



ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

*Place aux citoyens*

## COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

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

OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

37<sup>E</sup> RAPPORT SUR L'IMPUTABILITÉ  
DÉCEMBRE 2017







ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

*Place aux citoyens*

## COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

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

OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

37<sup>E</sup> RAPPORT SUR L'IMPUTABILITÉ  
DÉCEMBRE 2017



## LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

---

### SECRETARIAT DE LA COMMISSION

Maxime Perreault  
Janick Dufour

### RECHERCHE

Julie Paradis  
Hélène Bergeron  
David Boucher  
Samuel Houngué  
Richard L'Hérault  
Jules Racine-St-Jacques  
Danielle Simard

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'administration publique, nous vous prions de communiquer avec le secrétaire de la Commission, M. Maxime Perreault.

Édifice Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires, 3<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1A 1A3

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

Courrier électronique : [cap@assnat.qc.ca](mailto:cap@assnat.qc.ca)

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

Dépôt légal – décembre 2017  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
ISBN (Imprimé) : 978-2-550-80084-2  
ISBN (PDF) : 978-2-550-80085-9



## TABLE DES MATIÈRES

MOT DU COMITÉ DIRECTEUR .....	1
CHAPITRE 1 .....	3
AUDITION SUR LA RÉHABILITATION DES TERRAINS CONTAMINÉS .....	3
Rapport du Vérificateur général du québec : faits saillants .....	4
Exposé du sous-ministre .....	5
Échanges entre la Commission et le sous-ministre .....	6
Conclusions et recommandations .....	9
CHAPITRE 2 .....	11
AUDITION DU MINISTÈRE DU TOURISME SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE ET SUR SES ENGAGEMENTS FINANCIERS .....	11
Gestion administrative et engagements financiers : faits saillants .....	12
Exposé du sous-ministre .....	12
Échanges entre la Commission et le sous-ministre .....	13
Conclusions et recommandations .....	17
CHAPITRE 3 .....	19
AUDITION D'INVESTISSEMENT QUÉBEC EN SUIVI DE LA RECOMMANDATION 1.4 DU 35 <sup>E</sup> RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE .....	19
Exposé du président-directeur général .....	20
Échanges entre la Commission et le président-directeur général .....	21
Conclusions .....	24
CHAPITRE 4 .....	25
AUDITION DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE EN SUIVI DE LA RECOMMANDATION 7.1 DU 33 <sup>E</sup> RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE .....	25
Exposé de la présidente .....	26
Échanges entre la Commission et la présidente .....	26
Conclusions et recommandation .....	28
CHAPITRE 5 .....	31



AUDITION SUR LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE ET LE FONDS D'INDEMNISATION DES SERVICES FINANCIERS .....	31
Rapport du Vérificateur général du Québec : faits saillants .....	32
Exposé du président-directeur général .....	33
Échanges entre la Commission et le président-directeur général .....	34
Conclusions et recommandations .....	39
<b>CHAPITRE 6 .....</b>	<b>41</b>
EXAMEN DE RAPPORTS ANNUELS DE MINISTÈRES ET D'ORGANISMES PUBLICS EN VERTU DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE .....	41
Analyse de la qualité de l'information de quatre rapports annuels .....	42
Analyse de la performance de cinq rapports annuels de gestion .....	44
<b>CHAPITRE 7 .....</b>	<b>49</b>
LE PROCESSUS DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : RÉSULTATS DE LA RÉFLEXION .....	49
<b>CHAPITRE 8 .....</b>	<b>53</b>
COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : BILAN ET DÉFIS .....	53
<b>ANNEXE I : LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION .....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE II : CRITÈRES D'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE .....</b>	<b>61</b>



## MOT DU COMITÉ DIRECTEUR

La Commission de l'administration publique a poursuivi cet automne ses activités en matière de reddition de comptes et de contrôle parlementaire. C'est avec fierté que nous vous présentons le résultat de ces travaux dans ce 37<sup>e</sup> rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. Le rapport contient notamment les observations, les conclusions et les recommandations de la Commission résultant des auditions publiques tenues entre les mois de septembre et novembre 2017.



Les chapitres 1 à 5 font état des auditions des cinq ministères et organismes publics qui ont témoigné devant la Commission au cours des derniers mois. Deux de ces auditions ont été tenues en suivi d'un rapport du Vérificateur général du Québec alors qu'une audition a porté sur la gestion administrative et les engagements financiers d'un ministère. Enfin, la Commission a procédé à l'audition de deux organismes publics en suivi de ses recommandations.

Les échanges avec les témoins se déroulent dans un esprit constructif, les membres ayant à cœur de favoriser la transparence, de s'assurer de la reddition de comptes des administrateurs publics et d'encourager la diffusion des meilleures pratiques. La collaboration des ministères et des organismes publics entendus est essentielle au bon déroulement des travaux et à l'atteinte des objectifs de la Commission. Nous les remercions pour leur contribution.

Les membres ont par ailleurs analysé les rapports annuels de gestion de cinq ministères et organismes publics. Leurs commentaires à cet égard figurent dans le chapitre 6 de ce rapport. Pendant la réalisation d'un tel mandat, les parlementaires insistent sur l'importance de la gestion axée sur les résultats et plus précisément de la planification stratégique, qui est au cœur de la bonne gouvernance et de la performance attendue. À ces analyses de la performance s'ajoute pour la première fois l'analyse de la qualité de l'information des rapports annuels de quatre organismes non soumis au chapitre II de la Loi sur l'administration publique.



Le chapitre 7 présente, quant à lui, les résultats de la réflexion des membres sur le suivi des recommandations de la Commission selon trois axes : la formulation des recommandations, leur suivi et l'analyse de la documentation reçue.

Enfin, les derniers mois ont été l'occasion pour la Commission de souligner son vingtième anniversaire. Le huitième et dernier chapitre présente un bilan des activités réalisées et des défis qui attendent la Commission pour les prochaines années.

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

En conclusion, nous tenons à remercier la vérificatrice générale, M<sup>me</sup> Guylaine Leclerc, et son équipe. La collaboration étroite entre la Commission et le Vérificateur général du Québec est essentielle au bon fonctionnement de nos travaux. Nous soulignons enfin la contribution du personnel de l'Assemblée nationale, qui offre un appui constant aux travaux de la Commission de l'administration publique.

Le président

Sylvain Gaudreault

Le vice-président,

Jean-Denis Girard

Le vice-président,

Benoit Charette



## CHAPITRE 1

### AUDITION SUR LA RÉHABILITATION DES TERRAINS CONTAMINÉS

Le 27 septembre 2017, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, monsieur Patrick Beauchesne. Cette audition faisait suite aux observations du commissaire au développement durable, monsieur Paul Lanoie, sur la réhabilitation des terrains contaminés<sup>1</sup>.

<b>MEMBRES</b> présents	<b>MEMBRE</b> remplaçant
M. Bolduc (Mégantic)	M. Lemay (Masson)
M. Drolet (Jean-Lesage)	
M. Gaudreault (Jonquière), président	
M. Giguère (Saint-Maurice)	
M. Girard (Trois-Rivières), vice-président	
M. Ouellet (René-Lévesque)	
M. Reid (Orford)	

<b>TÉMOINS</b> Vérificateur général du Québec
M. Paul Lanoie, commissaire au développement durable
M <sup>me</sup> Caroline Rivard, directrice principale
M <sup>me</sup> Moïsette Fortin, directrice d'audit
M. Roberto Grondin, chargé de projet

<sup>1</sup> « Réhabilitation des terrains contaminés », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018, printemps 2017*, chap. 3, 31 p.



Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

M. Patrick Beauchesne, sous-ministre

M<sup>me</sup> Marie-Josée Lizotte, sous-ministre adjointe aux évaluations environnementales et aux autorisations environnementales

M. Michel Rousseau, sous-ministre adjoint au contrôle environnemental du Québec

M<sup>me</sup> Renée Gauthier, directrice, Direction du Programme de réduction des rejets industriels et des lieux contaminés

M. Paul Benoît, directeur, Direction régionale Montérégie – secteur industriel

M. Daniel Labrecque, directeur, Centre de contrôle environnemental du Québec – région Saguenay–Lac-Saint-Jean

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC : FAITS SAILLANTS

L'audit de performance mené par le commissaire au développement durable visait à déterminer si le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques s'assure, de manière efficace et efficiente, que la réhabilitation des terrains contaminés respecte la réglementation et se fait dans une perspective de développement durable.

Les principaux constats du commissaire sont les suivants :

- Le Ministère tarde à proposer les modifications nécessaires à la réglementation et à apporter les correctifs appropriés aux documents d'encadrement. Ceux-ci ne sont pas toujours à jour par rapport à l'état des connaissances du Ministère.
- Les mesures mises en œuvre ne suffisent pas à assurer la caractérisation des terrains dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité visée par le règlement.
- Les mécanismes d'analyse et de contrôle mis en place par le Ministère une fois l'étude de caractérisation reçue ne sont pas uniformes. Ils ne permettent pas de s'assurer que le processus de réhabilitation des terrains se déroule en conformité avec le règlement. Plusieurs retards sont constatés, notamment à propos de la demande d'inscription d'avis de contamination au registre foncier et de la transmission au Ministère d'attestations des experts sur la réalisation de ces travaux.



- Le Ministère n'exerce pas une gestion adéquate du mécanisme relatif aux attestations fournies par les experts. Pour les deux tiers des attestations examinées, l'expert a attesté la conformité de ses propres travaux.
- Au sujet des dossiers vérifiés ne répondant pas aux exigences de la Loi sur la qualité de l'environnement, le Ministère a rarement transmis des avis de non-conformité et il n'a imposé aucune sanction administrative pécuniaire.

Le commissaire au développement durable soumet, dans son rapport, six recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Ce dernier y a totalement adhéré.

## EXPOSÉ DU SOUS-MINISTRE

D'entrée de jeu, le sous-ministre précise qu'on dénombre, au Québec, 9 630 terrains contaminés. Ils sont enregistrés dans un registre public accessible en ligne depuis 2002. M. Beaudesne rappelle que le Ministère doit composer avec un héritage industriel où les règles environnementales n'existaient pas. Il énumère ensuite les différentes étapes de l'approbation des plans de réhabilitation des terrains. Il aborde aussi les pouvoirs du ministre pour assurer la gestion environnementale, soit l'ordonnance, l'avis au voisin et les experts accrédités.

M. Beaudesne rappelle que, en réponse au rapport du commissaire au développement durable, le Ministère a déposé un plan comprenant une cinquantaine d'actions qui visent à répondre de façon constructive et positive aux lacunes soulevées. Parmi les mesures de ce plan, le sous-ministre insiste sur le renforcement du contrôle, au moyen de la directive sur le traitement des manquements, des guides sur le contrôle et de la vérification des dossiers.

Il s'est déjà écoulé un an depuis la fin de l'audit. C'est pourquoi M. Beaudesne fait état du travail accompli depuis. Il souligne certaines modifications apportées à la Loi sur la qualité de l'environnement. Il insiste sur un des aspects fondamentaux de cette loi, soit la gestion du régime environnemental par niveau de risque : faible, modéré ou élevé.

L'adoption de la Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés a aussi suivi l'audit. Comptant une vingtaine d'actions, cette politique vise notamment à lever certains obstacles réglementaires à la valorisation des sols faiblement contaminés, à favoriser leur traitement plutôt que l'enfouissement et à assurer l'essor des technologies vertes. Le sous-ministre souligne que le Québec fait figure de leader en matière de gestion des sols contaminés auprès des provinces maritimes et de l'Ontario. Par ailleurs, tous secteurs confondus, le



Ministère réalise 15 000 activités de contrôle. De ce nombre, 700 visent à assurer annuellement le respect de la réglementation applicable aux terrains contaminés. Le Ministère peut aussi imposer des sanctions administratives pécuniaires et le ministre a le pouvoir d'ordonner la remise en état ou la caractérisation d'un terrain.

Enfin, le sous-ministre rappelle que, au fil des ans, trois programmes d'aide financière ont été mis en place pour soutenir les municipalités dans les activités de décontamination des sols.

## ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LE SOUS-MINISTRE

Les échanges entre les membres de la Commission de l'administration publique et les dirigeants du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques portent principalement sur les moyens de contrôle, le rôle et l'attestation des experts, le processus de réhabilitation des terrains et le rôle du Ministère.

### Moyens de contrôle

Les membres de la Commission prennent acte des quelque 700 activités de contrôle annuelles réalisées afin de s'assurer du respect de la réglementation liée aux terrains contaminés. Ils s'étonnent néanmoins du faible nombre d'avis de non-conformité et de sanctions administratives pécuniaires imposées aux propriétaires qui contreviennent aux exigences. Comment le Ministère administre-t-il ces cas et comment calibre-t-il son action?

Le sous-ministre explique que le Ministère mise d'abord sur la responsabilisation des propriétaires. Ainsi, il suit un processus évolutif qui comprend, entre autres, l'envoi d'une lettre d'avertissement. Toutefois, le sous-ministre affirme que s'il y a risque d'émission ou de déversement de contaminants, le Ministère agit avec célérité. Ainsi, un représentant du Ministère donne l'exemple d'un site dont les activités ont pris fin où on trouverait des barils d'huile. Dans de tels cas, des actions en justice peuvent être prises rapidement.

Le sous-ministre rappelle trois éléments liés à la question des avis de non-conformité et des sanctions administratives pécuniaires. Il s'agit de la responsabilité du propriétaire, du rôle d'accompagnement du Ministère et de la gestion du risque. Il convient qu'un meilleur contrôle s'impose à l'égard des avis de non-conformité et affirme que le processus sera systématisé.



## Rôle et attestation des experts

Le commissaire au développement durable a constaté que plusieurs experts ont attesté la conformité de leurs propres travaux. Les parlementaires se surprennent de cette situation. Comment expliquer une telle pratique? Quelles mesures sont mises en place pour éviter les conflits d'intérêts?

Pour répondre aux attentes des membres de la Commission, le sous-ministre précise qu'environ 130 experts sont accrédités pour agir dans le processus de réhabilitation des terrains contaminés. Actuellement, 10 % des dossiers sont vérifiés au Ministère.

M. Beauchesne ajoute que des accréditations ont été retirées, notamment à la suite d'erreurs méthodologiques observées lors des vérifications. De plus, des plaintes peuvent être formulées au Ministère par les propriétaires de terrains qui ont fait appel aux experts.

La publication de l'orientation interdisant à un expert d'attester la conformité de ses propres travaux dans la *Gazette officielle* est prévue pour l'automne 2018. Néanmoins, le sous-ministre rappelle que dans la foulée de l'adoption le 23 mars 2017 de la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert, une quinzaine de règlements doivent être révisés de façon prioritaire, avant le 23 mars 2018. C'est à la suite de ces travaux que la question des experts sera traitée. Le sous-ministre espère pouvoir le faire avant la date prévue.

## Processus de réhabilitation des terrains

Les membres se questionnent sur les éléments déclencheurs de la caractérisation, plus précisément la cessation définitive d'une activité. Ils comprennent que, en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, dès qu'il y a cessation définitive d'une activité, un avis de caractérisation est demandé. De plus, ils ont appris dans le rapport du commissaire au développement durable que de longs délais peuvent survenir avant sa réalisation. Aussi s'inquiètent-ils des conséquences engendrées par cette situation.

Le sous-ministre rappelle que la cessation définitive d'une activité doit être déclarée au Ministère par le propriétaire du terrain. Ainsi, le délai entre le moment où il y a cessation de l'activité et sa déclaration au Ministère est hors de son contrôle. Alors, pourquoi l'inscription n'est-elle pas immédiate? Certaines entreprises peuvent avoir l'intention de reprendre leurs activités. Ainsi, elles ne voient pas la nécessité d'agir promptement. D'ailleurs, dans la foulée des modifications



apportées à la Loi sur la qualité de l'environnement, un règlement sera adopté pour définir la cessation définitive d'une activité industrielle fixant, entre autres, le délai transmission.

Passant à une autre étape du processus de réhabilitation, des députés s'intéressent à la gestion des sols contaminés. Comment en dispose-t-on? Ils s'enquèrent aussi de leur traçabilité. Il existe trois modes de gestion des sols contaminés : le traitement, l'enfouissement sécuritaire et les options de valorisation. Une représentante du Ministère précise que certains freins réglementaires devront être levés pour favoriser la valorisation. Elle ajoute qu'il n'y a pas de système ministériel assurant la traçabilité des sols. Par contre, il est possible de connaître la destination des sols dans le plan de réhabilitation approuvé par un expert.

Elle souligne qu'une initiative du milieu (Réseau environnement), annoncée au printemps 2017, a permis la mise en place d'un système de traçabilité volontaire. Celui-ci pourrait, éventuellement, être appuyé d'une réglementation.

### Rôle du Ministère

Les constats du commissaire au développement durable sont clairs : le Ministère a pris en moyenne plus de 200 jours pour analyser et approuver le plan de réhabilitation des dossiers analysés. Les parlementaires demandent qu'on justifie les délais dans le processus de réhabilitation.

M. Beaudesne souligne que le délai de traitement moyen des trois dernières années au Ministère est de 66 jours. Il serait hasardeux de contraindre les demandeurs de répondre dans un délai précis, sachant que le Ministère n'est pas des plus populaires. De plus, il faut aussi prendre en compte l'intervention d'acteurs externes dans le processus, tel le Centre d'expertise en analyse environnementale, qui réalise des tests en laboratoire.

Par ailleurs, les membres de la Commission veulent en savoir plus sur l'organisation interne du Ministère. Les processus sont-ils uniformisés au sein des directions régionales? Existe-t-il des pôles d'expertise?

Le sous-ministre reconnaît que l'uniformisation des pratiques est un défi. Il importe de tenir compte de la fréquence des demandes, car elle varie d'une région à l'autre. Ainsi, un analyste qui fait des vérifications fréquentes devient plus habile à détecter les situations problématiques. Il y a plusieurs pôles d'expertises au Ministère, dont le pôle industriel, qui s'intéresse à la question des terrains contaminés. M. Beaudesne souligne qu'un pôle d'expertise présent dans une région peut être appelé à conseiller les autres régions.



Les relations qu'entretient le Ministère avec les municipalités suscitent plusieurs questions. Les programmes d'aide offerts sont-ils suffisants? Les démarches que doivent faire les municipalités pour obtenir une autorisation de réhabilitation de terrains sont complexes. Quelles mesures le Ministère a-t-il prévues pour simplifier ces formalités? Le sous-ministre explique que le programme d'aide en réhabilitation des terrains en vigueur, ClimatSol-Plus, ne couvre pas toutes les dépenses liées à la décontamination des sols. Cependant, il est bien adapté aux réalités des municipalités situées en région. M. Beaudesne rappelle que de telles mesures évitent l'ajout de terrains contaminés au passif environnemental du Québec.

M. Beaudesne explique que, dans le cas d'un risque faible ou nul, les municipalités peuvent désormais faire une déclaration de conformité au Ministère au lieu de produire une demande d'approbation d'un plan de réhabilitation. Cet outil permet d'accélérer le processus de réhabilitation des terrains, sans réduire les exigences environnementales ou les contrôles.

Les discussions ont aussi porté sur les technologies vertes pour la décontamination des terrains, sur le passif environnemental et sur l'allègement réglementaire.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique ont eu l'occasion, pendant cette audition, de mieux comprendre les enjeux liés à la réhabilitation des terrains contaminés. Ils sont satisfaits des échanges qu'ils ont eus avec les représentants du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Ils ont pu partager leurs préoccupations. Les parlementaires notent que le Ministère adhère aux six recommandations du commissaire au développement durable.

Par ailleurs, les membres ont pris connaissance du plan d'action préparé à la suite des constats du commissaire au développement durable. Impatients de voir sa concrétisation, ils en suivront les progrès à l'aide des analyses annuelles qui seront faites par l'équipe du commissaire.

La question des mesures de conformité soulève toujours des interrogations au sein de la Commission. Celle-ci croit que la transparence est de mise, notamment en ce qui a trait aux sanctions administratives pécuniaires imposées annuellement.

Enfin, le fait que, dans plusieurs cas, des experts attestent la conformité des travaux qu'ils ont eux-mêmes effectués préoccupe grandement les membres de la Commission. Ils prennent acte de l'intention du Ministère de signifier aux experts qu'une telle pratique est proscrite. Néanmoins,



les délais proposés, soit l'automne 2018 pour la publication dans la *Gazette officielle* de l'orientation interdisant à un expert d'attester la conformité de ses propres travaux et l'hiver 2019 pour la transmission de la consigne aux experts, semblent longs. La Commission incite donc le Ministère à agir avec célérité dans ce dossier.

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

**1.1 QUE** le commissaire au développement durable, dans son suivi annuel du plan d'action du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, porte une attention particulière aux trois aspects suivants : le dépassement des délais dans le processus de réhabilitation des terrains contaminés, les attestations d'experts sur la conformité de leurs propres travaux et la réduction du passif environnemental. Que le commissaire transmette à la Commission de l'administration publique une évaluation détaillée de ce suivi annuel.

**1.2 QUE** le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques présente, dans son rapport annuel de gestion, le nombre de sanctions administratives pécuniaires, d'ordonnances et de condamnations pénales imposées reliées au contrôle des sols contaminés. Que ces données soient présentées sur une base annuelle, à partir du rapport annuel de gestion 2017-2018.



## CHAPITRE 2

### AUDITION DU MINISTÈRE DU TOURISME SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE ET SUR SES ENGAGEMENTS FINANCIERS

Le 4 octobre 2017, la Commission de l'administration publique a entendu monsieur Patrick Dubé, sous-ministre du Tourisme. L'audition portait sur le rapport annuel de gestion 2016-2017 et sur les engagements financiers 2012-2017 du ministère du Tourisme.

<b>MEMBRES présents</b>	<b>MEMBRES remplaçants</b>
M. Bernier (Montmorency)	M <sup>me</sup> D'Amours (Mirabel)
M. Drolet (Jean-Lesage)	M. Traversy (Terrebonne)
M. Gaudreault (Jonquière), président	
M. Giguère (Saint-Maurice)	
M. Girard (Trois-Rivières), vice-président	
M. Reid (Orford)	

<b>TÉMOIN</b> Ministère du Tourisme
M. Patrick Dubé, sous-ministre
M <sup>me</sup> Nathalie Camden, sous-ministre adjointe aux partenariats d'affaires et aux services aux clientèles
M. Sylvain Bernier, directeur général des services à la gestion
M <sup>me</sup> Nancy Bolduc, directrice par intérim aux ressources financières
M. François Côté, directeur des programmes et de l'intervention régionale
M. Christian Desbiens, directeur des politiques et de l'intelligence d'affaires
M <sup>me</sup> Linda Mackay, coordonnatrice des interventions sectorielles



## GESTION ADMINISTRATIVE ET ENGAGEMENTS FINANCIERS : FAITS SAILLANTS

L'analyse du rapport annuel de gestion 2016-2017 et d'autres documents administratifs du ministère du Tourisme a mis en évidence certains aspects liés à sa performance et à sa gestion.

D'abord, le Ministère n'a pas de plan stratégique valide. Il base sa reddition de comptes sur un Plan d'action 2016-2020 découlant du Plan de développement de l'industrie touristique 2012-2020. Toutefois, comme il ne propose pas d'indicateurs ou de cibles précises, il est impossible d'évaluer sa performance à cet égard.

Aucun des engagements affirmés par le Ministère dans la déclaration de services aux citoyens sur laquelle est basée la reddition de comptes 2016-2017 n'est doté de cibles mesurables, ce qui rend impossible l'évaluation de sa performance. Par contre, le Ministère a publié, en septembre 2017, une nouvelle déclaration comptant des cibles mesurables.

En raison notamment de modifications législatives, le Ministère a transféré la responsabilité du traitement des plaintes liées aux activités de l'industrie touristique à l'Alliance de l'industrie touristique du Québec. Cette dernière rend compte dans son propre rapport annuel du traitement de ces plaintes.

Par ailleurs, le nombre de personnes à l'emploi du Ministère est en baisse constante depuis 2013-2014. Quant au taux de départ volontaire, il est élevé et augmente.

Les dépenses probables de 2016-2017 sont supérieures de près de 20 millions de dollars aux dépenses réelles de 2015-2016. Le Ministère explique cette différence par une hausse des crédits octroyés à la Régie des installations olympiques.

En ce qui a trait aux ressources informationnelles, la présentation des données respecte les demandes du Secrétariat du Conseil du trésor.

Enfin, la Commission a procédé à la vérification des engagements financiers réalisés de 2012-2013 à 2016-2017.

## EXPOSÉ DU SOUS-MINISTRE

M. Patrick Dubé, sous-ministre du Tourisme, présente la séquence des actions mises en œuvre pour optimiser l'organisation et son rendement. Il mentionne que cette opération s'inscrit dans le « contexte récent de transition et de bouleversement qu'a connu le Ministère », notamment, la révision du modèle d'affaires et de gouvernance en tourisme ainsi que l'entrée en vigueur, en



2016, de modifications législatives à la suite de l'adoption du projet de loi n° 67, Loi visant principalement à améliorer l'encadrement de l'hébergement touristique et à définir une nouvelle gouvernance en ce qui a trait à la promotion internationale.

La première série d'actions visait à cadrer les fonctions de l'organisation conformément à ses responsabilités premières et à concentrer les efforts sur des interventions à valeur ajoutée. Dans cette optique, le Ministère a redéployé ses effectifs, en complémentarité avec l'écosystème, tout en s'appuyant sur un fort sentiment d'appartenance de ses employés.

La seconde série d'actions était centrée sur une organisation du travail performante, en phase avec les fonctions actualisées du Ministère, et un renforcement de l'imputabilité. C'est ainsi qu'on a revu la structure organisationnelle et clarifié les responsabilités des unités. De plus, des moyens ont été pris pour inscrire l'organisation dans une perspective d'amélioration continue et de gestion axée sur les résultats.

À titre d'exemple, le Ministère s'est employé à la révision de sa déclaration de services aux citoyens. De plus, il a soumis à l'analyse préliminaire du Secrétariat du Conseil du trésor un projet de plan stratégique 2017-2020 dans le but de le déposer à l'Assemblée nationale au cours de la présente période de travaux.

M. Dubé esquisse un tableau de l'industrie touristique au Québec en concluant que celle-ci se porte bien.

## ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LE SOUS-MINISTRE

Les échanges entre les membres de la Commission de l'administration publique et le sous-ministre du Tourisme ont principalement porté sur l'Alliance de l'industrie touristique du Québec, la satisfaction de la clientèle et le traitement des plaintes, la planification stratégique, la gestion des ressources ainsi que sur les contrats conclus et le système électronique d'appel d'offres.

### Alliance de l'industrie touristique du Québec

Les parlementaires s'intéressent à l'Alliance de l'industrie touristique du Québec. À la suite d'une modification législative, des responsabilités du Ministère lui ont été confiées, accompagnées d'une enveloppe budgétaire conséquente. Les membres veulent en savoir plus sur le partage des responsabilités et sur les différentes obligations de l'Alliance envers le Ministère.



Le sous-ministre explique que l'Alliance est issue de la révision du modèle d'affaires et de gouvernance en tourisme au Québec. Il s'agit d'un organisme à but non lucratif créé à la suite de l'adoption, en décembre 2015, du projet de loi n° 67, Loi visant principalement à améliorer l'encadrement de l'hébergement touristique et à définir une nouvelle gouvernance en ce qui a trait à la promotion internationale.

Né de la fusion de l'Association québécoise de l'industrie touristique, des associations touristiques régionales et des associations touristiques sectorielles, cet organisme externe est chargé de la promotion et de la mise en marché de la destination québécoise sur les marchés hors Québec.

Pour qu'elle puisse remplir son mandat, le Ministère lui verse annuellement une somme de 13 millions de dollars, de 2017-2018 à 2019-2020, à laquelle s'ajoutent la contribution de 10 millions des associations touristiques régionales et celle de 7 millions provenant du milieu. Un protocole établit les règles de gouvernance, de gestion et de reddition de comptes.

Par ailleurs, le projet de loi n° 67 prévoit que la commission compétente de l'Assemblée nationale entende l'Alliance dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi.

### Satisfaction de la clientèle et traitement des plaintes

La satisfaction de la clientèle est un élément majeur pour les députés. Ils notent que le Ministère a obtenu un taux de satisfaction très élevé dans un sondage réalisé en 2015 sur la qualité de ses services dans les centres Infotouriste. Mais, on se demande si un tel sondage a été mené au cours de la dernière année.

Jusqu'à tout récemment, explique M. Dubé, la satisfaction de la clientèle était mesurée deux semaines par année, en période estivale, à partir principalement de réponses à un questionnaire écrit. Depuis, le Ministère a décidé de l'évaluer sur une base continue, en utilisant davantage les outils numériques. Cette pratique a été instituée l'été dernier et une première compilation des données débutera cet automne. De plus, dans sa nouvelle déclaration de services aux citoyens, le Ministère a établi des cibles mesurables en fonction des divers services offerts aux différentes clientèles. L'organisation rendra compte des résultats dans son prochain rapport annuel de gestion.

Toujours en lien avec la qualité des services aux citoyens, les députés remarquent que le nombre de plaintes visant les activités du Ministère a diminué au cours de la dernière année. Par ailleurs, celles liées aux activités de l'industrie touristique ont augmenté. Ils veulent savoir ce qu'il en est



du partage des responsabilités entre le Ministère et l'Alliance de l'industrie touristique en matière de traitement des plaintes.

Conformément à sa déclaration de services aux citoyens, le Ministère gère les plaintes liées à ses services. Celles qu'il reçoit et qui sont liées aux activités touristiques, sur lesquelles il n'a pas de contrôle direct, sont dirigées vers l'Alliance, qui en assure le traitement.

Toutefois, annuellement, celle-ci lui fait état du nombre de plaintes reçues, des motifs allégués et du suivi exercé. Le Ministère publie ensuite le nombre de plaintes dans son rapport annuel de gestion. Les députés souhaitent que soit ajoutée une ventilation de ces plaintes par catégorie.

### Planification stratégique

Les députés constatent que le dernier plan stratégique du Ministère couvrait la période de 2005 à 2007. Aucun n'a été produit depuis. Ils rappellent que, à l'automne 2013, le Vérificateur général du Québec lui avait recommandé de le faire. Tout en se disant conscients du contexte particulier qu'a connu le Ministère, ils ne comprennent pas pourquoi il ne s'est pas doté d'un tel plan, alors que la Loi sur l'administration publique l'y oblige.

M. Dubé souscrit à ces remarques et rappelle des « éléments de contexte qui peuvent expliquer, mais pas justifier, la situation » : l'intégration du Ministère au sein de celui des Finances et de l'Économie avant de redevenir peu après une entité distincte et la réflexion en profondeur sur le modèle de gouvernance, qui a conduit à l'adoption du projet de loi n° 67.

Le sous-ministre confirme que le Ministère s'est résolument investi dans l'élaboration d'un plan stratégique. Ce document a été transmis au Secrétariat du Conseil du trésor pour validation préliminaire en vue de son dépôt à l'Assemblée nationale au cours de la présente période de travaux.

### Gestion des ressources

Les parlementaires s'intéressent à la gestion des ressources humaines du Ministère. Ils notent la baisse du nombre d'employés et l'augmentation du taux de départ volontaire au cours des dernières années. Ils constatent aussi que le Ministère n'a pas doté les postes devenus vacants à la suite de départs à la retraite.

M. Dubé fait remarquer, d'entrée de jeu, que dans le contexte d'une petite organisation, le nombre de départs, si petit soit-il, représente un poids relatif assez important. Il ajoute que le Ministère a voulu contribuer au contrôle de la taille de l'État. De plus, en raison de la



réorganisation rendue nécessaire par la création de l'Alliance de l'industrie touristique, 38 personnes ont quitté leur poste. Certaines ont muté vers d'autres ministères ou organismes. D'autres ont été réaffectées dans l'organisation.

Toutefois, dans le redéploiement de son effectif, le Ministère s'est toujours assuré d'accorder un accompagnement personnalisé aux personnes visées par la réorganisation du travail afin qu'elles puissent assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités. Cette pratique, conjuguée au fort sentiment d'appartenance des employés, est de nature à favoriser la rétention de la main-d'œuvre.

La gestion des ressources financières est un autre sujet abordé par les parlementaires. Ceux-ci mentionnent l'absence de données sur la tarification pour 2016-2017. On leur explique que, comme il n'applique pas de tarification, le Ministère ne se considérait pas comme tenu d'en rendre compte conformément à la Politique de financement des services publics. Prenant acte de l'intérêt de la Commission, des données à cet égard seront publiées dans le prochain rapport annuel de gestion.

### Contrats conclus et système électronique d'appel d'offres

Les députés se penchent aussi sur les contrats publiés au système électronique d'appel d'offres (SEAO) par le Ministère. Ils relèvent que près de 80 % des contrats conclus l'ont été de gré à gré.

Dans la plupart des cas, il s'agit d'occasions d'affaires que le Ministère a saisies lorsqu'il était chargé de la promotion et de la mise en marché. À titre d'exemple, l'offre d'une édition spéciale sur le Québec dans le *National Geographic*. La délégation de ce mandat à l'Alliance de l'industrie touristique du Québec conduira à une réduction substantielle de ce type de contrats.

Les membres constatent que le Ministère ne fournit pas les montants soumis pour la majorité des contrats octroyés par appel d'offres public. Ainsi, rien ne confirme que le plus bas soumissionnaire a obtenu le contrat. Les députés souhaitent donc que cette information soit désormais incluse lorsque ce type de contrat sera inscrit dans le SEAO.

Par ailleurs, les parlementaires notent avec satisfaction que le Ministère a bien documenté dans le SEAO les contrats de gré à gré supérieurs au seuil d'appels d'offres publics.



## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique sont très satisfaits de leur rencontre avec le sous-ministre du Tourisme. Les échanges et les documents présentés montent bien la détermination de l'organisation à s'inscrire dans une « perspective d'amélioration continue et de gestion axée sur les résultats ».

Les parlementaires relèvent toutefois certains éléments. Ils sont préoccupés par le fait que, depuis 2007, le ministère du Tourisme ne s'est pas conformé aux obligations de la Loi sur l'administration publique de se doter d'un plan stratégique. Ils notent, cependant, qu'il s'est engagé à présenter un nouveau plan d'ici la fin de l'année 2017.

De plus, les membres prennent acte de l'intention du Ministère de fournir l'information exigée, dont les montants soumis, lorsque seront inscrits des contrats sur appel d'offres public dans le système électronique d'appel d'offres.

Par ailleurs, les membres rappellent que l'article 24 de la Loi visant principalement à améliorer l'encadrement de l'hébergement touristique et à définir une nouvelle gouvernance en ce qui a trait à la promotion internationale confie à la commission compétente le mandat d'entendre l'Alliance de l'industrie touristique du Québec « dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la [Loi] ». Considérant toute l'importance de s'assurer que l'Alliance respecte les règles contractuelles gouvernementales, les membres veulent connaître les intentions de la Commission de l'économie et du travail à propos du mandat que lui confie cette loi en vigueur depuis avril 2016.

Enfin, la Commission de l'administration publique porte une attention particulière à la qualité des services offerts à la population. Ainsi elle tient à être informée des résultats du sondage continu sur la satisfaction de la clientèle. Dans le même ordre d'idée, il lui apparaît essentiel que le rapport annuel de gestion du Ministère donne un portrait complet du traitement des plaintes.



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

- 2.1 QUE** le président de la Commission de l'administration publique communique avec la présidente de la Commission de l'économie et du travail afin de connaître les intentions de la Commission quant au mandat qui lui est dévolu à l'article 24 de la Loi visant principalement à améliorer l'encadrement de l'hébergement touristique et à définir une nouvelle gouvernance en ce qui a trait à la promotion internationale, soit d'entendre, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la Loi, l'Alliance de l'industrie touristique du Québec. Qu'il insiste, notamment, sur l'importance de s'assurer que l'Alliance respecte les règles contractuelles gouvernementales.
- 2.2 QUE**, dans les meilleurs délais, le ministère du Tourisme transmette à la Commission de l'administration publique les résultats de la première compilation des données du sondage mené en continu sur la satisfaction de la clientèle.
- 2.3 QUE** le ministère du Tourisme publie dans son rapport annuel de gestion l'information recueillie par l'Alliance de l'industrie touristique du Québec en matière de plaintes sur les activités de l'industrie touristique, incluant une ventilation de ces plaintes par catégorie.



## CHAPITRE 3

### AUDITION D'INVESTISSEMENT QUÉBEC EN SUIVI DE LA RECOMMANDATION 1.4 DU 35<sup>E</sup> RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le 18 octobre 2017, la Commission de l'administration publique a entendu monsieur Pierre Gabriel Côté, président-directeur général d'Investissement Québec, en suivi de la recommandation 1.4<sup>2</sup> du 35<sup>e</sup> rapport de la Commission, déposé en décembre 2016, portant sur la rentabilité financière et la performance économique de l'organisme.

<b>MEMBRES présents</b>	<b>MEMBRES remplaçants</b>
M. Bernier (Montmorency)	M. Lamontagne (Johnson)
M. Bolduc (Mégantic)	M. Therrien (Sanguinet)
M. Charette (Deux-Montagnes), vice-président	
M. Drolet (Jean-Lesage)	
M. Gaudreault (Jonquière), président	
M. Giguère (Saint-Maurice)	
M. Girard (Trois-Rivières), vice-président	
M. Ouellet (René-Lévesque)	
M. Reid (Orford)	

<sup>2</sup> « 1.4 Que le président-directeur général d'Investissement Québec soit entendu par la Commission de l'administration publique à l'automne 2017, en suivi du plan d'action préparé à la suite du rapport du Vérificateur général du Québec intitulé "Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique". »



## TÉMOIN

### Investissement Québec

- M. Pierre Gabriel Côté, président-directeur général
- M. Yves Bourque, vice-président à la gestion des risques
- M<sup>me</sup> Mirabel Paquette, vice-présidente aux affaires publiques et aux communications corporatives
- M. Christian Settano, premier vice-président à la direction financière et aux affaires de la société
- M. André Larose, directeur de la gestion financière
- M<sup>me</sup> Danielle Vivier, directrice principale, Conformité, ombudsman et gouvernance

## EXPOSÉ DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL

Le président-directeur général, M. Pierre Gabriel Côté, souligne que, depuis le dépôt du rapport du Vérificateur général du Québec sur la rentabilité financière et la performance économique d'Investissement Québec, l'organisme a pris un virage clientèle. Celui-ci se décline en trois éléments : la proactivité, le service et la souplesse.

Par la proactivité, la Société sensibilise les entrepreneurs à l'importance d'innover et propose des solutions financières adaptées. Par le service, elle rencontre les clients et les partenaires sur le terrain. Par la souplesse, Investissement Québec réalise désormais une évaluation basée sur le mérite, et non plus sur la conformité à un programme.

Cette nouvelle approche a donné des résultats éloquentes au cours du dernier exercice. Ainsi, à partir des fonds propres, il y a eu 1 246 interventions d'une valeur de 958,3 millions de dollars. Ils ont soutenu 4 milliards de dollars de projets et ont procuré un rendement de 7,2 %<sup>3</sup>. Pour sa part, le Fonds de développement économique a investi 583,8 millions de dollars en soutien à des projets de 3 milliards de dollars. En outre, l'organisme a concrétisé à l'international 65 projets d'une valeur totale de 1,5 milliard de dollars.

L'objectif du plan d'action d'Investissement Québec est de permettre de continuer à améliorer son mode de fonctionnement pour plus de performance et plus de transparence.

---

<sup>3</sup> Pour un rendement moyen annuel des trois dernières années de 4,4 %.



Le président-directeur général présente les principales actions prises pour mettre en œuvre les recommandations du rapport du Vérificateur général déposé à l'Assemblée nationale en juin 2016. Celles-ci se déclinent en quatre sujets, soit la distinction entre l'affectation des capitaux propres et celle du Fonds de développement économique, la performance de l'entité, les frais d'administration et la gouvernance.

Pour finir, M. Côté exprime sa confiance dans le plan d'action qu'il vient de présenter et son engagement à le mettre entièrement en œuvre pendant l'exercice en cours.

## ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LE PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL

Les échanges entre les parlementaires et le président-directeur général ont porté notamment sur la clarification des affectations des fonds propres et du Fonds de développement économique, sur les activités régionales, sur la complémentarité avec les partenaires, sur les critères d'attribution des bonis aux employés et le balisage et sur les contrats de gré à gré.

### Affectation des fonds propres et du Fonds de développement économique

Lors de l'audition de septembre 2016, il était apparu aux parlementaires que les critères de recours à l'une ou l'autre des deux sources de financement gérées par Investissement Québec étaient flous. Les élus, tout comme le Vérificateur général, avaient alors recommandé à l'organisme de clarifier la situation. Ils ont voulu connaître les suites données à ces recommandations.

Le président-directeur général souligne que la gouvernance du Fonds de développement économique relève du Conseil des ministres et celle des fonds propres, du conseil d'administration d'Investissement Québec. Pour clarifier le rôle des deux fonds, un protocole entre Investissement Québec et le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation est signé. Il définit des critères de performance et soumet la décision de recourir à l'un ou l'autre des deux fonds pour un projet donné à un comité paritaire des deux entités. En outre, les interventions du gouvernement seront dorénavant consignées dans un registre et les décisions d'Investissement Québec, documentées par un bureau de la conformité. Ces mesures favoriseront la transparence et faciliteront la vérification et l'imputabilité.

Concernant la performance, M. Côté précise que les projets financés à partir des fonds propres doivent, en vertu de la loi, comporter une rentabilité financière, respecter des exigences de complémentarité avec des partenaires et avoir des retombées économiques. En revanche, les



projets du Fonds de développement économique doivent être évalués en fonction de leurs retombées. Celles-ci ne considèrent pas seulement la rentabilité financière, mais tiennent compte des revenus fiscaux et des emplois potentiels futurs associés aux projets. En conséquence, un projet non rentable pour une institution financière ou même pour Investissement Québec pourra tout de même être retenu et financé par le Fonds de développement économique. La Société fournit de l'expertise technique pour l'évaluation d'un tel projet, mais la décision de le soumettre ou non au Conseil des ministres revient au Ministère.

### Activités régionales

Les diverses régions du Québec ont des situations et des préoccupations économiques différentes. Les parlementaires cherchent à savoir de quelle façon Investissement Québec tient compte de ces différences. Ils se demandent aussi si les ressources de la Société lui permettent d'optimiser ses interventions.

Selon le dirigeant, les interventions régionales se sont accélérées et améliorées au cours des douze derniers mois. Cela, notamment grâce à un bureau mobile qui sillonne les parcs industriels du Québec.

En outre, le personnel des directions régionales va désormais au-devant des gens d'affaires locaux et lance des appels à la modernisation et à l'automatisation de leurs activités. Les effets de ce changement d'approche s'étaleront, certes, dans la durée. Toutefois, on constate déjà que des projets intéressants ont été générés. De plus, des actions innovantes en matière de financement seront faites bientôt.

M. Côté souligne que la clientèle semble enthousiaste à l'égard de la nouvelle approche. En effet, des sondages réalisés au cours des 18 derniers mois auprès de cette clientèle révèlent des taux de satisfaction élevés, soit plus de 90 %. Certains députés mentionnent avoir eu, de la part des acteurs économiques locaux, de bons témoignages sur les nouvelles façons de faire d'Investissement Québec.

### Complémentarité

En vertu de sa loi constitutive, Investissement Québec ne peut financer seule des projets. Elle doit le faire en complémentarité avec des partenaires. Constatant que, depuis cinq ans, la valeur des interventions de la Société ne dépasse guère 1,4 milliard de dollars annuellement, les députés cherchent à savoir si le critère de complémentarité constitue un frein à l'expansion des activités de la Société.



M. Côté indique que les critères auxquels est soumise Investissement Québec ne l'autorisent pas à se comporter comme une banque à charte ou même comme la Banque de développement du Canada en matière d'investissement ou de financement. Ainsi, ces critères contraignants peuvent limiter l'expansion d'Investissement Québec. Cela dit, l'organisme gère bien cet assujettissement. À preuve, le taux de rendement de 7,2 % réalisé en 2016-2017. À preuve aussi, l'initiative « Manufacturier innovant<sup>4</sup> » dans laquelle Investissement Québec a jusqu'ici investi 400 millions de dollars et généré des projets de 2,4 milliards de dollars. Par ailleurs, selon le président-directeur général, aucune des régions n'est laissée pour compte en raison de l'exigence de la complémentarité. Il concède néanmoins que les interventions dans les régions ressources ne sont pas toujours apparentes dans le rapport annuel de la Société.

### Critères d'attribution des bonis et balisage

Le versement de bonis aux employés sans égard à leur performance préoccupe les élus. Ils s'enquière de la façon dont la Société se compare aux autres organismes publics similaires depuis les modifications apportées après l'audit de septembre 2016.

Les députés apprennent que l'organisme a modifié les critères d'attribution des bonis en recourant aux pratiques existantes à la Banque de développement du Canada et dans certaines autres institutions financières nationales et internationales. Selon le dirigeant, les critères issus de ce balisage sont par conséquent crédibles. De plus, à l'instar de certaines organisations publiques et privées, Investissement Québec adoptera dorénavant une formule d'attribution des bonis plus exigeante. Celle-ci consiste à utiliser un facteur d'attribution résultant de la multiplication des points obtenus pour chaque critère de performance plutôt que de la somme de ces points. De plus, la Société inclut la satisfaction de la clientèle dans ces critères de performance. Par l'utilisation de ce nouveau mode, les bonis équivaldront à environ 3 % à 5 % de la masse salariale assujettie. Ce pourcentage est comparable à celui des différentes sociétés d'État.

Les députés constatent aussi qu'Investissement Québec a balisé plusieurs paramètres : la rémunération incitative, la rentabilité financière, les frais d'administration et la performance économique. Ils sont néanmoins perplexes du fait que la Société a choisi des entreprises différentes selon le paramètre à baliser.

---

<sup>4</sup> Initiative consistant à aider les manufacturiers à financer la modernisation et l'automatisation de leurs opérations, ou tout autre projet innovant. Elle consiste à octroyer des prêts à terme de 50 000 à 250 000 dollars pour financer les dépenses de mise en œuvre d'un projet visant à accroître le niveau d'innovation de l'entreprise ou à soutenir la commercialisation de son innovation.



Pour les élus, vu de l'extérieur, cela pourrait sembler un choix tactique et délibéré pour mieux faire paraître la Société. Ils ont donc posé la question à la Société. Selon M. Côté, l'explication de ce choix réside dans le caractère unique d'Investissement Québec. Aucune institution, incluant la Banque de développement du Canada, n'évolue dans un contexte organisationnel semblable à celui de l'entité : petite organisation de 500 employés, obligation de complémentarité, gestion de deux fonds très différents, employés syndiqués, etc. Les consultants ont donc jugé qu'ils ne pouvaient baliser les divers paramètres d'Investissement Québec avec une seule organisation.

### Contrats de gré à gré

Les parlementaires trouvent intéressante la décision d'abaisser le seuil de la valeur des contrats pour lancer un appel d'offres de 250 000 à 100 000 dollars. Ils trouvent néanmoins qu'il y a trop d'exclusions. Ils cherchent donc à savoir les motifs de ces exclusions et le pourcentage des contrats exclus du processus d'appel d'offres.

Les élus sont informés que le taux actuel des contrats octroyés de gré à gré s'élève à 75 %. Ce taux élevé de contrats donnés sans appel d'offres public s'explique essentiellement par des exigences de confidentialité. En effet, il arrive souvent que la Société travaille sur des dossiers qui ne doivent pas être connus du public. Elle signale au passage l'existence d'une pratique similaire dans plusieurs autres organismes publics. Par ailleurs, le taux actuel de 75 % est une nette amélioration, car il n'y a pas longtemps, 91 % des contrats étaient adjugés de gré à gré. Cela dit, le dirigeant indique que cette proportion pourrait éventuellement encore diminuer.

## CONCLUSIONS

Au terme de la rencontre, les parlementaires expriment leur satisfaction à l'égard des actions prises par Investissement Québec depuis l'audition de septembre 2016. Ils saluent les efforts de transparence déployés au cours des derniers mois par l'organisme. Ils apprécient aussi son virage client dont certains membres de la Commission ont pris le pouls sur le terrain. Les députés prennent acte des nouveaux critères d'attribution des bonis aux employés. Ils ont hâte de connaître les impacts de leur application.

Bien qu'ils soient satisfaits du déroulement de l'audition, les parlementaires déplorent les délais de transmission des documents attendus en vue de la préparation de l'audition. Ils espèrent une meilleure collaboration d'Investissement Québec lors de futurs échanges ou rencontres.



## CHAPITRE 4

### AUDITION DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE EN SUIVI DE LA RECOMMANDATION 7.1 DU 33<sup>E</sup> RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le 18 octobre 2017, la Commission de l'administration publique a entendu madame Hélène Fréchette, présidente de la Commission de la fonction publique. L'audition portait sur le suivi de la recommandation 7.1<sup>5</sup> du 33<sup>e</sup> rapport de la Commission de l'administration publique, déposé en décembre 2015.

<b>MEMBRES présents</b>	<b>MEMBRE remplaçant</b>
M. Bernier (Montmorency)	M <sup>me</sup> Léger (Pointe-aux-Trembles)
M. Bolduc (Mégantic)	
M. Caire (La Peltrie)	
M. Charette (Deux-Montagnes), vice-président	
M. Drolet (Jean-Lesage)	
M. Gaudreault (Jonquière), président	
M. Giguère (Saint-Maurice)	
M. Girard (Trois-Rivières), vice-président	
M. Reid (Orford)	

<sup>5</sup> « 7.1 Que la Commission de la fonction publique rencontre chaque année la Commission de l'administration publique afin de discuter des conclusions relatives à ses travaux d'enquête et à ses études sur la fonction publique. »



## TÉMOIN

Commission de la fonction publique

M<sup>me</sup> Hélène Fréchette, présidente

M<sup>me</sup> Lucie Robitaille, directrice générale des activités de surveillance et du greffe

M. Mathieu Chabot, directeur des enquêtes du greffe

M<sup>me</sup> Madeleine Poirier, conseillère stratégique

## EXPOSÉ DE LA PRÉSIDENTE

M<sup>me</sup> Fréchette amorce son exposé en soulignant que les ministères et les organismes respectent généralement les principes de la Loi sur la fonction publique. Peu d'écarts semblent relever d'une réelle volonté de contourner les règles. Selon elle, la majorité des pratiques non conformes découleraient d'une méconnaissance du cadre normatif ou d'erreurs commises de bonne foi.

La présidente rappelle que la Commission a entrepris, en 2012, une série de vérifications en matière de dotation. Le but était d'évaluer l'application du cadre normatif et le respect des principes d'équité, d'impartialité, de sélection au mérite ainsi que d'égalité d'accès aux emplois. À mi-parcours, en 2015-2016, la Commission avait examiné plus de 1 000 dossiers dans 10 organisations. En 2016-2017, elle a ajouté à ce bilan 777 dossiers dans 6 organisations.

Parmi les sujets traités dans ces vérifications, M<sup>me</sup> Fréchette cite les nominations à un emploi qui fait exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel, les promotions sans concours et la vérification de l'admissibilité des candidats. Elle aborde aussi les conclusions relatives à la vérification sur la gestion des emplois de complexité supérieure et à l'étude sur l'embauche des agentes et des agents de secrétariat dans la fonction publique.

En conclusion, la présidente rappelle que la Commission de la fonction publique, dans un objectif d'amélioration continue, a revu ses pratiques avec l'implantation de nouvelles approches en matière de surveillance.

## ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LA PRÉSIDENTE

Les discussions entre les membres de la Commission de l'administration publique et la présidente de la Commission de la fonction publique ont principalement porté sur le rôle de cet organisme, l'évaluation du rendement dans la fonction publique et l'accès à l'égalité en emploi.



## Rôle de la Commission de la fonction publique

Les membres abordent le rôle de la Commission de la fonction publique et les conséquences de ses interventions au sein des ministères et organismes et veulent savoir qui sont les destinataires de ses recommandations.

M<sup>me</sup> Fréchette explique que les recommandations sont soumises au Secrétariat du Conseil du trésor, qui est responsable des politiques en matière de gestion des ressources humaines. D'autres sont transmises aux ministères et aux organismes qui ont fait l'objet d'une vérification. La présidente souligne que 92 % des recommandations de l'organisme sont suivies par les destinataires. Elle cite l'exemple des examens de sélection de la fonction publique, qui sont désormais menés de façon continue. Cette modification découle notamment d'une recommandation de la Commission de la fonction publique adressée au Secrétariat du Conseil du trésor.

Par ailleurs, les parlementaires veulent profiter des données issues des études et des vérifications de la Commission de la fonction publique. Ils estiment que divers aspects soulevés dans ces travaux pourraient s'insérer dans les mécanismes de reddition de comptes.

La présidente acquiesce et promet sa pleine collaboration aux membres à cet égard. À titre d'exemple, elle propose de dresser un historique des vérifications pour chaque ministère ou organisme concerné.

## Évaluation du rendement dans la fonction publique

Les membres de la Commission veulent savoir dans quelle proportion les ministères et organismes évaluent le rendement de leur personnel. Ils sont surpris d'entendre que, en 2013, seulement 59 % des dossiers vérifiés comportaient une évaluation.

M<sup>me</sup> Fréchette souligne, toutefois, que ce taux grimpe. En effet, elle indique que dans le *Rapport du président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes, concernant l'application de la Loi sur l'administration publique 2014-2015*, on apprend que 80,3 % des ministères et des organismes visés ont évalué ou apprécié la performance d'au moins 25 % de leur personnel régulier. La présidente y voit une amélioration puisque la proportion de ministères et d'organismes qui se sont prêtés à l'exercice en 2011-2012 s'élevait de 51,6 %. Elle ajoute qu'elle prévoit faire des vérifications ponctuelles dans cinq nouveaux ministères et organismes afin d'évaluer leur progression.



Alors, serait-il pertinent d'obliger les ministères et les organismes à publier la proportion d'employés réguliers dont le rendement a été évalué dans leur rapport annuel? Serait-ce une façon d'encourager cette pratique au sein de la fonction publique? M<sup>me</sup> Fréchette y croit, car les sous-ministres et les dirigeants d'organismes seraient tenus de rendre compte de leurs efforts.

### Accès à l'égalité en emploi

Les parlementaires poursuivent avec l'accès à l'égalité en emploi, l'un des volets de la mission de la Commission de la fonction publique.

M<sup>me</sup> Fréchette indique qu'une étude sur la représentativité des groupes cibles a été reportée parce que le Secrétariat du Conseil du trésor a entrepris la révision des programmes d'accès à l'égalité en emploi. La présidente souligne que la Commission de la fonction publique certifie les examens soumis lors d'un processus de qualification. L'organisme s'assure qu'ils sont accessibles à l'ensemble de la population.

En outre, selon la présidente, dans le cas d'une plainte liée notamment au processus de qualification, une enquête peut être conduite.

Les discussions ont aussi porté sur l'attraction de la main-d'œuvre dans la fonction publique, les contrats de service en informatique et la sous-traitance. Enfin, l'audition s'est terminée autour du système de déclaration annuelle par les ministères et les organismes de leurs pratiques en matière de gestion des ressources humaines. La Commission de la fonction publique veut mettre en place un tel outil.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

L'audition de la Commission de la fonction publique a permis aux parlementaires d'échanger sur leurs préoccupations en matière de gestion des ressources humaines. Ils ont constaté l'intérêt des travaux de la Commission de la fonction publique, car ils recèlent un fort potentiel pour les mandats de la Commission de l'administration publique. Ainsi, cette dernière veillera à maintenir le contact avec la Commission de la fonction publique par des rencontres annuelles. Dans le même ordre d'idées, les membres veulent être tenus informés des faits jugés pertinents pour leurs travaux.

Par ailleurs, les parlementaires s'intéressent aux données sur les ressources humaines. Ils estiment qu'elles devraient être plus détaillées et uniformes d'un rapport annuel de gestion à l'autre.



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

**4.1 QUE** le Secrétariat du Conseil du trésor, en collaboration avec la Commission de la fonction publique, examine la possibilité d'étoffer la section qui porte sur la gestion des ressources humaines dans les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes, notamment par l'ajout du pourcentage d'employés dont le rendement a été évalué. Que cet examen soit réalisé en complément à la recommandation 1.8 formulée dans le 32<sup>e</sup> rapport sur l'imputabilité. Une fois l'examen terminé, que le Secrétariat du Conseil du trésor transmette ses conclusions à la Commission de l'administration publique.





## CHAPITRE 5

### AUDITION SUR LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE ET LE FONDS D'INDEMNISATION DES SERVICES FINANCIERS

Le 1<sup>er</sup> novembre 2017, la Commission de l'administration publique a entendu le président-directeur général de l'Autorité des marchés financiers, monsieur Louis Morisset. L'audition portait sur le chapitre 2 du rapport du Vérificateur général du Québec de mai 2017 intitulé « Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers<sup>6</sup> ».

<b>MEMBRES présents</b>	<b>MEMBRES remplaçants</b>
M. Bernier (Montmorency)	M. Bonnardel (Granby)
M. Bolduc (Mégantic)	M. Marceau (Rousseau)
M. Charette (Deux-Montagnes), vice-président	
M. Drolet (Jean-Lesage)	
M. Gaudreault (Jonquière), président	
M. Giguère (Saint-Maurice)	
M. Girard (Trois-Rivières), vice-président	
M. Ouellet (René-Lévesque)	
M. Reid (Orford)	
M. Villeneuve (Berthier)	

<sup>6</sup> « Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale du Québec pour l'année 2017-2018, printemps 2017*, chap. 2, 41 p.



## TÉMOINS

### Vérificateur général du Québec

- M<sup>me</sup> Guylaine Leclerc, vérificatrice générale
- M. Serge Giguère, vérificateur général adjoint
- M<sup>me</sup> Lucie Roy, directrice d'audit
- M<sup>me</sup> Sophie Gagné, membre de l'équipe d'audit
- M<sup>me</sup> Ariane Harvey, membre de l'équipe d'audit

### Autorité des marchés financiers

- M. Louis Morisset, président-directeur général
- M. Philippe Lebel, directeur général des affaires juridiques
- M. Jean-François Fortin, directeur général du contrôle des marchés
- M<sup>me</sup> Marie-Claude Soucy, vice-présidente des services administratifs
- M. Éric Stevenson, surintendant de l'assistance aux clientèles et de l'encadrement de la distribution

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC : FAITS SAILLANTS

Les travaux du Vérificateur général du Québec avaient pour but d'évaluer la manière dont l'Autorité des marchés financiers établit la priorité des dossiers d'inspection et d'enquête ainsi que les délais de traitement de ses dossiers. Ils avaient aussi pour but d'examiner la gestion des activités liées au Fonds d'indemnisation des services financiers.

Les principaux constats sont les suivants :

- Les activités d'inspection dans le secteur des valeurs mobilières couvrent assez bien l'ensemble des entreprises ayant leur siège social au Québec et les irrégularités constatées font systématiquement l'objet d'un suivi lors des visites subséquentes.
- Les critères utilisés pour décider quelles entreprises inspecter dans le secteur de l'assurance ne permettent pas une réelle discrimination des entités en fonction du risque. De plus, le suivi des irrégularités observées dans ce secteur mériterait d'être renforcé.
- Le cycle de trois ans prévu pour l'inspection des organismes d'autoréglementation n'est pas respecté. De plus, l'information fournie par ces organismes ne permet pas à



- l'Autorité de s'assurer que des mesures correctrices sont mises en œuvre de façon adéquate et dans un délai raisonnable.
- Le processus de priorisation des activités d'enquête en fonction des risques est adéquat. Toutefois, l'Autorité ne respecte pas ses délais de traitement des dossiers d'enquête et est incapable de connaître facilement les causes des retards.
  - Le Fonds d'indemnisation des services financiers destiné à indemniser les victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds ne joue pas pleinement son rôle. Les conditions pour y être admissible sont trop restrictives. Moins de 10 % des demandes ont été acceptées au cours des quatre dernières années. À elle seule, la limite du certificat a été à l'origine de 40 % des 306 demandes d'indemnisation rejetées au cours des 5 dernières années.
  - Les frais d'administration du Fonds d'indemnisation des services financiers sont élevés par rapport au nombre limité de demandes par année et aux indemnités versées. Ils varient entre 1,2 et 2 millions de dollars.
  - Il n'y a pas de mécanisme de révision des décisions de rejet des demandes d'indemnisation.
  - Les délais de traitement des demandes d'indemnisation sont longs. De 2011 à 2016, plus de la moitié des demandes ont dépassé la cible de 300 jours que l'Autorité s'est fixée.

## EXPOSÉ DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL

M. Louis Morisset pense que le rapport de la vérificatrice générale est dans la ligne de pensée du Plan stratégique 2017-2020 de l'Autorité des marchés financiers. Il prend acte des éléments contenus dans le rapport et souscrit à l'ensemble de ses recommandations.

Le dirigeant passe en revue les activités de son organisme que la vérificatrice générale a évaluées positivement : l'inspection et le suivi systématique des irrégularités constatées dans le secteur des valeurs mobilières, la surveillance des entreprises ayant leur siège social à l'extérieur du Québec, le processus bien ordonné et documenté des activités de préenquête.

Il fait ensuite état des activités que la vérificatrice générale a évaluées négativement : l'inspection dans le secteur de l'assurance, le cycle d'inspection convenu avec la Chambre de l'assurance de dommages et la Chambre de la sécurité financière, les délais de remise des rapports d'inspection



aux deux chambres, les échéances de supervision des deux chambres. Il souligne que le plan d'action préparé par l'Autorité en réponse aux recommandations faites par le Vérificateur général du Québec apporte les correctifs nécessaires à ces lacunes. En outre, il précise que toutes les actions du plan qui devaient être réalisées jusqu'ici l'ont été selon l'échéancier fixé.

Concernant le Fonds d'indemnisation des services financiers, M. Morisset souligne que le problème de l'accessibilité est en voie de résolution. Selon lui, le projet de loi n° 141, Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières, élargit la portée du Fonds. Cela permettra d'indemniser tout investisseur victime de fraude de la part d'un intermédiaire dûment certifié, peu importe la nature du produit financier en cause. Le projet de loi prévoit aussi des dispositions sur la révision des décisions d'indemnisation. En attendant son adoption, l'Autorité a mis en place un processus interne de réexamen des décisions.

Le président-directeur général estime que les frais d'administration du Fonds d'indemnisation des services financiers sont sous contrôle. Ils ont diminué de 41 % depuis 2014-2015. Il précise que ces frais sont essentiellement constitués de frais fixes qui demeurent, peu importe le nombre de demandes d'indemnisation. Il ajoute par ailleurs qu'ils font annuellement l'objet d'audit de la vérificatrice générale.

Pour terminer, le dirigeant explique comment il compte réviser les délais de traitement des dossiers pour les optimiser. Il s'engage également à mettre à la disposition des consommateurs des outils de communication, d'éducation et de sensibilisation plus concrets et plus conviviaux.

## ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LE PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL

Les échanges entre les membres de la Commission de l'administration publique et le président-directeur général de l'Autorité des marchés financiers ont, entre autres, porté sur la certification des entreprises, le suivi de ses recommandations, les indicateurs, la mission, les critères d'admissibilité et les frais d'administration du Fonds d'indemnisation des services financiers ainsi que l'éducation et la sensibilisation.

### Certification des entreprises

L'une des activités de l'Autorité est de certifier les entreprises qui désirent répondre aux appels d'offres publics. Les députés s'enquèrent du processus de certification et de remise de certificats



de probité aux entreprises. Ils veulent aussi connaître l'implication des consultants dans ce processus.

M. Morisset explique que, à ce jour, l'Autorité a délivré près de 4 000 autorisations. Elle a signifié près de 150 préavis de refus pour des enjeux de collusion et de corruption et autant, soit environ 150, d'avis de demandes de correctifs pour d'autres enjeux.

Le président-directeur général souligne que ces quelque 300 entreprises ont probablement eu recours à des firmes de consultants pour les aider à démontrer l'intégrité requise. Il a eu connaissance d'une trentaine ou quarantaine de cas de recours d'entreprises à des consultants, parfois à des coûts importants. Il précise toutefois que l'Autorité ne dirige d'aucune manière une entreprise vers une firme en particulier. Il s'engage à transmettre à la Commission la liste des consultants.

#### Suivi de ses recommandations

L'Autorité formule souvent des recommandations aux entreprises qu'elle inspecte ou qu'elle soumet à une enquête. La vérificatrice générale a constaté des lacunes dans le suivi de certaines de ces recommandations. Les députés demandent des précisions sur ces lacunes et les éléments du plan d'action de l'entité qui visent à les corriger.

Le président-directeur général précise que les suivis effectués dans le secteur des valeurs mobilières sont, selon la vérificatrice générale, adéquats. Dans le secteur des assurances, les suivis, bien qu'il s'en fasse quelques-uns, ne sont pas systématiques. Cela dit, dorénavant, l'Autorité fera un suivi de chacun des constats qui ressortent des inspections. Pour les irrégularités graves, elle s'assurera de faire un suivi additionnel. À cette fin, les manquements seront classés par catégories et un suivi sera défini pour chacune d'elles. De plus, l'Autorité concevra des indicateurs pour évaluer ces suivis et la conformité des cabinets et des représentants inscrits.

#### Indicateurs

Trois aspects des indicateurs du plan stratégique interpellent les élus. D'abord, le constat de la vérificatrice générale selon lequel les indicateurs de l'Autorité ne lui permettent pas d'évaluer tous les volets de sa performance. Ensuite, le rôle de ces indicateurs et enfin comment l'organisme peut les améliorer. M. Morisset explique que le rôle des indicateurs de performance est de mesurer l'atteinte des objectifs. Ils permettent aussi d'évaluer la mise en place des correctifs



exigés à la suite d'une inspection. Selon leur nature, ils peuvent s'appliquer à l'Autorité, à un inscrit ou à l'industrie.

Les indicateurs de l'Autorité ont notamment trait à la qualité du travail (nombre de dossiers d'enquête ayant abouti, nombre de poursuites), à l'application des lois et aux délais de traitement des dossiers. Les indicateurs relatifs aux délais sont devenus encore plus importants pour l'Autorité depuis l'arrêt Jordan<sup>7</sup>. Par ailleurs, des mesures ont été mises en place pour déterminer les causes des délais qui ne seront pas respectés. Le dirigeant admet que les indicateurs actuels ne permettent pas d'évaluer tous les aspects de la performance. Il souligne que l'entité est à corriger cette situation.

M. Morisset illustre par un exemple l'amélioration que l'Autorité a apportée à un de ses indicateurs, soit l'indicateur « Compléter un dossier d'indemnisation en 300 jours ». Cet indicateur n'était pas souvent réalisé et a donc été jugé mauvais. Pour l'améliorer, l'Autorité l'a éclaté en plusieurs indicateurs, chacun correspondant à une des étapes du règlement du dossier. Cette opération a permis d'isoler les étapes sur lesquelles l'organisme n'a pas de contrôle, comme la collecte d'information claire, pertinente et juste auprès des demandeurs de l'indemnisation.

#### Fonds d'indemnisation des services financiers : mission

Les députés s'enquèrent du Fonds d'indemnisation des services financiers, notamment sur son origine, son but, sa portée et ses contributeurs.

Le Fonds d'indemnisation des services financiers a été créé en 1999 par la fusion de trois fonds d'indemnisation établis en 1991<sup>8</sup>. Il a pour but d'indemniser les détenteurs d'assurance vie ou de dommages victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds. La portée du Fonds s'étend aux secteurs de l'assurance de personnes, de l'assurance collective, de l'assurance de dommages, de l'expertise en règlement de sinistres, de la planification financière, de l'épargne collective et des plans de bourses d'études. Cependant, plusieurs victimes du secteur des valeurs mobilières font des demandes d'indemnisation au Fonds.

Des recommandations pour étendre la couverture du Fonds à ce secteur ont été faites en 2011 et en 2014. L'article 526 du projet de loi n° 141 présenté le 5 octobre 2017 propose d'élargir la

---

<sup>7</sup> L'arrêt Jordan fixe une limite dans le temps aux procédures judiciaires. Le 8 juillet 2016, la Cour suprême a fixé le plafond de 18 mois pour la conclusion des causes jugées par les cours provinciales et de 30 mois pour celles jugées par les cours supérieures. Au-delà de ces laps de temps, le délai est considéré comme déraisonnable, et entraîne un déni de justice.

<sup>8</sup> Il s'agit des fonds pour les assurances de personnes, pour les assurances de dommages et pour les planificateurs financiers titulaires d'un certificat délivré par l'inspecteur général.



couverture du Fonds aux valeurs mobilières. De plus, l'Autorité est prête à discuter avec les députés d'une possibilité d'extension du projet de loi à d'autres éléments, par exemple l'indemnisation rétroactive des victimes.

Le Fonds est financé par les cotisations annuelles versées par les cabinets et les représentants inscrits auprès de l'Autorité des marchés financiers dans l'une des disciplines régies par la Loi sur la distribution de produits et services financiers. Les cotisations sont de 160 \$ pour certaines catégories d'agents et de 100 \$ pour d'autres<sup>9</sup>. Le Fonds est actuellement doté d'une somme de près de 60 millions de dollars.

#### Fonds d'indemnisation des services financiers : critères d'admissibilité

Les députés constatent que très peu de victimes de fraude qui s'adressent au Fonds obtiennent une indemnisation. Ils comprennent que la raison du rejet de 40 % des demandes est la limite du certificat<sup>10</sup>. Ils cherchent à mieux comprendre la situation, d'autant qu'aucun texte législatif ne prescrit ce motif.

M. Morisset confirme l'absence de ce motif dans la législation. Toutefois, il souligne que l'interprétation de la portée limitée du Fonds a passé le test du temps. Cette interprétation restrictive existait avant la création de l'Autorité et a fait jurisprudence. Selon le dirigeant, l'Autorité ne peut interpréter le Fonds autrement. Elle s'est même déjà fait désavouer par la Cour supérieure en 2014. Celle-ci lui a reproché d'avoir étiré l'interprétation de la portée du Fonds et indemnisé des victimes, dont certaines en marge des limites du certificat.

Les élus évoquent la situation de personnes qui ont été à la fois victimes de fraude et d'interprétation trop restrictive de la portée du Fonds au début des années 2000. Ils demandent ce que l'Autorité peut faire pour elles.

Le dirigeant explique que le projet de loi n° 141 prévoit une interprétation plus étendue de la portée du Fonds. Ainsi, si la situation des 40 % de victimes non indemnisées en raison de la limite du certificat se reproduisait après l'adoption du projet de loi, elles pourraient être indemnisées, sous réserve d'autres éléments qui devront être démontrés. Toutefois,

---

<sup>9</sup> Les disciplines assujetties à une cotisation de 160 \$ sont l'assurance de personne, l'assurance de dommages et le courtage en épargne collective. Celles assujetties à 100 \$ sont l'assurance collective de personnes, l'expertise en règlement de sinistres, la planification financière et les plans de bourses d'études. Lorsqu'un représentant cumule plus d'une discipline, la cotisation exigible pour ce représentant est réduite de 75 \$ pour chaque discipline additionnelle.

<sup>10</sup> Cela veut dire que le rejet est motivé par le fait que les produits et services en cause ont été vendus par un agent qui n'a pas la certification appropriée.



l'élargissement ne permet pas d'indemniser rétroactivement. De plus, le projet de loi prévoit une date à partir de laquelle les faits devront survenir pour pouvoir bénéficier de cette extension.

Ainsi, le cadre législatif actuel et l'adoption du projet de loi n° 141 tel qu'il est présenté le 5 octobre 2017 ne permettent pas de satisfaire les demandes des victimes en question. Cela dit, les élus peuvent encore modifier ledit projet de loi en ce sens.

### Fonds d'indemnisation des services financiers : frais d'administration

Les parlementaires constatent que bon an mal an, les frais d'administration du Fonds varient entre 1,2 et 2 millions de dollars. Ils notent aussi que très peu de demandes d'indemnisation obtiennent satisfaction. Par exemple, au cours des quatre dernières années, moins de 10 % des demandes ont été acceptées. Des 34 demandes traitées en 2015-2016, une seule indemnisation de 50 000 dollars a été versée en 2016-2017<sup>11</sup>. Les élus se questionnent : comment justifier des frais d'administration aussi élevés pour un nombre aussi faible de demandes acceptées?

M. Morisset explique que les frais en question sont maîtrisés et en baisse depuis quelques années. Actuellement, le Fonds compte 5 employés et 0,75 cadre. Il souligne qu'il ne faut pas évaluer les frais d'administration par rapport aux demandes traitées et acceptées. Selon lui, ces frais sont essentiellement fixes, car il faut maintenir l'équipe en place qu'il y ait ou non de demandes d'indemnisation. De plus, il faut tenir compte des coûts de subrogation<sup>12</sup>, des coûts directs et indirects des recours, de ceux des technologies de l'information et de l'amortissement du bâtiment imputable au Fonds. Une ventilation des frais d'administration du Fonds pour les deux dernières années sera d'ailleurs transmise aux membres.

### Éducation et sensibilisation

La protection des citoyens contre la fraude, les manœuvres dolosives et le détournement de fonds préoccupe les députés. Ils s'enquière des actions passées et futures de l'Autorité pour amener les citoyens à développer de bons réflexes à l'achat de produits ou de services financiers.

---

<sup>11</sup> M. Morisset précise qu'en 2016-2017, trois demandes ont été acceptées, pour un total de 450 000 \$.

<sup>12</sup> Il peut y avoir des coûts de subrogation, car lorsqu'une victime a été indemnisée par le Fonds, elle cède au Fonds une partie des droits qu'elle avait contre le représentant ou l'entreprise fautifs. Le Fonds d'indemnisation peut alors poursuivre les responsables comme s'il était lui-même la victime, ce qui lui permet parfois de récupérer, en tout ou en partie, les sommes versées à la victime.



Les parlementaires apprennent que l'Autorité a investi beaucoup d'efforts dans des campagnes de sensibilisation. Aussi, l'année dernière, a-t-elle fait une campagne d'information dans les journaux et à la radio pour informer la population sur la prévention de la fraude. De même, une équipe chargée de l'éducation financière a fait le tour des cégeps pour sensibiliser les jeunes. De telles initiatives à l'égard des aînés sont en préparation à l'Autorité.

Par ailleurs, le site de l'entité a été mis à jour et est plus convivial. L'Autorité invite les citoyens à vérifier auprès d'elle le statut d'un éventuel agent vendeur. Enfin, selon le dirigeant, l'intégration de la Chambre de la sécurité financière et de la Chambre de l'assurance de dommages à l'Autorité prévue dans le projet de loi n° 141 offrira un guichet unique et éliminera une certaine confusion autour de l'Autorité et des chambres.

Malgré tout, des élus jugent que, par le passé, l'Autorité a été plus répressive que préventive. Ils l'invitent donc à devenir plus proactive, quitte, à titre d'exemple, à consacrer une partie des sommes du Fonds à la prévention.

D'autres sujets ont été abordés. Parmi eux, la délégation de pouvoir au sein de l'Autorité, le faible pourcentage d'inspections en assurance, les demandes des consommateurs et des agents à l'Autorité et les indemnisations en 2016-2017.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique ont apprécié leur rencontre avec les représentants de l'Autorité des marchés financiers. Ils se préoccupent des lacunes soulevées par la vérificatrice générale, notamment sur les activités d'inspection du secteur de l'assurance, les frais d'administration du Fonds d'indemnisation des services financiers et le taux de rejet des demandes d'indemnisation. Ils prennent acte des mesures du plan d'action de l'organisme et de certaines dispositions pertinentes du projet de loi n° 141.

Ils n'en demeurent pas moins dubitatifs et circonspects sur certaines explications du président-directeur général. Ils sont aussi inquiets du peu de connaissances de la population sur l'Autorité et sur ses services.

Les membres s'étonnent également de la proportion de citoyens qui ont été victimes de fraude et qui n'ont pas pu recevoir d'indemnité du Fonds d'indemnisation des services financiers. Ils se questionnent sur les choix qui ont été faits en cette matière par l'Autorité des marchés financiers



et sur les solutions qui seront mises en place à court terme, notamment sur l'évaluation de la possibilité d'une indemnisation rétroactive.

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

**5.1 QUE** l'Autorité des marchés financiers soumette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 15 février 2018, un rapport relevant des cas d'organismes similaires à elle au Canada et ailleurs dans le monde qui ont été confrontés à des situations où des consommateurs de produits et services financiers victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds ont été indemnisés de façon rétroactive.

**5.2 QUE** l'Autorité des marchés financiers, dans l'optique d'informer adéquatement les parlementaires et les citoyens :

- transmette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 15 février 2018, un tableau illustrant l'évolution des frais d'administration du Fonds d'indemnisation des services financiers depuis la création de l'Autorité en 2004;
- présente annuellement, à partir de l'exercice 2017-2018, une ventilation complète et intelligible des frais d'administration du Fonds d'indemnisation des services financiers dans son rapport annuel.

**5.3 QUE** l'Autorité des marchés financiers soumette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 15 février 2018, des mesures complémentaires à son plan d'action préparé à la suite de l'audit du Vérificateur général du Québec. Ces mesures viseraient à fournir aux citoyens de l'information additionnelle à celle proposée sur le site Web de l'organisme relativement à ses services destinés à protéger les consommateurs contre certains risques financiers. Elles énonceraient aussi des stratégies de sensibilisation, d'éducation financière et de promotion des différents services disponibles. Enfin, ces mesures présenteraient les nouveaux moyens que l'Autorité entend utiliser pour joindre les citoyens et les aider à négocier des produits d'assurance et d'investissement de la façon la plus sécuritaire possible.



## CHAPITRE 6

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

Depuis 2005, la Commission de l'administration publique examine les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes soumis à certaines dispositions de la Loi sur l'administration publique. En juin 2008, dans le 20<sup>e</sup> rapport sur l'imputabilité, la Commission a revu la méthode utilisée. Elle a ajouté l'appréciation de la performance à celle de la qualité de l'information présentée dans les rapports annuels de gestion. Par la suite, une fois l'expérience acquise par les entités de la gestion axée sur les résultats trouvée suffisante, la Commission a centré davantage son attention sur la performance. Ainsi, elle estime que, pour être jugée performante, une organisation doit<sup>13</sup> :

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

Traditionnellement, dans le cadre de son mandat en matière de reddition de comptes, la pratique de la Commission de l'administration publique était de se concentrer sur les organisations assujetties au chapitre II de la Loi sur l'administration publique, à savoir les ministères, les organismes budgétaires ou les organismes non budgétaires désignés par leur ministre ou en vertu de leur loi constitutive. Ce choix était lié, principalement, aux obligations en matière de gestion axée sur les résultats faites dans ce chapitre. Des outils tels que le plan stratégique ou la déclaration de services aux citoyens rendent possible la réalisation, par la Commission, d'analyses basées sur la performance.

À la suite d'échanges et de la volonté de la Commission, il a été convenu d'effectuer désormais des analyses sur l'ensemble des entités regroupées dans les quatre catégories prévues par la Loi. S'ajoutent donc aux entités mentionnées précédemment les organismes dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique et les organismes dont la majorité des membres ou des administrateurs sont nommés par le gouvernement et dont au moins la moitié des dépenses sont assumées directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu.

---

<sup>13</sup> Voir Annexe II.



Concrètement, cela signifie que la Commission réalisera dorénavant deux types d'analyses. Le premier, **l'analyse de la performance** en est à son troisième cycle de réalisation. Elle est structurée selon un calendrier depuis 2005. L'analyse de la performance s'applique aux organisations assujetties au chapitre II de la Loi sur l'administration publique. Elle est basée sur les principaux outils de gestion axée sur les résultats.

Le deuxième type d'analyse, soit **l'analyse de la qualité de l'information**, s'intéresse aux organismes non assujettis au chapitre II de la Loi sur l'administration publique. Il est basé sur l'information publiée dans les rapports d'activités des entités. Les quatre premières analyses de ce type paraissent dans le présent document.

Les organismes visés se démarquent du premier groupe quant à leurs obligations en matière de reddition de comptes :

- Leurs principales obligations sont déterminées dans leur loi constitutive;
- Certains n'ont pas à produire de plan stratégique;
- Ceux qui ont à produire un plan stratégique n'ont pas à le rendre public;
- Ils n'ont pas nécessairement l'obligation de se doter d'une déclaration de services aux citoyens.

Avec ces seules données, il est impossible d'évaluer la performance de ces entités par rapport aux résultats stratégiques ou aux services aux citoyens, car elles ne sont pas assujetties au chapitre II de la Loi sur l'administration publique. Comme ces travaux ne peuvent prétendre être une analyse de la performance, nous avons opté pour une structure qui met de l'avant les obligations de ces entités. Par ailleurs, nous y soulignons de bonnes pratiques et formulons des remarques sur la qualité des données.

## ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'INFORMATION DE QUATRE RAPPORTS ANNUELS

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

- Bibliothèque et archives nationales du Québec;
- Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec;
- Institut de la statistique du Québec;
- Société du Palais des congrès de Montréal.

Pour chaque organisme, la Commission formule des commentaires.



### Bibliothèque et archives nationales du Québec

Les membres constatent que bien qu'elle n'y soit pas tenue, Bibliothèque et archives nationales du Québec (BAnQ) rend compte, dans son rapport annuel, de ses résultats stratégiques. Il s'agit de la dernière année du plan stratégique. Quelques informations sont présentées en lien avec la déclaration de services aux citoyens, mais un seul engagement est quantifiable. Quant aux données en matière de gestion des ressources, la Commission considère que des éléments de contexte font défaut. Enfin, il apparaît que BAnQ est en train d'implanter les nouvelles exigences en matière de gouvernance. En conséquence, certains éléments exigés dans la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État ne figurent pas dans le rapport 2015-2016. Les membres surveilleront l'intégration de ces données dans les rapports annuels à venir.

### Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

La gouvernance du Conservatoire a été revue au cours des dernières années. La Commission constate que les changements apportés dans le cadre de cette réforme, notamment en ce qui touche au conseil d'administration, sont décrits. Les parlementaires saluent le fait que le Conservatoire se soit doté d'un plan d'action intérimaire, car son plan stratégique est arrivé à échéance. Toutefois, il ne rend pas ce document public, et il n'y est pas tenu. Des données sur l'utilisation de ses ressources sont présentées. Le Conservatoire a connu un surplus financier en 2015-2016, en raison, entre autres, d'une subvention exceptionnelle octroyée par le ministère de la Culture et des Communications. Par ailleurs, les données publiées sur les ressources informationnelles répondent aux exigences législatives.

### Institut de la statistique du Québec

L'Institut de la statistique n'a pas d'obligation rattachée aux outils de gestion axée sur les résultats, mais il s'est assuré, au fil des ans, de se doter de bonnes pratiques administratives. La Commission apprécie ce souci et encourage l'Institut à poursuivre ses efforts. En effet, trois plans stratégiques ont été produits depuis sa création en 1999. Le dernier est échu depuis 2014. Par contre, rien n'indique qu'un autre suivra. L'Institut a une déclaration de services aux citoyens et en rend compte. Le rapport d'activité 2015-2016 contient de nombreuses données contextualisées sur les ressources humaines, financières et informationnelles. L'Institut a vu son effectif diminuer considérablement au cours de l'année. Du côté des ressources financières, l'organisme réalise un déficit. Cependant, celui-ci est beaucoup moins important que pour l'année précédente.



### Société du Palais des congrès de Montréal

Le rapport annuel de la Société du Palais des congrès de Montréal est exhaustif et présente, à première vue, l'information nécessaire à la compréhension de la façon dont il s'acquitte de sa mission. La section sur la gouvernance est complète et donne le détail des mesures d'étalonnage. La Commission note que, bien que son plan stratégique ne soit pas public, la Société a fait paraître ses résultats. En 2015-2016, la dernière année d'application de son plan, elle atteint 10 de ses 16 objectifs (62,5 %). Plusieurs données ont trait à l'utilisation de ses ressources et les exigences en matière de ressources informationnelles sont remplies.

### ANALYSE DE LA PERFORMANCE DE CINQ RAPPORTS ANNUELS DE GESTION

En novembre 2017, les membres de la Commission ont examiné les rapports annuels de gestion 2016-2017 suivants :

- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ);
- Conseil du statut de la femme (CSF);
- Institut national de santé publique du Québec (INSPQ);
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI);
- Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).

La Commission fait des commentaires pour chacun.

### Commission de protection du territoire agricole

Les membres s'inquiètent de la prolongation du plan stratégique 2008-2011 de la Commission de protection du territoire agricole de six ans, soit jusqu'en mars 2017. Ils craignent que les orientations soient désuètes ou ne prennent pas en compte les nouveaux défis de la Commission dans la recherche de l'accomplissement de sa mission. Ils notent, toutefois, qu'elle a déposé un nouveau plan stratégique qui couvre la période 2017-2021. Par ailleurs, bien que certaines cibles de la déclaration de services aux citoyens soient atteintes à plus de 90 %, 5 sur 6 ont vu leur atteinte baisser par rapport à l'année précédente. Les données sur les ressources humaines permettent d'avoir un bon portrait de la situation, ce qui n'est pas le cas pour les ressources financières. En matière de ressources informationnelles, les données correspondent en tout point à ce qui est demandé par le Secrétariat du Conseil du trésor.



### Conseil du statut de la femme

Le Conseil du statut de la femme explique qu'il a prolongé sa planification stratégique 2013-2017 d'une année. Seulement, les membres constatent que la majorité des indicateurs n'est pas liée à des cibles mesurables, ce qui rend impossible l'évaluation de sa performance globale quant à l'atteinte de ses objectifs. Le rapport annuel 2016-2017 révèle une augmentation du taux de rétention du personnel du Conseil et une baisse de son taux de roulement. Les députés notent avec intérêt que l'entité a implanté des programmes et des politiques pour mobiliser ses employés. Par ailleurs, au chapitre des ressources financières, ils s'interrogent sur les raisons de l'écart important entre les dépenses prévues et les dépenses réelles. De plus, les membres déplorent l'absence d'information sur le pourcentage de la masse salariale consacré à la formation, le taux de représentativité des membres de groupes cibles, le coût de revient des services ainsi que sur l'état des dépenses et investissements des ressources informationnelles. Ce sont pourtant là des demandes et exigences du Secrétariat du Conseil du trésor.

### Institut national de santé publique

L'Institut national de la santé publique en est à la troisième année de mise en œuvre de son plan stratégique et il n'atteint aucun objectif. Les membres considèrent donc qu'il réalise une performance moyenne. Précisons que 6 des 10 objectifs ne peuvent être mesurés en raison de cibles absentes ou imprécises. Bien que l'information soit assez abondante sur les ressources humaines, la Commission note l'absence de données sur les résultats en matière d'accès à l'égalité en emploi, une information exigée par le Secrétariat du Conseil du trésor. Il en est autrement pour les ressources informationnelles, qui sont complètes. Enfin, les députés remarquent que l'Institut a terminé son exercice financier par un excédent de 1,2 million de dollars, une hausse par rapport à l'année précédente.

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

Au terme de la première année d'application du plan stratégique du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, les députés constatent que beaucoup de travail est à faire pour en atteindre les objectifs, tous mesurables. Du côté de la qualité des services aux citoyens, l'entité réalise une performance moyenne. En effet, 42 % des engagements mesurables de sa déclaration de services ne sont pas respectés et quatre des cibles non atteintes ne l'étaient pas non plus en 2015-2016. Les membres constatent avec satisfaction que les principaux groupes cibles sont représentés au sein de l'effectif régulier du Ministère dans des proportions qui dépassent largement les exigences du Secrétariat du Conseil du trésor. Ils remarquent, par



ailleurs, le taux élevé de départ volontaire. Enfin, les données du rapport annuel de gestion 2016-2017 sur la gestion des ressources financières et informationnelles mènent la Commission à croire que le Ministère est performant à cet égard.

### Régie de l'assurance maladie du Québec

Les résultats fournis dans le rapport annuel 2016-2017 de la Régie de l'assurance maladie du Québec témoignent d'une performance moyenne. Ainsi, près de 60 % des objectifs du plan stratégique sont partiellement atteints ou ne le sont pas. Néanmoins, 80 % des cibles sont atteintes. Bien que six engagements de la déclaration de services aux citoyens soient réalisés dans des proportions variant de 80 % à 100 %, les deux engagements de services aux professionnels de la santé sont respectés dans des proportions plus faibles de 46 % et de 66 %. Malgré tout, la clientèle montre des taux de satisfaction élevés pour ces services. L'information que la Régie fournit sur ses ressources humaines ne permet pas d'évaluer l'évolution des résultats. Toutefois, elle donne des renseignements détaillés sur ses revenus et ses dépenses. Il en est ainsi pour ses dépenses et ses investissements en ressources informationnelles.

### Constats généraux

Au cours de l'étude des rapports annuels de gestion, certains aspects ont attiré l'attention des membres de la Commission. Ils tiennent, en premier lieu, à rappeler l'importance, lors de la préparation du rapport annuel de gestion dans les ministères et les organismes, d'y inclure l'ensemble des données demandées par le Secrétariat du Conseil du trésor dans le [document](#) rédigé à cet effet.

Ainsi, les parlementaires remarquent que certains omettent d'inclure un sommaire des résultats stratégiques dans leur rapport. Aussi, l'information sur la méthode de calcul du coût de revient n'est pas toujours fournie.

Dans un autre ordre d'idée, la Commission réitère l'importance d'inclure des cibles dans les plans stratégiques et dans les déclarations de service aux citoyens. Sans cibles, il est impossible de mesurer la performance des ministères et des organismes. Cette question préoccupe les membres, qui s'étonnent que 17 ans après l'adoption de la Loi sur l'administration publique un tel rappel soit nécessaire. Ils soulignent aussi l'importance, lorsqu'un plan stratégique est prolongé, d'ajuster les cibles et les indicateurs ou de se doter d'un plan d'action annuel afin d'adapter les outils stratégiques en fonction des défis courants de l'entité.



Les résultats fournis en matière de services aux citoyens gagneraient à être accompagnés par les délais moyens de services. Ceux-ci permettent d'ajouter une dimension à l'interprétation des résultats liés à une cible de service. À titre d'exemple, prenons un organisme qui s'engage à répondre aux courriels en 5 jours ouvrables et qui y parvient dans 25 % des cas. Il est facile de s'imaginer que les délais sont très longs si le délai moyen n'est pas présenté. Par contre, si le même organisme indique que, en moyenne, il répond aux courriels en 5,4 jours ouvrables, la donnée relativise le résultat.

Pour conclure sur une note positive, les parlementaires tiennent à mentionner l'atteinte de la cible de 9 % pour le taux de représentativité des personnes issues des communautés culturelles dans plusieurs des entités examinées.

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

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

<b>Éléments à améliorer (crochets)</b>	<b>CPTAQ</b>	<b>CSF</b>	<b>INSPQ</b>	<b>MIDI</b>	<b>RAMQ</b>
<i>Doter tous les indicateurs de sa planification stratégique de cibles mesurables</i>		✓	✓		✓
<i>En cas de prolongation du plan stratégique, l'ajuster en modifiant les cibles ou se doter d'un plan d'action annuel.</i>	✓	✓	s. o.	s. o.	s. o.
<i>Préciser les délais moyens de services avec les résultats liés à la déclaration de services aux citoyens.</i>	✓	s. o.	s. o.	✓	✓
<i>Respecter les exigences du Secrétariat du Conseil du trésor en matière de reddition de comptes</i>	✓	✓	✓	✓	





## CHAPITRE 7

### LE PROCESSUS DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : RÉSULTATS DE LA RÉFLEXION

Le 8 février 2017, dans la foulée de l'audition du Vérificateur général du Québec sur son rapport annuel de gestion 2015-2016 et ses engagements financiers, les membres de la Commission de l'administration publique convenaient de se livrer à une réflexion sur le suivi de leurs propres recommandations. Ainsi, ils recommandaient :

QUE la Commission de l'administration publique porte une attention particulière au suivi de ses recommandations. À cet effet, que le comité directeur entame une réflexion sur les changements requis et en discute dans les meilleurs délais avec l'ensemble des membres de la Commission. Qu'il soit fait état de ces travaux dans le 37<sup>e</sup> rapport sur l'imputabilité.

Rappelons que depuis 2010, la Commission, en collaboration avec le Vérificateur général du Québec, réalise déjà le suivi d'une partie de ses recommandations. Le Vérificateur en fait l'appréciation et transmet les résultats à la Commission. Après en avoir pris connaissance, elle les publie annuellement dans son rapport sur l'imputabilité. Bien que pertinent, ce suivi n'englobe pas toutes les recommandations et mérite donc d'être plus exhaustif.

Parallèlement, les membres de la Commission ont entamé une réflexion sur les recommandations qu'ils formulent à l'issue des auditions et sur le suivi exercé. Déjà, ils ont pris la résolution de réduire le nombre de recommandations et de maximiser leur portée. Cette démarche est une réponse à la difficulté d'un suivi régulier de nombreuses recommandations de la Commission. Aussi, les membres préconisent de plus en plus de cibler des objets mesurables ou qui entraînent un suivi.

Pour réaliser un suivi adéquat, la Commission a choisi une approche selon trois axes : la formulation des recommandations, le suivi régulier des recommandations et l'analyse de la documentation reçue.

#### Formulation des recommandations

La façon dont la Commission formule ses recommandations influence en partie la qualité de la réponse des ministères et des organismes.



Dans un souci d'amélioration, la Commission a adopté une série de critères afin d'orienter la formulation de ses recommandations. Ainsi, toute recommandation devrait, idéalement, être :

- Pertinente : en visant à corriger un aspect fondamental de la gestion qui mérite une attention particulière des parlementaires;
- Mesurable : dans sa mise en œuvre;
- Exclusive : en ne reproduisant pas les formulations du Vérificateur général du Québec;
- Explicite : en précisant le suivi attendu, tant pour la forme et le contenu que pour le délai de transmission.

### Suivi régulier des recommandations

Afin de suivre ses recommandations et les documents reçus, la Commission s'est dotée d'un tableau de bord à cet égard. Ce tableau est sous la responsabilité du secrétariat de la Commission. Il collige l'information dès sa réception. Les membres ont ainsi accès aux données. Le tableau indique le statut de toutes les recommandations formulées dans les rapports sur l'imputabilité de la 41<sup>e</sup> législature, notamment les retards.

Pour faciliter le travail des membres de la Commission en matière de suivi des recommandations, ce tableau leur sera dorénavant transmis deux fois par période de travaux. Ils pourront ainsi mieux cibler les ministères ou les organismes qui n'ont pas transmis les documents demandés dans les délais requis ou dont la réponse est considérée comme insatisfaisante.

### Analyse de la documentation reçue

Les membres de la Commission estiment que l'analyse des documents reçus devait être améliorée. Pour ce faire, ils ont décidé de procéder en deux temps.

D'abord, la Commission croit qu'il est à l'avantage de tous les membres de mettre à profit l'expérience de chacun. En conséquence, dans certains cas précis, un député pourra se faire le répondant d'une recommandation.

Le rôle de répondant s'appliquera, principalement, dans le cas d'une recommandation qui a un objet nécessitant des connaissances dans un domaine précis telles les ressources informationnelles, humaines ou matérielles. Le député désigné comme répondant sera contacté par le secrétariat de la Commission à la réception des documents transmis par l'entité. Il aura la responsabilité de les analyser avec le soutien du personnel. Au besoin, il fera rapport au comité directeur ou à la Commission. L'objectif est de déterminer si le suivi est satisfaisant ou non.



Dans un second temps, des rencontres seront tenues afin de discuter des documents reçus et de déterminer les suites à donner auprès du ministère et de l'organisme concerné. Deux rapports synthèses des documents transmis seront soumis aux membres. L'un en septembre, couvrant les mois de janvier à juin, l'autre en février pour ceux de juillet à décembre.

Avec ces rapports, les parlementaires détermineront si l'information reçue permet de conclure que la recommandation est pleinement concrétisée. Il est possible qu'il faille demander des renseignements complémentaires, joindre le ministère ou l'organisme ou le convoquer de nouveau en audition.

### Reddition de comptes

La Commission croit qu'il est essentiel de conclure son processus de suivi des recommandations par une reddition de comptes. Cela s'inscrit dans un désir de transparence et surtout d'équité, car elle exige des ministères et des organismes qu'ils précisent et raffinent leur propre reddition de comptes.

La forme de l'exercice reste à être déterminée, mais chose certaine, l'information sera présentée dans le prochain rapport sur l'imputabilité. De plus, un mécanisme sera mis en place pour informer les ministères et les organismes concernés par les constats de la Commission.





## CHAPITRE 8

### COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : BILAN ET DÉFIS

Cette année, la Commission de l'administration publique célèbre son vingtième anniversaire. Depuis sa création en 1997, elle s'est développée, a évolué et a intégré de nouveaux outils à ses pratiques.

D'abord, une approche novatrice se présente aux parlementaires : une commission qui se veut non partisane et qui voit au contrôle parlementaire et à la gestion des fonds publics. Puis, l'adoption de la Loi sur l'administration publique, en 2000, clarifie son rôle de contrôleur et élargit ses pouvoirs, dont celui d'examiner la gestion administrative des ministères et des organismes<sup>14</sup>. Enfin, une recherche constante de rigueur et un souhait d'amélioration continue, qui l'amène à modifier ses procédés, ce qui en fait un chef de file des comités des comptes publics du Canada.

#### Bilan des activités liées au 20<sup>e</sup> anniversaire de la Commission

Pour souligner ses vingt ans, la Commission a multiplié les démarches qui visaient un objectif commun : montrer l'importance de ses travaux à la population. Ainsi, deux capsules vidéo ont été produites. La première a été diffusée sur les réseaux sociaux au moyen des comptes officiels de l'Assemblée nationale. [Disponible sur le site YouTube](#), elle explique le fonctionnement de la Commission, synthétise ses mandats, rappelle qu'elle est non partisane et que son président provient toujours de l'opposition officielle.

La seconde capsule a été conçue pour le Canal de l'Assemblée. Elle est plus longue et plus détaillée. S'y trouvent des extraits d'entrevues avec les membres du comité directeur et aussi avec la vérificatrice générale, qui collabore étroitement avec la Commission. Ces deux capsules sont accessibles à tous.

Un article du président, M. Sylvain Gaudreault, a été publié à l'automne 2017 dans la revue *The Parliamentarian*, éditée par l'Association parlementaire du Commonwealth. Il y est question de l'évolution de la Commission de l'administration publique depuis sa création, de ses mandats et du contrôle parlementaire<sup>15</sup>. Un autre article paraîtra au cours de l'année 2018 dans le *Bulletin de*

<sup>14</sup> Un chapitre détaillant les mandats et les pratiques de la Commission a été publié dans le 36<sup>e</sup> rapport sur l'imputabilité.

<sup>15</sup> Sylvain Gaudreault, "Committee on Public Administration 20 Years of Progress in Accountability in Québec", *The Parliamentarian 2017: Issue Three*, p. 234-236.



la *Bibliothèque de l'Assemblée nationale*. Il contribuera aussi à accroître la visibilité de la Commission.

Lors de la 38<sup>e</sup> conférence annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics tenue en septembre 2017 à Fredericton, la Commission a eu l'occasion de présenter la portée de ses travaux, de ses actions et ses pratiques aux collègues parlementaires des provinces et territoires et du Parlement fédéral. Le côté non partisan de son approche en a d'ailleurs impressionné plusieurs. Cet exercice témoigne de la volonté constante de la Commission de démontrer sa pertinence.

Enfin, il est apparu essentiel aux membres de réunir les acteurs des vingt années d'existence de la Commission de l'administration publique. Le 31 octobre 2017, une réception a eu lieu à l'Assemblée nationale pour souligner l'apport des artisans de la Commission. La célébration a été tenue sous la présidence d'honneur du président de l'Assemblée nationale, M. Jacques Chagnon. Celui-ci fut, d'ailleurs, le premier président de la Commission (1997-1998).



De gauche à droite : M. Jean-Denis Girard, vice-président, M. Sylvain Gaudreault, président, M<sup>me</sup> Guylaine Leclerc, vérificatrice générale, M. Jacques Chagnon, président de l'Assemblée nationale et M. Benoit Charrette, vice-président.  
Collection Assemblée nationale du Québec, François Nadeau photographe

### Acquis et défis

Pour les membres, marquer l'anniversaire de la Commission a été l'occasion de mettre en relief son évolution. Aussi, faut-il saluer la collaboration exceptionnelle des groupes parlementaires, qui travaillent dans un esprit non partisan. Cette ligne de conduite permet à la Commission de se pencher en toute neutralité sur tous les aspects de la gestion des ministères et des organismes. Et elle se forge une réputation enviable parmi les institutions ayant une mission similaire!

Pour clore cette année déterminante, il importe de se questionner sur les acquis et surtout sur les enjeux à venir. Tous en conviendront, contrôler la gestion administrative et les engagements financiers des ministères et organismes, entendre le Vérificateur général du Québec et le Protecteur du citoyen sur leurs rapports, sans compter les travaux que la Commission s'impose, est une tâche énorme. À titre d'exemple, le chapitre 7 du présent rapport sur l'imputabilité résume la démarche menée par la Commission cette année pour revoir le processus de suivi de ses



recommandations. Pour ses membres, formuler des recommandations ne suffit pas; il faut aussi s'assurer que celles-ci sont appliquées.

C'est dans ce contexte que les membres anticipent certains défis. D'abord, ils savent que leurs travaux, quoique essentiels, sont très peu connus de la population. Il leur reste même le devoir d'informer des collègues de l'Assemblée nationale sur la réelle portée de la mission de la Commission. Il faudra donc poursuivre les efforts de sensibilisation du public et attirer l'attention de tout média sur ses activités.

Par ailleurs, la Commission doit compter sur des ressources soutenues. Le rythme des travaux s'est accéléré; la Commission accomplit davantage de mandats et veut être certaine d'avoir les moyens pour continuer de bien les remplir. D'ailleurs, une réflexion se profile à l'horizon : comment s'assurer que la Commission de l'administration publique disposera toujours du temps nécessaire pour accomplir une mission de plus en plus exigeante? La solution passe-t-elle par l'adoption d'un horaire fixe réservé à l'imputabilité, avec toutes les ressources humaines et matérielles qu'il suppose?

Plusieurs autres enjeux pourraient être soulevés, et le seront peut-être au cours des prochaines années. Une chose est sûre : la Commission de l'administration continuera de progresser et de faire de la gestion efficace et efficiente des fonds publics sa priorité.

Présidence de la Commission de l'administration publique (1997-2017)	
Jacques Chagnon	10 avril 1997 au 28 octobre 1998
Geoffrey Kelley	4 mars 1999 au 12 mars 2003
Rita Dionne-Marsolais	6 juin 2003 au 21 février 2007
Gilles Taillon	25 mai 2007 au 5 novembre 2008
Sylvain Simard	15 janvier 2009 au 1 <sup>er</sup> août 2012
Yvon Marcoux	7 novembre 2012 au 5 mars 2014
Élaine Zakaïb	2 juin 2014 au 29 septembre 2014
Sylvain Gaudreault	2 octobre 2014 au 6 mai 2016
Carole Poirier	17 mai 2016 au 27 octobre 2016
Sylvain Gaudreault	Depuis le 2 novembre 2016





## ANNEXE I : LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

### AUDITION SUR LA RÉHABILITATION DES TERRAINS CONTAMINÉS

- 1.1 QUE** le commissaire au développement durable, dans son suivi annuel du plan d'action du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, porte une attention particulière aux trois aspects suivants : le dépassement des délais dans le processus de réhabilitation des terrains contaminés, les attestations d'experts sur la conformité de leurs propres travaux et la réduction du passif environnemental. Que le commissaire transmette à la Commission de l'administration publique une évaluation détaillée de ce suivi annuel.
- 1.2 QUE** le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques présente, dans son rapport annuel de gestion, le nombre de sanctions administratives pécuniaires, d'ordonnances et de condamnations pénales imposées reliées au contrôle des sols contaminés. Que ces données soient présentées sur une base annuelle, à partir du rapport annuel de gestion 2017-2018.

### AUDITION DU MINISTÈRE DU TOURISME SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE ET SUR SES ENGAGEMENTS FINANCIERS

- 2.1 QUE** le président de la Commission de l'administration publique communique avec la présidente de la Commission de l'économie et du travail afin de connaître les intentions de la Commission quant au mandat qui lui est dévolu à l'article 24 de la Loi visant principalement à améliorer l'encadrement de l'hébergement touristique et à définir une nouvelle gouvernance en ce qui a trait à la promotion internationale, soit d'entendre, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la Loi, l'Alliance de l'industrie touristique du Québec. Qu'il insiste, notamment, sur l'importance de s'assurer que l'Alliance respecte les règles contractuelles gouvernementales.



**2.2 QUE**, dans les meilleurs délais, le ministère du Tourisme transmette à la Commission de l'administration publique les résultats de la première compilation des données du sondage mené en continu sur la satisfaction de la clientèle.

**2.3 QUE** le ministère du Tourisme publie dans son rapport annuel de gestion l'information recueillie par l'Alliance de l'industrie touristique du Québec en matière de plaintes sur les activités de l'industrie touristique, incluant une ventilation de ces plaintes par catégorie.

## AUDITION DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE EN SUIVI DE LA RECOMMANDATION 7.1 DU 33<sup>E</sup> RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**4.1 QUE** le Secrétariat du Conseil du trésor, en collaboration avec la Commission de la fonction publique, examine la possibilité d'étoffer la section qui porte sur la gestion des ressources humaines dans les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes, notamment par l'ajout du pourcentage d'employés dont le rendement a été évalué. Que cet examen soit réalisé en complément à la recommandation 1.8 formulée dans le 32<sup>e</sup> rapport sur l'imputabilité. Une fois l'examen terminé, que le Secrétariat du Conseil du trésor transmette ses conclusions à la Commission de l'administration publique.

## AUDITION SUR LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE ET LE FONDS D'INDEMNISATION DES SERVICES FINANCIERS

**5.1 QUE** l'Autorité des marchés financiers soumette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 15 février 2018, un rapport relevant des cas d'organismes similaires à elle au Canada et ailleurs dans le monde qui ont été confrontés à des situations où des consommateurs de produits et services financiers victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds ont été indemnisés de façon rétroactive.



**5.2 QUE** l'Autorité des marchés financiers, dans l'optique d'informer adéquatement les parlementaires et les citoyens :

- transmette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 15 février 2018, un tableau illustrant l'évolution des frais d'administration du Fonds d'indemnisation des services financiers depuis la création de l'Autorité en 2004 ;
- présente annuellement, à partir de l'exercice 2017-2018, une ventilation complète et intelligible des frais d'administration du Fonds d'indemnisation des services financiers dans son rapport annuel.

**5.3 QUE** l'Autorité des marchés financiers soumette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 15 février 2018, des mesures complémentaires à son plan d'action préparé à la suite de l'audit du Vérificateur général du Québec. Ces mesures viseraient à fournir aux citoyens de l'information additionnelle à celle proposée sur le site Web de l'organisme relativement à ses services destinés à protéger les consommateurs contre certains risques financiers. Elles énonceraient aussi des stratégies de sensibilisation, d'éducation financière et de promotion des différents services disponibles. Enfin, ces mesures présenteraient les nouveaux moyens que l'Autorité entend utiliser pour joindre les citoyens et les aider à négocier des produits d'assurance et d'investissement de la façon la plus sécuritaire possible.





## ANNEXE II : CRITÈRES D'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE

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

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

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

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

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

### 2. Atteindre ses objectifs stratégiques

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

### 3. Produire des services aux citoyens de qualité

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

### 4. Exercer une gestion adéquate de ses ressources

L'article 2 de la Loi sur l'administration publique établit également que le cadre de gestion gouvernementale doit contribuer à une utilisation optimale des ressources de l'administration



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

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

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

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

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





**Direction générale  
des affaires parlementaires**  
Édifice Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires  
3<sup>e</sup> étage, Bureau 3.15  
Québec (Québec) G1A1A3  
Téléphone : 418 643-2722  
Télécopieur : 418 643-0248  
[commissions@assnat.qc.ca](mailto:commissions@assnat.qc.ca)

