles, entre autres, dans les systèmes d'information du ministère. Nous avons également réalisé des entrevues auprès du personnel du MIDI, du MEES, du MTESS, d'une association d'organismes communautaires et d'organismes communautaires. Des travaux spécifiques ont été menés dans des organismes communautaires.

Cet audit couvre la période d'avril 2011 à mars 2017. Toutefois, certaines analyses ont trait à des années antérieures ou postérieures à cette période. Les travaux d'audit se sont principalement déroulés de novembre 2016 à juin 2017.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué un échantillonnage de dossiers par choix raisonné ainsi que des analyses massives de données. Les résultats de notre échantillonnage ne peuvent être extrapolés, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

## Annexe 2 Responsabilités des autres ministères en matière de francisation et d'intégration

Ministère	Responsabilités <sup>1</sup>	Budget 2016-2017 (M\$)	Somme transférée par le MIDI en 2016-2017 (M\$)	Dépenses engagées en 2016-2017 <sup>2</sup> (M\$)	Importance de la somme transférée sur le budget (%)
MEES	<p>Le transfert de crédits permet au MEES de financer des commissions scolaires et des cégeps pour les services suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☛ des services d'intégration et d'apprentissage du français destinés aux jeunes immigrants dans les écoles ;</li> <li>☛ des services de francisation et d'autres services d'enseignement, notamment l'alphabétisation, l'intégration sociale et l'intégration socioprofessionnelle dans les centres de formation générale des adultes, de même que des services d'accueil, de référence, de conseil et d'accompagnement dans les centres de formation générale des adultes et les centres de formation professionnelle ;</li> <li>☛ des formations d'appoint prescrites par un ordre professionnel, quel que soit l'établissement d'enseignement (centre de formation professionnelle ou cégep).</li> </ul>	17 245,1	78,5	143,5	0,5
MTESS	<p>Le transfert de crédits permet au MTESS d'offrir les services suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☛ du soutien financier pour tous les services d'intégration des personnes immigrantes admises depuis moins de cinq ans ayant participé à une mesure ou à un service d'emploi, parmi lesquels : <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'accueil et l'évaluation initiale des personnes pour la détermination de leurs besoins au regard du marché du travail ;</li> <li>- l'élaboration d'un plan d'action personnalisé basé sur l'évaluation des besoins ;</li> <li>- l'orientation professionnelle ;</li> <li>- les activités de formation, y compris la francisation ;</li> <li>- l'aide à la recherche active d'emploi ;</li> <li>- des allocations de subsistance versées aux personnes réfugiées admissibles.</li> </ul> </li> </ul>	4 214,2	75,0	95,9	1,8
MSSS	<p>Le transfert de crédits permet au MSSS d'offrir certains services en lien, entre autres, avec les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☛ le Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile, volets Services sociaux et Santé-accueil ;</li> <li>☛ le fonds d'aide (accueil et intégration des demandeurs d'asile) ;</li> <li>☛ le soutien aux organismes communautaires travaillant dans le domaine de la santé et des services sociaux auprès de différentes communautés culturelles présentes dans la région de Montréal.</li> </ul>	33 739,1	12,2	12,8	0,04
<b>Total</b>		<b>55 198,4</b>	<b>165,7</b>	<b>252,2</b>	<b>0,3</b>

1. Les responsabilités sont liées aux ententes signées avec le MIDI dans le cadre de l'accord Canada-Québec.  
2. Les dépenses engagées en 2016-2017 sont celles présentées dans les rapports portant sur l'utilisation des crédits transférés qui ont été transmis par chacun des trois ministères. Par ailleurs, des dépenses de 70,7 millions de dollars ont été assumées majoritairement par ces trois ministères dans le cadre des activités liées à l'accueil, à la francisation et à l'intégration des personnes réfugiées syriennes.

Source : MIDI.

## Annexe 3 Dépenses de fonctionnement et d'immobilisations du ministère et sommes transférées (en milliers de dollars)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
<b>Secteur</b>					
Immigration (promotion de l'immigration et sélection des immigrants)	26 740	30 625	29 689	25 027	26 466
Participation et inclusion (francisation et intégration)	109 597	108 663	101 216	97 458	112 111
Direction, information et services centralisés	27 698	27 855	32 801	29 684	29 487
<b>Sous-total des dépenses et des immobilisations nécessitant des crédits</b>	<b>164 035</b>	<b>167 143</b>	<b>163 706</b>	<b>152 169</b>	<b>168 064</b>
Dépenses ne nécessitant pas de crédits	3 012	2 789	2 796	2 810	3 911
<b>Sous-total des dépenses du MIDI</b>	<b>167 047</b>	<b>169 932</b>	<b>166 502</b>	<b>154 979</b>	<b>171 975</b>
Sommes transférées à d'autres ministères pour la réalisation d'activités soutenant l'intégration et la francisation des immigrants	169 943	174 233	171 270	169 708	170 861 <sup>1</sup>
<b>Total des dépenses et des transferts</b>	<b>336 990</b>	<b>344 165</b>	<b>337 772</b>	<b>324 687</b>	<b>342 836</b>

1. L'annexe 2 présente les responsabilités de trois ministères (MEES, MTESS, MSSS) en vertu d'ententes intervenues entre le MIDI et ceux-ci. Les sommes que le MIDI a transférées en 2016-2017 à ces ministères ont été de 165,7 millions de dollars. La différence, soit 5,2 millions, correspond majoritairement à un transfert de crédits au ministère des Relations internationales et de la Francophonie. Ce transfert rembourse une partie des salaires et des dépenses de fonctionnement des bureaux d'immigration du Québec à l'étranger.

Sources : Comptes publics ; MIDI.

## Annexe 4 Portrait de la participation des immigrants adultes à des cours de français

Type de cours	Nombre de participants				
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
<b>MIDI</b>					
Temps complet <sup>1</sup>	12 772	11 512	10 789	10 936	11 548
Temps partiel <sup>2</sup>	14 123	15 331	15 352	16 150	16 673
En ligne <sup>3</sup>	5 537	4 297	3 020	2 810	2 965
<b>Sous-total<sup>4</sup></b>	<b>32 432</b>	<b>31 140</b>	<b>29 161</b>	<b>29 896</b>	<b>31 186</b>
<b>MEES</b>					
Formation générale des adultes <sup>5</sup>	16 470	14 447	12 551	12 598	n.d.
<b>Total</b>	<b>48 902</b>	<b>45 587</b>	<b>41 712</b>	<b>42 494</b>	<b>n.d.</b>

1. Les immigrants admissibles sont âgés de 16 ans et plus et sont domiciliés au Québec depuis moins de 5 ans.

2. Les immigrants admissibles sont âgés de 16 ans et plus, peu importe le nombre d'années qu'ils résident au Québec.

3. Il s'agit de cours suivis au Québec ou à l'étranger.

4. Certains immigrants ont participé à plus d'un type de cours. Les chiffres figurant dans la ligne Sous-total ne représentent donc pas des personnes distinctes. Par exemple, un immigrant peut avoir suivi un cours de français en ligne et un cours à temps complet de 330 heures dans le même exercice financier. Comme il a été présent dans deux types de cours, il est inclus deux fois dans le sous-total de cet exercice.

5. Cette formation s'adresse aux immigrants de 16 ans et plus dont la langue maternelle n'est pas le français et qui sont inscrits dans le système scolaire québécois depuis moins de 5 ans. Il est à noter que le MEES offre aussi des cours aux immigrants de moins de 16 ans ainsi qu'à ceux de 16 ans et plus qui sont inscrits dans le système scolaire québécois depuis 5 ans et plus.

Sources : MIDI ; MEES.



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Automne 2017

Audit de performance

# **Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration**

Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion

CHAPITRE

5



# Faits saillants

## Objectif des travaux

De 2013 à 2016, plus de 204 000 personnes immigrantes ont été admises au Québec.

De ce nombre, environ 162 000 avaient l'âge (14 ans et plus) pour bénéficier des services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration offerts par l'intermédiaire du programme Réussir l'intégration.

En 2016-2017, le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) a consacré plus de 9 millions de dollars aux services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration des personnes immigrantes.

Nos travaux visaient à nous assurer que le MIDI utilise de façon efficace, économique et efficiente les services des organismes externes qui offrent des activités d'intégration dans le cadre du volet 1 du programme Réussir l'intégration, et ce, dans un souci d'équité et de solidarité sociale.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration des personnes immigrantes.

---

**Le ministère ne réalise pas d'analyse des besoins à l'égard des services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration avant la signature des ententes avec les organismes partenaires.** Il signe des ententes avec les mêmes organismes année après année, et il ne le fait pas au moment opportun. De plus, les budgets sont accordés aux organismes partenaires en fonction de la capacité budgétaire du MIDI et sur une base historique.

---

**L'encadrement que le ministère effectue pour s'assurer du respect des ententes signées avec les organismes partenaires est inapproprié.** Le MIDI utilise peu les données qu'il reçoit de ces organismes. De plus, nos travaux ont démontré que les dossiers que nous avons sélectionnés ne contiennent pas d'analyse à l'égard des documents transmis par les organismes partenaires. Par ailleurs, le ministère ne visite plus ces organismes depuis avril 2014. Enfin, il n'a pas mis en place de contrôle afin de s'assurer que les organismes produisent les plans d'action prévus par le programme Réussir l'intégration pour chaque personne immigrante.

---

**Le ministère n'a pas l'assurance que les tarifs qu'il paie aux organismes partenaires pour les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration sont équitables et favorisent l'atteinte de l'objectif du programme.** Par exemple, il n'a pas analysé le coût de revient de ces services. De plus, l'emploi d'un mode de rémunération forfaitaire fait que le ministère débourse la même somme pour les services individuels rendus, peu importe la nature de l'intervention de l'organisme auprès de la clientèle immigrante admissible.

---

**L'information de gestion dont dispose le ministère est insuffisante.** Cela ne lui permet pas de mesurer l'atteinte des résultats visés par le programme Réussir l'intégration pour les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration ni de déterminer les correctifs nécessaires. Aucun indicateur ne permet d'évaluer la performance pour ce type de services. De plus, aucune évaluation de programme n'a été réalisée.

---

## Recommandations

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

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

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

### Recommandations au ministère

- 1 Réaliser une analyse des besoins et signer les ententes conclues avec les organismes partenaires en temps opportun.**
  - 2 Améliorer l'encadrement des organismes partenaires afin de s'assurer du respect des ententes conclues avec ceux-ci.**
  - 3 Établir un mécanisme de révision de la tarification concernant les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration pour s'assurer que cette tarification est équitable et favoriser l'atteinte de l'objectif du programme.**
  - 4 Disposer d'une information de gestion fiable et pertinente pour mesurer l'atteinte des résultats visés par le programme Réussir l'intégration et faire les suivis nécessaires pour améliorer le programme.**
  - 5 Réaliser une évaluation de programme.**
-

## Table des matières

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2 Résultats de l'audit</b>	<b>10</b>
2.1 Analyse des besoins	10
Recommandation	
2.2 Encadrement des organismes partenaires	13
Recommandation	
2.3 Tarification des services	19
Recommandation	
2.4 Mesures d'évaluation de la performance	21
Recommandations	
Commentaires de l'entité auditée	24
Annexes et sigle	27

## Équipe

Alain Fortin  
Directeur principal d'audit  
Robert L'Ecuyer  
Directeur d'audit  
Catherine Jalbert  
Sylvain Roy  
Louis-Philippe Savoie

# 1 Mise en contexte

1 Selon la loi sur le ministère de l'Immigration, le ministre a notamment pour fonctions de prendre les dispositions nécessaires pour que les personnes qui s'établissent au Québec acquièrent, dès leur arrivée ou même avant qu'elles ne quittent leur pays d'origine, la connaissance de la langue française et pour favoriser l'usage de cette langue par les immigrants et leur intégration linguistique à la société québécoise.

2 Le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) a pour mission de promouvoir l'immigration, la diversité et l'inclusion, de sélectionner des personnes immigrantes et de soutenir leur pleine participation au développement du Québec. Bien que le MIDI soit le maître d'œuvre de l'intégration des personnes immigrantes, celle-ci fait appel à l'engagement de tous les ministères et organismes qui, dans leur champ de mission respectif, contribuent à cette même mission. Pour soutenir la pleine participation des personnes immigrantes, le MIDI collabore notamment avec des prestataires de services afin de favoriser la francisation et l'intégration sociale des personnes immigrantes et de les accompagner dans leurs démarches d'intégration à la société québécoise.

3 L'intégration est un processus par lequel une personne immigrante en vient à participer pleinement à sa société d'accueil et à s'épanouir selon son potentiel et ses aspirations. Elle repose sur un engagement partagé, soit sur l'engagement collectif de la société à inclure les personnes de toutes origines et à soutenir l'intégration des personnes immigrantes ainsi que sur l'engagement individuel de chaque immigrant à prendre part activement à la vie québécoise dans le respect du cadre civique commun, dont les principaux éléments sont les droits et libertés de la personne ainsi que la langue française. L'intégration est un processus transitoire et diversifié qui s'échelonne sur des périodes de temps variables selon les personnes.

4 Il est reconnu que l'apprentissage de la langue du milieu d'accueil améliore l'intégration des personnes immigrantes. Au Québec, un apprentissage approprié de la langue française facilite notamment la recherche d'emploi ainsi que l'obtention et le maintien d'un emploi à la hauteur des compétences. Il ouvre également des perspectives utiles à la poursuite des études et permet une intégration réussie en français dans la société québécoise. Pour aider les personnes immigrantes en ce sens, le MIDI offre des cours de français. Le chapitre 4 du tome de l'automne 2017, intitulé *Francisation des personnes immigrantes*, porte sur ce sujet.

5 Le ministère offre également des programmes d'intégration aux personnes immigrantes afin qu'elles puissent notamment effectuer leurs démarches d'intégration avec célérité et participer pleinement, en français, à la vie collective. Le but est de les aider à s'adapter à leur nouvel environnement et à mieux comprendre le fonctionnement de la société québécoise, entre autres par l'acquisition de diverses connaissances sur le Québec, par exemple sur son histoire et ses valeurs, ou par l'obtention d'information sur la manière d'inscrire leurs enfants à l'école ou d'obtenir un permis de conduire.

## Programmes d'intégration du ministère

6 Le ministère offre les quatre programmes suivants pour favoriser l'intégration des personnes immigrantes :

- Accès aux ordres professionnels ;
- Mobilisation-Diversité ;
- Réussir l'intégration ;
- Soutien à la mission.

7 Le tableau 1 présente les dépenses relatives à ces programmes pour les exercices 2012-2013 à 2016-2017. Un descriptif détaillé des quatre programmes est présenté à l'annexe 2.

**Tableau 1** Dépenses des programmes d'intégration du ministère  
(en milliers de dollars)<sup>1</sup>

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Accès aux ordres professionnels	993	952	443	626	1 755
Mobilisation-Diversité	6 441	6 871	4 970	3 814	6 688
Réussir l'intégration	12 817	14 369	15 277	19 397	19 733
Soutien à la mission	1 348	1 355	1 306	1 328	1 287
<b>Total</b>	<b>21 599</b>	<b>23 547</b>	<b>21 996</b>	<b>25 165</b>	<b>29 463</b>

1. Les dépenses de ces programmes représentent des transferts à des organismes ou à des immigrants.  
Sources : Comptes publics ; MIDI.

8 En 2016-2017, les dépenses du programme Réussir l'intégration ont représenté 67,0% (19,7 millions de dollars) des dépenses relatives aux quatre programmes d'intégration du MIDI, lesquelles ont totalisé 29,5 millions. Le programme Réussir l'intégration est destiné à favoriser la pleine participation, en français, des personnes immigrantes à la vie collective au moyen d'un soutien financier accordé aux organismes communautaires et d'une aide financière offerte à certaines personnes. Il comporte cinq volets.

<sup>9</sup> Le tableau 2 présente les dépenses liées aux différents volets de ce programme pour l'exercice 2016-2017.

**Tableau 2** Dépenses du programme Réussir l'intégration en 2016-2017

		En milliers de dollars
Sous-volet 1A	Service d'intégration en ligne	327,3
Sous-volet 1B	Services de soutien à l'installation et à l'intégration (services individuels)	9 319,5
Sous-volet 1C	Services de soutien à l'installation et à l'intégration (activités collectives)	1 157,8
<b>Sous-total – volet 1</b>		<b>10 804,6</b>
Volet 2	Accueil et installation des personnes réfugiées ou protégées à titre humanitaire outre-frontières	8 630,3
Volet 3	Aide au logement et information pour les personnes ayant demandé l'asile	38,6
Volet 4	Amélioration des services offerts aux personnes immigrantes dans le cadre du programme	194,3
Volet 5	Information et orientation pour les aides familiales	65,0
<b>Total</b>		<b>19 732,8</b>

Source : MIDI.

<sup>10</sup> En 2016-2017, les dépenses relatives au volet 1 du programme Réussir l'intégration ont représenté 54,8% (10,8 millions) des dépenses pour l'ensemble du programme. Le volet 1 est composé de trois sous-volets, dont voici une description.

Service d'intégration en ligne	Le sous-volet 1A permet aux personnes immigrantes, via Internet, d'acquérir les savoirs nécessaires, tels que le contexte historique du Québec ou les normes et les valeurs de la société, pour participer à la vie collective du Québec.
Services de soutien à l'installation et à l'intégration (services individuels)	Le sous-volet 1B permet d'aider les personnes immigrantes à s'adapter à leur nouvel environnement et à mieux comprendre le fonctionnement de la société québécoise. Ce sont des organismes communautaires qui offrent un soutien personnalisé aux personnes immigrantes. Ce soutien peut porter sur une variété de besoins touchant, entre autres, le logement, les services publics et les droits individuels.
Services de soutien à l'installation et à l'intégration (activités collectives)	Le sous-volet 1C a les mêmes objectifs que le sous-volet 1B. Toutefois, les services sont fournis lors de séances d'information ou d'activités de groupe offertes par un organisme communautaire. Les sujets abordés sont diversifiés, comme les services publics, le fonctionnement du marché du travail ou les possibilités d'installation en région.

## Impartition des services du ministère à des organismes partenaires

11 En septembre 2001, le gouvernement du Québec a rendu publique la politique *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Cette politique propose trois modes de soutien financier gouvernemental :

- le soutien à la mission globale, pour la réalisation des activités découlant de la mission globale d'un organisme communautaire ;
- le soutien par l'intermédiaire d'une entente de service, pour des services complémentaires à ceux offerts par le réseau public ;
- le soutien de projets ponctuels et d'activités particulières, qui sont des services alternatifs ou complémentaires aux services publics.

12 En 2010, le ministère a amorcé une réflexion sur son rôle et sa mission, de même que sur la façon dont les services d'intégration seraient offerts dans les années suivantes. En 2012, il a imparti l'ensemble des services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration à des organismes partenaires. Il désirait devenir maître d'œuvre d'une offre de service assurée par des prestataires de services plutôt que de demeurer un prestataire direct de services à la clientèle.

13 Le ministère conclut des ententes de service avec des organismes partenaires dans le cadre du volet 1 du programme Réussir l'intégration. Il s'agit principalement d'organismes communautaires. L'entente de service est un contrat de collaboration traduisant les engagements des parties. L'entente comprend notamment :

- une description des services que l'organisme est appelé à offrir et les résultats attendus ;
- le nombre de personnes que l'organisme doit servir et suivre ;
- les systèmes informatiques à utiliser pour la transmission des données concernant les personnes immigrantes.

14 L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Nos travaux ont porté exclusivement sur le sous-volet 1B du programme Réussir l'intégration, soit sur les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration. Nous avons concentré nos travaux sur ce sous-volet en raison notamment de son importance financière (dépenses de 9,3 millions de dollars en 2016-2017) par rapport au total des dépenses pour les quatre programmes d'intégration (29,5 millions).

## 2 Résultats de l'audit

Le statut de résident permanent est accordé à une personne qui immigré au Canada, mais qui n'a pas encore obtenu sa citoyenneté canadienne. La plupart des droits et obligations applicables aux citoyens canadiens s'appliquent aussi aux résidents permanents. Toutefois, ces derniers ne peuvent pas voter ni se présenter à une élection.

15 De 2013 à 2016, plus de 204 000 personnes immigrantes ont été admises au Québec. De ce nombre, environ 162 000 avaient l'âge (14 ans et plus) pour bénéficier des services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration. Pour l'année 2017, le Québec prévoit qu'un maximum de 53 000 personnes immigrantes seront admises, dont environ 42 000 seraient âgées de 14 ans et plus si la distribution d'âges s'avère semblable à celle des années précédentes. Les personnes immigrantes peuvent avoir recours à des services individuels durant la période de 60 mois qui suit l'obtention du premier statut juridique qui les rend admissibles au programme Réussir l'intégration, généralement le **statut de résident permanent**.

16 Le ministère n'a pas l'assurance que les ressources consacrées aux services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration (9,3 millions de dollars en 2016-2017) offerts par l'intermédiaire du programme Réussir l'intégration sont utilisées de façon efficace, économique et efficiente. Cela s'explique notamment par l'absence d'analyse des besoins avant la signature des ententes avec les organismes partenaires et par l'encadrement inapproprié lors du suivi de ces ententes.

17 Les travaux portant sur les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration des personnes immigrantes se sont articulés autour de quatre axes : l'analyse des besoins, l'encadrement des organismes partenaires, la tarification des services et les mesures d'évaluation de la performance.

### 2.1 Analyse des besoins

18 En 2016-2017, les organismes partenaires ont offert des services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration dans le cadre du programme Réussir l'intégration à environ 43 000 personnes immigrantes distinctes. Parmi ces personnes, certaines ont bénéficié de services offerts par plus d'un organisme durant cette même année. Cela a fait en sorte qu'en 2016-2017, les organismes partenaires ont réalisé près de 52 000 premières interventions. Le nombre de premières interventions qui a été déterminé et financé par le ministère était de près de 40 000. La notion de première intervention est importante en raison du fait qu'un organisme se voit accorder une somme lors de la première rencontre avec une personne immigrante et qu'il n'en reçoit aucune pour les rencontres subséquentes, et ce, durant un an. Il est à noter que les personnes immigrantes sont admissibles au programme pour une période de cinq ans. Le tableau 3 présente le nombre de premières interventions effectuées par les organismes de 2014-2015 à 2016-2017 par rapport aux cibles déterminées par le ministère.

**Tableau 3** Nombre de premières interventions effectuées  
par rapport à la cible du ministère

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Nombre de premières interventions	48 607	47 678	51 617
Cible <sup>1</sup>	37 444	38 564	39 830
Nombre de personnes distinctes rencontrées	39 788	40 657	43 204
Nombre d'organismes partenaires	86	84	83

1. Il s'agit du nombre de premières interventions pour lequel le ministère accorde une somme d'argent.  
Source : MIDI.

19 En 2016-2017, le ministère comptait 83 organismes partenaires offrant des services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration par l'intermédiaire du programme Réussir l'intégration, dont 27 sur l'île de Montréal.

20 Le ministère ne réalise pas d'analyse des besoins à l'égard des services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration avant la signature des ententes avec les organismes partenaires. Il signe des ententes avec les mêmes organismes année après année, et il ne le fait pas au moment opportun.

21 Dans le cadre du programme, les organismes partenaires ont signé des ententes triennales avec le ministère pour la période de juillet 2016 à juin 2019. Bien que les ententes soient pluriannuelles, sauf pour les exercices 2014-2015 et 2015-2016 pendant lesquels elles étaient annuelles, le ministère détermine chaque année le montant du soutien financier qu'il accorde à ces organismes.

22 Selon les règles du programme, une demande de soutien financier est évaluée en fonction des objectifs de ce programme, de la réalité du territoire d'intervention, des priorités gouvernementales ou ministérielles et du nombre de personnes immigrantes pouvant bénéficier des services offerts par l'organisme partenaire. Cette évaluation tient compte de la capacité de l'organisme à respecter l'ensemble des conditions fixées par le ministère, notamment la production des **documents exigés** et la participation à une évaluation de programme à la demande du MIDI. Dans le cas d'une demande de reconduction du soutien financier, les organismes admissibles sont tenus :

- d'avoir respecté de manière continue les exigences de l'entente ;
- d'acheminer au ministère un formulaire de reconduction dûment rempli selon les consignes qui leur ont été remises, accompagné des documents exigés.

23 Dans les faits, le budget accordé à chaque organisme partenaire pour les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration des personnes immigrantes est déterminé principalement en fonction de la capacité budgétaire du MIDI et sur une base historique (cibles atteintes) plutôt qu'en fonction des besoins des personnes immigrantes et de la planification de l'immigration. Le budget alloué dépend du nombre de premières interventions (cible) que le ministère attribue annuellement à l'organisme partenaire. Cette cible n'est pas basée sur les besoins, mais elle est calculée à partir de la cible de l'année précédente à laquelle le ministère a apporté certains ajustements.

Les documents exigés sont notamment :

- le rapport annuel d'activités du dernier exercice terminé ;
- le rapport financier du dernier exercice terminé qui respecte les exigences du ministère ;
- les prévisions budgétaires de l'année visée, y compris le détail des autres sources de financement.

24 Par exemple, un organisme qui avait une cible de 1 000 interventions en 2015-2016 et qui en a réalisé 1 200 aura, l'année suivante, une cible de 1 015 interventions.

25 Par ailleurs, le ministère ne se questionne pas au sujet du nombre d'organismes partenaires offrant des services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration pour savoir si ceux-ci réussissent à répondre à la demande ou non. Dans les faits, les ententes sont conclues avec les mêmes organismes d'année en année, à l'exception de quelques-uns qui ont arrêté de faire affaire avec le MIDI depuis 2014-2015.

26 D'autre part, la détermination du budget attribué à chaque organisme partenaire et la signature des ententes se font tardivement. Par exemple, pour les exercices 2016-2017 et 2017-2018, les ententes ont été finalisées durant les mois de juin et de juillet même si elles débutaient le 1<sup>er</sup> juillet. Ainsi, il est difficile pour les organismes partenaires de planifier leurs activités.

27 Pourtant, le ministère est conscient de l'importance de signer les ententes au moment opportun. Selon un rapport de 2011 portant sur l'évaluation du Programme régional d'intégration, lequel a été fusionné en 2012 avec deux autres programmes du ministère pour former le programme Réussir l'intégration, il était recommandé de signer les ententes de service six mois avant la première année d'un plan annuel ou triennal. De plus, le gouvernement reconnaît dans sa politique gouvernementale qu'un soutien financier accordé pour une période de trois ans offre une plus grande stabilité aux organismes partenaires et leur permet de mieux planifier leurs activités.

## Projet de transformation du ministère

28 En tant que maître d'œuvre de l'implantation d'une offre de service gouvernementale intégrée, le ministère a commencé, au début de l'année 2015, un projet de transformation de ses interventions et de ses façons de faire. Cela touche plus particulièrement les programmes d'intégration.

29 Dans le cadre de ce projet, le ministère vise une meilleure connaissance des besoins de la clientèle et la redistribution des ressources en fonction de ces besoins.

30 À terme, le ministère prévoit donc concevoir une offre de service personnalisée et modulable qui répondra aux besoins des personnes en fonction de leur profil. Cette offre de service concernera à la fois les services directs aux personnes immigrantes et le soutien aux collectivités. L'accès aux services en ligne sera favorisé, mais les besoins accrus de certaines portions de la clientèle, entre autres les personnes non francophones et les personnes peu scolarisées, seront pris en compte.

31 En août 2017, le ministère, en collaboration avec deux organismes partenaires, a amorcé un projet pilote concernant les services directs à offrir aux personnes immigrantes. Ce projet pilote ne vise qu'une clientèle capable de s'exprimer en français. Il consiste, entre autres, à recueillir de l'information sur cette clientèle et ses besoins ainsi qu'à tester un outil de mesure auprès de cette dernière. Selon l'échéancier de ce projet pilote, des pistes de transformation seront proposées en février 2018. Un deuxième projet pilote relatif au soutien à la collectivité est en cours d'élaboration.

32 Compte tenu de l'état d'avancement de ce projet de transformation et des retards en lien avec les étapes initiales, nous n'avons pu évaluer le degré d'efficacité de celui-ci.

## Recommandation

33 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 1 Réaliser une analyse des besoins et signer les ententes conclues avec les organismes partenaires en temps opportun.

## 2.2 Encadrement des organismes partenaires

34 Comme il a été mentionné précédemment, le MIDI n'offre plus de façon directe aux personnes immigrantes de services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration depuis 2012. Ces services ont été entièrement impartis à des organismes partenaires. Lors de cette réforme, le ministère souhaitait orienter le travail de ses employés vers, entre autres, le soutien et le suivi des organismes, l'assurance qualité et la gestion de la performance plutôt que vers les services directs.

35 Selon le *Cadre de gestion des partenariats* du ministère, il est important, lors de l'établissement d'une entente de service, d'avoir une structure de gestion bien définie, des mécanismes de suivi appropriés ainsi que des procédures et des mesures correctives ou préventives en cas de rendement insatisfaisant.

36 L'encadrement que le ministère effectue pour s'assurer du respect des ententes signées avec les organismes partenaires est inapproprié.

37 Le MIDI s'est doté d'un processus concernant l'encadrement des organismes partenaires. Le personnel affecté aux partenariats du ministère est notamment responsable :

- de développer des stratégies et des outils qui facilitent l'atteinte des résultats afin de maximiser l'équité, l'efficacité et l'efficacités entre les organismes ;
- d'assurer le respect des normes, des orientations et des directives ministérielles ;
- d'analyser les rapports produits par les organismes partenaires ;
- de formuler des recommandations en matière de gestion des partenariats, notamment sur les améliorations à y apporter ou sur la pertinence d'y mettre fin, s'il y a lieu, ou encore de proposer de nouveaux partenariats.

Les données de fréquentation sont des données statistiques que les organismes transmettent au ministère quatre fois par année par l'intermédiaire du système d'information Ceri-GES. Selon la directive, ces données ont deux objectifs : mesurer l'atteinte des résultats et connaître le profil de la clientèle.

Les rapports de mi-année doivent être réalisés par le MIDI. Ils visent à vérifier la capacité de l'organisme à atteindre le nombre de premières interventions ciblé par le ministère et à respecter l'ensemble des clauses de l'entente. Ces rapports contiennent de l'information quantitative liée aux cibles et de l'information qualitative relative aux normes du programme Réussir l'intégration.

38 Le ministère s'est également doté d'une directive pour le suivi des ententes conclues dans le cadre du programme Réussir l'intégration. La directive précise les éléments suivants :

- Le ministère dispose de différents outils, comme les **données de fréquentation**, les **rapports de mi-année**, les rapports financiers des organismes partenaires, leur rapport annuel d'activités, leurs prévisions budgétaires et d'autres données fournies par les organismes.
- Le suivi des ententes est effectué de façon continue.
- Le ministère, grâce au rapport de mi-année, doit assurer un suivi à l'égard des difficultés ou des suggestions exprimées par l'organisme et les consigner dans le dossier.
- Le ministère doit analyser les rapports financiers dès leur réception afin de formuler une recommandation pour la reconduction du soutien financier. Si des anomalies sont observées, les organismes doivent en être avisés par écrit.
- Le ministère doit examiner les rapports annuels d'activités des organismes.

39 Nous avons observé que des éléments relatifs à l'encadrement doivent être renforcés. Parmi ceux-ci, il y a les données transmises par les organismes partenaires, l'analyse des documents reçus et le suivi effectué par le ministère auprès des organismes partenaires.

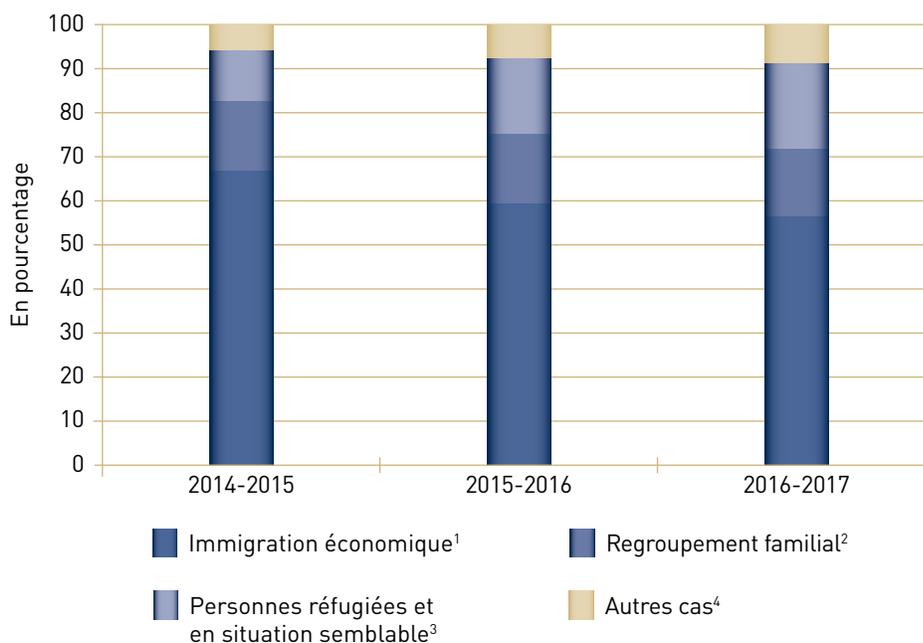
## Données transmises par les organismes partenaires

40 Les organismes partenaires enregistrent de l'information concernant les interventions réalisées auprès des personnes immigrantes dans le système d'information Ceri-GES. Celui-ci sert à la fois d'outil de gestion pour les organismes partenaires et d'outil pour la saisie des données nécessaires à la reddition de comptes au ministère à l'égard du programme Réussir l'intégration. Une fois par trimestre, de l'information est transférée au MIDI, telle que l'identifiant de l'organisme et du client, le pays d'origine de ce dernier, son année de naissance, son genre, la date et le type de visite, et ce, pour chaque intervention réalisée. Les données sont anonymisées, contrairement à la pratique qui a cours en matière de francisation.

41 Le ministère utilise peu les données des organismes partenaires qui sont transmises par le biais du système Ceri-GES. Par exemple, il pourrait réaliser une analyse portant sur l'évolution de la clientèle, ce qui lui permettrait de se questionner sur les types de services à offrir. Cette analyse n'est plus produite depuis l'exercice 2013-2014.

42 À partir des données du ministère, nous avons examiné la répartition de la clientèle bénéficiant des services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration selon la catégorie d'immigration (figure 1). De 2014-2015 à 2016-2017, la proportion des personnes réfugiées et en situation semblable a augmenté. Un tel changement dans la clientèle pourrait avoir un impact sur les services rendus dans l'immédiat et durant les années à venir, puisque certains besoins peuvent différer d'une personne à l'autre.

**Figure 1 Répartition de la clientèle selon la catégorie d'immigration**

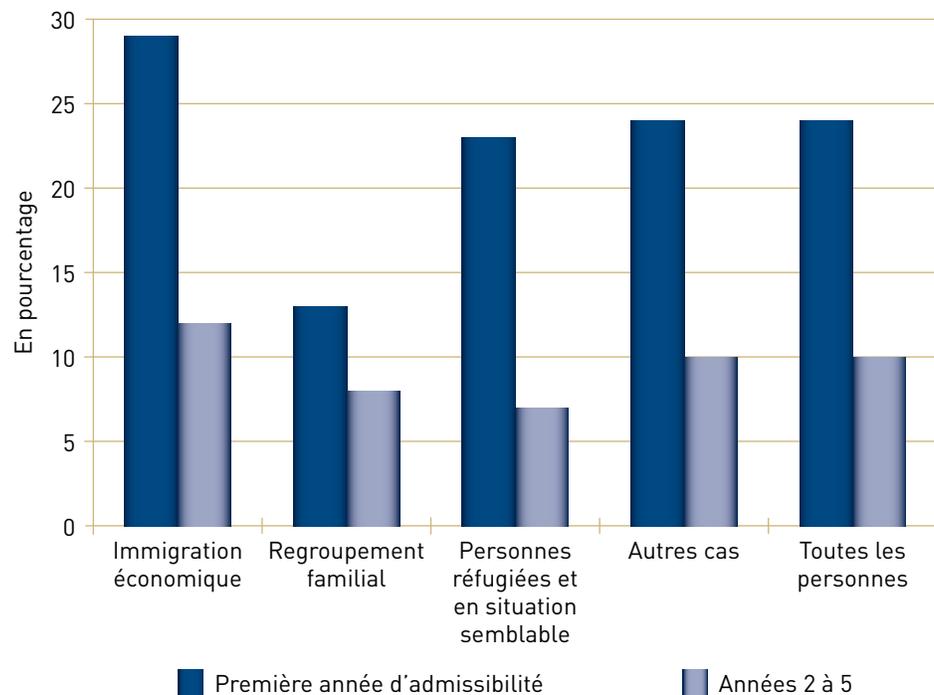


1. Cette catégorie permet de combler la demande de main-d'œuvre et de contribuer à l'économie du pays. Elle comprend les sous-catégories des travailleurs qualifiés, des investisseurs, des entrepreneurs et des travailleurs autonomes.
2. Cette catégorie vise à réunir des membres de la famille d'un résident du Québec, notamment le conjoint, les enfants à charge, les parents et les grands-parents.
3. Le Canada et le Québec jouent un rôle humanitaire en accueillant notamment un certain nombre de réfugiés par année. Cette catégorie comprend les personnes réfugiées sélectionnées à l'étranger ainsi que les demandeurs d'asile reconnus comme réfugiés. Ces personnes ont fui leur pays d'origine. Elles ne peuvent y retourner, car elles craignent d'y faire l'objet de persécutions, le pays est touché par un conflit armé ou elles y sont constamment privées de leurs droits fondamentaux.
4. Cette catégorie comprend diverses personnes admises pour des motifs humanitaires ou d'intérêt public ainsi que les personnes admissibles au programme Réussir l'intégration qui ne font pas partie d'une catégorie d'immigration (par exemple, les immigrants temporaires sélectionnés par le Québec).

43 Un autre exemple d'analyse que le MIDI pourrait effectuer est d'examiner le pourcentage de personnes immigrantes qui fréquentent plusieurs organismes durant la même année. Le ministère serait ainsi informé sur la portée du phénomène et pourrait décider de l'étudier davantage ou non. De 2014-2015 à 2016-2017, 15,6 % des personnes immigrantes ont visité plus d'un organisme durant la même année financière.

44 La figure 2 présente, pour cette période, la proportion de personnes immigrantes qui ont fréquenté plus d'un organisme selon la catégorie d'immigration et le temps qui a passé depuis le début de l'admissibilité au programme Réussir l'intégration. Nous avons observé que ce phénomène se concentre durant la première année d'admissibilité (24,0 %, contre 10,2 % pour les années 2 à 5). De plus, les personnes de la catégorie de l'immigration économique ont davantage recours à plus d'un organisme, particulièrement durant leur première année d'admissibilité (29,0 %).

**Figure 2** Proportion de personnes ayant fréquenté plus d'un organisme de 2014-2015 à 2016-2017



45 Par ailleurs, le ministère n'a pas accès à toute l'information concernant la nature des interventions réalisées par les organismes partenaires auprès des personnes immigrantes en lien avec leurs besoins. Les organismes partenaires utilisent 20 libellés différents pour déterminer la nature de leurs interventions. Or, cette information ne fait pas partie de celle qui est transmise au MIDI lors de la reddition de comptes. Ainsi, ce dernier n'obtient pas d'information pertinente à cet égard.

46 De plus, comme le ministère a choisi de ne pas avoir accès à des données nominatives, il ne peut pas faire de lien avec ses bases de données pour établir le comportement ou le profil des personnes immigrantes qui bénéficient également de ses programmes de francisation et des autres services offerts par le MIDI ou d'autres ministères.

47 Enfin, concernant la fiabilité des données, le ministère n'a pas mis en place de mesures afin de s'assurer que les données transmises par les organismes sont plausibles et fiables. Pourtant, de 2011 à 2013, l'audit interne du ministère avait relevé des erreurs de saisie.

48 Nos travaux confirment que certaines données enregistrées dans le système Ceri-GES contiennent encore des erreurs. D'une part, lors des visites que nous avons effectuées auprès de trois organismes partenaires, nous avons recensé quelques cas de personnes inadmissibles au programme, mais qui étaient considérées comme admissibles dans le système. D'autre part, selon une analyse des données relatives aux personnes immigrantes fréquentant plus d'un organisme, il y a des incohérences dans le système. En effet, pour 2016-2017, 5,2% des données saisies sont incohérentes. Par exemple, une même personne immigrante peut être considérée comme une femme dans un organisme et comme un homme dans un autre organisme.

## Analyse des documents reçus

49 Comme il a été mentionné précédemment, les organismes partenaires doivent notamment transmettre au MIDI leur rapport annuel d'activités, leur rapport financier et leurs prévisions budgétaires. Selon le ministère, des analyses de ces documents sont effectuées avant la signature des ententes, mais elles ne sont plus documentées depuis l'exercice 2014-2015.

50 Nous avons examiné les dossiers des six organismes partenaires sélectionnés par choix raisonné, dont ceux des trois organismes que nous avons visités. Malgré l'existence d'une grille d'analyse créée par le ministère, nous n'avons pas trouvé d'analyse dans les dossiers sélectionnés pour les exercices 2015-2016 et 2016-2017. En outre, nos travaux nous ont permis de relever des irrégularités. Par exemple, certains organismes partenaires ne présentent pas, dans leur rapport financier, d'état détaillé à l'égard de l'utilisation des contributions gouvernementales, alors que le ministère l'exige.

## Suivi auprès des organismes

51 Depuis avril 2014, les conseillers en partenariat du MIDI ne rencontrent plus les représentants des organismes partenaires afin de réaliser les rapports de mi-année. Les visites avaient pour but de vérifier la capacité de l'organisme à atteindre le nombre de premières interventions prévu dans l'entente et à respecter l'ensemble des clauses de l'entente avant le versement du dernier paiement. Elles permettaient aussi à l'organisme de faire connaître les difficultés vécues sur le terrain. En 2014-2015, les rapports de mi-année ont été produits uniquement sur la base de conversations téléphoniques avec les représentants des organismes. Les conseillers du ministère n'ont donc pas pu vérifier certains aspects liés à la conformité exigés par le programme Réussir l'intégration, comme l'existence d'un registre des plaintes et la présence de l'identification visuelle du gouvernement du Québec dans les locaux de l'organisme. Depuis avril 2015, les rapports de mi-année ne sont plus produits, bien qu'une directive du ministère le prévoie.

52 Par ailleurs, le MIDI n'a envoyé aucun avis ni aucune note d'information aux organismes partenaires pour définir le contenu des plans d'action prévus dans le programme et leur rappeler qu'ils ont l'obligation d'en produire un pour chaque personne immigrante et d'en faire le suivi. De plus, il n'a pas mis en place de contrôle afin de s'assurer que de tels plans d'action sont produits.

53 Bien que les trois organismes visités offrent des services, nous n'avons pas trouvé de plan d'action dans les dossiers que nous avons examinés. Ces trois organismes nous ont confirmé qu'ils ne produisaient aucun plan d'action pour chaque personne immigrante selon les normes du programme, étant donné l'absence d'indications ministérielles à cet égard.

54 De plus, le MIDI n'exige pas des organismes partenaires qu'ils fassent signer un formulaire ou un registre attestant que la personne immigrante a bel et bien visité l'organisme et qu'elle a reçu des services. Cela serait une preuve que les services ont été rendus.

55 Le seul suivi que le ministère exerce de façon continue porte sur le nombre de premières interventions que les organismes partenaires effectuent auprès des personnes immigrantes admissibles durant une même année puisque cette information est liée au soutien financier. Pourtant, le ministère est responsable de s'assurer de l'exécution des services et de leur qualité.

## Recommandation

56 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 2 Améliorer l'encadrement des organismes partenaires afin de s'assurer du respect des ententes conclues avec ceux-ci.**

## 2.3 Tarification des services

57 Le soutien financier accordé aux organismes partenaires pour les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration varie selon deux facteurs. Le ministère paie un tarif aux organismes partenaires pour les personnes réfugiées prises en charge par l'État après leur première année de présence au Québec. Durant la première année, celles-ci reçoivent des services par l'intermédiaire du volet 2 du programme Réussir l'intégration, soit l'accueil et l'installation des personnes réfugiées ou protégées à titre humanitaire outre-frontières. Pour tous les autres immigrants admissibles, le ministère paie un tarif qui varie en fonction de la zone géographique où l'organisme est situé.

58 Le tableau 4 présente l'évolution des tarifs payés par le ministère de 2012-2013 à 2017-2018. Il est à noter que, depuis 2013-2014, le ministère a modulé les tarifs par zones géographiques. Selon ce dernier, les efforts que les organismes partenaires consacrent à assurer un établissement durable des personnes immigrantes sont plus grands à l'extérieur des grands centres urbains.

**Tableau 4 Évolution des tarifs pour une première intervention (en dollars)**

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
<b>Réfugiés pris en charge par l'État<sup>1</sup></b>	320	326	326	326	337	339
<b>Autres immigrants admissibles</b>						
Zone 1 <sup>2</sup>	206	210	210	210	217	219
Zone 2 <sup>3</sup>	206	420	420	420	435	438
Zone 3 <sup>4</sup>	206	630	630	630	652	657

1. Les tarifs pour cette catégorie concernent les années 2 à 5. Pour la première année d'admissibilité, en vertu du volet 2 du programme, les organismes d'accueil des réfugiés pris en charge par l'État reçoivent, pour 2017-2018, 1 489 dollars par personne.
2. La zone 1 comprend la région métropolitaine de recensement de Montréal (territoire formé d'une ou de plusieurs municipalités situées autour d'un noyau) ainsi que les villes de Québec, de Gatineau et de Sherbrooke.
3. La zone 2 est composée des régions qui ne sont pas incluses dans les zones 1 et 3.
4. La zone 3 est composée des régions administratives suivantes : Abitibi-Témiscamingue, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Nord-du-Québec et Côte-Nord.

Source : MIDI.

59 Le tarif s'applique dès qu'une première intervention est enregistrée dans le système Ceri-GES. Le mode de rémunération est forfaitaire. Ainsi, aucune somme supplémentaire n'est versée à l'organisme partenaire pour les rencontres subséquentes tenues dans les 12 mois suivants. Le ministère considère ces rencontres comme des suivis devant être effectués par les organismes.

60 Le ministère a introduit ce mode de rémunération au début des années 2000. Auparavant, les services étaient payés à l'unité sur présentation de documents justificatifs. Le ministère considérait ce type de financement difficile à gérer compte tenu du nombre de transactions effectuées.

61 Le ministère n'a pas l'assurance que les tarifs relatifs aux services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration sont équitables et favorisent l'atteinte de l'objectif du programme.

62 L'analyse du coût de revient permet de s'assurer que les paramètres de financement reflètent les coûts réels, d'orienter la prise de décision à l'étape de la planification et d'apprécier l'efficacité des services et des programmes lors de leur mise en œuvre. Selon le Secrétariat du Conseil du trésor, le calcul du coût de revient des biens et des services fait partie des saines pratiques de gestion. Les ministères et organismes peuvent utiliser ce calcul pour établir le coût de leurs produits et de leurs services tarifés ou encore pour déterminer les activités qui pourraient être améliorées en vue d'en réduire les coûts.

63 Le MIDI a analysé le coût de revient des services offerts aux personnes réfugiées prises en charge par l'État dans le cadre du volet 2 du programme Réussir l'intégration. À la suite de ces travaux, il a augmenté des tarifs payés aux organismes partenaires par l'intermédiaire de ce volet. Par exemple, le tarif concernant l'installation et l'intégration que le ministère paie pour chaque personne admissible est passé de 950 dollars en 2012-2013 à 1428 dollars en 2014-2015, soit une hausse de 50,3 %. Pour l'exercice 2017-2018, le tarif est de 1489 dollars.

64 Pour les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration, le ministère n'a pas procédé à des analyses. Pour ce volet du programme Réussir l'intégration, les tarifs forfaitaires ont été modulés par zones géographiques et ils ont parfois été indexés en fonction des disponibilités budgétaires plutôt qu'en fonction du calcul du coût de revient.

65 Le mode de rémunération forfaitaire fait que le ministère débourse la même somme pour les services individuels rendus, peu importe la nature de l'intervention de l'organisme auprès de la clientèle immigrante admissible. Ce faisant, il ne prend pas en compte, notamment, le profil de la personne, ses besoins, son cheminement, ni le volume de services rendus par l'organisme. Par exemple, le ministère verse la même somme à un organisme qui donne de l'information sur le système scolaire qu'à un organisme qui effectue un suivi auprès d'un immigrant qui fait face à plusieurs difficultés d'adaptation à la société québécoise.

66 En outre, si une personne immigrante visite un organisme plusieurs fois durant la même année, celui-ci ne sera payé que pour la première intervention. La somme forfaitaire versée par le ministère couvre cette première intervention ainsi que toute rencontre subséquente durant l'année. Après un an, l'organisme peut enregistrer une nouvelle première intervention et être rémunéré de nouveau, et ce, pour toute la période d'admissibilité de la personne immigrante.

67 Enfin, de 2014-2015 à 2016-2017, les organismes ont dépassé de 27,7 % en moyenne les cibles déterminées par le ministère, soit le nombre de premières interventions. Le ministère ne verse aucune somme additionnelle lorsque les cibles sont dépassées, mais il fixe celles de l'année subséquente en tenant compte partiellement de ces dépassements. Par exemple, en 2016-2017, les cibles ont augmenté de 3,3 %, alors que les organismes avaient dépassé leur cible de l'année précédente de 23,6 %. Par conséquent, les organismes doivent financer les dépassements par leurs propres moyens.

## Recommandation

68 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 3 Établir un mécanisme de révision de la tarification concernant les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration pour s'assurer que cette tarification est équitable et favoriser l'atteinte de l'objectif du programme.

## 2.4 Mesures d'évaluation de la performance

69 Les organisations doivent disposer d'une information de gestion fiable, pertinente et accessible en temps opportun. Une bonne information de gestion est essentielle afin d'apprécier leur performance et d'apporter les correctifs nécessaires, s'il y a lieu.

70 Une particularité du MIDI à l'égard du programme Réussir l'intégration est que les services ont été impartis. Dans ce contexte, le ministère doit demander de l'information aux organismes partenaires. Même s'il a impartit les services, il demeure responsable de la bonne gestion de son programme. Il doit s'assurer que l'objectif de celui-ci est atteint, à savoir que les personnes immigrantes participent pleinement à la vie collective du Québec, et ce, en français.

71 L'information de gestion dont dispose le ministère est insuffisante. Cela ne lui permet pas de mesurer l'atteinte des résultats visés par le programme Réussir l'intégration pour les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration ni de déterminer les correctifs nécessaires.

72 Le ministère a mis en place un cadre de fonctionnement et des règles de gestion pour la reddition de comptes des organismes partenaires. Celles-ci sont présentées dans le descriptif du programme. L'organisme partenaire doit accepter les conditions suivantes :

- transmettre au MIDI les renseignements concernant la clientèle ayant bénéficié d'un service ou ayant participé à une activité ou à un projet selon les modalités définies par le ministère ;
- rendre compte dans son rapport annuel d'activités des actions accomplies, des projets réalisés et des services, les résultats devant être présentés de façon différenciée selon les sexes et selon les indications fournies par le ministère ;
- divulguer ses autres sources de financement.

73 Selon le *Cadre de gestion des partenariats* du ministère, les objectifs de la reddition de comptes sont, entre autres, de démontrer les résultats en lien avec l'objectif du programme et l'effet sur la clientèle visée, et de permettre d'analyser l'efficacité et la pertinence du partenariat en lien avec les ressources investies.

74 Or, le ministère ne dispose pas d'information lui permettant d'apprécier l'atteinte des résultats pour les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration. Actuellement, le seul indicateur réellement utilisé est le nombre de premières interventions que les organismes partenaires effectuent auprès des personnes immigrantes admissibles durant l'année. Aucun indicateur ne permet d'évaluer la performance pour ce type de services. Pourtant, en 2011, un rapport d'évaluation du MIDI concernant un ancien programme d'intégration recommandait l'élaboration d'un outil de gestion, tel qu'un tableau de bord, comprenant des indicateurs de suivi portant sur des critères mesurables et tangibles en termes de quantité et de qualité.

75 Par ailleurs, aucune évaluation du programme Réussir l'intégration n'a été réalisée. Depuis 2014, le ministère a fait plusieurs tentatives à cet égard, mais il n'a jamais terminé l'exercice. Or, l'évaluation de programme est un outil privilégié par les ministères et organismes pour mesurer la pertinence, l'utilité et les effets des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs d'un programme. Elle permet notamment de déterminer les mesures correctives les plus appropriées pour améliorer la performance d'un programme.

76 Enfin, le MIDI n'a jamais mesuré la satisfaction de la clientèle qui utilise les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration. Pourtant, il a réalisé de tels exercices pour les activités collectives liées à l'installation et à l'intégration. En n'effectuant pas ce type d'exercice pour les services individuels, le ministère connaît peu les effets du programme Réussir l'intégration sur les personnes immigrantes.

77 En conséquence, le ministère ne s'assure pas que le programme répond aux besoins des personnes immigrantes ni que les moyens utilisés sont les plus efficaces pour faciliter leur intégration.

## Recommandations

78 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 4 Disposer d'une information de gestion fiable et pertinente pour mesurer l'atteinte des résultats visés par le programme Réussir l'intégration et faire les suivis nécessaires pour améliorer le programme.**
- 5 Réaliser une évaluation de programme.**

## Commentaires de l'entité auditée

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

### Commentaires du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion

« Le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) accueille favorablement les recommandations énoncées par le Vérificateur général au sujet du volet 1B du programme Réussir l'intégration, qui concerne les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration. L'intégration des personnes immigrantes est un enjeu important au niveau gouvernemental, auquel le MIDI contribue directement par le leadership qu'il exerce dans la coordination des actions de plusieurs ministères, organismes et partenaires. Pour assurer la prestation des services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration, le ministère s'appuie en 2017-2018 sur un réseau composé de 86 organismes partenaires situés sur l'ensemble du territoire du Québec.

« Le Vérificateur général souligne dans son rapport l'importance d'effectuer une analyse des besoins et de signer les ententes en temps opportun. Le MIDI entame la révision du programme Réussir l'intégration, et des modifications à ses modalités de mise en œuvre ont été effectuées. Dans cette perspective, dès juillet 2017, le ministère a commencé à apporter des précisions sur les services admissibles. La révision du programme se poursuivra en s'appuyant sur des analyses de besoins qui tiennent compte des récentes modifications dans la composition de la clientèle et des dynamiques propres aux différentes régions du Québec. Ces travaux permettront au MIDI d'ajuster son offre de service en fonction des besoins actuels des personnes immigrantes et de maintenir la qualité des services rendus. Le ministère veillera notamment à ce que le calendrier de signature des ententes puisse permettre aux organismes partenaires de planifier adéquatement leurs activités.

« Aussi, le Vérificateur général fait valoir la nécessité pour le MIDI d'effectuer un suivi rigoureux des ententes et de s'appuyer sur une meilleure information de gestion. À cet égard, le MIDI entend prendre des actions pour assurer le respect des ententes en lien avec les objectifs à atteindre. Le MIDI a également amorcé des actions pour renforcer la qualité et la fiabilité des données qui lui sont transmises par les organismes partenaires. De plus, une stratégie d'intervention territoriale en cours d'élaboration lui permettra d'assurer un suivi plus rigoureux de la prestation de services fournie par les organismes partenaires. Ainsi, le MIDI est déjà en action pour assurer une présence plus soutenue dans l'ensemble des régions du Québec. Le ministère s'assurera que les améliorations apportées au programme Réussir l'intégration favorisent l'atteinte des attentes gouvernementales et répondent aux besoins de la clientèle.

« De plus, le Vérificateur général souligne la nécessité de mettre en place une tarification équitable qui permet d'atteindre les objectifs du programme. La pertinence de la formule forfaitaire de financement des organismes partenaires et la méthodologie utilisée pour fixer les cibles de clientèle seront revues dans le cadre de la révision du programme Réussir l'intégration.

« Le Vérificateur général souligne que le ministère devrait effectuer l'évaluation du programme Réussir l'intégration et mettre en place un mécanisme d'optimisation de son information de gestion. Dans cette perspective, le MIDI a amorcé des travaux d'évaluation de programme afin de cerner l'ensemble des enjeux évaluatifs et de dresser des constats préliminaires sur l'évaluabilité. Le ministère juge important de se doter d'outils de gestion performants et entend mener à bien cet exercice. Le MIDI veillera également à assurer l'atteinte des résultats concernant les services individuels et à mesurer le degré de satisfaction de la clientèle dans un contexte global de performance.

« Compte tenu de la nature des enjeux et afin de répondre entièrement aux recommandations du Vérificateur général, un plan d'action sera déposé dans les délais impartis et mis en œuvre avec rigueur. »



# Annexes et sigle

**Annexe 1** Objectif de l'audit et portée des travaux

**Annexe 2** Programmes d'intégration du ministère

## Sigle

**MIDI** Ministère de l'Immigration, de la Diversité  
et de l'Inclusion

## Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

### Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de l'automne 2017 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*.

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le ministère utilise de façon efficace, économique et efficiente les services des organismes externes qui offrent des activités d'intégration dans le cadre du volet 1 du programme Réussir l'intégration, et ce, dans un souci d'équité et de solidarité sociale.	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Les ententes conclues avec les organismes externes, y compris la reddition de comptes effectuée par ceux-ci, sont conformes à la réglementation en vigueur et permettent d'optimiser leurs interventions.</li><li>■ Le ministère réalise une analyse des besoins qui justifie chaque entente de service; les ententes sont respectées et un suivi approprié est effectué.</li><li>■ Une évaluation des besoins de chaque immigrant admissible au programme est menée par les organismes externes et les services appropriés sont offerts à celui-ci.</li><li>■ Un suivi du dossier de l'immigrant est réalisé en fonction de l'évaluation de ses besoins.</li><li>■ Le ministère s'assure de payer un juste prix pour les services obtenus des organismes externes.</li><li>■ Le ministère dispose d'une information de gestion et d'indicateurs pertinents et fiables, et il exerce un suivi approprié.</li><li>■ Le ministère réalise des comparaisons périodiques et apporte des ajustements pour atteindre les objectifs du programme.</li></ul>

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

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

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 24 octobre 2017.

Ce rapport porte sur le sous-volet 1B du programme Réussir l'intégration, soit sur les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration. Les travaux ont été réalisés auprès du MIDI. L'objectif de notre rapport n'est pas de remettre en cause la pertinence de ce programme ni la somme globale accordée aux organismes communautaires dans le cadre de celui-ci. Les exemples présentés dans le rapport ont pour but d'illustrer l'importance pour l'ensemble des acteurs concernés de gérer les fonds avec un plus grand souci d'efficience et d'efficacité.

L'examen détaillé que nous avons effectué a permis d'obtenir l'information probante nécessaire pour évaluer le respect des critères d'évaluation et pour conclure par rapport à l'objectif de l'audit. Nous avons collecté l'information nécessaire à notre audit en examinant des documents et nous avons analysé des données financières et opérationnelles qui sont accessibles, entre autres, dans les systèmes d'information du ministère. Nous avons également réalisé des entrevues auprès du personnel du MIDI, du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, d'une association d'organismes communautaires et d'organismes communautaires. Des travaux spécifiques ont été menés dans des organismes communautaires.

Cet audit couvre la période d'avril 2011 à mars 2017. Toutefois, certaines analyses ont trait à des années antérieures ou postérieures à cette période. Les travaux d'audit se sont principalement déroulés de novembre 2016 à juin 2017.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué un échantillonnage de dossiers par choix raisonné ainsi que des analyses massives de données. Les résultats de notre échantillonnage ne peuvent être extrapolés, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

## Annexe 2 Programmes d'intégration du ministère

Programme	Description	Objectif
Accès aux ordres professionnels	Ce programme est destiné à soutenir des projets contribuant à reconnaître les compétences des personnes immigrantes formées à l'étranger afin que leur contribution à la prospérité du Québec soit rapide et réussie.	Favoriser une intégration rapide des personnes immigrantes formées à l'étranger dans des emplois de plein potentiel par la mise en place de nouvelles approches en matière de reconnaissance des compétences.
Mobilisation-Diversité	Ce programme est destiné à appuyer les efforts des instances territoriales (agglomération, municipalité ou municipalité régionale de comté) ou d'autres organismes pour édifier des collectivités plus accueillantes et inclusives et ainsi favoriser la pleine participation, en français, des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles.	Appuyer la mobilisation des acteurs socioéconomiques afin de favoriser la pleine participation, en français, des personnes de toutes origines à la vie collective par la mise en œuvre d'actions.
Réussir l'intégration	Ce programme est destiné à favoriser la pleine participation, en français, des personnes immigrantes à la vie collective par un soutien financier aux organismes ou par de l'aide financière aux personnes. Ce programme comporte cinq volets : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Information, orientation et suivi (volet 1);</li> <li>▪ Accueil et installation des personnes réfugiées ou protégées à titre humanitaire outre-frontières (volet 2);</li> <li>▪ Aide au logement et information pour les personnes ayant demandé l'asile (volet 3);</li> <li>▪ Amélioration des services offerts aux personnes immigrantes dans le cadre du programme (volet 4);</li> <li>▪ Information et orientation pour les aides familiales (volet 5).</li> </ul>	Faire en sorte que les personnes immigrantes puissent réaliser leurs démarches avec célérité de manière qu'elles puissent participer pleinement, en français, à la vie collective en acquérant les savoirs essentiels pour ce faire.
Soutien à la mission	Ce programme est destiné à reconnaître la contribution des organismes communautaires à la réalisation de la mission du ministère, qui est notamment de favoriser la pleine participation, en français, des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles à la vie collective.	Renforcer et appuyer l'action des organismes communautaires autonomes dont la mission principale s'inscrit dans les champs de mission du ministère.



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Automne 2017

Suivi d'un audit de performance

## **Régie du logement: traitement des demandes**

CHAPITRE

6



# Faits saillants

## Objectif des travaux

L'objectif de nos travaux était d'évaluer le degré d'application des recommandations adressées à la Régie du logement lors de l'audit initial, lequel portait sur le traitement des demandes.

Les résultats de l'audit initial ont été publiés dans le chapitre 4 du tome du printemps 2016 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017*.

Nos travaux de suivi ont été réalisés avec un niveau d'assurance limité.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats du suivi

Nous avons effectué le suivi de l'ensemble des recommandations que nous avons adressées à la Régie du logement en mai 2016 ainsi que celui des recommandations que la Commission de l'administration publique (CAP) lui avait adressées en décembre 2016.

---

**Conclusions.** Sur la base des procédures que nous avons mises en œuvre et des éléments probants que nous avons obtenus, nous considérons que les deux recommandations de la CAP ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants et que les huit recommandations que nous avons formulées ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants.

---

**Recommandations de la CAP.** La Régie a remis à la CAP dans le délai exigé un document détaillant les modifications législatives qu'elle jugeait nécessaires pour continuer à améliorer ses services. De plus, elle a intégré dans son plan stratégique 2017-2020 des indicateurs de performance plus précis lui permettant de rendre compte de l'accomplissement de sa mission. Toutefois, ce plan stratégique n'a pas été déposé à l'Assemblée nationale dans le délai imparti, car la Régie est en attente d'approbations.

---

**Recommandations du Vérificateur général du Québec.** En abolissant l'accumulation de temps compensé dans une banque non conforme et en procédant à des rencontres annuelles d'évaluation, la Régie a pris des mesures pour s'assurer du respect de la réglementation à l'égard de la rémunération et des autres conditions de travail des régisseurs.

Pour ce qui est de cibler des moyens pour diminuer le délai de traitement et l'inventaire des demandes, les progrès sont satisfaisants et les actions réalisées et prévues devraient permettre d'appliquer la recommandation. Il en est de même avec les recommandations concernant le traitement des demandes (l'optimisation de l'utilisation du temps d'audience, la mise en place de moyens pour minimiser les remises d'audience, l'élaboration d'un cadre opérationnel favorisant le règlement de causes au moyen de la conciliation, l'optimisation de l'utilisation de la visioconférence), la mise en place de règles claires pour encadrer la mise au rôle et la production de l'information de gestion.

---



## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Conclusions générales</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Recommandations de la Commission de l'administration publique</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Recommandations du Vérificateur général</b>	<b>10</b>
	4.1 Traitement des demandes	10
	4.2 Encadrement	12
	4.3 Information de gestion	13
	4.4 Performance	13
<b>5</b>	<b>Maximiser l'impact de nos travaux</b>	<b>14</b>
	Commentaires de l'entité auditée	15
	Annexe et sigle	17

## Équipe

Alain Fortin  
Directeur principal d'audit  
Denis Lacroix  
Directeur d'audit  
Ghauthy Jean-Baptiste  
Sylvie Lessard

# 1 Mise en contexte

1 En mai 2016, nous avons déposé un rapport d'audit de performance<sup>1</sup> à l'Assemblée nationale portant sur le traitement des demandes à la Régie du logement. En septembre 2016, la Régie a produit un plan d'action donnant suite à ce rapport comportant 27 actions dont la réalisation s'échelonna de mai 2016 au 31 décembre 2018.

2 Nous avons analysé ce plan d'action afin de nous assurer que les actions qu'il contenait étaient susceptibles de corriger les lacunes relevées, et ce, dans un délai raisonnable (au maximum trois ans après le dépôt de notre rapport). Nous avons conclu que ce plan d'action était satisfaisant.

3 En novembre 2016, la Commission de l'administration publique (CAP) a rencontré la présidente de la Régie en audition pour discuter notamment des actions prévues à son plan d'action afin de mettre en application les recommandations formulées dans notre rapport.

4 À la suite de cette rencontre, la Commission nous a demandé d'effectuer le suivi de l'application de nos recommandations et d'en publier les résultats dans le présent tome.

5 Nous avons effectué le suivi de l'application de nos recommandations de mai à septembre 2017. Nous avons aussi évalué l'application des deux recommandations que la CAP avait adressées à la Régie à la suite de son audition de novembre 2016. En plus des actions réalisées par la Régie pour mettre en application ces recommandations avant le 30 septembre 2017, nous avons considéré les actions qu'elle prévoit réaliser dans le futur.

6 Nos travaux de suivi ont été effectués avec un niveau d'assurance limité alors que nos travaux d'audit initiaux avaient été réalisés avec un niveau d'assurance raisonnable. Ainsi, les conclusions présentées dans le présent rapport sont basées sur des travaux de moindre ampleur. Compte tenu de cette réalité, rien ne nous porte à croire toutefois que nos conclusions sont inexactes.

7 L'objectif de l'audit ainsi que la portée des travaux sont présentés en annexe.

---

1. Depuis juin 2016, nous utilisons l'expression *audit de performance* plutôt que *vérification de l'optimisation des ressources*.

## 2 Conclusions générales

8 Un peu plus d'un an après la publication de notre rapport et sur la base des procédures que nous avons mises en œuvre et des éléments probants que nous avons obtenus, nous considérons que les deux recommandations de la CAP ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants (tableau 1) et que les huit recommandations que nous avons formulées ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants (tableau 2).

9 Nous avons utilisé les critères d'évaluation suivants :

- Recommandation appliquée : les actions prévues dans le plan d'action sont terminées et les lacunes sont corrigées ;
- Progrès satisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable ;
- Progrès insatisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser ne permettront probablement pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable ;
- Recommandation non appliquée : les actions prévues dans le plan d'action sont terminées, mais une ou plusieurs lacunes importantes demeurent.

**Tableau 1** Degré d'application des recommandations de la Commission de l'administration publique

	Paragraphe	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
QUE la Régie du logement fasse parvenir à la Commission de l'administration publique, dans les meilleurs délais, un document présentant en détail les modifications législatives nécessaires à la poursuite de l'amélioration de ses services, en réponse, entre autres, aux recommandations du Vérificateur général du Québec.	10	√			
QUE le prochain plan stratégique de la Régie du logement réponde plus directement aux besoins de sa clientèle. À cet effet, que ce plan soit doté d'indicateurs de performance précis permettant de rendre compte clairement de l'accomplissement de sa mission. Enfin, qu'il soit déposé à l'Assemblée nationale d'ici la fin du mois d'avril 2017.	11, 12		√		
<b>Total des recommandations</b>		<b>1</b>	<b>1</b>		
<b>Recommandations qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants</b>			<b>100 %</b>		

**Tableau 2** Degré d'application des recommandations du Vérificateur général du Québec

	Paragraphe	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Performance</b>					
Cibler des moyens pour diminuer le délai de traitement et l'inventaire des demandes afin d'améliorer la célérité et l'accessibilité.	26-28		√		
<b>Traitement des demandes</b>					
Optimiser l'utilisation du temps d'audience, notamment en déterminant des balises sur les niveaux de convocation élaborées à l'aide de l'information de gestion.	16, 17		√		
Mettre en place des moyens pour minimiser les remises d'audience, notamment par l'amélioration du délai d'envoi des avis de convocation.	18, 19		√		
Déterminer des lignes directrices favorisant le règlement de causes au moyen de la conciliation, entre autres par l'élaboration d'un cadre opérationnel.	20, 21		√		
Effectuer une analyse sur la possibilité d'optimiser l'utilisation de la visioconférence afin de favoriser l'accessibilité à la justice et de minimiser le temps de déplacement des régisseurs.	22		√		
<b>Encadrement</b>					
S'assurer du respect de la réglementation en vigueur à l'égard de la rémunération et des autres conditions de travail des régisseurs.	23	√			
Mettre en place des règles claires à l'égard, entre autres, de la disponibilité au travail des régisseurs, de la gestion des absences, du processus de mise au rôle et de l'établissement de barèmes sur le niveau de convocation.	24		√		
<b>Information de gestion et reddition de comptes</b>					
Parfaire l'information de gestion afin de mieux évaluer la performance du traitement des demandes et d'apporter les ajustements nécessaires.	25		√		
<b>Total des recommandations</b>		<b>1</b>	<b>7</b>		
<b>Recommandations qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants</b>			<b>100 %</b>		

## 3 Recommandations de la Commission de l'administration publique

10 Comme suite à la première recommandation, le 13 avril 2017, la Régie a remis à la CAP un document présentant en détail les modifications législatives qu'elle jugeait nécessaires pour continuer à améliorer ses services. Ces modifications donnaient aussi suite en partie aux quatre premières recommandations formulées dans notre rapport. En mai 2017, la Régie a transmis au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire un projet de loi à ce sujet.

11 Comme suite à la deuxième recommandation, la Régie a élaboré, en avril 2017, son plan stratégique 2017-2020. Elle a intégré dans ce plan stratégique des indicateurs de performance plus précis lui permettant de rendre compte de l'accomplissement de sa mission, comme le lui avait recommandé la CAP. Plusieurs de ces indicateurs mesurent l'accessibilité (taux d'utilisation du processus de conciliation), la célérité (délai moyen de traitement total, délai moyen d'expédition des avis de convocation, le **pourcentage d'utilisation du temps planifié** [rôle confectionné]) et l'efficacité (**taux de variation de l'inventaire**) du tribunal.

12 Au moment de terminer nos travaux, la Régie appliquait son plan stratégique 2017-2020, mais n'avait pas obtenu toutes les approbations. Par conséquent, une partie de la recommandation de la CAP, soit que le plan stratégique de la Régie soit déposé à l'Assemblée nationale avant la fin d'avril 2017, n'a pas été respectée. La Régie prévoit déposer son plan stratégique avant la fin décembre 2017.

Le pourcentage d'utilisation du temps planifié se calcule en divisant la durée réelle des séances d'audience par la durée estimée des rôles confectionnés, puis en multipliant le résultat par 100.

Le taux de variation de l'inventaire se calcule en divisant le nombre de demandes fermées par le nombre de nouvelles demandes, puis en multipliant le résultat par 100.

## 4 Recommandations du Vérificateur général

13 Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de nos travaux à l'égard de l'application des huit recommandations que nous avons formulées en mai 2016.

### 4.1 Traitement des demandes

14 Lors de notre audit initial, nos travaux sur le traitement des demandes s'étaient concentrés sur la mise au rôle, les remises d'audience, la conciliation et la visioconférence, qui sont des pratiques courantes dans la gestion des tribunaux.

15 La mise au **rôle** est le processus par lequel on détermine la date, l'heure et la durée de l'audience. À la Régie, un rôle correspond généralement à une demi-journée d'audience, soit 180 minutes, ce qui représente le temps d'audience disponible d'un régisseur. Dans le cadre de leurs fonctions, ces derniers doivent consacrer 2,5 jours par semaine à la tenue d'audiences, ce qui correspond à 5 rôles.

16 Comme le présente le tableau 3, la Régie a amélioré la durée moyenne réelle de ses séances d'audience (rôles), laquelle est passée de 125 à 133 minutes sur les 180 minutes disponibles pour un rôle. Ainsi, le temps d'audience disponible des régisseurs qui n'est pas utilisé pour l'audition des causes est passé de 31 % à 26 %.

17 La Régie a l'intention de continuer à améliorer la durée moyenne réelle de ses séances d'audience en optimisant son processus de mise au rôle. Par exemple, en octobre 2017, elle a mis en place un projet pilote relatif à l'implantation de coordonnateurs des rôles, dont la tâche principale consistera à mettre les rôles à jour, puis à coordonner et à répartir le travail entre les régisseurs dans un souci d'efficacité.

Un rôle est un document dans lequel on inscrit les causes à entendre.

**Tableau 3** Utilisation du temps d'audience disponible

	Période de 28 mois terminée le 30 novembre 2015	Période de 15 mois terminée le 31 août 2017
Durée moyenne réelle des séances d'audience	125 min	133 min
Proportion du temps d'audience non utilisé	31 %	26 %

Source : Régie du logement.

18 Lors de notre audit initial, nous avons demandé à la Régie de mettre en place des moyens pour minimiser le nombre de remises d’audience, notamment par l’amélioration du délai d’envoi des avis de convocation. En effet, le moment de transmission des avis de convocation est important afin de permettre à la Régie d’avoir le temps de remplacer les causes qui ne seront pas entendues. Dans son plan d’action, la Régie a prévu qu’au plus tard le 30 septembre 2017, le délai d’envoi des avis de convocation serait d’au minimum 60 jours.

19 Comme l’illustre le tableau 4, cette cible n’a pas été atteinte et les pourcentages d’annulations de demande et de remises d’audience sont stables. Toutefois, nous croyons que l’implantation des directives encadrant le travail des régisseurs (*Procédure de mise au rôle et d’organisation des audiences*) d’ici mars 2018 et l’atteinte de la cible sur le délai d’envoi des avis de convocation permettront de minimiser le nombre de remises d’audience. De plus, la Régie a l’intention d’envisager de nouvelles solutions afin d’améliorer ses résultats si la situation perdure.

**Tableau 4** Portrait des principales causes de la sous-utilisation du temps d’audience

	Période de 28 mois terminée le 30 novembre 2015	Période de 15 mois terminée le 31 août 2017
Annulations de demande mise au rôle avant ou pendant l’audience	34 %	35 %
Remises d’audience pendant l’audience	13 %	13 %
Délai moyen d’envoi des avis de convocation <sup>1</sup> pour l’ensemble des causes <sup>2</sup>	29 jours	35 jours

1. Le délai moyen d’envoi des avis de convocation correspond à la période comprise entre la date d’envoi de l’avis et la date fixée pour la première audience.

2. Dans son plan stratégique 2017-2020, la Régie exclut les causes civiles urgentes et les causes de non-paiement de loyer, car elles sont entendues rapidement. Pour la période de 15 mois terminée le 31 août 2017, le délai pour les autres causes était en moyenne de 44 jours tandis que pour la période de 28 mois terminée le 30 novembre 2015, il était de 34 jours.

Source : Régie du logement.

20 Par ailleurs, la Régie a accompli diverses actions afin de favoriser le règlement de causes au moyen de la conciliation, dont :

- l’élaboration d’un cadre opérationnel qui définit les grandes orientations, les rôles et les responsabilités ainsi que les procédures ;
- la mise en place, en septembre 2017, d’un projet pilote sur l’application du cadre opérationnel par des employés de niveau professionnel (les résultats de ce projet pilote, prévus pour la fin de l’automne 2017, permettront de décrire les façons de faire et les critères de sélection des causes à soumettre à la conciliation, et d’améliorer les moyens de promotion du processus de conciliation).

21 La réussite du projet pilote en cours devrait favoriser une augmentation du nombre de causes réglées par la conciliation. En 2014-2015, seulement 290 demandes (dont 178 traitées simultanément) ont été réglées par la conciliation (0,4 % des demandes fermées) et seulement 87 demandes (0,1 % des demandes fermées) l'ont été en 2016-2017.

22 Finalement, afin d'optimiser l'utilisation de la visioconférence, la Régie a procédé à l'acquisition d'une solution de visioconférence plus performante ainsi qu'au rehaussement de ses liens de télécommunication. En collaboration avec un partenaire, la Régie élabore actuellement des solutions dans le but d'optimiser l'aménagement et les équipements des salles d'audience utilisées pour la visioconférence.

## 4.2 Encadrement

23 Comme prévu dans son plan d'action, la Régie a pris des mesures pour s'assurer du respect de la réglementation à l'égard de la rémunération et des autres conditions de travail des régisseurs. Les mesures mises en place sont notamment les suivantes :

- abolition de l'accumulation de temps compensé dans une banque non conforme à la réglementation ;
- adoption d'une directive quant aux modalités de réduction de cette banque (au 31 août 2017, il restait 454 jours dans la banque alors qu'il y en avait 882 le 30 novembre 2015) ;
- rencontres individuelles de 34 des 38 régisseurs (un refus, trois absents), afin de procéder à leur évaluation de rendement de 2016 et de déterminer les compétences qu'ils ont à développer (pour 2017, le processus d'évaluation est en cours de réalisation et tiendra compte de tous les critères définis dans la réglementation).

24 Par ailleurs, dans notre rapport de 2016, nous avons recommandé à la Régie de mettre en place des règles claires à l'égard, entre autres, de la disponibilité au travail des régisseurs, de la gestion des absences, du processus de mise au rôle et de l'établissement de barèmes sur les niveaux de convocation. La Régie a réalisé des progrès satisfaisants, car elle a élaboré plusieurs actions à cet égard. Voici notre appréciation des principales mesures qu'elle décrit dans son plan d'action :

- La Régie a élaboré plusieurs directives encadrant le travail des régisseurs, notamment sur la disponibilité au travail et la gestion des absences. Ces directives seront bonifiées avec les résultats du projet pilote relatif à l'implantation de coordonnateurs des rôles.
- La description du processus de mise au rôle des demandes est actuellement en cours de réalisation. Une cartographie du processus et un tableau qui présente notamment les phases du processus, les tâches et les activités qui y sont liées devraient être réalisés d'ici le 31 décembre 2017.

- La Régie a établi des mécanismes de contrôle de la qualité a posteriori pour s'assurer du respect des règles établies.
- Les barèmes servant à estimer le temps d'audience requis et le niveau de surconvocation, afin d'optimiser l'utilisation du temps d'audience disponible des régisseurs ont été déterminés. Ils ont été élaborés à la suite d'une analyse de données historiques et seront mis à jour régulièrement.

### 4.3 Information de gestion

25 Afin de mieux évaluer sa performance concernant le traitement des demandes, la Régie a ajouté des statistiques à l'information de gestion qu'elle produit. Depuis notre audit initial, elle calcule le délai moyen de traitement total, le taux de variation de l'inventaire et la durée estimée d'écoulement de l'inventaire. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, les données sur le nombre de rôles confectionnés et la durée réelle des séances d'audience (rôles) devraient être disponibles. De plus, comme le mentionne le suivi de la deuxième recommandation de la CAP, la Régie a intégré des indicateurs de performance plus précis dans son plan stratégique 2017-2020.

### 4.4 Performance

26 Lors de notre audit initial, nous avons recommandé à la Régie de cibler des moyens pour diminuer le délai de traitement et l'inventaire des demandes afin d'améliorer la célérité et l'accessibilité du tribunal.

27 Au moment de publier ce rapport, la performance de la Régie avait peu varié. Comme le montre le tableau 5, bien que l'inventaire des demandes et la durée estimée d'écoulement de l'inventaire aient diminué, le délai moyen de traitement total, soit le nombre de jours écoulés entre le dépôt d'une demande et la décision rendue par la Régie, a augmenté. Notons que les résultats de l'exercice financier 2016-2017 ont été affectés par la grève des juristes de l'État.

28 L'application de cette recommandation est tributaire des actions prises à l'égard de nos autres recommandations. Étant donné que la Régie progresse bien dans l'application des autres recommandations, nous considérons ses progrès satisfaisants, même s'ils ne se traduisent pas encore dans ses résultats.

**Tableau 5 Performance de la Régie quant au traitement des demandes**

	2014-2015	2016-2017
Inventaire <sup>1</sup>	39 548 demandes	33 806 demandes
Durée estimée d'écoulement de l'inventaire	206 jours	178 jours
Délai moyen de traitement total	7 mois	8,4 mois

1. Au cours des trois dernières années, l'inventaire des demandes a diminué de 15%, tandis que le nombre de demandes déposées a diminué de 5%, passant de 69 821 à 66 384.

Source : Régie du logement.

## **5** Maximiser l'impact de nos travaux

<sup>29</sup> Le 29 septembre dernier, nous avons rencontré le Regroupement des présidents des tribunaux administratifs du Québec. Nous leur avons présenté notre processus d'audit de performance ainsi que les constats de deux de nos mandats liés à leur secteur d'activité, soit :

- le traitement des demandes à la Régie du logement, publié en 2016 ;
- la gestion des tribunaux administratifs, publié au printemps 2012, qui concernait trois tribunaux administratifs.

<sup>30</sup> Ce type de rencontre permet de maximiser l'impact de nos travaux. À la lumière des résultats contenus dans nos rapports d'audit, les participants ont été invités à développer le réflexe de procéder à l'autoévaluation de leur entité afin d'améliorer leur gestion.

# Commentaires de l'entité auditée

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

## Commentaires de la Régie du logement

« Comme le démontre ce suivi d'un audit de performance, la Régie du logement a réalisé des progrès au cours de la première année de son plan d'action 2016-2019 visant l'amélioration du traitement des demandes.

« À titre d'exemple, la Régie du logement s'est donné comme objectif d'utiliser de façon optimale la durée planifiée des rôles d'audiences, répondant ainsi à l'une des préoccupations du Vérificateur général du Québec. L'indicateur est le pourcentage d'utilisation du temps planifié. La Régie s'est fixé comme cible d'utiliser minimalement 80 % du temps planifié. Or, la proportion du temps d'audience non utilisé est passée de 31 % à 26 % (période de 15 mois terminée le 31 août 2017). Autrement dit, la Régie a utilisé 74 % du temps planifié, soit 6 points de pourcentage de moins que sa cible. La Régie se dirige donc vers l'atteinte prochaine de cette cible, lorsque l'ensemble des mesures inscrites dans son plan d'action auront été mises en place.

« Il est important de préciser qu'il y aura toujours des impondérables qui feront en sorte qu'une utilisation à 100 % est inatteignable, impondérables pour lesquels la Régie n'a pas de levier (ex. : durée de la présentation de la preuve annoncée par les parties, absences non déclarées, remises de consentement, etc.).

« Comme mentionné lors du dépôt du rapport du Vérificateur général du Québec, au printemps 2016, la Régie du logement a vu des opportunités et des pistes de solution pertinentes dans les recommandations du Vérificateur général. C'est donc avec optimisme que la Régie entend poursuivre au cours des deux prochaines années la mise en place des actions inscrites dans son plan, lesquelles auront pour effet d'améliorer le traitement des demandes. »



# Annexe et sigle

## **Annexe** Objectif de l'audit et portée des travaux

### Sigle

**CAP** Commission de l'administration publique

## Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

### Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de l'automne 2017 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*.

Il s'agit d'un suivi dont l'objectif est d'évaluer le degré d'application des recommandations adressées à la Régie du logement lors de la mission initiale afin d'en informer les parlementaires. La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur cet objectif, tandis que celle de l'entité auditée est de veiller à l'application des recommandations.

Les critères d'évaluation utilisés sont les suivants :

- Recommandation appliquée : les actions prévues dans le plan d'action sont terminées et les lacunes sont corrigées ;
- Progrès satisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable ;
- Progrès insatisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser ne permettront probablement pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable ;
- Recommandation non appliquée : les actions prévues dans le plan d'action sont terminées, mais une ou plusieurs lacunes importantes demeurent.

Les travaux d'audit effectués dans le cadre de cette mission ont permis d'obtenir un niveau d'assurance limité. Les procédures mises en œuvre pour l'obtention des éléments probants ont été de nature différente et d'étendue moindre que lors d'une mission visant à obtenir un niveau d'assurance raisonnable, et elles ont suivi un calendrier différent. En conséquence, le niveau d'assurance obtenu dans cette mission est beaucoup moins élevé que dans un audit visant un niveau d'assurance raisonnable. De ce fait, le lecteur doit être conscient des limites inhérentes aux conclusions de ce rapport.

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

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

### Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 2 novembre 2017. Pour mener à bien les travaux de suivi de l'application des recommandations, nous avons examiné des données des systèmes d'information de la Régie ainsi que divers documents, et nous avons fait des entrevues avec des représentants de l'entité.



## Signification du logo

**Un édifice** bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

**Trois traits** dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types d'audits réalisés par son personnel, à savoir l'audit financier, celui de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que l'audit de performance ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'audit de performance : l'économie, l'efficacité et l'efficacités ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Cette publication  
est rédigée par le



**Québec**

750, boulevard Charest Est, bureau 300  
Québec (Québec) G1K 9J6  
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

**Montréal**

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910  
Montréal (Québec) H3A 1G1  
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

**Internet**

Courriel : [verificateur.general@vgq.qc.ca](mailto:verificateur.general@vgq.qc.ca)  
Site Web : [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca)

**Le rapport est disponible dans notre site Web.**

**Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec**

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2017

Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
ISBN 978-2-550-79930-6 (version imprimée)  
ISBN 978-2-550-79931-3 (version PDF)



