



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2018-2019

Juin 2018





RAPPORT DU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2018-2019

Juin 2018



Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-81529-7 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-81530-3 (version PDF)



Québec, juin 2018

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

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le tome de juin 2018. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*. Il contient quatre chapitres, dont l'un comprend le rapport du commissaire au développement durable.

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

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Table des matières

- Chapitre 1** Commission de la capitale nationale du Québec : gouvernance et gestion des activités
- Chapitre 2** Compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction
- Chapitre 3** Terrains contaminés sous la responsabilité de l'État
Rapport du commissaire au développement durable
- Chapitre 4** Portrait du suivi de l'application des recommandations en audit de performance



Rapport du Verificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Juin 2018

Audit de performance

Commission de la capitale nationale du Québec: gouvernance et gestion des activités

CHAPITRE

1

Faits saillants

Objectifs des travaux

En 2016-2017, la Commission a géré des revenus annuels de 21,2 millions de dollars provenant presque en totalité de subventions du gouvernement du Québec (19,5 millions). Récemment, le gouvernement lui a confié la gestion de projets d'envergure estimés à plus de 190 millions de dollars.

Nos travaux visaient à nous assurer que :

- les mécanismes en place favorisent une bonne gouvernance des activités de la Commission et l'atteinte de sa mission ;
- la Commission gère les volets particuliers liés à ses ressources matérielles et financières (contrats, projets, événements et maintien d'actifs) de façon économique et efficiente ainsi qu'en conformité avec la réglementation.

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

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la Commission de la capitale nationale du Québec.

Le fonctionnement du conseil d'administration de la Commission ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle de gouvernance, ce qui affecte les activités de la Commission.

La Commission n'a pas de vision à long terme pour le développement et l'aménagement de la capitale nationale. Sa planification stratégique demeure embryonnaire. Elle reporte régulièrement des projets prévus sans justification adéquate.

La Commission manque de rigueur dans la gestion des projets examinés. Les analyses des besoins sont inadéquates, les budgets régulièrement modifiés et les ententes officielles généralement signées après le début des projets.

Concernant la gestion contractuelle, la Commission contrevient souvent à la réglementation en vigueur et aux saines pratiques. Elle n'obtient pas l'assurance du meilleur prix, signe ses contrats en retard (pendant ou après les travaux) et sous-utilise le Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO).

La Commission n'a pas de bilan exhaustif de l'état de son patrimoine. Son plan de maintien d'actifs est aléatoire. Il met à risque l'état et l'usage de ses sites, dont certains sont patrimoniaux, et en augmente les coûts de préservation.

Certaines pratiques de gestion de la Commission sont déficientes, notamment la gestion événementielle du domaine Cataract.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Commission de la capitale nationale du Québec. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

La Commission de la capitale nationale du Québec a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

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

Recommandations au conseil d'administration de la Commission

- 1** Revoir ses politiques en matière de gouvernance afin de jouer davantage le rôle qui lui incombe, en conformité avec les saines pratiques de gestion.
- 2** Statuer sur l'information de gestion qu'il doit obtenir, notamment en précisant le type d'information voulue, la fréquence de réception souhaitée et l'échéancier.

Recommandations à la Commission

- 3** S'assurer que le conseil d'administration reçoit une information suffisante en temps opportun pour qu'il puisse exercer adéquatement son rôle.
- 4** Se doter d'une vision à long terme de ce que devrait être la capitale nationale du Québec en collaboration avec ses principaux partenaires.
- 5** Veiller à ce que sa planification stratégique et les plans d'action qui en découlent soient en lien avec sa vision et incluent des objectifs mesurables, des indicateurs ainsi que des cibles, et à ce que les résultats fassent l'objet d'une reddition de comptes.
- 6** Veiller à ce que chaque projet fasse l'objet d'une gestion rigoureuse, notamment pour l'obtention des autorisations préalables, la définition des besoins et l'évaluation des risques.
- 7** Respecter la réglementation en vigueur et les saines pratiques de gestion lors de l'attribution des contrats et s'assurer que les rôles et les responsabilités des directions liés au processus de gestion contractuelle sont bien compris et respectés.
- 8** Dresser un portrait global périodique de l'état des infrastructures et des bâtiments dont elle est responsable afin d'être en mesure de prioriser les interventions à réaliser, de justifier adéquatement, le cas échéant, le report ou l'abandon des interventions prévues, et d'en rendre compte au conseil d'administration.
- 9** S'assurer d'utiliser de bonnes pratiques de gestion dans le cadre de l'exploitation de ses sites lors d'événements et de l'administration de ses activités.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	9
2.1 Gouvernance effectuée par le conseil d'administration	9
Recommandations	
2.2 Vision de la Commission à l'égard de la capitale nationale du Québec	11
Recommandations	
2.3 Gestion des projets	14
Recommandation	
2.4 Gestion des contrats	18
Respect des règles et des saines pratiques relatives aux contrats	
Répartition des rôles et des responsabilités	
Recommandation	
2.5 Maintien d'actifs	23
Recommandation	
2.6 Gestion des événements et autres pratiques	26
Gestion du domaine Cataract	
Autres pratiques de gestion	
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	30
Annexes	33

Équipe

Alain Fortin
Directeur principal d'audit
Carole Bédard
Directrice d'audit
Lucie Bédard
Nadia Croteau
Roxanne Després
Laurence Harvey

Les Nouvelles-Casernes ont été construites de 1749 à 1752 et sont considérées comme le plus long édifice érigé en Nouvelle-France. Le bâtiment a d'abord été occupé par les troupes françaises, puis par les militaires britanniques. Il a ensuite été converti en usine de munitions jusqu'en 1964.

1 Mise en contexte

1 Créée en 1995 en vertu de la *Loi sur la Commission de la capitale nationale*, la Commission de la capitale nationale du Québec a pour mission d'aménager et d'embellir la capitale nationale, d'en faire la promotion et de conseiller le gouvernement du Québec en ce qui a trait à sa mise en valeur.

2 La Commission relève du ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale. Le territoire qu'elle doit principalement desservir est celui de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ), qui regroupe 28 municipalités, dont Lévis et Québec, et les municipalités régionales de comté de L'Île-d'Orléans, de La Côte-de-Beaupré et de La Jacques-Cartier.

3 Depuis sa création, elle a effectué, entre autres, la conception et l'aménagement de la promenade Samuel-De Champlain (phases 1 et 2), le réaménagement de la colline Parlementaire, la revitalisation du domaine Cataract, l'édification de monuments commémoratifs, la mise en valeur du site archéologique Cartier-Roberval et l'élaboration de mises en lumière, pour des investissements totalisant plus de 225 millions de dollars. Récemment, le gouvernement lui a confié la gestion de projets d'envergure estimés à plus de 190 millions de dollars, soit la phase 3 de l'aménagement de la promenade Samuel-De Champlain et la mise en valeur des **Nouvelles-Casernes**.

4 La Commission possède 14 propriétés qui représentent 174,72 hectares de parcs et d'espaces verts. Au 31 mars 2017, la valeur nette de ses propriétés était de 86,5 millions de dollars.

5 En 2016-2017, elle a géré des revenus annuels de 21,2 millions de dollars provenant presque en totalité de subventions du gouvernement du Québec (19,5 millions), l'autre partie découlant de locations, de contributions de partenaires ou d'activités. La Commission réalise des projets et les finance au moyen de différentes sources, selon la nature de ceux-ci, comme il est résumé ci-dessous.

Activités	Principales sources de financement
Dépenses courantes (traitements et avantages sociaux, amortissement des immobilisations corporelles, taxes foncières et scolaires, entretien et réparations, etc.)	<ul style="list-style-type: none">■ Une subvention du gouvernement est obtenue par les crédits budgétaires.■ Ces dépenses sont prévisibles.■ Entre 2014-2015 et 2016-2017, la subvention gouvernementale attribuée est passée de 17,5 à 19,5 millions de dollars.
Petits projets (édition, commémorations, etc.)	<ul style="list-style-type: none">■ Un fonds de mise en valeur est constitué majoritairement de l'excédent cumulé de la Commission.■ Ces dépenses sont prévisibles.■ La Commission peut financer ces projets sans autorisation préalable du gouvernement.■ Au 31 mars 2017, le fonds de mise en valeur était de 2,3 millions de dollars.

Maintien d'actifs

- Un budget récurrent provenant du gouvernement est consacré au maintien d'actifs et doit figurer au plan québécois des infrastructures.
- Ces dépenses sont prévisibles.
- La Commission peut financer ces projets à même ce budget.
- De 2014-2015 à 2016-2017, ce budget a varié entre 2,1 et 3,1 millions de dollars (2,5 millions en 2016-2017).

Projets d'envergure (promenade Samuel- De Champlain et Nouvelles-Casernes)

- Un budget de réalisation est obtenu par une autorisation gouvernementale.
- Ces dépenses sont moins prévisibles.
- Ces projets doivent figurer au plan québécois des infrastructures.
- Entre 2014-2015 à 2016-2017, plus de 190 millions de dollars ont été prévus pour les projets d'envergure de la Commission.

6 Les activités de la Commission sont gérées par un conseil d'administration, dont les membres sont nommés par le gouvernement et qui doit notamment veiller à ce qu'elle dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission et établir son plan triennal de développement.

7 Au 31 mars 2017, la Commission compte 86 employés, dont 45 permanents. En 2016-2017, les traitements et avantages sociaux ont représenté 26 % de ses dépenses, soit 4,5 millions de dollars. Au cours de la même période, la Commission a accusé un surplus d'environ 3,9 millions de dollars, dont 1,3 million pour les dépenses de fonctionnement.

8 Outre sa loi constitutive, la Commission est notamment assujettie à la *Loi sur l'administration financière* ainsi qu'à la *Loi sur les contrats des organismes publics* et à ses règlements. Elle n'est assujettie ni à la *Loi sur la fonction publique* ni à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.

Rôles et responsabilités

9 Voici, tels qu'ils sont définis dans sa loi constitutive et son règlement de régie interne, les rôles et responsabilités du conseil d'administration de la Commission de la capitale nationale du Québec et ceux de cette dernière. Les principaux rôles et responsabilités des directions sont présentés à l'annexe 2.

Conseil d'administration	<p>Les rôles et responsabilités du conseil sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">■ veiller à ce que la Commission dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission ;■ déterminer les politiques et les orientations générales de la Commission ;■ établir le plan de développement de la Commission, divisé en phases annuelles, qu'elle entend réaliser au cours des trois exercices financiers subséquents ;■ adopter le budget, les états financiers et le rapport annuel d'activités de la Commission ;■ adopter tout règlement prévu par la loi ;■ former, parmi ses membres, s'il le désire, un groupe de travail chargé d'examiner des questions spécifiques.
Commission de la capitale nationale du Québec	<p>Les rôles et responsabilités de la Commission sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">■ veiller à ce que la capitale soit aménagée et développée en mettant en valeur ses attributs de lieu central d'exercice du pouvoir politique et administratif et de symbole national de rassemblement de tous les citoyens du Québec et en assurer la promotion ; à cette fin, la Commission peut notamment, sur le territoire de la CMQ :<ul style="list-style-type: none">– contribuer à l'aménagement et à l'amélioration des édifices et équipements majeurs qui caractérisent une capitale,– établir des places, des parcs et jardins, des promenades, ainsi que des monuments et œuvres d'art,– contribuer à l'amélioration de la qualité de l'architecture et du paysage,– contribuer à la conservation, à la mise en valeur et à l'accessibilité de places, de parcs et de jardins, de promenades et de voies publiques de même que de sites, d'ouvrages, de monuments et de biens historiques qui assurent l'embellissement ou le rayonnement de la capitale,– contribuer à la réalisation de travaux destinés à améliorer l'accès à la capitale ;■ veiller à l'entretien et à la mise en valeur des lieux de sépulture des premiers ministres du Québec, que ces lieux soient ou non situés sur le territoire de la CMQ ;■ aménager exceptionnellement, avec l'autorisation du gouvernement et lorsque des circonstances particulières le justifient, des sites, monuments et biens historiques qui contribuent au rayonnement de la capitale à l'extérieur du territoire de la CMQ ;■ contribuer à l'organisation et à la promotion d'activités et de manifestations à caractère historique, culturel et social destinées à mettre en valeur la capitale ;■ conseiller le gouvernement sur :<ul style="list-style-type: none">– la localisation des bureaux et des effectifs du gouvernement, de ses ministères et de tout organisme gouvernemental,– la construction, la conservation, l'aménagement et le développement, sur le territoire de la CMQ, des immeubles où logent le gouvernement, ses ministères et tout organisme gouvernemental,– l'aménagement, sur le territoire de la CMQ, des infrastructures de transport et de communication qui donnent accès à la capitale, la désignation des parcours cérémoniels, la localisation des missions diplomatiques et des organisations internationales, et les conditions d'une présence internationale,– l'aménagement et le développement du territoire de la CMQ ainsi que de celui des municipalités locales et des municipalités régionales de comté qui en font partie ;■ conseiller l'Assemblée nationale sur la construction, la conservation et l'aménagement de ses immeubles.

Portée du mandat

10 Le présent audit porte sur la gouvernance effectuée par le conseil d'administration de la Commission et la gestion des activités de celle-ci. Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de l'audit

11 Les travaux d'audit ont soulevé des lacunes à l'égard de la gouvernance et de la gestion des activités de la Commission qui nuisent à l'efficience et à l'efficacité de ses interventions.

12 Ces travaux se sont articulés autour de six axes : la gouvernance effectuée par le conseil d'administration de la Commission, la vision de la Commission à l'égard de la capitale nationale du Québec, la gestion des projets, la gestion des contrats, le maintien d'actifs ainsi que les pratiques de gestion concernant notamment les événements.

2.1 Gouvernance effectuée par le conseil d'administration

13 Conformément à sa loi constitutive, les affaires de la Commission sont gérées par son conseil d'administration. Celui-ci est responsable des décisions de la Commission auprès du gouvernement et son président est chargé d'en répondre auprès du ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale. Selon sa loi, 13 membres sont nommés par le gouvernement, dont un président, qui est aussi le directeur général de l'organisation.

14 Le fonctionnement du conseil d'administration ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle de gouvernance.

15 Nous avons vérifié la composition du conseil ainsi que son fonctionnement. Plusieurs facteurs contribuent à affaiblir sa gouvernance, comme il est démontré ci-dessous.

Cumul de fonctions : président du conseil et directeur général de la Commission	■ Le cumul des fonctions de président du conseil et de directeur général de la Commission diminue le pouvoir de surveillance des membres du conseil et leur capacité à prendre des décisions impartiales à l'égard des activités de la Commission et à l'abri de toute influence indue de la direction.
Présence systématique des membres de la direction au conseil : absence de huis clos	■ La présence systématique et continue des membres de la direction au conseil ne favorise pas la discussion entre les membres de celui-ci, qui doivent porter un jugement sur la performance générale de la Commission et, donc, sur les actions de la haute direction.
Consultation du conseil : information inadéquate, tardive ou incomplète	■ Le conseil reçoit beaucoup d'information sur les activités et les projets de la Commission, à un point tel que l'information nécessaire pour assurer une bonne gouvernance peut s'en trouver occultée. De plus, de l'information est transmise tardivement aux membres du conseil, ce qui l'empêche de bien jouer son rôle. Enfin, de l'information est tout simplement absente. Par exemple, le conseil ne reçoit pas d'information se rapportant à la gestion des risques effectuée par la Commission. D'ailleurs, cette dernière n'a pas de processus officiel ni de registre portant sur les risques de l'organisation.

Près de la moitié des postes du conseil vacants depuis mai 2017

- Le nombre de postes vacants au conseil affecte la capacité de celui-ci à exercer les fonctions prévues par la loi et met en péril l'atteinte du quorum à chacune de ses rencontres. Cette difficulté a une incidence sur la compétence collective du conseil.
- Au cours de la période examinée, aucune rencontre n'a été tenue avec les 13 membres prévus par la loi, puisque plusieurs postes étaient vacants au 31 mars de chaque année.

	2015	2016	2017	2018
Postes pourvus	9	8	9	7
Postes vacants	4	5	4	6

- Depuis mai 2017, toutes les rencontres du conseil ont eu lieu à titre d'information étant donné l'absence de quorum (soit sept membres présents). En effet, tous les points nécessitant une décision devaient faire l'objet, après une réunion du conseil, d'une résolution écrite transmise à l'ensemble des membres habilités à voter. Cette procédure ne permet pas la tenue des échanges nécessaires entre les membres et n'est pas conforme puisqu'elle n'a pas été prévue dans la réglementation interne.
- En 2016, de la mi-septembre à la mi-octobre, le conseil ne comptait pas suffisamment de membres pour atteindre le quorum. Ainsi, la Commission n'était gouvernée par aucune instance légitimement prévue par le gouvernement. En septembre 2016, devant le risque d'absence de quorum lors de ses prochaines rencontres, le conseil a délégué à la présidente-directrice générale le pouvoir de procéder à tout engagement supérieur à 500 000 dollars. Bien que la délégation des pouvoirs ait été de courte durée, elle ne respectait pas la réglementation en vigueur. Il est à noter que, depuis mai 2018, le nombre de membres au conseil est de nouveau insuffisant pour l'atteinte du quorum. La Commission n'est ainsi plus gouvernée par aucune instance légitimement prévue par le gouvernement.
- Selon la documentation fournie par la Commission, aucun membre du conseil n'a été nommé sur la recommandation de la Ville de Québec de même que de la nation huronne-wendat. De plus, actuellement, aucun membre ne réside sur le territoire de la ville de Lévis, ce que prévoit pourtant sa loi.

Structure lacunaire pour ce qui est du fonctionnement du conseil et de ses comités

- Le conseil n'a pas mis sur pied de comité exécutif comme le suggère la loi constitutive de la Commission, auquel certains pouvoirs auraient pu être délégués.
- Quant au comité de vérification, il ne s'assure pas que des mécanismes de contrôle interne sont mis en place et qu'ils sont adéquats et efficaces, bien qu'il effectue le suivi de contrats. Il ne s'assure pas non plus de la mise en place d'un processus de **gestion des risques**.
- Entre avril 2014 et mars 2017, la présidente-directrice générale a dirigé le comité de vérification, bien que cette responsabilité soit assignée à un autre membre.
- De plus, le conseil ne s'est pas doté de comités pouvant l'aider dans sa gouvernance, tels qu'un comité de gouvernance ou de ressources humaines. Bien qu'un comité d'éthique existe, celui-ci ne compte aucun membre présentement.

La Commission de la capitale nationale canadienne se sert d'un cadre intégré de gestion des risques pour cibler, gérer et atténuer les risques. Elle l'applique à la prise de décisions, à la gestion de projets et à la planification. La capacité, la réputation et l'influence ainsi que la sécurité ont été ses principaux risques d'entreprise en 2016-2017.

16 Des lacunes observées dans le fonctionnement du conseil affectent la Commission et ont des conséquences notamment sur la vision ainsi que la gestion des activités de l'organisation, comme nous le verrons dans les prochaines sections.

Recommandations

17 Les recommandations suivantes s'adressent au conseil d'administration de la Commission.

- 1** Revoir ses politiques en matière de gouvernance afin de jouer davantage le rôle qui lui incombe, en conformité avec les saines pratiques de gestion.
- 2** Statuer sur l'information de gestion qu'il doit obtenir, notamment en précisant le type d'information voulue, la fréquence de réception souhaitée et l'échéancier.

18 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

- 3** S'assurer que le conseil d'administration reçoit une information suffisante en temps opportun pour qu'il puisse exercer adéquatement son rôle.

2.2 Vision de la Commission à l'égard de la capitale nationale du Québec

19 La Commission a été créée en reconnaissance du statut exclusif de la capitale nationale, caractérisée par ses institutions, ses sites et ses monuments patrimoniaux. L'objectif est qu'elle y contribue par son aménagement et son embellissement, avec l'aide de partenaires. Pour y parvenir, elle doit posséder une vision claire de sa contribution au développement de la capitale nationale pour les prochaines décennies.

20 La planification stratégique constitue un des outils de gouverne que se donne une organisation pour réaliser sa vision sur une période de trois à cinq années. Elle repose sur une définition d'objectifs clairs et précis accompagnés de cibles. Les plans d'action qui en découlent permettent à la fois d'orienter les actions ainsi que de faciliter le suivi de leur mise en œuvre et la reddition de comptes. Il s'agit également d'un engagement public et d'un levier important de mobilisation pour un organisme.

21 La Commission n'a pas de vision à long terme de sa contribution au développement de la capitale nationale. De plus, les éléments de sa planification stratégique demeurent embryonnaires et les plans d'action qui en découlent ne sont pas respectés. Ainsi, la Commission peut difficilement influencer le gouvernement et ses partenaires, de qui elle dépend fortement sur le plan du financement et de la réalisation des projets.

L'indicateur de performance est une information permettant de juger des progrès accomplis et de mesurer le succès en matière d'efficacité, d'efficience ou de qualité.

22 Bien qu'elle travaille à l'élaboration d'une politique d'aménagement depuis 2014, la Commission ne s'est pas donné de vision claire sur plusieurs décennies. Pourtant, à la lumière de sa mission, une telle vision serait nécessaire.

23 De plus, la planification stratégique 2016-2021 de la Commission ne contient pas d'objectifs mesurables, ni d'**indicateurs de performance**, ni de cibles. Elle a investi de nombreux efforts dans la démarche d'élaboration sans toutefois suivre les lignes directrices gouvernementales, qui demandent que de tels éléments y figurent. Pourtant, la planification stratégique antérieure contenait des indicateurs. En raison de l'absence de ces éléments, il est plus difficile de juger des progrès accomplis et de mesurer l'atteinte des objectifs en matière d'efficacité, d'efficience ou de qualité des services.

24 Par ailleurs, les plans d'action découlant de la planification stratégique sont incomplets. En effet, avant 2017-2018, les plans d'action annuels de la Commission étaient davantage une longue liste d'activités possibles. De plus, ils ne précisaient pas les responsabilités, ni les moyens nécessaires, ni les modalités liées à la mise en œuvre de ces activités.

25 L'absence d'une vision claire influence la pertinence des choix d'orientations, d'activités et de projets, comme il est démontré ci-dessous.

Janvier 2014	La Commission a entrepris la recherche de vocations pour la réhabilitation des Nouvelles-Casernes. Selon la planification initiale, cette recherche devait aboutir, en décembre 2014, à des recommandations destinées au gouvernement quant aux vocations à retenir. Bien que la Commission ait tenu des consultations, notamment auprès de partenaires, ainsi qu'un appel de propositions, aucune vocation n'a été trouvée plus de quatre ans plus tard.
Avril 2014	La Commission prônait l'abandon des activités qui ne rapportaient pas d'argent pour pallier les mesures de contrôle des dépenses demandées par le Conseil du trésor pour l'exercice 2014-2015, et ce, sans en évaluer les effets sur sa mission ou sur les services offerts.
Mars 2015	Afin de donner suite à la demande de compressions supplémentaires du Conseil du trésor, la Commission a élaboré une liste de projets à abandonner ou à reporter, parmi ceux dont le financement provenait du fonds de mise en valeur. Elle n'a toutefois pas établi, pour ses choix de restrictions, de critères qui tiendraient compte notamment des services qu'elle doit offrir ou des territoires qu'elle doit desservir selon sa mission.
Novembre 2016	Le conseil de la Commission a voté pour le report ou l'annulation de plus de la moitié des actions énumérées au plan d'action annuel qu'il avait adopté précédemment, en mars, et ce, sans justification écrite.
Novembre 2017	Le conseil de la Commission a approuvé des modifications au fonds de mise en valeur puisque plusieurs projets planifiés n'avaient pas été réalisés et que certains projets n'ayant pas été planifiés avaient été réalisés quand même, et ce, sans justification écrite.

26 La Commission a reporté de nombreux projets au cours des années. Une partie des budgets des projets demeurent liés à ceux-ci l'année suivante, mais la majorité des sommes sont reportées pour le développement d'autres projets. Le tableau 1 présente un portrait financier de ces reports pour le fonds de mise en valeur.

Tableau 1 Reports annuels de sommes budgétées au fonds de mise en valeur pour les projets d'aménagement

	Sommes budgétées		Sommes reportées	
	\$		\$	%
2014-2015	2 572 079		1 929 085	75
2015-2016	1 759 237		1 315 896	75
2016-2017	1 951 450		1 167 425	60

Source : Commission de la capitale nationale du Québec.

27 En l'absence d'une vision claire, articulée et connue publiquement, la Commission peut difficilement exercer une influence réelle sur le gouvernement et les nombreux partenaires qui partagent avec elle la responsabilité de l'aménagement du territoire.

28 Enfin, pour réaliser ses projets, la Commission est appuyée par deux comités consultatifs : l'un axé sur la commémoration et la mise en valeur du patrimoine et l'autre, sur l'aménagement, le design et l'architecture. Ces comités, composés de deux représentants du conseil et de membres externes recrutés pour leur compétence en lien avec la mission à remplir, doivent notamment conseiller la Commission sur ses orientations pour la réalisation de projets dans leur domaine respectif. Selon la réglementation interne de l'organisation, ces comités doivent se rencontrer au moins trois fois par année. Or, au cours de la période examinée, la Commission n'a pas tenu le nombre de rencontres requis (d'une à deux par année, selon le comité). Elle n'a donc pas bénéficié des expertises censées la soutenir dans ses fonctions aussi fréquemment que ce qui était prévu, ni les membres du conseil, qui doivent obtenir les comptes rendus de ces rencontres.

Recommandations

29 Les recommandations suivantes s'adressent à la Commission.

- 4** Se doter d'une vision à long terme de ce que devrait être la capitale nationale du Québec en collaboration avec ses principaux partenaires.
- 5** Veiller à ce que sa planification stratégique et les plans d'action qui en découlent soient en lien avec sa vision et incluent des objectifs mesurables, des indicateurs ainsi que des cibles, et à ce que les résultats fassent l'objet d'une reddition de comptes.

2.3 Gestion des projets

30 Une gestion rigoureuse d'un projet implique la réalisation adéquate des étapes suivantes :

- définir les besoins que vient combler le projet ;
- déterminer et évaluer des options possibles pour répondre à ces besoins, et justifier la solution retenue ;
- recenser et apprécier les risques ;
- évaluer rigoureusement les coûts du projet, sa rentabilité de même que la structure de financement, et établir l'échéancier ;
- définir clairement les rôles et responsabilités de chacune des parties prenantes et obtenir en temps opportun toutes les autorisations nécessaires ;
- effectuer un suivi régulier du projet et en rendre compte aux instances appropriées.

31 La Commission n'effectue pas de manière rigoureuse les diverses étapes de gestion des projets examinés, ce qui augmente les risques que les fonds publics soient moins bien utilisés.

32 Nous avons examiné six projets en cours de réalisation entre 2014 et 2017 (annexe 3). Lors de nos analyses, nous avons tenu compte de la taille, du niveau de risque et de la complexité de chacun des projets. Plusieurs étapes de ces projets n'ont pas été réalisées adéquatement. Voici les principales lacunes que nous avons observées.

Nouvelles-Casernes (budget : 21 millions de dollars)						
	Besoins	Options et solution	Risques	Coûts et échéancier	Rôles et autorisations	Suivi
Lacunes	√	√	√	√	√	
Faits saillants	<p>Depuis mars 2013, la Commission est mandatée pour effectuer les travaux de stabilisation du bâtiment et trouver une vocation au site. Les Nouvelles-Casernes sont la propriété du Centre hospitalier universitaire de Québec et une partie du terrain fait l'objet d'un bail emphytéotique d'une durée de 42 ans avec Parcs Canada. Une entente de principe a été conclue entre le Centre hospitalier et la Commission le 25 mars 2013 afin que les Nouvelles-Casernes deviennent la propriété de la Commission, mais le transfert reste à venir. Nous avons notamment constaté les lacunes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ À l'été 2017, la Commission n'a pas obtenu les autorisations des partenaires préalablement au lancement de l'appel d'offres sur la gérance des travaux, soit du ministère de la Culture et des Communications (pour l'autorisation de travaux sur un immeuble patrimonial) et de Parcs Canada (pour la permission d'entreprendre des travaux sur une partie du terrain lui appartenant). ■ Depuis janvier 2014, quatre appels d'offres ont été annulés pour : <ul style="list-style-type: none"> – la gérance des travaux : un appel d'offres annulé notamment en raison d'une importante sous-estimation des coûts, l'estimation étant passée de 75 000 à 673 000 dollars entre octobre 2016 et avril 2017, et le montant de la seule soumission acceptable étant de 1 million de dollars ; – la recherche d'une vocation pour le site : trois appels d'offres annulés (dont un non publié), notamment en raison de montants de soumission trop élevés par rapport au montant estimé. <p>Les processus contractuels auront pris près d'un an (gérance) et près d'un an et demi (vocation) à la Commission, sans que celle-ci attribue de contrat.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La vocation du site n'est toujours pas trouvée quatre ans après le début des réflexions (janvier 2014). ■ Le protocole d'entente par lequel le Centre hospitalier a confié à la Commission la réalisation de l'étude de faisabilité et des travaux de consolidation du site mentionnait déjà, en septembre 2013, que ces travaux étaient urgents. Or, la Commission a reporté leur échéance à décembre 2017, et ceux-ci ne sont toujours pas terminés. ■ Au 31 mars 2018, la Commission avait dépensé 1,2 million de dollars et engagé 8,3 millions de dollars pour le site, alors qu'elle ne détient toujours pas le titre de propriété. 					
Promenade Samuel-De Champlain, phase 3 – Volet planification (budget : 171,1 millions de dollars, y compris 11,5 millions de dollars pour le dossier d'affaires)						
	Besoins	Options et solution	Risques	Coûts et échéancier	Rôles et autorisations	Suivi
Lacunes	√	√	√	√	√	
Faits saillants	<p>Depuis 2010-2011, la Commission élabore le dossier d'affaires du projet, y compris les plans et devis. Cependant, le projet a été arrêté parce qu'il a été retiré temporairement du plan québécois des infrastructures de 2014 à 2016. À ce moment, la Commission avait déjà dépensé près de 6 millions de dollars en honoraires. Nous avons notamment constaté les lacunes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ À l'égard de la gérance des travaux, un écart important est observé entre l'estimation de la Commission (4 millions de dollars) et le montant du contrat (8 millions de dollars). ■ Il existe un risque de dépassement de coûts pour les services professionnels (volet de l'ingénierie), en raison d'une réclamation d'honoraires supplémentaires de la firme. ■ Pour le contrat attribué dans le cadre du dossier d'affaires, la Commission a précisé son besoin durant l'accomplissement des travaux et a réalisé que les efforts requis pour l'obtention d'un livrable répondant aux normes étaient beaucoup plus importants que ce qui avait été prévu. Ainsi, selon la Commission, plus de 300 heures additionnelles ont été effectuées par celle-ci. ■ Un désaccord sur la propriété d'une portion de terrain a été un enjeu jusqu'à tout récemment (avril 2018). Bien que la Commission considère maintenant cet enjeu comme réglé et qu'une entente soit en cours d'élaboration, cette situation a mis en péril l'approbation du dossier d'affaires, alors qu'il avait déjà coûté près de 9 millions de dollars au 28 février 2018. 					

Place des Canotiers – Concession alimentaire

	Besoins	Options et solution	Risques	Coûts et échéancier	Rôles et autorisations	Suivi
Lacunes	n/a ¹	n/a ¹	√	√	√	√
Faits saillants	<p>La Commission n'est pas gestionnaire du projet, mais elle sera éventuellement la propriétaire du site. Un budget de 39 millions de dollars a été octroyé à la Société québécoise des infrastructures pour la réalisation du projet. Toutefois, nous avons constaté les lacunes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Aucune entente n'a été conclue avec la Société québécoise des infrastructures pour formaliser les rôles et responsabilités des parties, alors qu'à l'origine, la Commission devait être chargée de l'exploitation de la concession alimentaire prévue pour le site. ■ La Commission a autorisé le fournisseur à commencer des travaux visant l'exploitation de la concession alimentaire, bien que la demande de modification de zonage à la Ville n'eût pas encore été acceptée. ■ La Ville ayant refusé le changement de zonage pour la concession, la Commission a dû annuler le contrat du fournisseur. À la suite d'une réclamation de ce dernier, la Commission a dû payer un montant significatif en dédommagement. 					

Observatoire de la Capitale – Réaménagement (coût : 459 000 dollars)

	Besoins	Options et solution	Risques	Coûts et échéancier	Rôles et autorisations	Suivi
Lacunes	√	√	√	√	√	√
Faits saillants	<p>En 2014-2015, la Commission a entrepris le renouvellement de son exposition offerte à l'Observatoire de la capitale. Depuis sa planification initiale, les coûts du projet ont presque doublé (de 230 000 à 459 000 dollars). Nous avons notamment constaté les lacunes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La Commission a entrepris le projet avant d'obtenir la confirmation du partenaire concerné (dont la contribution au coût total du projet est de près de 40 %). À la suite du désistement de ce partenaire, la Commission a dû rapidement trouver une autre source de financement. ■ La Commission n'a pas attendu le rapport final du concepteur ni les autorisations nécessaires avant de procéder à des travaux sur le site de l'Observatoire, ce qui a entraîné les conséquences suivantes : <ul style="list-style-type: none"> – un premier avenant de 30 % au contrat de l'installateur pour qu'il s'ajuste à la version finale du concepteur ; – un deuxième avenant au même contrat, portant le total des dépassements à 65 % du coût initial, pour assurer la mise aux normes requise par le propriétaire du site après l'inauguration de l'exposition. ■ L'absence de suivi systématique des besoins occasionne le paiement de travaux non prévus au contrat de conception, alors que des travaux prévus ne sont pas effectués. Au total, sur trois ans, la Commission a attribué trois contrats ainsi qu'un avenant au concepteur de l'exposition (fractionnement de contrats, abordé au paragraphe 43). 					

Sentier des Grèves – Escalier 8 (coût : 4,5 millions de dollars, y compris 330 000 dollars pour l’escalier 8)						
	Besoins	Options et solution	Risques	Coûts et échéancier	Rôles et autorisations	Suivi
Lacunes	√	n/a ¹	√		n/a ¹	n/a ¹
Faits saillants	<p>Notre analyse a porté sur la réalisation de l’escalier 8, qui s’est échelonnée de 2015 à 2016. Nous avons notamment constaté les lacunes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ L’estimation inclut une contingence de 30% sans justification. ■ Le coût réel est inférieur à l’estimation de 35 %. ■ Bien que le contrat d’ingénierie soit échu depuis deux ans, des travaux ont été entrepris par la firme d’ingénieurs avant que la Commission n’officialise la reprise des opérations par la réouverture du contrat ou l’établissement d’un nouveau contrat. 					

Buste de Lapalme (coût : 62 000 dollars)						
	Besoins	Options et solution	Risques	Coûts et échéancier	Rôles et autorisations	Suivi
Lacunes			√		√	
Faits saillants	<p>En 2016-2017, la Commission a reçu une demande de commémoration du ministère de la Culture et des Communications, dont la contribution au projet est de 50 000 dollars. Nous avons notamment constaté la lacune suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Des contrats ont été conclus avec l’artiste concepteur ainsi qu’en ingénierie avant la signature des ententes avec les partenaires du projet et avant l’obtention du permis de la Ville pour l’installation du monument. 					

1. Pour deux projets, l’ensemble des étapes de gestion de projet n’a pu être analysé en raison de la portion du projet couverte par nos travaux (concession alimentaire de la place des Canotiers et escalier 8 du sentier des Grèves).

33 Ainsi, notre analyse a fait ressortir des lacunes dans la réalisation des diverses étapes de gestion de projet, plus particulièrement de celles de l’obtention des autorisations nécessaires avant le début des travaux et de la définition claire des besoins pour l’allocation d’un budget en conséquence.

34 La Commission réalise la presque totalité de ses projets en collaboration avec des partenaires, principalement des ministères et des organismes du gouvernement ainsi que des municipalités. Toutefois, elle ne s’assure pas, dès le départ, de la conclusion d’ententes officielles qui prévoient notamment le partage des risques et formalisent les rôles et responsabilités des parties. Ainsi, pour cinq des six projets analysés, elle a commencé les travaux et engagé des dépenses sans avoir l’adhésion écrite du partenaire, ce qui a entraîné des retards dans la réalisation du projet, des modifications à celui-ci et des coûts supplémentaires. Par exemple, dans un des projets, la Commission a dû assumer seule le règlement d’un litige, alors qu’elle n’en était pas le maître d’œuvre, qu’elle n’avait reçu aucun budget d’accompagnement ni de fonctionnement pour ce projet et qu’aucune entente officielle n’avait été signée avec le gestionnaire du projet. Selon un avis juridique demandé par la Commission, elle n’avait aucun recours contre ce dernier.

35 Les budgets des projets sont régulièrement modifiés notamment faute d’une analyse adéquate des besoins. Ainsi, dans plusieurs cas, en raison de l’absence de justification, il est impossible de déterminer si les dépassements de coûts étaient motivés. Cette situation, qui s’observe également dans le processus contractuel, sera traitée de façon plus détaillée dans la section suivante.

Recommandation

36 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

6 Veiller à ce que chaque projet fasse l'objet d'une gestion rigoureuse, notamment pour l'obtention des autorisations préalables, la définition des besoins et l'évaluation des risques.

2.4 Gestion des contrats

37 La *Loi sur les contrats des organismes publics* établit certains principes fondamentaux, comme la transparence du processus de gestion contractuelle, un traitement intègre et équitable des concurrents ainsi qu'une reddition de comptes fondée sur la responsabilité des dirigeants d'organismes publics et sur une bonne utilisation des fonds publics.

38 Les contrats conclus par la Commission peuvent être regroupés en trois grandes catégories : l'approvisionnement en biens, la construction et les services (professionnels et techniques). Leur importance relative dépend essentiellement des projets entrepris par la Commission.

39 Du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2017, la Commission a conclu 809 contrats de plus de 1 000 dollars. Nous avons analysé 28 contrats attribués dans le cadre de la réalisation des 6 projets examinés. Nous avons ajouté 52 contrats principalement sur une base aléatoire, en fonction de leur mode d'attribution. Certains ont toutefois été ajoutés parce qu'ils présentaient des situations à risque (annexe 1). Au total, notre échantillon représente 10 % de tous les contrats de 1 000 dollars et plus attribués par la Commission de 2014 à 2017. La valeur des 80 contrats analysés est de 13,81 millions de dollars (tableau 2), soit 61 % de la valeur totale des contrats de plus de 1 000 dollars conclus par la Commission de 2014 à 2017. De plus, certaines analyses ont porté sur l'ensemble des 809 contrats.

Tableau 2 Nombre et valeur des contrats analysés

Mode d'octroi	Nombre	%	Valeur (M\$)	%
Gré à gré	44	55,0	2,97	21,5
Appel d'offres sur invitation	16	20,0	0,21	1,5
Appel d'offres public	20	25,0	10,63	77,0
Total	80	100,0	13,81	100,0

Source : Commission de la capitale nationale du Québec.

40 Compte tenu du nombre important de contrats octroyés à des montants inférieurs aux seuils gouvernementaux d'appel d'offres, la Commission s'est dotée d'une directive interne pour encadrer leur attribution. En 2016-2017, elle a revu cette directive afin d'augmenter les seuils d'attribution des contrats qu'elle conclut de gré à gré ainsi que par des appels d'offres sur invitation. Les seuils adoptés par la Commission demeurent toutefois plus restrictifs que les seuils gouvernementaux d'appel d'offres, comme il est démontré ci-dessous.

Mode d'octroi	Approvisionnements	Services et construction
Gré à gré		
Seuil de la Commission	De 0 à 9 999 dollars ¹	De 0 à 14 999 dollars ²
Seuil gouvernemental	De 0 à 24 999 dollars	De 0 à 99 999 dollars
Appel d'offres sur invitation		
Seuil de la Commission	De 10 000 à 24 999 dollars ³	De 15 000 à 24 999 dollars ⁴
Seuil gouvernemental	-	-
Appel d'offres public		
Seuil de la Commission	25 000 dollars et plus	25 000 dollars et plus
Seuil gouvernemental	25 000 dollars et plus	100 000 dollars et plus

1. Le seuil était de 0 à 4 999 dollars avant son rehaussement en décembre 2016.

2. Le seuil était de 0 à 9 999 dollars avant son rehaussement en décembre 2016.

3. Le seuil était de 5 000 à 24 999 dollars avant son rehaussement en décembre 2016.

4. Le seuil était de 10 000 à 24 999 dollars avant son rehaussement en décembre 2016.

Source : Commission de la capitale nationale du Québec.

Respect des règles et des saines pratiques relatives aux contrats

41 Dans le cadre de nos travaux, nous avons vérifié si la Commission respectait non seulement les règles, mais également les bonnes pratiques de gestion contractuelle.

42 La Commission contrevient souvent à la réglementation en vigueur et s'éloigne des saines pratiques en matière de gestion contractuelle.

Non-respect de la réglementation

43 En premier lieu, nous avons vérifié si les contrats attribués par la Commission respectaient les éléments de la réglementation que nous avons sélectionnés. Voici les principales lacunes observées.

Signature de contrats après le début des travaux ou à la fin de ceux-ci

- Près du tiers des contrats de gré à gré (201 sur 704) attribués entre 2014 et 2017 ont été signés après le début des travaux prévus, dont près de la moitié (89 sur 201) seulement à la fin des travaux prévus. Pour les appels d'offres, 14 des 102 contrats ont été signés après la date de début.
- L'analyse des contrats de notre échantillon démontre que ces situations auraient pu être évitées car elles ne représentent pas des situations d'urgence (21 contrats avec retard de signature sur 76 contrats conclus). Au contraire, il s'agit même parfois de besoins récurrents, donc prévisibles (10 des 21 cas de retard) (ex. : services de déneigement, d'entretien ménager ou d'entretien préventif).
- En cas de litige, les travaux effectués avant la signature du contrat peuvent entraîner des risques pour la Commission.

Fractionnement de contrats dans un des projets analysés

- Trois contrats de gré à gré consécutifs ont été attribués au même prestataire entre avril 2015 et mars 2017 pour un total de 202 000 dollars.
- Des travaux similaires sont inscrits dans deux de ces contrats.
- Chacun de ces trois contrats déroge au seuil interne fixé par la Commission (14 999 dollars, ou 9 999 dollars avant son rehaussement en 2016) et l'ensemble des sommes engagées envers ce même prestataire ne respecte pas le seuil gouvernemental (100 000 dollars).

Peu de publications conformes dans le **SEAO** : manque de transparence

- Pour plus de la moitié des contrats de gré à gré de 25 000 dollars et plus analysés (7 sur 12), la publication une fois le contrat signé n'a pas été faite dans le SEAO dans les délais prescrits.
- Entre 2014 et 2017, un seul de tous les contrats comportant une dépense de 25 000 dollars et plus a fait l'objet, à son échéance, d'une reddition de comptes au SEAO, ainsi que le prescrit la loi. Or, selon l'information fournie par la Commission au moment de l'audit, plus de 50 contrats auraient dû faire l'objet d'une telle reddition de comptes.

Non-respect de la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État* : aucune preuve du caractère inévitable des contrats

- Cette loi a pour objet de renforcer les mécanismes de gestion et de contrôle des effectifs des organismes publics, notamment pour suivre et encadrer leur évolution.
- La Commission n'a transmis aucune autorisation préalable du dirigeant au Secrétariat du Conseil du trésor en vertu de cette loi lorsque cela était requis (36 contrats de service auraient dû faire l'objet d'une telle autorisation préalable).

Le SEAO (Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec) est une application accessible par Internet qui regroupe les différents avis de marchés publics et qui contient des renseignements relatifs aux contrats attribués par le gouvernement du Québec. La réglementation à cet égard précise que l'information relative aux contrats des organismes publics qui comportent une dépense égale ou supérieure à 25 000 dollars doit être publiée dans le SEAO.

Non-respect de la réglementation interne

- La Commission déroge fréquemment aux seuils relatifs au mode d'attribution qu'elle a elle-même établis dans sa directive interne.
 - Sur 44 contrats de gré à gré analysés, 4 ne respectent ni le seuil interne ni le seuil gouvernemental. Une dérogation a toutefois été autorisée pour 3 d'entre eux, selon la procédure prévue par la réglementation.
 - Par ailleurs, 18 contrats (sur 44) n'ont, quant à eux, dérogé qu'au seuil interne, mais 5 de ces dérogations n'ont pas été autorisées par la présidente-directrice générale ainsi que l'exige la réglementation interne.
 - Plus de la moitié des dérogations à la directive interne (10 sur 18) sont justifiées d'une manière inappropriée ou insuffisante.
-

Non-respect des saines pratiques de gestion contractuelle

44 En second lieu, nous avons vérifié si les contrats attribués respectaient les saines pratiques de gestion retenues aux fins de l'audit. À cet effet, bien que la Commission ait adopté une directive interne pour encadrer l'attribution des contrats, elle n'a pas produit, pour le 1^{er} février 2016, ainsi que l'exigeait le Secrétariat du Conseil du trésor, de lignes internes de conduite en matière de gestion contractuelle. L'objectif de l'adoption de celles-ci était d'amener les organismes à se doter de mécanismes permettant d'assurer le recours à de saines pratiques de gestion contractuelle, dont la rotation des fournisseurs et l'ouverture à la concurrence.

45 Voici les principales lacunes observées.

Délai de réception
des soumissions trop court
et un appel d'offre restrictif :
limitation de la concurrence

- Entre 2014 et 2017, environ le quart de tous les appels d'offres sur invitation (16 sur 62) n'ont reçu qu'une seule soumission.
 - Or, la majorité des délais accordés aux soumissionnaires pour les appels d'offres sur invitation analysés (10 sur 16) ont été de sept jours ou moins. Un délai trop court pour la réception des soumissions peut contribuer à limiter la concurrence.
 - Dans un dossier analysé, des plaignants ont avisé la Commission que l'appel d'offres public était trop restrictif. La Commission a dû annuler cet appel d'offres, car seulement une soumission reçue (sur deux) était acceptable et le prix soumis dépassait le coût estimé de 53 %.
-

Tout appel d'offres public diffusé dans le SEAO doit prévoir un délai de réception des soumissions d'au moins 15 jours à compter de sa date de diffusion. Bien qu'un allègement soit possible pour les contrats dont la dépense est inférieure au seuil établi pour les appels d'offres publics, le délai de réception devrait tenir compte notamment de la nature, de la complexité et de l'envergure du contrat ainsi que de l'échéancier de réalisation prévu.

Rotation des fournisseurs et obtention du meilleur prix : peu d'assurance du meilleur prix obtenu

- La majorité des contrats de gré à gré analysés (36 sur 44) ne contiennent aucune démonstration que la Commission a préalablement obtenu des prix auprès de différents fournisseurs pour s'assurer qu'elle avait le meilleur prix possible.

Comités de sélection et évaluation des soumissions : des lacunes pour la majorité des cas et un conflit d'intérêts

- En ce qui a trait aux neuf appels d'offres analysés et pour lesquels la Commission a eu recours à un comité de sélection, l'ensemble des pratiques recommandées pour la formation des comités, telles que l'établissement de leur constitution avant le lancement de l'appel d'offres ainsi que la validation de leur composition par le dirigeant ou son représentant désigné, n'a été respecté que pour un seul appel d'offres.
- Un directeur de la Commission qui était au courant d'un conflit d'intérêts entre la chargée de projet et le concepteur désigné de l'une des firmes soumissionnaires a laissé le processus d'appel d'offres suivre son cours. Le directeur a même siégé au comité de sélection. Cette firme a remporté l'appel d'offres, ce qui a occasionné, d'une part, pour la Commission, des frais juridiques pour l'établissement de la démarche à suivre en raison du conflit d'intérêt et, d'autre part, le remplacement du concepteur désigné par la firme.

Un organisme public peut modifier ses documents d'appel d'offres ou répondre aux questions soulevées par les soumissionnaires au moyen d'un addenda publié au SEAO ou transmis aux soumissionnaires invités lorsqu'il s'agit d'un appel d'offres sur invitation.

Analyse des besoins lacunaire : importance des addendas

- L'analyse des besoins est lacunaire pour près de la moitié des appels d'offres analysés (15 sur 33). Cela s'observe notamment par l'importance des **addendas** produits après le lancement d'appels d'offres. Parmi les appels d'offres analysés contenant des addendas (24), près du tiers (7) comportaient chacun 3 ou 4 addendas portant sur des modifications au contenu, principalement aux plans et devis ou découlant de nombreuses questions adressées par les soumissionnaires.

Répartition des rôles et des responsabilités

46 L'ensemble des directions de la Commission prennent part au processus de gestion contractuelle. La Direction des affaires administratives gère ce processus, mais les directions faisant une demande de contrat doivent lui fournir toute l'information requise en vue de l'élaboration du contrat, telle que la fiche d'engagement spécifiant le type d'attribution et le budget prévu ou les plans et devis.

47 Les rôles et responsabilités des directions dans le processus de gestion contractuelle ne sont pas toujours bien compris ni respectés, ce qui a un effet sur la tenue des activités et entraîne de longs délais évitables.

48 Notre analyse révèle que le temps nécessaire pour produire l'ensemble de l'information requise pour l'élaboration d'un contrat de gré à gré est souvent long. Par exemple, le délai moyen d'obtention de cette information est de 49 jours et varie de 1 à 260 jours.

49 Selon des représentants de la Commission, les délais sont causés par une incompréhension des rôles et des responsabilités des parties et un non-respect de ceux-ci. D'ailleurs, certains dossiers analysés montrent des va-et-vient entre les directions opérationnelles et la Direction des affaires administratives. Par exemple, des erreurs ont été notées dans les plans et devis appuyant la demande de contrat. Normalement, la révision de ceux-ci devrait être effectuée par la direction opérationnelle, puisque les chargés de projet et le directeur possèdent les compétences nécessaires. Or, les erreurs, dans les plans et devis notamment, sont constatées lors de la production des documents contractuels par la Direction des affaires administratives, qui doit alors retourner les documents à la direction opérationnelle chargée d'apporter les corrections nécessaires, ce qui retarde d'autant l'ensemble du processus contractuel.

Recommandation

50 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

7 Respecter la réglementation en vigueur et les saines pratiques de gestion lors de l'attribution des contrats et s'assurer que les rôles et les responsabilités des directions liés au processus de gestion contractuelle sont bien compris et respectés.

2.5 Maintien d'actifs

51 Le **maintien d'actifs** consiste à effectuer des travaux afin de maintenir ou de rétablir l'état physique d'un actif pour assurer la santé et la sécurité des personnes, poursuivre son utilisation aux fins auxquelles il est destiné, réduire la probabilité de défaillance ou contrer sa vétusté physique. Il s'agit souvent d'une réparation majeure, y compris les travaux de mise aux normes. Des travaux de maintien d'actifs non effectués entraînent un déficit de maintien d'actifs qui nécessitera des investissements additionnels. Les sommes allouées au maintien d'actifs sont généralement considérées comme un investissement (immobilisation).

52 Le maintien d'actifs diffère de l'**entretien**, qui consiste en des travaux de faible envergure, planifiés et récurrents, visant la poursuite de l'exploitation d'un actif. L'entretien permet de prévenir, de retarder ou d'empêcher l'usure ou la détérioration de l'actif (entretien préventif) ou encore de corriger une défaillance ou une altération de son fonctionnement (entretien correctif). La dépense d'entretien est une dépense courante normalement financée par le budget de fonctionnement de l'organisme. Elle n'est pas considérée comme un investissement.

Des travaux de maintien d'actifs sont, par exemple, le remplacement des fenêtres d'un édifice, d'un mur de brique devenu instable et dangereux ou du tablier d'un pont.

Des travaux d'entretien sont, par exemple, le remplacement du scellant des fenêtres ou la réparation de mortier de briques.

53 Ainsi, la gestion efficace d'un parc d'infrastructures implique notamment une connaissance appropriée de l'état des bâtiments et des infrastructures ainsi que la capacité d'évaluer les interventions nécessaires et leur priorité, car le niveau de vétusté d'une infrastructure permet de déterminer si elle présente ou non un déficit de maintien d'actifs.

54 La Commission ne possède pas de portrait complet de la vétusté de ses propriétés et les actions prévues à son plan de maintien d'actifs font régulièrement l'objet de reports. Cette situation augmente les risques de coûts supplémentaires et de détérioration dans la préservation et l'usage de ses sites.

55 La Commission ne s'est pas dotée d'une politique et de procédures pour l'évaluation de ses actifs. Bien que l'entretien régulier de ses actifs soit planifié et réalisé, elle ne dispose pas d'un portrait global de l'état de vétusté de ses propriétés ni de système lui permettant de prioriser les interventions et d'en effectuer le suivi.

56 Annuellement, la Commission établit un plan de maintien d'actifs sur trois ans qui répertorie les principaux projets qu'elle entend réaliser. Toutefois, il n'est pas complet, car il ne fait pas mention de certains travaux que la Commission prévoit pourtant effectuer au cours de la même période. Par exemple, des travaux majeurs sur des infrastructures routières et s'échelonnant entre 2017 et 2021 ont un budget de près de 2 millions de dollars (dont 1,2 million de 2017 à 2020) selon un document interne, mais ne sont estimés qu'à 82 000 dollars dans le plan triennal. Le même constat s'observe sur un autre site, avec des travaux de plus de 3 millions de dollars prévus, mais pour lesquels l'estimation des coûts figurant au plan triennal n'est que de 50 000 dollars.

57 De plus, des changements majeurs sont apportés au plan triennal annuellement, et ce, sans justification. Certains portent même sur des actifs pourtant considérés comme prioritaires.

58 Par ailleurs, annuellement, la Commission reporte plus de la moitié du budget prévu au plan de maintien d'actifs. En 2016-2017, le budget prévu par la Commission relativement au maintien d'actifs était de 2,5 millions de dollars, soit 3% de la valeur des actifs. Il doit servir à assurer le maintien, l'intégrité et la sécurité de 26 bâtiments et de 53 infrastructures situés dans 10 parcs, espaces verts publics ou sites, plus de la moitié des bâtiments étant situés au parc du Bois-de-Coulonge et au domaine Cataract.

59 Ainsi, depuis 2015, les interventions réalisées n'ont représenté qu'un peu plus du tiers des sommes que la Commission avait pourtant prévues dans sa planification annuelle. De plus, le niveau de réalisation est à la baisse, comme l'illustre le tableau 3.

Tableau 3 Montant consacré au maintien d'actifs

	Planifié	Dépensé	
	M\$	M\$	%
2014-2015	2,08	0,97	46,63
2015-2016	3,09	1,05	33,98
2016-2017	2,46	0,78	31,71

Source : Commission de la capitale nationale du Québec.

60 La gestion du maintien d'actifs concernant le **parc du Bois-de-Coulonge** illustre l'enjeu lié au maintien. Pour 2016-2017, ce parc accaparait la majorité de l'enveloppe budgétaire consacrée au maintien d'actifs, soit 1,7 sur 2,5 millions de dollars. On observe dans ce dossier une variation des travaux prévus, des écarts entre les travaux prévus et ceux réalisés ainsi qu'un manque de justification des décisions prises. Voici nos observations concernant les principales activités de maintien.

Selon le rapport annuel de la Commission, le parc du Bois-de-Coulonge, d'une superficie de près de 24 hectares, est la seule châtelainie concédée en Nouvelle-France et dont les origines remontent à 1657, et constitue le joyau des parcs gérés par la Commission de la capitale nationale du Québec.

Consolidation de la maçonnerie et réfection des serres	<ul style="list-style-type: none"> ■ En 2013-2014, des travaux de consolidation de la maçonnerie des serres étaient prévus pour 2015-2016 au coût estimé de 107 000 dollars. Ces travaux n'ont pas été effectués et n'ont plus figuré au plan pendant deux ans, pour s'y trouver de nouveau en 2016-2017. Prévus pour 2017-2018 au coût estimé de 70 000 dollars, ils n'ont toujours pas été réalisés à ce jour. ■ Des travaux de réfection des serres ont été ajoutés à la planification pour 2019-2020 au coût estimé de 405 000 dollars.
Mise aux normes des écuries	<ul style="list-style-type: none"> ■ En 2014-2015, des travaux étaient prévus pour 2015-2016 au coût estimé de 763 000 dollars. Peu de travaux ont été effectués par la suite (126 000 dollars de 2015-2016 à 2016-2017). ■ Les travaux ont été reportés deux ans de suite et les coûts estimés ont augmenté : <ul style="list-style-type: none"> – en 2016-2017, les coûts estimés atteignaient déjà 1,4 millions de dollars et les travaux étaient prévus pour 2017-2018 et 2018-2019 ; – au 31 mars 2018, près de 1,5 million de dollars étaient engagés, mais les travaux n'étaient pas terminés.
Réparation du parement de bois extérieur de la maison du fermier et de la grange attenante	<ul style="list-style-type: none"> ■ En 2014-2015, des travaux étaient prévus pour 2016-2017 au coût estimé de 35 000 dollars. ■ En 2015-2016, les travaux ont été reportés à 2017-2018 et leur coût était estimé à 55 000 dollars. ■ En 2016-2017, les travaux ont été retirés de la planification même s'ils n'avaient pas été réalisés.
Centrale électrique	<ul style="list-style-type: none"> ■ Différents travaux étaient prévus en 2014-2015 au coût estimé de 105 000 dollars. Une partie des travaux a été effectuée (14 000 dollars), le reste ne figurant plus à la planification.

61 Bien que les travaux prévus puis reportés à une année subséquente puissent évoluer, nous avons constaté, pour le parc du Bois-de-Coulonge, une augmentation de près de 700 000 dollars des coûts de certains travaux reportés (mise aux normes des écuries). Nous avons également observé certaines situations pour lesquelles une augmentation des coûts risque de se produire, puisque des travaux ont été retirés de la planification sans avoir été réalisés (maison du fermier et centrale électrique).

62 Enfin, notons que la Direction des parcs et espaces verts est responsable du maintien d'actifs à la Commission. Toutefois, malgré le recrutement d'une personne à l'automne 2017, elle ne possède pas l'ensemble des ressources professionnelles lui permettant de réaliser les projets planifiés. Celles-ci relèvent de la Direction de l'aménagement et de l'architecture. Or, les intérêts de cette dernière portent davantage sur le développement de projets d'aménagement que sur le maintien. Selon certains intervenants, l'absence de lien hiérarchique entre la directrice responsable du maintien d'actifs et les ressources professionnelles permettant de le réaliser contribue à la remise systématique des activités de maintien d'actifs.

63 Les nombreux reports peuvent à long terme être trop importants pour qu'un actif puisse être remis en état. Ultimement, cela augmente les risques de coûts supplémentaires et de détérioration dans la préservation et l'usage des sites historiques et patrimoniaux.

Recommandation

64 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

8 Dresser un portrait global périodique de l'état des infrastructures et des bâtiments dont elle est responsable afin d'être en mesure de prioriser les interventions à réaliser, de justifier adéquatement, le cas échéant, le report ou l'abandon des interventions prévues, et d'en rendre compte au conseil d'administration.

2.6 Gestion des événements et autres pratiques

65 Nous nous sommes intéressés à la gestion d'événements effectuée par la Commission ainsi qu'à certaines pratiques de gestion de la haute direction.

66 Certaines pratiques de gestion à la Commission ne favorisent pas une bonne utilisation des fonds publics.

Gestion du domaine Catarauqui

67 Dans le cadre de sa mission de mise en valeur de l'histoire de la capitale nationale, la Commission exploite le site du **domaine Catarauqui**. Depuis sa réfection en 2010, elle y a tenu, selon son rapport annuel 2016-2017, près de 2 500 événements, y compris la location du site pour des événements privés, tels que des mariages, et des événements publics de découvertes, tels que des repas gastronomiques, des concerts classiques avec dégustation ou des portes ouvertes.

Le domaine Catarauqui est un des vestiges de la présence des grands domaines anglais au 19^e siècle. Il comprend une villa et neuf dépendances.

68 Dans un contexte de développement des affaires, la Commission choisit parfois d'accorder un rabais pour la location du site, notamment si un événement lui permet de faire connaître le lieu à une nouvelle clientèle ou lui procure de la visibilité. Par ailleurs, elle offre des tarifs préférentiels aux organismes de bienfaisance ainsi qu'aux ministères et aux organismes de la fonction publique. Finalement, elle a conclu deux ententes avec des partenaires ayant contribué à l'aménagement du site. Au total, elle a offert plus de 270 000 dollars de rabais entre 2014 et 2018.

69 Or, l'analyse des rabais accordés sur cette période démontre que la décision d'allouer ou non un rabais n'est parfois pas balisée, mais est plutôt laissée à la discrétion de la direction responsable (ex. : rabais offerts à des clients récurrents, gratuités non expliquées).

70 Qui plus est, pour un rabais accordé en échange de visibilité, il n'existe pas toujours d'entente officielle qui confirme la visibilité dont doit bénéficier la Commission et, lorsqu'il y en a une, elle est signée après la date de location. À ce moment, il est difficile de déterminer si la Commission a effectivement bénéficié d'une visibilité en échange du rabais offert.

71 Ces rabais non balisés, qui représentent un montant de près de 26 000 dollars, soulèvent des questions quant à la saine gestion des fonds publics, particulièrement dans le contexte d'une exploitation déficitaire. En effet, au cours des trois dernières années, l'exploitation du domaine Catarauqui par la Commission a été déficitaire de plus de 270 000 dollars.

72 Le tableau 4 présente le déficit annuel de ce site pour les trois dernières années.

Tableau 4 Exploitation du domaine Cataract (en dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total
Revenus (locations de salles, activités, etc.)	392 450	434 903	399 033	1 226 386
Charges (traitements et avantages sociaux, nourriture, entretien et réparations, services professionnels, etc.)	444 893	570 727	482 546	1 498 166
(Déficit)	(52 443)	(135 824)	(83 513)	(271 780)

Source : Commission de la capitale nationale du Québec.

Autres pratiques de gestion

73 Des pratiques de gestion contestables ont été recensées, dont certaines impliquent des avantages consentis au personnel de la Commission. Ces pratiques sont les suivantes.

Deux jours non payés à l'ensemble du personnel, à l'exception des cadres

- En juillet 2015, la Commission a décidé de retirer deux journées de travail à l'ensemble de son personnel, à l'exception des cadres, pour pallier l'augmentation des salaires de 1 % demandée par le Secrétariat du Conseil du trésor cette année-là, puisqu'elle n'avait pas libéré les sommes nécessaires à même son budget.
- La Commission n'a pas informé le conseil d'administration que les cadres n'étaient pas visés par cette mesure.

Subvention offerte pour une activité organisée par un proche de la présidente-directrice générale

- La Commission peut, selon sa loi, contribuer à l'organisation et à la promotion d'activités et de manifestations à caractère historique. Elle ne possède toutefois pas de programme de subventions ou de directives claires concernant l'octroi de subventions à des organismes.
Or, en 2014, la Commission a offert une subvention de 10 000 dollars pour l'organisation, dans la région de la Capitale-Nationale, d'un événement dont un membre de la famille de l'ancienne présidente-directrice générale était l'un des responsables.
L'analyse de l'attribution de cette subvention a été demandée par la présidente-directrice générale et effectuée par la direction responsable de la promotion.
- En ce qui concerne cet événement, l'entente confirmant le paiement en échange de visibilité pour la Commission a été signée par un directeur presque neuf mois après le début des festivités.
- Le conseil d'administration n'en a pas été informé ni le comité de direction selon les procès-verbaux des rencontres.

Remboursement de frais de repas qui ne respectent pas la réglementation interne

- La directive interne de la Commission précise que les frais de repas peuvent être remboursés au personnel dans la mesure où le coût de chaque repas respecte la réglementation en vigueur. Or :
 - entre avril 2014 et mars 2017, seulement 1 remboursement de frais de repas sur 29 a respecté le montant maximum établi pour un dîner (14,30 dollars);
 - les remboursements ont parfois été de plus de deux fois le montant autorisé par personne, soit de 34,38 dollars.

Journées payées non prévues dans la fonction publique québécoise

- Annuellement, deux journées payées étaient offertes à l'ensemble du personnel entre le 25 décembre et le 1^{er} janvier sans qu'elles soient prévues dans la fonction publique québécoise ni dans la réglementation interne de la Commission.
- Le conseil d'administration n'en a pas été informé.
- Il est à noter que la Commission a mis fin à cette pratique en décembre 2017.

Recommandation

74 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

- 9 **S'assurer d'utiliser de bonnes pratiques de gestion dans le cadre de l'exploitation de ses sites lors d'événements et de l'administration de ses activités.**

Commentaires de l'entité auditée

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

Commentaires de la Commission de la capitale nationale du Québec

«La Commission de la capitale nationale du Québec prend acte de l'ensemble des recommandations du Vérificateur général. Elle y voit une occasion d'améliorer certaines pratiques de gestion, dont quelques-unes d'entre elles font déjà l'objet de travaux. Les autres pratiques évoquées feront l'objet de décisions et d'orientations claires dans le cadre d'un plan d'action qui sera déposé dans les délais impartis et qui permettra de donner suite à l'ensemble des recommandations formulées par le Vérificateur général. À titre de nouvelle présidente-directrice générale, j'ai d'ailleurs été à même de constater, dès le début de mon mandat, les changements qui s'imposent sur le plan de la gestion de l'organisme.

«À cette étape, la Commission de la capitale nationale du Québec aimerait toutefois apporter quelques commentaires et mises en contexte en lien avec les recommandations du Vérificateur général.

«**Gouvernance effectuée par le conseil d'administration.** La loi constitutive de la Commission fait en sorte que la présidente du conseil d'administration de la Commission est également directrice générale de la Commission. Pour mettre fin à ce cumul de fonctions, il faudrait changer la loi constitutive de l'organisme, ce que ne recommande pas nommément le Vérificateur général.

«Une nouvelle présidente-directrice générale a été nommée à l'automne 2017. Elle a aboli la pratique faisant en sorte que les membres de la direction soient présents de manière systématique aux réunions du conseil.

«Le gouvernement du Québec est à compléter une démarche qui fera en sorte que de nouveaux membres seront nommés au conseil. Ces nominations permettront dorénavant au nouveau conseil d'exercer pleinement les fonctions attendues des membres.

«Par ailleurs, ce conseil complet permettra de donner suite à nombre de recommandations du Vérificateur général, notamment sur le plan de la représentativité, mais aussi sur la mise sur pied de comités en marge du conseil. Ces aspects seront développés dans le plan d'action suivant le dépôt de ce rapport, tout comme les mécanismes permettant une meilleure circulation de l'information.

« Vision de la Commission à l'égard de la capitale nationale du Québec.

La Commission est sensible aux recommandations portant sur la vision et la planification stratégique en découlant. À ce chapitre, la Commission a apporté, dès novembre 2017 à la demande de la nouvelle présidente-directrice générale, des précisions quant aux objectifs mesurables, aux indicateurs et aux cibles qui sont désormais intégrés dans le plan d'action découlant de la planification stratégique. Cette dernière sera appelée à évoluer grandement à la faveur de la vision qui fera l'objet d'une politique spécifique dans le cadre du dépôt de sa politique d'aménagement au cours des prochains mois. Le plan d'action à venir sera explicite à cet égard.

« Gestion des projets et des contrats. Bien qu'embryonnaire, la Commission est à poser les premiers jalons d'une démarche qui fera en sorte que la gestion de projets et la gestion de contrats feront désormais l'objet d'un processus rigoureux mieux défini.

« Dans l'attente de ce processus, la Commission a déjà modifié ses règles de fonctionnement à l'interne en lien avec l'attribution de contrats ou la gestion de projets. La Commission est d'avis que cela doit aller toutefois au-delà de ces gestes et s'incarner à partir des meilleures pratiques reconnues en ce domaine.

« Maintien d'actifs. La Commission entend dresser un portrait global de ses infrastructures et de ses bâtiments. Elle précisera les modalités de cet exercice dans le plan d'action à venir.

« Gestion des événements et autres pratiques. La Commission accorde une attention particulière à la recommandation ayant trait aux événements et autres pratiques en lien avec ses activités.

« À la demande de la nouvelle présidente-directrice générale, elle a déjà resserré les règles en matière d'adjudication de contrats en lien avec ses activités et restreint nombre de dépenses quant à son fonctionnement.

« Des politiques précises en lien avec ses façons de gérer des événements sont à venir. Elles seront clairement identifiées dans le plan d'action.

« Quant aux autres pratiques de gestion, si plusieurs font actuellement l'objet d'un examen minutieux, d'autres ont déjà été modifiées dans la foulée de l'arrivée de la nouvelle présidente-directrice générale. C'est le cas des deux journées offertes gracieusement au personnel durant la période des fêtes. Le Vérificateur général a d'ailleurs souligné la fin de cette pratique.

« La Commission de la capitale nationale du Québec considère le rapport du Vérificateur général comme étant une opportunité pour revoir sa structure de fonctionnement et ses façons de faire dans le but de remplir pleinement son mandat, qui est de contribuer à l'aménagement et à l'embellissement de la capitale nationale, d'en faire la promotion par un programme varié d'activités de découverte et de commémoration et de conseiller le gouvernement du Québec sur la mise en valeur de son statut. Elle y voit une occasion d'améliorer grandement son efficacité, son efficacité et ses performances, en lien avec les valeurs de l'organisation. La Commission en prend l'engagement. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Principaux rôles et responsabilités des directions
- Annexe 3** Principaux projets de la Commission de 2014 à 2017

Sigles

CMQ Communauté métropolitaine de Québec

SEAO Système électronique d'appel d'offres
du gouvernement du Québec

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

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

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

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que les mécanismes en place favorisent une bonne gouvernance des activités de la Commission et l'atteinte de sa mission.	<ul style="list-style-type: none"> ■ La Commission s'est donnée une vision claire et elle a élaboré un plan stratégique basé sur une approche de gestion des risques, lequel comprend des objectifs, des indicateurs et des cibles mesurables. ■ La Commission a mis en place des mécanismes de collaboration avec ses principaux partenaires. ■ Les rôles et les responsabilités des acteurs sont bien définis et correctement communiqués. ■ Le conseil d'administration est composé de membres qui possèdent individuellement et collectivement les caractéristiques et l'indépendance nécessaires pour remplir adéquatement leur rôle de gouvernance. ■ Les membres du conseil d'administration appliquent de saines pratiques de gestion dans l'exercice de leurs fonctions. ■ Une information complète, fiable et utile à la prise de décisions est communiquée en temps opportun au conseil d'administration, ce qui lui permet d'exercer un contrôle approprié sur les activités de la Commission.
S'assurer que la Commission gère des volets particuliers liés à ses ressources matérielles et financières (contrats, projets, événements et maintien d'actifs) de façon économique et efficiente ainsi qu'en conformité avec la réglementation.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le processus de gestion contractuelle s'effectue conformément aux directives internes, aux règles gouvernementales et aux saines pratiques de gestion. ■ De saines pratiques de gestion guident la priorisation, la planification et le suivi des principaux projets. ■ Les mécanismes en place favorisent une bonne gestion des événements et le maintien des principales propriétés.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 29 mai 2018. Il porte sur la gouvernance effectuée par le conseil d'administration de la Commission de la capitale nationale du Québec et la gestion de ses activités.

Nous avons réalisé plus de 50 entrevues auprès des membres du personnel et du conseil d'administration de la Commission et nous avons tenu des échanges avec 5 partenaires ayant collaboré avec la Commission à la réalisation de projets au cours de la période examinée. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information de l'entité, dont le système de gestion d'événements et le système d'informations financières. Des comparaisons avec d'autres administrations publiques ont aussi été effectuées.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2017 à mai 2018. Ils portent surtout sur les exercices 2014-2015 à 2016-2017, mais des analyses et des échantillons peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Dans le cadre de notre audit, nous avons analysé 6 projets, sélectionnés en fonction de leur taille, de leur niveau de risque et de leur complexité. Des projets ont aussi été sélectionnés parce qu'ils étaient représentatifs des activités de la Commission et correspondaient à 70 % des dépenses faites entre 2014-2015 et 2016-2017 (4 millions de dollars sur 5,7). Nous avons vérifié les 28 principaux contrats attribués dans le cadre des 6 projets analysés, ainsi que 52 autres contrats, dont certains ont été sélectionnés aléatoirement selon leur mode d'attribution (25 contrats conclus de gré à gré, 7 par appel d'offres sur invitation et 3 par appel d'offres public) et d'autres parce qu'ils présentaient des situations à risque relevées à la suite des entrevues avec le personnel de la Commission. Nous avons notamment examiné des contrats pouvant s'apparenter à des situations de fractionnement ou en lien avec la tenue de comités de sélection.

Annexe 2 Principaux rôles et responsabilités des directions

Direction générale, y compris le Service des communications et des relations publiques

Le président de la Commission, qui préside les réunions du conseil d'administration, est d'office directeur général. À ce titre, il est responsable de la gestion de la Commission dans le cadre de ses règlements et politiques. Le Service des communications et des relations publiques relève du président et directeur général. Ses principaux rôles et responsabilités sont les suivants :

- fournir des conseils et une expertise au regard des stratégies de relations publiques et de l'organisation d'événements spéciaux ;
- élaborer et mettre en œuvre des stratégies de communication pour les grands chantiers de la Commission ;
- participer au traitement des plaintes ;
- coordonner la production des fiches d'information destinées au ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale ;
- coordonner la préparation du rapport annuel ;
- élaborer des plans de communication et de gestion de crise ;
- assister les autres directions de la Commission dans la planification et la réalisation de mandats d'édition, de communication ou de publicité et d'événements ;
- identifier, élaborer et assurer la diffusion et l'implantation d'outils en matière de communications et de relations publiques.

Direction des affaires administratives

Les principaux rôles et responsabilités de la Direction des affaires administratives sont les suivants :

- planifier, organiser, diriger et contrôler les activités de gestion des ressources humaines, financières, matérielles, juridiques et informationnelles, et fournir aux administrateurs et à l'équipe de direction l'expertise et l'assistance nécessaires en ces matières ;
- assurer la gestion comptable et financière de la Commission ;
- diriger la préparation et l'administration des appels d'offres de même que des contrats conformément aux règles du secteur public, et assurer la négociation et le suivi de protocoles d'entente ;
- produire et rendre disponibles des informations de gestion et assurer la reddition de comptes ;
- définir les orientations en matière de technologies de l'information, voir à l'entretien des systèmes d'information et assurer la gestion documentaire et les opérations du centre de documentation ;
- veiller à l'application des différentes lois en vigueur, gérer le cadre de gestion de la Commission et voir à l'application des politiques gouvernementales ;
- mettre en place les politiques requises pour une gestion efficace des ressources et voir à l'efficacité des processus de travail, à l'optimisation de l'utilisation des ressources ainsi qu'à la mise en place et à l'application de procédures de contrôle interne.

Direction de l'aménagement et de l'architecture	<p>Les principaux rôles et responsabilités de la Direction de l'aménagement et de l'architecture sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">■ assurer l'encadrement, la définition et la gestion de tous les projets d'aménagement de la Commission, y compris l'élaboration de concepts, la préparation des plans et devis d'exécution et la réalisation des travaux ;■ assurer l'élaboration des politiques, des plans et des programmes d'intervention en matière d'aménagement et d'architecture ;■ assurer la mise en place d'un système d'information sur la gestion des projets à l'intention des autorités de la Commission ;■ assurer la négociation des ententes avec les partenaires nécessaires à la réalisation de projets communs d'aménagement, de voirie ou de parcs ;■ assurer la conduite d'activités de concertation dans les domaines de l'aménagement et de l'architecture avec des municipalités, des ministères et des organismes gouvernementaux ainsi que d'activités de consultation auprès de groupes de citoyens.
Direction des parcs et espaces verts	<p>Les principaux rôles et responsabilités de la Direction des parcs et espaces verts sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">■ planifier et diriger les activités d'exploitation et d'entretien des parcs et espaces verts de la Commission dans le respect des échéanciers et des budgets établis ;■ planifier et diriger les activités d'entretien des infrastructures et des immeubles situés sur les sites qui sont sous la responsabilité de la Commission ;■ planifier les activités reliées au maintien d'actifs en collaboration avec la Direction de l'aménagement et de l'architecture, et s'assurer du suivi des projets dans le respect des orientations relatives à l'utilisation des parcs et espaces verts ;■ s'assurer que les demandes d'occupation des parcs et espaces verts s'inscrivent dans la politique d'utilisation des parcs, et offrir un soutien approprié à cet égard ;■ mettre en place les systèmes de gestion nécessaires au suivi des activités d'entretien et à la sécurité des lieux ;■ produire différents rapports de gestion et participer aux processus de reddition de comptes de l'organisme.
Direction du développement et de la promotion	<p>Les principaux rôles et responsabilités de la Direction du développement et de la promotion sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">■ identifier et développer des stratégies d'action en matière de promotion de la capitale nationale ;■ conseiller et informer les autorités de la Commission des nouvelles tendances et des démarches pouvant contribuer à promouvoir le caractère distinctif de la capitale nationale ;■ assurer la réalisation d'études, la publication de documents, la préparation d'expositions et l'organisation de circuits de visites guidées destinés à différentes clientèles ;■ diriger la réalisation d'événements, de manifestations ou d'activités à caractère culturel et social.

Bureau de projet de la promenade
Samuel-De Champlain, phase 3

Les principaux rôles et responsabilités du Bureau de projet de la promenade Samuel-De Champlain, phase 3 sont les suivants :

- planifier, organiser, diriger et contrôler l'ensemble des activités visant la réalisation du projet de la promenade Samuel-De Champlain en fonction des orientations organisationnelles et gouvernementales ;
 - négocier les différentes ententes requises en coordonnant l'implication de l'ensemble des parties prenantes du projet ;
 - coordonner le travail des firmes professionnelles prenant part au dossier tant dans la réalisation des plans et devis que dans la surveillance des travaux du chantier ;
 - fournir toutes les informations requises à la Direction des affaires administratives en vue de l'élaboration des appels d'offres et des contrats ;
 - préparer des rapports d'étapes complets à l'intention des comités de suivi du projet, du comité de direction et du conseil d'administration de la Commission ;
 - coordonner la mise en place d'outils de gestion de projet adaptés aux besoins du projet ;
 - effectuer les suivis budgétaires appropriés ;
 - coordonner la mise en service progressive des installations à la fin des travaux ;
 - faciliter le règlement de tout litige au cours de la réalisation du projet, à la satisfaction de la Commission.
-

Annexe 3 Principaux projets de la Commission de 2014 à 2017

Projets	Dépenses (en milliers de dollars)			
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total
Promenade Samuel-De Champlain, phase 3 ¹	824,9	–	639,7	1 464,6
Sentier des Grèves ¹	118,7	539,4	276,0	934,1
Nouvelles-Casernes ¹	97,4	118,4	714,1	929,9
Observatoire de la Capitale	20,0	154,5	284,1	458,6
Ensembles urbains, places publiques, parcs	37,9	57,5	314,2	409,6
Conférences-spectacles	113,4	107,4	107,3	328,1
Littoral Est	136,8	21,4	125,0	283,2
Programme d'entretien et de mise en valeur des lieux de sépulture des premiers ministres	21,4	157,4	48,4	227,2
Programme de commémoration (dont le buste de Lapalme)	54,9	91,0	72,4	218,3
Parachèvement de la colline Parlementaire	118,7	3,3	–	122,0
Centre d'interprétation des grands domaines de Sillery	4,9	13,1	74,1	92,1
Programme d'édition	27,1	50,6	7,5	85,2
Augmentation de l'offre de services dans les parcs	61,8	–	0,7	62,5
Programme <i>Découvrir la capitale nationale</i>	–	28,0	33,8	61,8
Mises en lumière	29,7	–	–	29,7
Place des Canotiers ²	–	9,0	–	9,0
Interprétation et signalisation	–	8,1	–	8,1
Programme de réalisation de fresques	–	0,4	6,9	7,3
Communications numériques	4,6	–	–	4,6
Total	1 672,2	1 359,5	2 704,2	5 735,9

1. Le total diffère de la dépense mentionnée au paragraphe 32, car il n'inclut pas les coûts des années antérieures à 2014-2015 ni ceux de 2017-2018.

2. Les dépenses excluent le montant payé en dédommagement pour annuler le contrat avec le fournisseur.

Source : Commission de la capitale nationale du Québec.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Juin 2018

Audit de performance

Compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction

Commission de la construction du Québec

CHAPITRE

2

Faits saillants

Objectif des travaux

L'industrie de la construction est un secteur économique important au Québec. En 2017, les investissements dans ce secteur se sont élevés à 44 milliards de dollars. Une grande partie de cette industrie (environ 63%) est encadrée par la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, communément appelée la loi R-20. Cette industrie regroupe environ 26 000 entreprises et 157 000 travailleurs actifs.

En vertu de cette loi, la Commission de la construction du Québec (CCQ) a notamment la responsabilité de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans cette industrie. D'ailleurs, tous les travailleurs exerçant des activités assujetties à la loi R-20 doivent détenir un certificat de compétence.

Nos travaux visaient à nous assurer que la CCQ prend les moyens nécessaires afin de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction.

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

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction.

Les moyens choisis par la CCQ pour s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre sont limités et perfectibles. De plus, des lacunes ont été observées dans l'administration des conditions d'admissibilité et de délivrance pour les certificats de compétence.

Actuellement, le principal moyen de la CCQ pour s'assurer de la compétence des travailleurs dans l'industrie de la construction est l'examen de qualification pour devenir un compagnon. Une fois que les travailleurs ont intégré cette industrie à titre de compagnons, ils n'ont pas, sauf exception, d'obligation de formation continue et leur compétence n'est pas réévaluée s'ils ont été inactifs depuis plus de cinq ans.

Bien que la CCQ effectue un suivi afin de veiller au respect de l'obligation de formation, celui-ci est déficient et n'est pas appliqué à tous les apprentis soumis à cette obligation. En effet, pour quatre des huit situations réglementaires exigeant une formation annuelle, la CCQ a décidé de ne pas appliquer l'obligation.

Au cours des cinq dernières années, plus du tiers des candidats qui se sont présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon se sont fait reconnaître leur expérience. Pour 19 des 25 demandes de reconnaissance d'expérience que nous avons examinées, les analyses effectuées et l'information consignée par la CCQ ne permettent pas d'obtenir l'assurance que le nombre d'heures reconnues a réellement été exécuté par les travailleurs.

La réglementation prévoit des exemptions de l'obligation de détenir un certificat de compétence, et la CCQ en applique trois en sus de celles prévues dans la réglementation. Lorsque l'exemption est réglementaire, dans 10 des 18 demandes que nous avons examinées, la CCQ n'a pas respecté la réglementation.

La reddition de comptes de la CCQ permet difficilement d'apprécier les effets des moyens mis en place pour assurer la compétence des travailleurs.

Recommandations

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

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

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

Recommandations à la Commission

- 1 S'assurer d'appliquer l'obligation de formation à tous les apprentis soumis et renforcer son suivi à cet égard.**
 - 2 Prendre les mesures nécessaires afin que les méthodes d'analyse et de calcul des heures reconnues relativement aux demandes de reconnaissance d'expérience permettent d'augmenter le niveau d'assurance que ces heures ont réellement été effectuées.**
 - 3 S'assurer que la délivrance d'exemptions de l'obligation de détenir un certificat de compétence est conforme à la réglementation et que la décision est adéquatement justifiée.**
 - 4 Mettre en place les actions prévues dans le règlement pour les compagnons inactifs depuis plus de cinq ans.**
 - 5 Analyser les causes de la baisse de participation aux activités de perfectionnement et de l'augmentation du coût moyen des mesures incitatives afin, s'il y a lieu, d'ajuster ses interventions.**
 - 6 Améliorer la reddition de comptes de manière à permettre une meilleure appréciation des effets des moyens mis en place afin de s'assurer de la compétence des travailleurs de l'industrie de la construction.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	11
2.1 Conditions d'admissibilité et de délivrance pour les certificats de compétence et les exemptions	11
Certificats de compétence	
Exemptions	
Renouvellement des certificats de compétence compagnon	
Recommandations	
2.2 Activités de perfectionnement	26
Recommandation	
2.3 Reddition de comptes	31
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	33
Annexes et sigles	37

Équipe

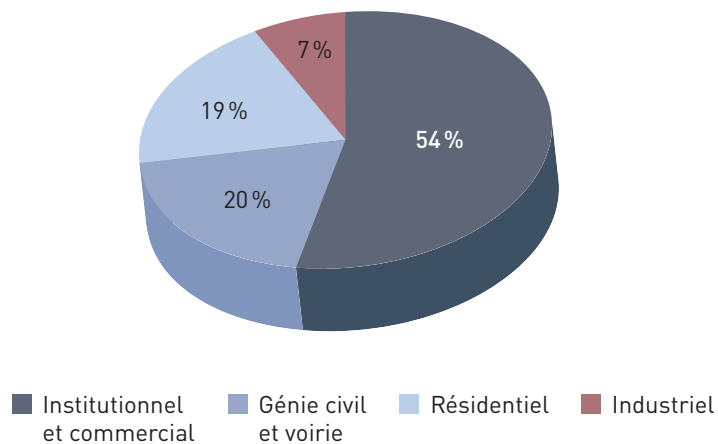
Janique Lambert
Directrice principale d'audit
Rachel Mathieu
Directrice d'audit
Francis Dionne
Marie-Ève Dupuis
Danielle Gagnon
Catherine Jalbert
Christine Lepage
Julie-Maude Normandin

1 Mise en contexte

1 L'industrie de la construction est un secteur économique important au Québec. En 2017, les investissements dans ce secteur se sont élevés à 44 milliards de dollars. Une partie des activités de cette industrie (environ 63 %) est encadrée par la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, communément appelée la loi R-20. Les travaux non assujettis à cette loi sont notamment la rénovation résidentielle chez un propriétaire occupant, les travaux effectués par les travailleurs d'Hydro-Québec pour la construction de lignes de transport de même que certains travaux exécutés par les travailleurs des municipalités, tel l'asphaltage.

2 En 2017, l'industrie de la construction assujettie à la loi R-20 regroupait 25 652 entreprises et 157 086 travailleurs actifs. Ceux-ci exercent l'un des 25 métiers, tels que celui de charpentier-menuisier, ou l'une des 85 occupations listées par la Commission de la construction du Québec (CCQ), comme celle de conducteur de camion classe A. La figure 1 illustre la répartition des heures effectuées par les travailleurs actifs dans les quatre secteurs d'activité de cette industrie.

Figure 1 Répartition des heures travaillées dans l'industrie de la construction par secteurs d'activité en 2017

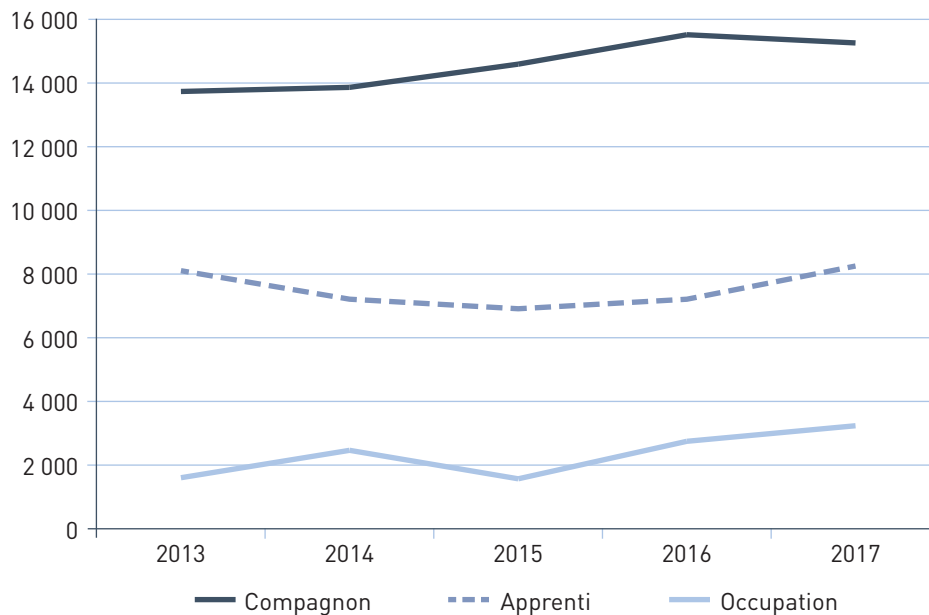


Source : CCQ.

Compétence des travailleurs de l'industrie

3 Au Québec, tous les travailleurs exerçant des activités assujetties à la loi R-20 doivent détenir un certificat de compétence, communément appelé «carte de compétence». Il existe trois types de certificats de compétence : apprenti, compagnon et occupation. Ceux-ci sont délivrés et renouvelés par la CCQ. En 2017, elle en a délivré 26 719 (figure 2).

Figure 2 Nombre de certificats de compétence délivrés par types¹



1. Les données excluent les renouvellements.

Source : CCQ.

4 Exceptionnellement, la CCQ peut exempter des travailleurs de l'obligation de détenir un certificat de compétence selon les cas déjà prévus dans la réglementation ou en adoptant une réglementation approuvée par le gouvernement. Par exemple, si un travailleur est l'enfant d'un employeur, ce dernier peut faire une demande afin que son enfant soit exempté de l'obligation de détenir un certificat de compétence. L'annexe 2 décrit les situations où une exemption peut être délivrée par la CCQ.

5 La compétence des travailleurs de l'industrie de la construction est un enjeu important et d'intérêt public. Le manque de compétence peut avoir un impact sur la qualité des travaux et sur la sécurité des travailleurs, et engendrer des coûts supplémentaires. De plus, la sophistication des technologies ainsi que la compétitivité des marchés obligent les employeurs à avoir recours à une main-d'œuvre toujours mieux qualifiée.

Une pénurie de main-d'œuvre survient lorsque moins de 5% des travailleurs titulaires d'un certificat de compétence apprenti pour un métier ou d'un certificat occupation sont disponibles dans une région.

6 Les compétences d'un travailleur sont généralement acquises par la réalisation d'un apprentissage comportant une formation théorique, pratique ou les deux. L'apprentissage d'un métier représente la somme des heures de travail effectuées dans le métier et, s'il y a lieu, des heures de formation professionnelle et de perfectionnement. La durée de l'apprentissage varie de 2000 à 10 000 heures selon le métier. Un apprenti doit terminer l'apprentissage de son métier avant de pouvoir s'inscrire à l'examen de qualification.

7 La voie privilégiée pour intégrer l'industrie de la construction est l'obtention d'un diplôme, généralement un diplôme d'études professionnelles (DEP). Par ailleurs, il peut survenir des situations, telles que des **pénuries de main-d'œuvre**, où l'accès est permis à des travailleurs ne détenant pas de diplôme. Des conditions spécifiques doivent alors être respectées, telles que des obligations de formation.

Rôles et responsabilités

8 Lors de la création de la CCQ en 1987, celle-ci s'est vu confier l'administration de la loi R-20 ainsi que des règlements afférents. Cette loi précise que la CCQ a un rôle à jouer dans la formation professionnelle et la compétence des travailleurs sur les chantiers du Québec. À ce titre, elle doit :

- s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction ;
- veiller à l'application des mesures et des programmes relatifs à la formation professionnelle des travailleurs et des employeurs qui exécutent eux-mêmes des travaux de construction, et ce, dans le cadre des politiques concernant la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction approuvées par le gouvernement ;
- administrer le Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction.

Les règles générales d'utilisation du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction définissent les activités de perfectionnement, la clientèle admissible au remboursement des dépenses, les modalités d'organisation des activités de perfectionnement, les dépenses de formation et les mesures incitatives admissibles, telles que les frais d'hébergement.

9 Ce fonds a été mis en place en 1992 à la demande des parties syndicales et patronales. Il est destiné exclusivement à la promotion et au financement des activités de perfectionnement des travailleurs de l'industrie de la construction afin d'améliorer les compétences de ceux-ci. Les revenus proviennent exclusivement des cotisations des employeurs (0,15 dollar par heure travaillée en 2017) et des revenus de placement.

10 La CCQ administre ce fonds et s'assure de sa pérennité à titre de fiduciaire du fonds, tandis que les **règles générales d'utilisation** des sommes sont déterminées par le Comité sur la formation professionnelle dans l'industrie de la construction (CFPIC).

11 Le CFPIC n'est pas un comité qui relève du conseil d'administration de la CCQ. Il est composé de cinq représentants des associations syndicales, de cinq représentants des associations d'employeurs et d'entrepreneurs, d'un membre désigné par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et d'un président, sans droit de vote, désigné parmi les membres du personnel de la CCQ. Pour l'appuyer dans ses travaux, le CFPIC a créé, comme le lui permet la loi, 25 sous-comités professionnels pour les métiers et les occupations ainsi que 10 sous-comités régionaux. Chacun de ces sous-comités est composé d'un nombre égal de représentants des associations syndicales et patronales et est présidé par un conseiller de la CCQ, qui n'a pas le droit de vote.

12 Selon la loi, le CFPIC a le pouvoir d'adopter ses propres règles de régie interne, mais il doit les faire approuver par le conseil d'administration de la CCQ. Les règles de régie interne qui sont en vigueur ont été adoptées en 1987 et sont actuellement en révision. Ce dossier fait l'objet de discussions régulières depuis 2015, que ce soit lors de réunions du conseil d'administration de la CCQ, du comité de gouvernance et d'éthique qui relève de ce dernier ou du CFPIC.

13 Voici les principales responsabilités de la CCQ et de ses partenaires en lien avec la compétence des travailleurs de l'industrie de la construction.

CCQ	<ul style="list-style-type: none">■ Administrer le Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction■ Analyser les demandes d'exemption de détenir un certificat de compétence■ Délivrer les certificats de compétence■ Donner des avis au ministre du MEES concernant la formation professionnelle■ Mettre en place des activités de perfectionnement pour les travailleurs de l'industrie de la construction■ Évaluer les compétences, notamment par le développement et la tenue des examens de qualification
CFPIC	<ul style="list-style-type: none">■ Définir les mandats des sous-comités professionnels et des sous-comités régionaux et voir à leur mise en œuvre■ Déterminer les règles générales d'utilisation du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction■ Donner des avis à la CCQ sur la formation professionnelle■ Établir et proposer la liste des besoins prioritaires en matière d'activités de perfectionnement
MEES	<ul style="list-style-type: none">■ Orienter et soutenir le développement de la formation professionnelle■ Assurer la gestion, l'élaboration et la révision des programmes d'études professionnelles■ Veiller au déploiement de l'offre de formation professionnelle sur le territoire

14 Il est important de noter que la responsabilité de s'assurer de la qualité des travaux de construction et de la sécurité du public relativement aux bâtiments est confiée à la Régie du bâtiment du Québec.

Portée de la mission

15 Notre mission d'audit visait à vérifier les moyens mis en place par la CCQ afin de s'assurer de la compétence des travailleurs de l'industrie de la construction. Elle ne visait en aucun temps à porter un jugement sur la compétence des personnes travaillant actuellement dans cette industrie.

16 Il est à noter qu'un des principaux moyens mis en place par la CCQ afin de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction est l'examen de qualification pour devenir compagnon. Nous n'avons pas évalué le niveau de difficulté des examens selon les métiers ni leurs contenus.

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

2 Résultats de l'audit

18 Rappelons qu'environ 63 % de l'industrie de la construction est encadrée par la loi R-20. En vertu de cette loi, la CCQ a notamment la responsabilité de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans cette industrie.

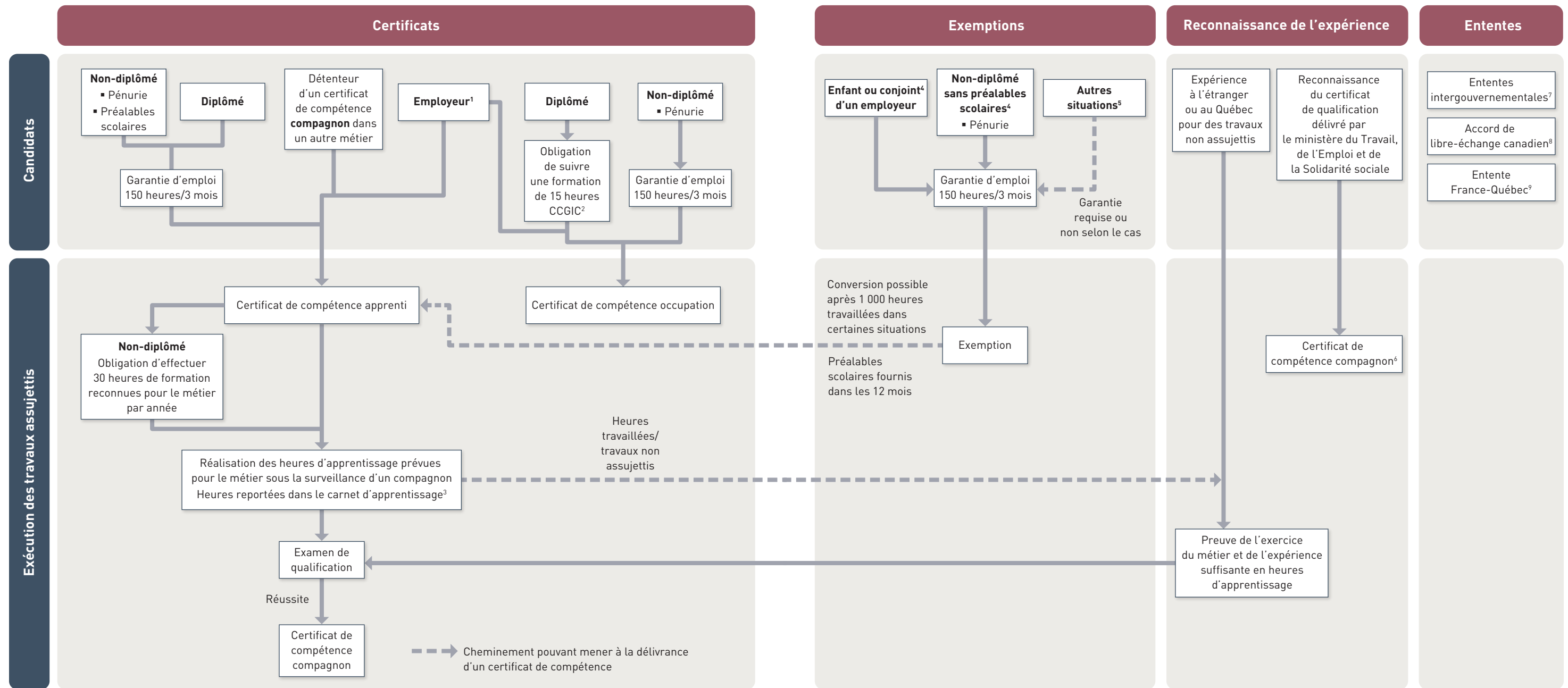
19 À cet égard, nos travaux démontrent que les moyens choisis par la CCQ pour y parvenir sont limités et perfectibles. Actuellement, le principal moyen de la CCQ pour s'assurer de la compétence des travailleurs de l'industrie de la construction est l'examen de qualification pour devenir un compagnon. Une fois que les travailleurs ont intégré l'industrie de la construction à titre de compagnons, ils n'ont, sauf exception, pas d'obligation de formation continue et leur compétence n'est pas réévaluée s'ils ont été inactifs depuis plus de cinq ans. En outre, des lacunes ont été observées dans l'administration des conditions d'admissibilité et de délivrance pour les certificats de compétence ainsi que dans celle des exemptions de l'obligation de détenir ceux-ci.

20 Nos travaux se sont articulés autour de trois axes, soit les conditions d'admissibilité et de délivrance pour les certificats de compétence et les exemptions, les activités de perfectionnement, ainsi que la reddition de comptes.

2.1 Conditions d'admissibilité et de délivrance pour les certificats de compétence et les exemptions

21 L'obtention d'un certificat de compétence apprenti, compagnon ou occupation, ou encore d'une exemption de l'obligation de détenir celui-ci est régie par différentes conditions, dont la plupart sont énoncées dans la réglementation (figure 3). La CCQ a la responsabilité de veiller au respect de ces conditions par le biais des processus et des contrôles qu'elle juge pertinents.

Figure 3 Conditions d'admissibilité et de délivrance pour les certificats de compétence et les exemptions



1. L'employeur, ou son représentant, doit être titulaire d'une licence RBQ et enregistré auprès de la CCQ.
 2. Le cours CCGIC correspond au cours de connaissance générale de l'industrie de la construction.
 3. Le carnet d'apprentissage accompagne le certificat de compétence d'un apprenti. Il contient notamment des renseignements sur les heures travaillées, les crédits de formation et les heures requises pour l'admission à l'examen de qualification.
 4. Ces exemptions sont des modalités administratives (voir la section Exemptions).
 5. Les autres situations comprennent notamment la démonstration par l'employeur que, sans les services du travailleur, il ne pourra convenablement faire exécuter un travail de construction particulier (voir l'annexe 2).

6. Afin d'obtenir un certificat de compétence compagnon, le candidat ayant un certificat de qualification délivré par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale doit détenir un diplôme reconnu et avoir effectué le nombre d'heures requis pour le métier. Dans le cas contraire, il devra passer l'examen de qualification ou être admis dans un contexte de pénurie. Cela est possible pour les certificats de qualification relatifs à trois métiers et à deux spécialités : électricien, frigoriste, tuyauteur, poseur d'appareils de chauffage et mécanicien d'ascenseur spécialisé en plateforme élévatrice.
 7. Le Québec a des ententes avec trois provinces : Ontario, Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve-et-Labrador.
 8. Cette entente vise à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre entre les provinces et les territoires du Canada. Un certificat de compétence compagnon ou occupation peut être délivré à un travailleur dont la compétence a été reconnue par une autre province ou un autre territoire pour un métier jugé équivalent.
 9. Un certificat de compétence apprenti ou compagnon peut être délivré dans le cadre de l'entente France-Québec sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Des exemptions peuvent également être délivrées, notamment lorsqu'un travailleur a une formation complémentaire à suivre (exemple : électricien).

Les candidats sans diplôme doivent toutefois avoir les préalables scolaires nécessaires à l'admission au programme d'études du métier visé, c'est-à-dire les cours obligatoires de 3^e ou de 4^e secondaire. De plus, ils devront effectuer 30 heures de formation par année.

En vertu de la réglementation, l'employeur ne peut faire exécuter des tâches sur un chantier par un apprenti que sous la surveillance d'un compagnon du même métier, ce qu'on appelle le « compagnonnage ».

- 22 Le certificat de compétence apprenti peut notamment être délivré à :
- une personne qui a obtenu un diplôme après la réussite d'un programme d'études reconnu par la CCQ dans le métier visé, généralement un DEP ;
 - une personne **sans diplôme** pour le métier visé lorsqu'il y a, par exemple, une pénurie de main-d'œuvre.
- 23 Par la suite, les détenteurs d'un certificat de compétence apprenti effectuent un apprentissage sous forme de **compagnonnage** avec un ou des travailleurs titulaires d'un certificat de compétence compagnon dans le même métier. Durant la durée du compagnonnage, les titulaires d'un certificat de compétence apprenti sont communément appelés des apprentis.
- 24 Le certificat de compétence compagnon peut notamment être délivré à :
- un apprenti ayant terminé ses périodes d'apprentissage et ayant réussi l'examen de qualification ;
 - une personne ayant prouvé son expérience, notamment par la réalisation de travaux non assujettis, et ayant réussi l'examen de qualification.
- 25 Le titulaire d'un certificat de compétence compagnon est souvent désigné comme un compagnon. Il peut accomplir les tâches de son métier sans supervision.
- 26 Le certificat de compétence occupation est délivré à des personnes pour des tâches réalisées sur un chantier qui n'exigent aucune formation initiale, comme un DEP, ni aucune période d'apprentissage. Il existe toutefois six occupations spécialisées qui requièrent généralement un DEP pour l'accès à l'industrie, soit les arpenteurs, les boute-feux-foreurs, les monteurs de lignes, les scaphandriers, les soudeurs et les soudeurs à haute pression.

Certificats de compétence

27 Nos travaux se sont concentrés sur les processus et les voies d'accès à l'industrie qui présentaient un niveau de risque plus élevé en fonction des conditions d'admissibilité et de délivrance ainsi que des contrôles en place. À ce titre, nous avons analysé plus attentivement les processus mis en place lorsque les candidats ont une obligation de formation et qu'ils sont admis à l'examen de qualification sur la base d'une reconnaissance de leur expérience. Ce choix a été fait à la suite de travaux préliminaires incluant l'examen de dossiers de candidats détenant un DEP. Après l'analyse de ceux-ci, peu de risques ont été recensés puisque les contrôles en place sont majoritairement informatisés et qu'il existe peu d'exceptions ou d'analyses manuelles relativement aux heures inscrites dans les rapports mensuels des employeurs et à la vérification des diplômes.

Obligation de formation

28 Le *Règlement sur la délivrance des certificats de compétence* prévoit sept situations où un candidat peut obtenir un certificat de compétence apprenti sans détenir préalablement un diplôme pour le métier qu'il désire exercer. Toutefois, les apprentis dans une telle situation doivent, depuis 2013, suivre un minimum de **30 heures de formation** chaque année afin de pouvoir renouveler leur certificat de compétence, et ce, jusqu'à la réussite de l'examen de qualification pour devenir un compagnon. Voici les situations réglementaires exigeant une formation de 30 heures annuellement :

- candidat admis après avoir effectué 1000 heures de travail dans un métier grâce à certaines exemptions (voir la section des exemptions) ;
- candidat admis lors d'une pénurie de main-d'œuvre ;
- candidate admise sur la base des mesures d'accès à l'industrie de la construction pour les femmes ;
- candidat admis sur la base des mesures d'accès à l'industrie de la construction pour les résidents du Nunavik (mesures d'accès appliquées du 10 mars 2016 au 30 juin 2017) ;
- candidat admis en tant qu'employeur ou représentant désigné d'un employeur, pour une entreprise devant détenir une licence délivrée par la Régie du bâtiment du Québec et être enregistrée à la CCQ ;
- candidat dont le certificat de compétence compagnon est limité à l'exercice d'une spécialité ou de tâches d'un métier et voulant poursuivre l'apprentissage de son métier ;
- candidat qui est compagnon et qui souhaite entreprendre l'apprentissage d'un autre métier.

En 1994, cette exigence était de 150 heures de formation pour les candidats admis lors d'une pénurie de main-d'œuvre.

29 De plus, selon la réglementation, l'enfant d'un employeur (voir l'annexe 2) qui bénéficie d'une exemption de l'obligation de détenir un certificat de compétence doit suivre un minimum de 150 heures annuellement dans un programme d'études relatif au métier visé jusqu'à ce qu'il ait accumulé le nombre total d'heures de formation prévues pour ce programme, et ce, afin de pouvoir renouveler son exemption au-delà de la première année de travail.

30 Afin de voir au respect de l'obligation de formation, la CCQ effectue un suivi. Elle transmet annuellement aux apprentis concernés l'information à ce sujet par les moyens de communication suivants :

- trois lettres, dont un avis de rappel et un avis de non-inscription aux formations (échéance, offre de formation, etc.) ;
- un avis officiel quatre mois avant l'échéance du certificat de compétence les avisant qu'ils ne pourront pas le renouveler en cas de non-respect de l'obligation d'effectuer les heures de formation nécessaires.

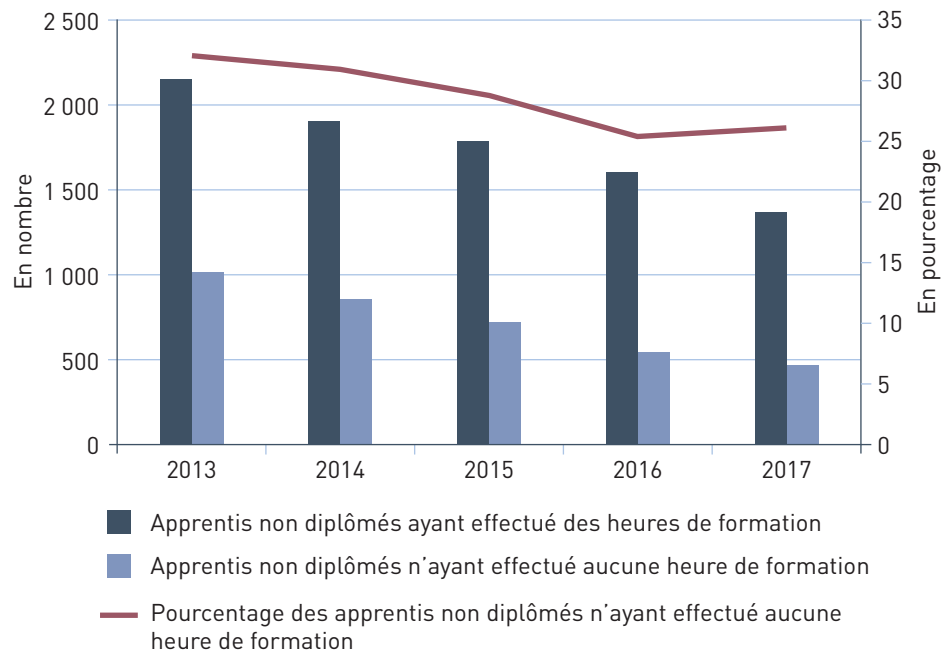
31 En 2016, la CCQ a dénombré 6 364 apprentis qui devaient respecter l'obligation de formation. De ce nombre, 1 461 (23 %) n'ont pas obtenu le renouvellement de leur certificat de compétence puisqu'ils n'avaient pas respecté cette obligation. En 2017, la CCQ en a dénombré 4 869, dont 1 122 (23 %) qui n'ont pas obtenu le renouvellement de leur certificat pour la même raison. Toutefois, des dispenses de formation peuvent être accordées aux travailleurs, notamment en cas de maladie.

32 Il est à noter que, selon la réglementation, lorsque le certificat de compétence d'un apprenti n'est pas renouvelé par la CCQ, notamment parce qu'il n'avait pas respecté l'obligation de formation, l'apprenti peut, s'il a effectué 35 % des heures d'apprentissage exigées pour être admis à l'examen de son métier, obtenir un renouvellement de son certificat de compétence. À titre d'exemple, un apprenti dont le métier exige 6 000 heures d'apprentissage peut se prévaloir de cette disposition réglementaire à partir du moment où il a effectué 2 100 heures d'apprentissage. Par la suite, bien qu'il soit encore soumis à l'obligation de formation, l'apprenti peut bénéficier de nouveau de cette disposition réglementaire jusqu'à ce qu'il ait terminé son apprentissage total de 6 000 heures et ne pas effectuer de formation.

33 Bien que la CCQ effectue un suivi afin de veiller au respect de l'obligation de formation, celui-ci est déficient et n'est pas appliqué à tous les apprentis soumis à cette obligation.

34 Pour être admis à l'examen de qualification, la réalisation des heures d'apprentissage est un préalable. Les heures de formation exigées par la réglementation, quant à elles, ne sont pas un préalable pour passer l'examen de qualification, mais le sont pour renouveler le certificat de compétence apprenti. Comme il est illustré dans la figure 4, au cours des cinq dernières années, des apprentis ne détenant pas de diplôme se sont présentés à un examen de qualification pour devenir un compagnon sans avoir effectué une heure de formation.

Figure 4 Apprentis non diplômés qui se sont présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon



35 En 2016, 546 (25 %) des 2 150 apprentis ne détenant pas de diplôme pour le métier qu'ils exercent se sont présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon alors qu'ils n'avaient effectué aucune heure de formation. En 2017, ce taux était de 26 % et représentait 483 apprentis sur un total de 1 850.

36 Parmi les apprentis n'ayant effectué aucune heure de formation et s'étant présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon en 2016, nous avons sélectionné 15 dossiers afin de mieux comprendre les causes qui expliquent le non-respect de l'obligation de formation lors du renouvellement du certificat. Sur ces 15 dossiers, 14 concernaient des apprentis n'ayant effectué aucune heure de formation alors qu'ils en avaient l'obligation.

37 Pour 6 des 14 dossiers analysés, nous avons relevé que le suivi effectué par la CCQ n'est pas appliqué suffisamment tôt. La CCQ ne commence à contrôler la majorité des apprentis concernés qu'au terme de la deuxième année de leur certificat. Or, l'obligation d'effectuer 30 heures de formation est en vigueur dès la première année. Par conséquent, durant la première année, le certificat apprenti peut être renouvelé sans que les apprentis aient effectué les heures de formation obligatoires. De plus, pour certains métiers, l'atteinte du seuil de 35 % des heures d'apprentissage peut se faire durant la deuxième année. Une fois ce seuil atteint, le certificat ne sera pas renouvelé en cas d'absence de formation, mais l'apprenti pourra invoquer la réglementation chaque année afin de revenir dans l'industrie. Parmi les 6 dossiers analysés, 5 apprentis ont bénéficié de cette possibilité prévue dans la réglementation, dont 4 dès la deuxième année du renouvellement de leur certificat, et ils ont terminé leur apprentissage sans avoir effectué d'heures de formation.

38 Quant aux huit autres dossiers concernant des apprentis n'ayant effectué aucune heure de formation, la CCQ a décidé de ne pas appliquer l'obligation de formation à leur situation pour les cas suivants, contrairement à ce qui est prévu dans la réglementation :

- apprentis ayant été admis sur la base qu'ils sont des employeurs ou les représentants désignés d'un employeur ;
- apprentis qui sont compagnons ayant entrepris l'apprentissage d'un autre métier ;
- apprentis dont le certificat de compétence compagnon est limité à l'exercice d'une spécialité ou de tâches d'un métier et voulant poursuivre l'apprentissage de leur métier ;
- enfants d'employeurs qui bénéficient d'une exemption de l'obligation de détenir un certificat de compétence, malgré l'obligation de formation de 150 heures prévue dans le règlement.

39 De plus, la CCQ ne détient pas d'information de gestion qui pourrait lui permettre d'avoir un portrait de la situation. Pourtant, afin d'assurer une application juste de l'obligation de formation, la CCQ aurait tout intérêt à détenir une information de qualité. Or, elle ne connaît pas :

- le nombre d'heures de formation obligatoires effectuées par les apprentis lorsqu'ils se présentent à l'examen de qualification pour devenir un compagnon ;
- le nombre d'apprentis soumis à l'obligation de formation se présentant à l'examen de qualification pour devenir un compagnon sans l'avoir respectée et les causes de ce non-respect ;
- le nombre d'apprentis soumis à l'obligation de formation ayant terminé leur période d'apprentissage et étant toujours actifs comme apprentis un an plus tard. (Ceux-ci peuvent toujours être apprentis bien qu'ils aient terminé leur apprentissage, et ce, notamment parce qu'ils ont échoué à l'examen de qualification pour devenir un compagnon.)

40 Cette absence d'information et d'analyses limite la capacité de la CCQ dans ses décisions concernant l'amélioration de son processus de suivi et le respect de la réglementation.

Reconnaissance de l'expérience

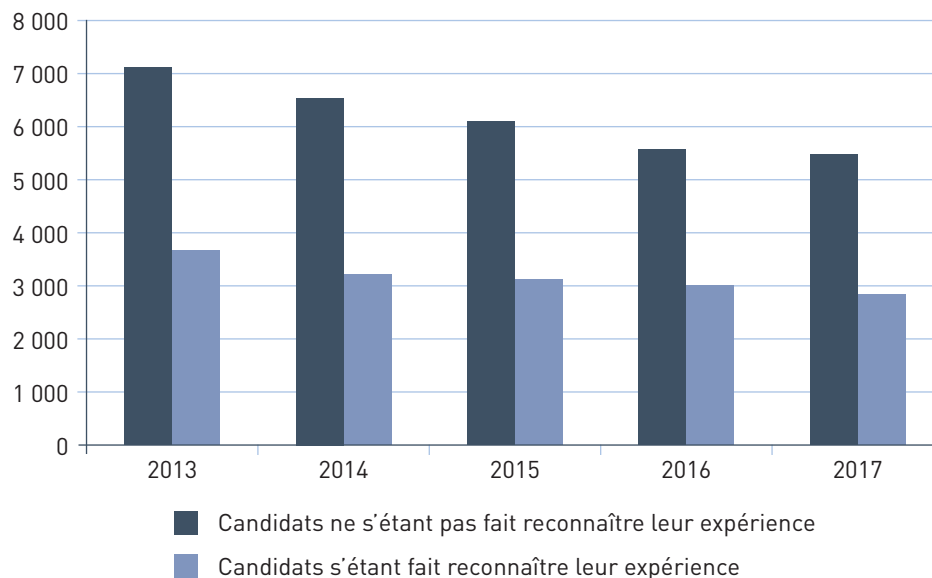
41 Une autre voie d'accès à l'industrie de la construction est l'admission à l'examen de qualification pour devenir un compagnon sur la base d'une reconnaissance de l'expérience de travail.

42 Les candidats qui choisissent de faire reconnaître leur expérience de travail peuvent avoir acquis celle-ci en partie ou en totalité lors de l'exercice d'un métier ou d'une spécialité dans un secteur non assujéti à la loi R-20 ou encore sur des chantiers à l'extérieur du Québec. Ces candidats peuvent avoir acquis cette expérience à titre de travailleurs salariés d'une entreprise, de travailleurs autonomes ou d'employeurs et ne pas avoir été nécessairement apprentis. Ils doivent alors prouver les heures de travail qu'ils ont effectuées à cet égard.

43 Ils peuvent également avoir acquis une partie de leur expérience dans un secteur assujéti à la loi R-20 et avoir effectué des heures de formation. Lorsque les candidats ont accumulé les heures d'apprentissage requises pour le métier visé, la CCQ permet à ces derniers de s'inscrire à l'examen de qualification pour devenir un compagnon.

44 Au cours des cinq dernières années, de 33,0 à 35,1 % des candidats qui se sont présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon se sont fait reconnaître leur expérience (figure 5).

Figure 5 Candidats qui se sont présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon



45 Afin de prouver les heures de travail effectuées dans un secteur non assujéti à la loi R-20 ou sur des chantiers à l'extérieur du Québec, la CCQ demande aux candidats de lui fournir des pièces justificatives, notamment :

- une lettre d'un employeur décrivant les tâches ainsi que le nombre d'heures effectuées pour chacune des années visées par la demande ;
- les preuves de la rémunération reçue, telles qu'une copie des talons de paie ou des relevés d'impôt provinciaux ou fédéraux ;
- pour les candidats qui sont des employeurs ou des travailleurs autonomes, les déclarations de revenus pour les années visées par la demande de reconnaissance et les avis de cotisation délivrés par Revenu Québec et l'Agence du revenu du Canada pour chacune de ces déclarations.

46 Pour 19 des 25 demandes de reconnaissance d'expérience que nous avons examinées, les analyses effectuées et l'information consignée par la CCQ ne permettent pas d'obtenir l'assurance que le nombre d'heures reconnues a réellement été exécuté par les travailleurs.

47 Nous avons sélectionné 25 demandes déposées par des candidats qui se sont présentés à l'examen de qualification pour devenir un compagnon sur la base d'une reconnaissance de leur expérience entre janvier 2016 et juin 2017 et l'ayant réussi (19 dossiers de travailleurs salariés et 6 dossiers d'employeurs). Parmi ces dossiers, 20 (80 %) concernaient des candidats qui avaient plus de 1 000 heures d'expérience devant être reconnues par la CCQ.

48 Les analyses de dossiers relativement aux demandes présentées par les travailleurs salariés ne sont pas suffisamment documentées. Par conséquent, il est difficile de s'assurer qu'il existe une cohérence ou une uniformité dans le traitement des demandes.

49 Pour 14 des 19 demandes de reconnaissance d'expérience présentées par des travailleurs salariés, nous avons relevé les 2 situations suivantes :

- Lorsque des relevés d'impôt provinciaux ou fédéraux lui sont fournis comme pièces justificatives, soit pour 12 demandes, la CCQ nous a précisé qu'elle faisait une estimation du taux horaire en prenant le revenu annuel indiqué dans les relevés et en le divisant par les heures déclarées dans la lettre de l'employeur. Elle évalue alors la plausibilité de ce taux horaire estimé en le comparant avec celui des conventions collectives et elle accepte, ou non, le nombre d'heures déclarées par l'employeur. Par contre, la CCQ n'a aucune certitude que le travailleur a été payé au taux de la convention collective plutôt qu'à un autre taux (qui lui est inconnu). Ainsi, elle ne peut s'assurer que les heures déclarées par l'employeur sont exactes. Puisqu'il n'y avait aucune documentation dans les demandes analysées, nous avons effectué une analyse de raisonnabilité et nous avons noté qu'il y avait parfois des différences importantes entre les taux horaires estimés d'une année à l'autre pour le même employeur. À titre d'exemple, pour un salarié voulant se faire reconnaître 1296 heures réparties sur 4 ans, nous avons calculé un taux horaire passant de 53,93 dollars pour la première année concernée par la demande à 78,81 dollars pour la dernière année, alors que les taux horaires de la convention collective se situaient entre 25,99 et 39,16 dollars pour cette période. L'exercice de plausibilité du taux n'est donc pas concluant et aucune explication n'est documentée en ce sens.
- Pour 7 demandes concernées, la CCQ a obtenu des talons ou des registres de paie. Dans 2 cas, les pièces démontraient un nombre d'heures inférieur à celui requis par le règlement (de 1 136 heures et de 132 heures). Pourtant, les candidats ont été admis à l'examen de qualification pour devenir un compagnon et il n'est pas possible, à l'analyse du dossier, d'en comprendre les raisons. Sur la base des pièces justificatives présentes dans le dossier, ces candidats auraient dû être refusés ou la CCQ aurait dû demander des pièces supplémentaires afin de clarifier l'information obtenue.

50 La méthode et les pièces justificatives pour reconnaître l'expérience des candidats qui sont des employeurs ou des travailleurs autonomes sont différentes de celles pour les travailleurs salariés. La CCQ utilise le revenu brut de l'entreprise du candidat et le divise par un des deux taux suivants : le taux horaire de la convention collective du métier ou, dans certains cas, le taux de facturation utilisé par le demandeur. Le résultat obtenu est considéré comme le nombre d'heures reconnues au candidat jusqu'à un maximum de 2000 heures par année.

51 La CCQ a utilisé le taux horaire de la convention collective dans cinq des six demandes analysées. Cette méthode tend à surestimer le nombre d'heures reconnues aux candidats ayant présenté ces demandes, puisque le revenu brut d'une entreprise inclut notamment le coût des matériaux, le profit et d'autres dépenses. Il n'est donc pas possible de conclure, avec cette méthode, que le candidat a vraiment travaillé ce nombre d'heures. Une méthode de calcul plus précise permettrait d'obtenir un niveau d'assurance plus élevé que les candidats admis à l'examen de qualification pour devenir un compagnon ont bien effectué le nombre d'heures requis par la réglementation.

Exemptions

52 Le *Règlement sur la délivrance des certificats de compétence* prévoit huit situations où une personne peut demander d'être exemptée de l'obligation de détenir un certificat de compétence (voir l'annexe 2 pour la définition de chacune) :

- apprentissage à l'extérieur du Québec ;
- enfant d'un employeur ;
- indisponibilité de la main-d'œuvre ;
- nouvel assujettissement ;
- personne indispensable ;
- programme d'échange ;
- qualification à l'extérieur du Québec ou entente intergouvernementale ;
- travailleur occasionnel.

53 Une exemption de l'obligation de détenir un certificat de compétence est valable pour une durée d'au plus 12 mois et ne peut être renouvelée, sauf :

- dans le cas d'une exemption pour indisponibilité de la main-d'œuvre, lorsque l'employeur démontre qu'aucun titulaire d'un certificat de compétence n'est disponible, qu'il a respecté la garantie d'emploi de la demande d'exemption précédente et qu'il garantit de nouveau à la personne concernée un emploi pour 150 heures ;
- dans le cas d'une exemption pour l'enfant d'un employeur, lorsque certaines conditions sont remplies, notamment si l'apprenti est inscrit à un programme de formation pour son métier.

54 La CCQ applique trois types d'exemptions de l'obligation de détenir un certificat de compétence qui sont non conformes à la réglementation. De plus, même lorsque le type d'exemption était réglementaire, pour 10 des 18 demandes d'exemption analysées, la CCQ n'a pas respecté la justification ou la documentation exigée par la réglementation.

55 La CCQ applique trois types d'exemptions de l'obligation de détenir un certificat de compétence qui ne sont pas prévues dans la réglementation, communément appelées « **modalités administratives** ». Nous avons sélectionné et analysé 25 demandes d'exemption présentées par les employeurs ayant un besoin de main-d'œuvre entre janvier 2016 et juin 2017. Parmi ces demandes, 7 ont été accordées selon une des modalités administratives suivantes.

Modalité pour les personnes sans préalables scolaires

Depuis juin 2001, en raison de nombreuses pénuries de main-d'œuvre, la CCQ a commencé à délivrer une exemption de l'obligation de détenir un certificat de compétence apprenti aux personnes sans les préalables scolaires en lien avec le métier. Au cours de 2017, la CCQ a délivré 1949 nouvelles exemptions et 298 renouvellements de ce type.

Modalité pour les personnes exerçant des tâches spécifiques

La CCQ a décidé de délivrer une exemption lorsqu'un employeur doit faire effectuer des tâches pour lesquelles peu de travailleurs sont disponibles ou formés, puisqu'il s'agit de tâches restreintes ou nouvelles. La CCQ a établi une liste de tâches spécifiques pour lesquelles les employeurs peuvent demander une exemption de ce type. Il s'agit notamment d'une exemption pour opérer un camion aspirant à haute pression, poser des armoires et des articles préfabriqués. Selon les données de la CCQ, en 2017, il y a eu 429 nouvelles exemptions et 1 279 renouvellements en vertu de cette modalité administrative. La CCQ ne sait pas depuis combien d'années cette modalité existe.

Modalité pour les conjoints d'employeurs

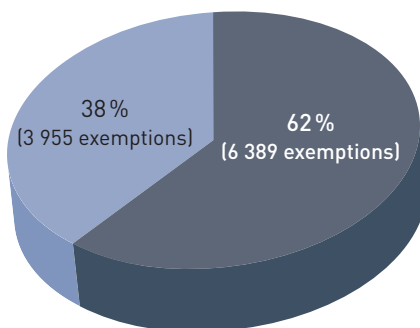
Depuis au moins 1993-1994, la CCQ accepte d'exempter les conjoints des employeurs de l'obligation de détenir un certificat de compétence, alors que cela n'est pas prévu dans le règlement. En 2017, 1 580 nouvelles exemptions et 2 342 renouvellements pour les enfants ou les conjoints d'employeurs ont été délivrés. Il n'est pas possible de distinguer les uns des autres, car la CCQ ne les comptabilise pas distinctement.

Une modalité administrative est une exemption non prévue dans le règlement issue d'une décision prise par la CCQ en raison du contexte économique ou pour répondre aux besoins des employeurs devant effectuer des travaux particuliers.

Une personne sans préalables scolaires est une personne qui n'a pas fait les cours obligatoires de 3^e ou de 4^e secondaire et qui ne satisfait donc pas aux conditions d'admission du programme d'études conduisant à un diplôme se rapportant au métier visé.

56 Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017, la CCQ a délivré 5 473 nouvelles exemptions et 4 871 renouvellements; un certain nombre de ceux-ci sont prévus dans le règlement et d'autres sont délivrés par le biais de modalités administratives. Ces dernières sont importantes car, en 2017, seulement pour les modalités administratives relatives aux personnes sans préalables scolaires et à celles exerçant des tâches spécifiques, le nombre d'exemptions délivrées et renouvelées s'est élevé à 3 955, qui ont représenté 38 % du total des exemptions (figure 6).

Figure 6 Répartition des exemptions en 2017



■ Exemptions en fonction de la réglementation

■ Exemptions en fonction des modalités administratives¹

1. Les données relatives aux exemptions en fonction des modalités administratives excluent le nombre d'exemptions délivrées et renouvelées pour les conjoints d'employeurs. Ces dernières sont présentées avec les exemptions en fonction de la réglementation puisque la CCQ ne les comptabilise pas distinctement.

Source : CCQ.

57 Puisque les exemptions accordées en fonction des modalités administratives sont en sus de ce qui est permis par la réglementation, elles ne font pas l'objet d'une approbation par le gouvernement au même titre que les autres exemptions. Il n'est alors pas certain que tous les employeurs et employés concernés soient au courant de l'existence des modalités administratives appliquées par la CCQ, ce qui ne favorise ni la transparence ni un traitement équitable.

58 Parmi les 25 demandes d'exemption analysées, 18 concernaient des exemptions réglementaires. Parmi ces 18 demandes, 10 contenaient au moins une lacune.

59 Dans les neuf demandes d'exemption pour une personne indispensable analysées, la justification ne correspondait pas à la définition énoncée dans le règlement. Pour ce type d'exemption, le règlement stipule qu'un employeur doit démontrer que, sans les services de cette personne, il ne pourra convenablement faire exécuter un travail de construction particulier. Or, la CCQ ne demande pas aux employeurs de procéder à cette démonstration. Le principal critère utilisé par la CCQ dans un tel cas repose sur la durée des travaux, qui doit être restreinte. Par ailleurs, pour une demande d'exemption pour indisponibilité de la main-d'œuvre, c'est-à-dire dans les cas où l'employeur ne trouvait aucun salarié ayant un certificat de compétence pour effectuer les travaux requis, dans les six demandes analysées, la garantie d'emploi était absente alors qu'elle est exigée par le règlement.

Renouvellement des certificats de compétence compagnon

60 La réglementation prévoit qu'un certificat de compétence compagnon est renouvelé lorsque son détenteur a, au cours des 14 mois précédents, effectué des travaux assujettis à la loi R-20. Ainsi, une seule heure de travail est suffisante pour répondre à la réglementation, ce qu'exige la CCQ.

61 Par ailleurs, la réglementation prévoit l'annulation de ce type de certificat si son détenteur n'a pas travaillé dans l'industrie de la construction assujettie à la loi R-20 pendant cinq années consécutives. De plus, elle prévoit, depuis 1987, la réévaluation de la compétence des compagnons inactifs depuis plus de cinq ans lorsqu'ils souhaitent effectuer de nouveau des tâches assujetties à la loi R-20. La CCQ reconnaît que la réévaluation de la qualification devrait permettre de déterminer notamment si la personne est toujours en mesure d'exercer son métier avec compétence.

62 La CCQ n'a pas mis en place de processus permettant de repérer les compagnons inactifs depuis plus de cinq ans et, par conséquent, elle ne les réévalue pas lorsqu'ils souhaitent reprendre leurs activités.

63 Lorsqu'un compagnon est inactif et qu'il demande un renouvellement de son certificat de compétence, la CCQ n'est pas en mesure de savoir s'il a été inactif pendant un an ou depuis plus de cinq ans. Par conséquent, elle considère tous les compagnons inactifs comme s'ils n'avaient pas effectué une heure de travail assujettie durant les 14 derniers mois. Ceux-ci doivent présenter une demande et payer des frais de 100 dollars afin d'obtenir le renouvellement de leur certificat de compétence.

64 De ce fait, la CCQ n'applique pas le volet de la réglementation lui permettant de soumettre les compagnons inactifs depuis plus de cinq ans à un examen d'évaluation de la compétence et d'exiger, au besoin, une formation complémentaire.

Recommandations

65 Les recommandations suivantes s'adressent à la Commission.

- 1** S'assurer d'appliquer l'obligation de formation à tous les apprentis soumis et renforcer son suivi à cet égard.
- 2** Prendre les mesures nécessaires afin que les méthodes d'analyse et de calcul des heures reconnues relativement aux demandes de reconnaissance d'expérience permettent d'augmenter le niveau d'assurance que ces heures ont réellement été effectuées.
- 3** S'assurer que la délivrance d'exemptions de l'obligation de détenir un certificat de compétence est conforme à la réglementation et que la décision est adéquatement justifiée.
- 4** Mettre en place les actions prévues dans le règlement pour les compagnons inactifs depuis plus de cinq ans.

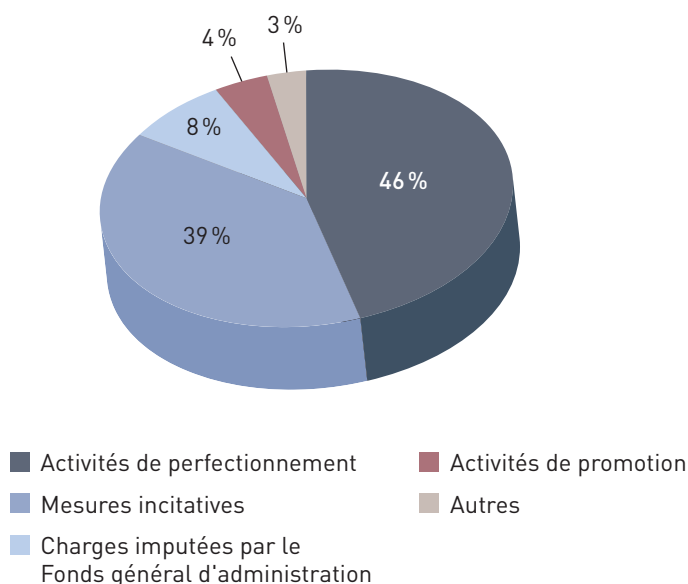
2.2 Activités de perfectionnement

66 Sauf exception, les travailleurs de l'industrie de la construction n'ont pas d'obligation de formation continue. Cependant, grâce au Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction, des activités de perfectionnement sont financées afin d'améliorer la compétence des travailleurs.

67 Au 31 décembre 2017, l'avoir du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction était de 203 millions de dollars (annexe 3). L'objectif actuel est de maintenir un solde de l'avoir du fonds à 75 millions. Depuis 2015, la contribution des employeurs est passée de 0,20 à 0,15 dollar, et ce, pour une période de cinq années. La figure 7 présente un portrait des principales dépenses du fonds. Les deux catégories de dépenses les plus importantes sont les activités de perfectionnement (46 % ou 22,4 millions) et les **mesures incitatives** (39 % ou 19,0 millions). De 2015 à 2017, les dépenses pour les activités de perfectionnement sont passées de 21,9 à 22,4 millions, tandis que celles pour les mesures incitatives sont passées de 20,7 à 19,0 millions. Dans le cadre de nos travaux, nous nous sommes concentrés principalement sur les tendances concernant les mesures incitatives.

Les mesures incitatives constituent un soutien financier offert aux travailleurs admissibles suivant une activité de perfectionnement financée par le Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction. Elles incluent notamment les frais d'inscription, d'hébergement et de transport.

Figure 7 Répartition des dépenses du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction en 2017



Source : CCQ.

68 Cinq types d'activités de perfectionnement peuvent être financés par le fonds, soit :

- des formations préparatoires à la formation professionnelle (préalables scolaires exigés pour l'accès à un programme d'études, tel un DEP, ou activités d'alphabétisation) ;
- des formations professionnelles en lien avec le métier ou l'occupation ;
- des activités professionnelles (séminaires, formations offertes par des manufacturiers, etc.) ;
- de la formation aux formateurs ;
- de la formation pour une relève en gestion.

69 Les activités de perfectionnement financées par le fonds sont planifiées par la CCQ. Celles-ci doivent être offertes par un fournisseur de services reconnu, comme les centres de formation professionnelle du réseau de l'éducation. Elles sont offertes dans 11 régions du Québec. Chaque année, la CCQ propose une offre de formation. Du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2017, 573 formations différentes ont été réalisées par la CCQ pour un total de 2 238 groupes. Ces formations visent à répondre principalement à trois catégories de clientèle (tableau 1).

Tableau 1 Répartition des groupes pour les activités de perfectionnement par catégories de clientèle pour l'année scolaire 2016-2017

	Nombre de groupes	Pourcentage
Titulaires d'un certificat de compétence apprenti (non diplômés) ou occupation soumis à une obligation de formation ¹	570	25,5
Travailleurs de l'industrie désirant suivre une activité de perfectionnement volontaire	1 205	53,8
Travailleurs ayant suivi une formation à la demande de leur employeur pour répondre à des besoins spécifiques de formation en entreprise	463	20,7
Total	2 238	100,0

1. Ces groupes peuvent inclure des travailleurs n'étant pas soumis à une obligation de formation.
Source : CCQ.

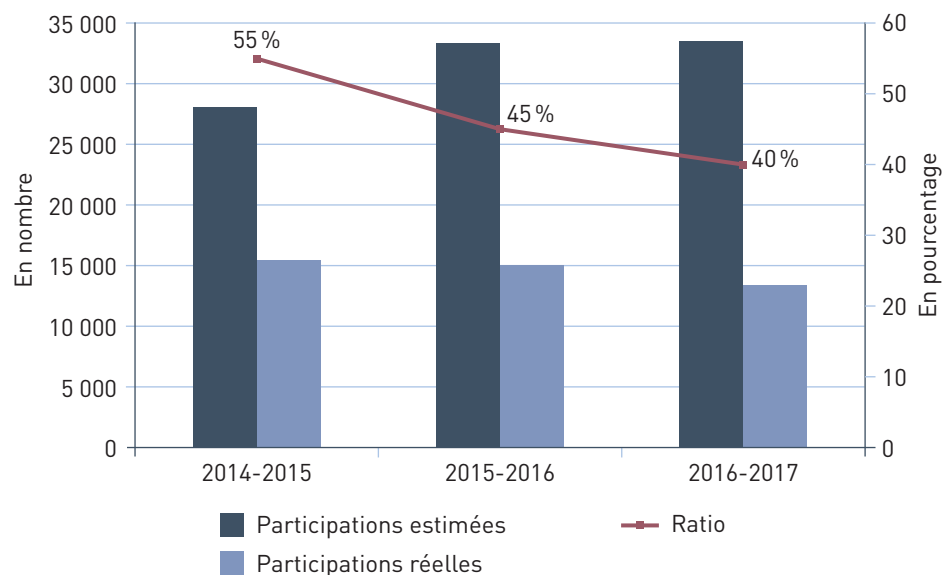
70 Dans le cadre de nos travaux, nous avons analysé uniquement le processus d'estimation des besoins pour les activités de perfectionnement volontaires puisque celles-ci représentent la majorité des groupes réalisés. Il débute près de deux ans avant la tenue des activités de perfectionnement (annexe 4). La CCQ utilise cette estimation des besoins pour planifier son offre de formation à travers le Québec, l'objectif étant d'offrir des activités de perfectionnement diversifiées répondant aux attentes, aux exigences et aux aspirations de la main-d'œuvre et des entreprises.

71 Par la suite, la promotion des activités de perfectionnement offertes est réalisée à la fois par la CCQ, les associations patronales et les associations syndicales. Lorsque le processus de formation est terminé, c'est-à-dire lorsque les formations ont eu lieu, des données sont disponibles sur le ratio de la participation réelle aux formations par rapport à l'estimation des besoins pour les activités de perfectionnement volontaires.

72 Malgré une baisse de la participation aux activités de perfectionnement et une augmentation du coût moyen par participation pour les mesures incitatives, la CCQ ne fait pas d'analyse suffisante lui permettant d'en déterminer les causes et ainsi de pouvoir ajuster ses interventions.

73 Depuis trois ans, le ratio de la participation réelle aux formations volontaires par rapport à l'estimation des besoins des activités de perfectionnement volontaires diminue (figure 8). Pour l'année scolaire 2016-2017, 40 % des besoins pour des activités de perfectionnement volontaires se sont concrétisés, comparativement à 55 % en 2014-2015.

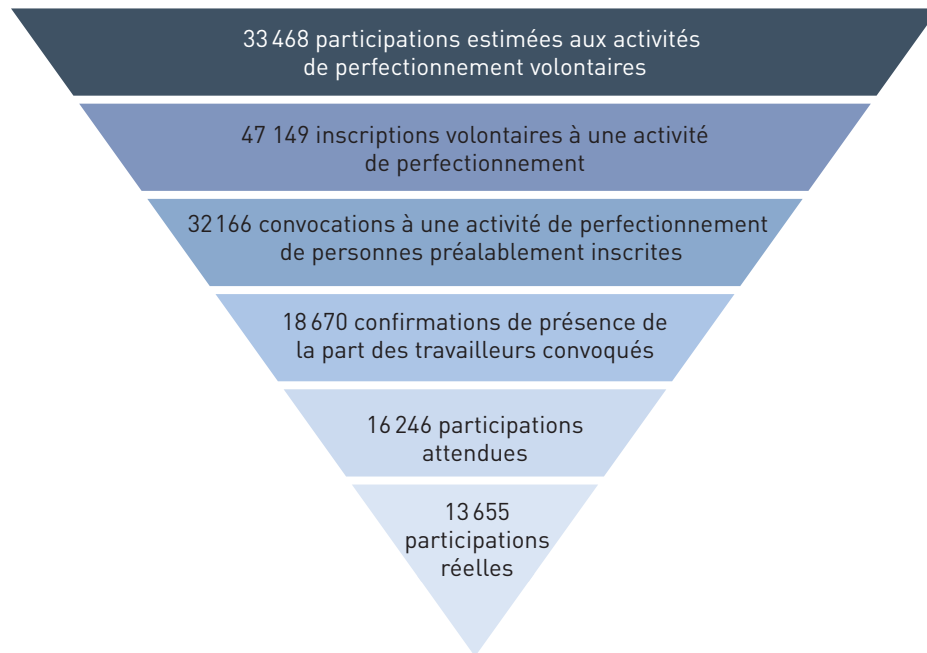
Figure 8 Participation réelle par rapport à l'estimation des besoins



74 En plus de diminuer, le ratio de la participation réelle par rapport à l'estimation des besoins pour les activités de perfectionnement volontaires varie grandement d'un métier à l'autre ; pour l'ensemble du Québec, il était de 9 % pour les ferblantiers, de 29 % pour les tuyauteurs et de 45 % pour les charpentiers-menuisiers en 2016-2017.

75 Le bilan des activités de perfectionnement, préparé par la CCQ, fait notamment état de la gestion des inscriptions et des participations aux activités de perfectionnement volontaires. Or, à chacune des principales étapes du processus, des écarts sont observés et mériteraient d'être analysés (figure 9).

Figure 9 Nombre d'inscriptions et de participations aux activités de perfectionnement volontaires en 2016-2017¹



1. Les 33 468 participations estimées ne tiennent pas compte des travailleurs qui ne sont pas soumis à une obligation de formation, mais qui ont suivi une activité de perfectionnement destinée aux personnes soumises à cette obligation. Par contre, les autres données de la figure incluent ces participations.

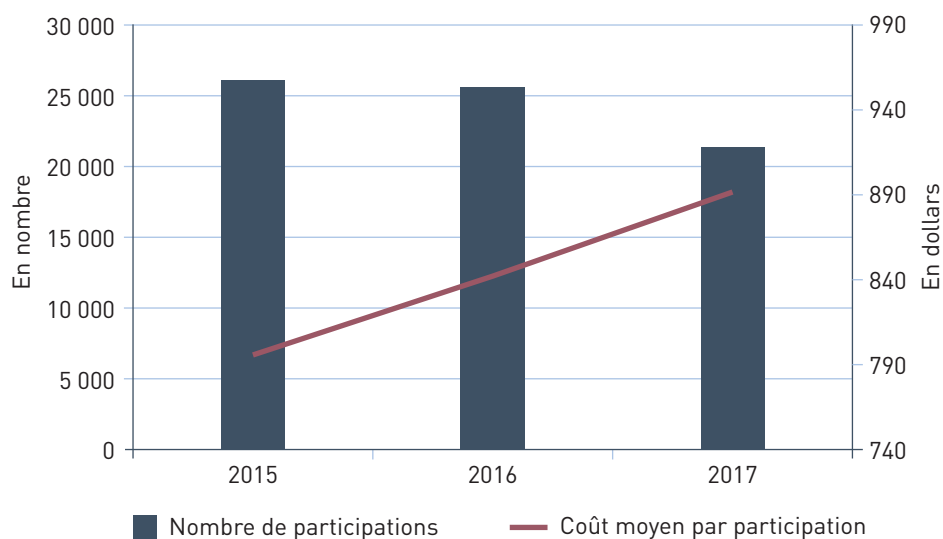
Source : CCQ.

76 Pour permettre la réalisation des groupes, la CCQ transfère les personnes inscrites entre ceux-ci afin d'atteindre un nombre minimal de participants pour tenir l'activité de perfectionnement. Cela entraîne un nombre élevé de transactions effectuées manuellement par les conseillers de la CCQ. Selon les données de la CCQ, en 2016-2017, 49 059 transferts ont été réalisés pour les activités de perfectionnement volontaires, soit 3,59 transferts par participation.

77 Le processus d'estimation des besoins pour les activités de perfectionnement volontaires, géré par la CCQ, le CFPIC et ses sous-comités, est bien structuré. Toutefois, il existe un écart important entre l'estimation des besoins et la participation réelle. Or, la CCQ n'a fourni aucune documentation appuyant le ratio de la participation réelle par rapport à l'estimation des besoins. De plus, elle ne procède pas à des analyses distinguant l'effet des facteurs conjoncturels par rapport à d'autres facteurs sur lesquels elle peut exercer une influence, dont l'amélioration de ses processus ou la justesse de ses estimations.

78 Par ailleurs, la participation à l'ensemble des types d'activités de perfectionnement a diminué depuis trois ans. En effet, le nombre de participations était de 26 111 en 2015 alors qu'il a été de 21 357 en 2017, soit une diminution de 18 %. Or, durant cette même période, le coût moyen par participation pour les mesures incitatives a augmenté de 12 %, passant de 796 dollars en 2015 à 891 dollars en 2017 (figure 10).

Figure 10 Nombre de participations et coût moyen par participation pour les mesures incitatives



79 Nos travaux démontrent que :

- le nombre moyen de nuitées payées par participation à une formation ne cesse d'augmenter et est passé de 2,73 nuitées en 2015 à 3,39 nuitées en 2017, soit une augmentation de 24,2 % ;
- le nombre moyen de kilomètres payés par participation à une formation est passé de 462 à 507 pour la même période, ce qui représente plus de 10 millions de kilomètres pour 2017 et plus de 12 millions pour 2015 et 2016 qui ont été remboursés à la clientèle.

80 Des raisons peuvent expliquer les déplacements des travailleurs pour des activités de perfectionnement, comme la disponibilité des équipements et les infrastructures. Par contre, l'emplacement des activités de perfectionnement est demeuré similaire entre 2015 et 2017, soit majoritairement dans les grands centres urbains de Montréal et de Québec (entre 79 et 82%). La CCQ n'a pas d'analyse globale sur l'augmentation des dépenses liées aux déplacements des salariés. Elle ne fait pas de comparatif entre le lieu des formations planifiées et celui où elles se déroulent finalement. Elle ne donne pas non plus de détails sur les raisons expliquant qu'une formation planifiée dans la région du domicile du travailleur a finalement eu lieu à l'extérieur, ainsi que sur les coûts supplémentaires que cela engendre. Ce type d'analyses permettrait de quantifier les cas où les déplacements sont dus à la disponibilité des équipements et ceux s'expliquant par d'autres raisons, telles que des contraintes pour déplacer un formateur. À défaut d'effectuer une analyse globale, il est difficile de prendre les moyens afin de minimiser les coûts des mesures incitatives.

Recommandation

81 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

5 Analyser les causes de la baisse de participation aux activités de perfectionnement et de l'augmentation du coût moyen des mesures incitatives afin, s'il y a lieu, d'ajuster ses interventions.

2.3 Reddition de comptes

82 La reddition de comptes d'une organisation permet de démontrer notamment l'adéquation entre la mission, le plan stratégique et les résultats obtenus.

83 Le plan stratégique d'une organisation est l'un des principaux outils de gouvernance dont elle peut se prévaloir pour atteindre les résultats fixés en fonction de ses priorités et pour réaliser sa vision. À cette fin, ce plan contient notamment les objectifs et les orientations stratégiques de l'organisation ainsi que des indicateurs de performance.

84 Quant au rapport annuel de gestion, il est le document principal permettant de rendre des comptes à l'externe sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus dans le plan stratégique. Ainsi, pour que cette reddition de comptes ait toute son utilité, le rapport annuel doit permettre au lecteur d'apprécier objectivement la performance de l'entité. Pour ce faire, l'information présentée doit être suffisante quant aux actions prévues, aux cibles et aux indicateurs de mesure, ainsi qu'aux résultats obtenus.

85 À l'interne, un tableau de suivi permet de suivre périodiquement l'évolution des objectifs stratégiques et opérationnels ainsi que les projets en cours. Il permet notamment d'adapter et de rectifier les actions en cours de route. Les instances de gouvernance doivent avoir accès à une information de gestion de qualité pour évaluer la performance de l'organisation.

86 La reddition de comptes de la CCQ permet difficilement d'apprécier les effets des moyens mis en place pour assurer la compétence des travailleurs.

87 Le *Plan stratégique 2015-2019* de la CCQ comporte un seul objectif qui concerne la compétence des travailleurs, soit celui d'augmenter la proportion des travailleurs actifs qui se perfectionnent grâce au Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction. Il ne comporte aucun indicateur ni aucune cible relativement à cet objectif. De plus, les rapports annuels de gestion pour les exercices terminés aux 31 décembre 2015 et 2016 indiquent que l'atteinte de l'objectif progresse comme prévu. Il est cependant impossible, pour un lecteur externe, d'apprécier dans quelle mesure la CCQ a atteint cet objectif et de connaître la cible. D'autres objectifs stratégiques pourraient aussi être définis, ce qui permettrait à la CCQ de s'assurer de la compétence des travailleurs.

88 De plus, la CCQ n'a pas défini d'indicateurs pour déterminer dans quelle mesure les activités de perfectionnement permettent d'améliorer la compétence des participants.

89 À l'interne, la CCQ n'a été en mesure de nous fournir aucun tableau de bord en lien avec cet objectif du plan stratégique.

90 Comme il a été mentionné dans les sections précédentes, la CCQ manque d'information de gestion sur plusieurs éléments en lien avec les moyens mis en œuvre et leurs effets pour assurer la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction. De plus, des analyses mériteraient d'être réalisées afin d'améliorer les processus actuellement en place.

91 Par contre, la CCQ fait annuellement un bilan de ses activités de perfectionnement, qu'elle rend public. Celui-ci fait notamment état des activités de perfectionnement, par région ou par métier. Dans certains cas, les résultats sont présentés sur plusieurs années. Le bilan montre toutefois certaines limites. Ainsi, bien qu'il présente le taux de participation aux activités de perfectionnement par métier, il ne détaille pas les raisons pour lesquelles certains métiers affichent un taux de participation plus faible.

Recommandation

92 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

6 Améliorer la reddition de comptes de manière à permettre une meilleure appréciation des effets des moyens mis en place afin de s'assurer de la compétence des travailleurs de l'industrie de la construction.

Commentaires de l'entité auditée

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

Commentaires de la Commission de la construction du Québec

« La Commission de la construction du Québec a considéré le rapport du Vérificateur général avec attention et rigueur.

« D'emblée, rappelons que la CCQ a pour mission de satisfaire les besoins de main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, en relevant le défi de préserver l'équilibre entre l'offre et la demande, tout en s'assurant de la compétence de la main-d'œuvre. Il faut par contre considérer sa mission dans son ensemble et non partiellement, et y inclure le mandat de favoriser la concurrence loyale et un climat sain sur les chantiers de construction.

« Ainsi, dans l'objectif de répondre aux besoins de l'industrie, la CCQ doit plutôt favoriser l'inclusion et le renouvellement de la main-d'œuvre afin d'éviter que l'application sans discernement des règles de gestion de la main-d'œuvre ne provoque une hausse du travail non déclaré.

« **Délivrance des certificats de compétence.** En ce qui a trait à l'évaluation des compétences de la main-d'œuvre, la CCQ tient à préciser qu'elle applique consciencieusement les règles prévues à la loi R-20 et aux divers règlements qui en découlent. De plus, la loi précise que l'accomplissement des périodes d'apprentissage est l'élément déterminant en regard de l'accessibilité à l'examen de qualification, qui, lui, fait foi de la compétence d'un travailleur.

« Pour ce qui est de la reconnaissance de l'expérience de travail acquise hors de l'industrie assujettie, la CCQ établit un barème pour reconnaître les heures de travail, afin de juger si le candidat est admissible à l'examen de qualification. Cette méthode doit offrir une certaine souplesse pour permettre de considérer les candidatures de populations sous-représentées dans l'industrie, telles que les femmes, les autochtones ou les personnes immigrantes. La CCQ compte étudier comment elle pourrait revoir ses méthodes à cet égard, tout en gardant à l'esprit ses engagements en matière d'allégement administratif.

« Par ailleurs, il faut comprendre que le fait d'accorder des exemptions de détenir un certificat de compétence répond à des besoins spécifiques des employeurs dans des situations très précises, qui peuvent concerner une pénurie de main-d'œuvre, une situation hors norme ou une mesure de soutien à la relève entrepreneuriale. Les exemptions décernées par le biais de modalités administratives sont venues s'ajouter à celles prévues dans les règlements, de façon à répondre à certains besoins spécifiques, notamment ceux qui concernent les autochtones ou les personnes immigrantes. La CCQ travaille actuellement sur la révision des régimes d'apprentissage, notamment pour intégrer ces ajustements aux règles officielles, ce qui permettra, à terme, de diffuser l'information plus largement.

« Concernant les compagnons inactifs depuis plus de cinq ans qui réintègrent l'industrie, la CCQ compte se pencher sur les moyens à mettre en œuvre pour permettre une meilleure application de la réglementation. Les efforts de la CCQ en cette matière seront proportionnels au nombre de travailleurs touchés par une telle situation.

« **Activités de perfectionnement.** Au sujet de l'estimation des besoins de perfectionnement de la main-d'œuvre, la CCQ s'appuie sur l'expertise de l'industrie et des associations représentatives pour évaluer les besoins pour chaque métier et dans chaque région, avec pour objectif d'établir une offre élargie de formation. Bien que perfectible, cette contribution demeure essentielle pour assurer une lecture réaliste de la situation et une offre de perfectionnement qui sera utile tant aux employeurs qu'aux travailleurs.

« Les causes de la baisse de la participation aux activités de perfectionnement volontaires sont liées aux fluctuations de l'activité économique dans l'industrie : une plus grande activité se traduit par un plus grand nombre d'heures déclarées et une moins grande disponibilité de la main-d'œuvre pour les activités de perfectionnement.

« D'ailleurs, la hausse des frais liés aux incitatifs de formation témoigne de la volonté de la CCQ et de ses partenaires d'ouvrir des formations hors des grands centres, offertes à un plus grand nombre de travailleurs. Il demeure que le défi de la CCQ réside dans le fait que les activités de perfectionnement sont dispensées en grande partie à une clientèle qui s'y inscrit de façon volontaire, de là l'importance de pouvoir compter sur une analyse réaliste et contemporaine des besoins. Par ailleurs, la CCQ retient qu'elle doit améliorer le suivi qu'elle effectue quant aux activités de perfectionnement et aux moyens mis à la disposition des travailleurs. À cette fin, la CCQ conviendra avec le Comité sur la formation professionnelle de l'industrie de la construction des analyses requises pour faire évoluer cette question.

« **Reddition de comptes.** Sur l'appréciation des effets de l'ensemble des mesures de gestion de main-d'œuvre et de formation professionnelle sur la compétence des travailleurs, il importe de rappeler que le rôle de la CCQ est de satisfaire les besoins de main-d'œuvre et de s'assurer de sa compétence. Ainsi, la CCQ veille à rendre disponibles des activités de perfectionnement, sur la base des besoins exprimés par les représentants de l'industrie. De plus, pour chaque activité de perfectionnement, nous mesurons le degré de satisfaction des participants, nous assurant ainsi que celle-ci répond à leurs besoins. Nous concluons que la CCQ s'acquitte adéquatement de ses responsabilités à l'égard du degré de satisfaction des participants.

« Rappelons qu'en matière de compétence, c'est la réussite de l'examen de qualification qui atteste de la compétence d'un travailleur. Une fois cette exigence rencontrée, le contrôle de la compétence appartient au travailleur qui doit prendre les moyens pour maintenir et élargir ses compétences, et à son employeur d'évaluer la qualité de son travail. De plus, là encore, la CCQ retient qu'elle doit travailler de concert avec le Comité sur la formation professionnelle de l'industrie de la construction afin d'améliorer la reddition de comptes.

« **Conclusion.** Ainsi, la Commission de la construction du Québec entend poursuivre son travail pour s'assurer que les règles sont appliquées de façon rigoureuse et en conformité avec les objectifs déterminés par le législateur. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectif de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Situations où une personne peut être exemptée de l'obligation de détenir un certificat de compétence
- Annexe 3** Revenus et dépenses du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction
- Annexe 4** Processus d'estimation des besoins pour les activités de perfectionnement volontaires

Sigles

CCQ	Commission de la construction du Québec	DEP	Diplôme d'études professionnelles
CFPIC	Comité sur la formation professionnelle dans l'industrie de la construction	MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si la CCQ prend les moyens nécessaires afin de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les rôles et les responsabilités des acteurs ainsi que les mécanismes de prise de décision concernant la compétence de la main-d'œuvre sont définis et appliqués conformément au cadre législatif et aux bonnes pratiques. ■ Les conditions d'admissibilité aux certificats de compétence et aux exemptions sont justifiées, révisées périodiquement et diffusées, et elles respectent le cadre législatif. ■ Les décisions relatives à la délivrance et au renouvellement des certificats de compétence de même qu'aux exemptions sont conformes au cadre législatif et administratif en vigueur, font l'objet de contrôles et sont adéquatement justifiées. ■ La CCQ favorise le maintien et le développement de la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction. ■ La gestion du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction est effectuée de manière rigoureuse et elle contribue à sa pérennité. ■ La CCQ détient une information de gestion lui permettant d'évaluer la compétence de la main-d'œuvre et d'ajuster les moyens mis en place.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 31 mai 2018.

Le présent audit porte sur les moyens mis en place par la CCQ afin de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction. Nos travaux ne visaient pas à porter un jugement sur la formation initiale des candidats menant à l'obtention d'un diplôme ni sur le contenu des activités de perfectionnement ou le contenu des examens de qualification pour devenir un compagnon.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de la CCQ. Nous avons eu également des échanges avec les membres du CFPIC.

De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information de l'entité concernant les activités de perfectionnement, le Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction, la délivrance des certificats de compétence et des exemptions ainsi que la passation des examens de qualification pour devenir un compagnon.

Notre audit a porté principalement sur les activités des années 2016 et 2017. Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2017 à janvier 2018. Toutefois, certaines analyses et certains travaux peuvent avoir trait à des années antérieures à cette période.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué un échantillonnage dirigé dans des sous-populations ciblées en fonction de risques. Nous avons sélectionné et examiné 15 dossiers d'apprentis ayant une obligation de formation, 25 demandes de reconnaissance d'expérience et 25 demandes d'exemption.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Annexe 2 Situations où une personne peut être exemptée de l'obligation de détenir un certificat de compétence

Situation	Définition
Apprentissage à l'extérieur du Québec	Une exemption peut être accordée à une personne si elle démontre, pour le métier pour lequel elle fait une demande d'exemption, qu'elle a été admise à l'apprentissage du métier à l'extérieur du Québec dans le cadre d'un régime équivalent.
Enfant d'un employeur	Un employeur, un associé ou un administrateur d'une société agissant à titre d'employeur peut faire une demande afin que son enfant soit exempté de l'obligation de détenir un certificat de compétence apprenti afin d'assurer la relève de l'entreprise. Ce type d'exemption ne peut être délivré qu'à une personne qui satisfait aux conditions d'admission du programme d'études professionnelles conduisant à un DEP se rapportant au métier visé par la demande.
Indisponibilité de la main-d'œuvre	Un employeur peut demander une exemption pour un travailleur s'il démontre qu'aucun titulaire d'un certificat de compétence n'est disponible dans l'industrie de la construction pour exécuter les travaux justifiés par la demande, s'il garantit à ce travailleur un emploi d'une durée d'au moins 150 heures échelonnées sur une période d'au plus 3 mois et s'il fournit à la CCQ une preuve de cette garantie.
Nouvel assujettissement	Un nouvel assujettissement désigne une modification législative ou réglementaire qui étend le champ d'application de la loi R-20, ainsi qu'une décision judiciaire ou quasi judiciaire qui permet de déclarer un travail assujéti à cette loi. Une exemption peut être délivrée à une personne démontrant qu'elle a exécuté, au cours des 12 mois précédant un nouvel assujettissement, des travaux faisant l'objet de celui-ci pour une durée d'au moins 300 heures.
Personne indispensable	Un employeur peut demander une exemption pour un travailleur s'il démontre que, sans les services de celui-ci, il ne pourra convenablement exécuter un travail de construction particulier ou s'il démontre que ce travailleur doit former au moins une personne détenant un certificat de compétence pour que cette dernière puisse éventuellement effectuer les travaux.
Programme d'échange	Une personne démontrant qu'elle veut exécuter des travaux de construction dans le cadre d'une entente interprovinciale ou internationale relative à un programme d'échange en matière de formation professionnelle de la main-d'œuvre peut présenter une demande d'exemption.
Qualification à l'extérieur du Québec ou entente intergouvernementale	Une exemption peut être accordée à une personne démontrant avoir acquis, à l'extérieur du Québec, en vertu d'un régime équivalent à celui du Québec, la compétence nécessaire pour lui permettre d'exercer la spécialité ou le métier pour lequel elle demande d'être exemptée de l'obligation de détenir un certificat de compétence compagnon. Cette personne doit avoir obtenu, à l'extérieur du Québec, une autorisation provisoire d'exercer la spécialité ou le métier visé par la demande d'exemption pour un certificat de compétence compagnon. Cette autorisation provisoire doit être délivrée par un organisme habilité par une entente intergouvernementale à laquelle participe le gouvernement du Québec.
Travailleur occasionnel	Même s'il ne détient pas de certificat de compétence, un travailleur peut être autorisé à accéder à un chantier uniquement pour y exécuter un travail spécifique à l'occasion ou à intervalles réguliers.

Source : Règlement sur la délivrance des certificats de compétence.

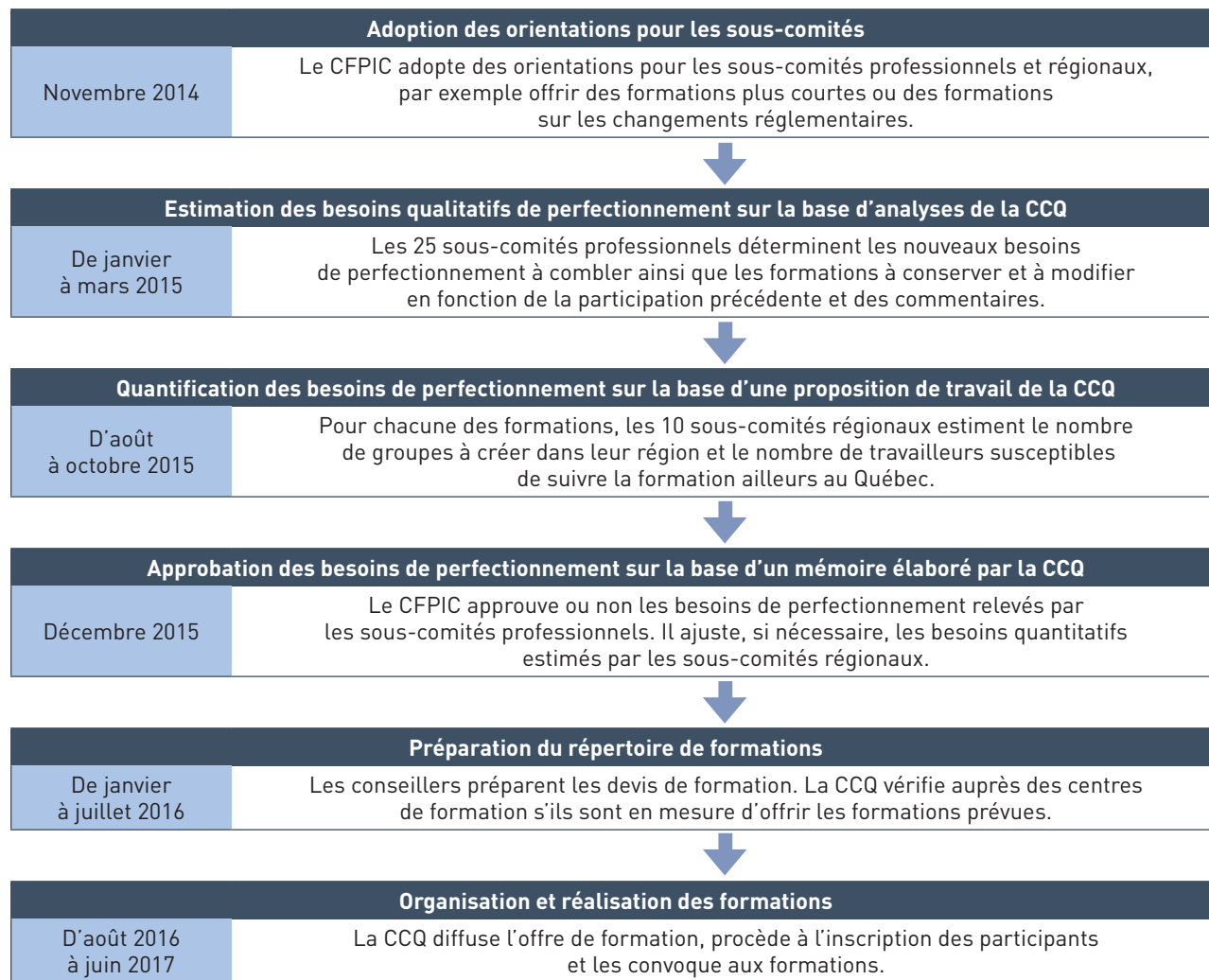
Annexe 3 Revenus et dépenses du Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction (en milliers de dollars)

	2015	2016	2017
Revenus			
Contributions des employeurs	22 350	21 794	22 193
Revenus de placements	46 986	13 527	10 672
Autres	401	2	–
Sous-total	69 737	35 323	32 865
Dépenses			
Activités de perfectionnement	21 909	23 036	22 402
Mesures incitatives	20 751	21 517	19 007
Activités de promotion	1 917	2 128	1 966
Charges imputées par le Fonds général d'administration	3 384	3 300	3 631
Autres ¹	1 240	1 414	1 305
Sous-total	49 201	51 395	48 311
Résultat net	20 536	(16 072)	(15 446)
Avoir net	233 599	216 431	203 326

1. La catégorie Autres inclut notamment le Programme pour la formation des femmes en entreprise, les honoraires professionnels, les honoraires de gestion des placements ainsi que l'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles.

Source : CCQ.

Annexe 4 Processus d'estimation des besoins pour les activités de perfectionnement volontaires





Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Juin 2018
Commissaire au développement durable

Audit de performance

Terrains contaminés sous la responsabilité de l'État

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
Ministère du Développement durable, de l'Environnement
et de la Lutte contre les changements climatiques
Commission scolaire de Montréal

CHAPITRE

3

Faits saillants

Objectifs des travaux

Plus de 1 900 terrains contaminés sont sous la responsabilité de l'État. Ces terrains peuvent représenter un risque pour la santé humaine et l'environnement. Un passif de 3,1 milliards de dollars relatif à ces terrains est comptabilisé dans les états financiers du gouvernement au 31 mars 2017. Notre audit visait à déterminer si :

- des mécanismes visant à assurer la coordination des actions des entités responsables de terrains contaminés ont été mis en place afin que ces actions soient cohérentes, efficaces et efficientes ;
- le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) et la Commission scolaire de Montréal (CSDM) réhabilitent les terrains contaminés sous leur responsabilité de façon efficace et efficiente dans une perspective de développement durable.

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

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant les terrains contaminés sous la responsabilité de l'État.

La coordination gouvernementale des actions des différents ministères et organismes responsables de réhabiliter les terrains contaminés est insuffisante. L'objectif gouvernemental de 2021-2022 n'est pas en voie d'être atteint. Peu de terrains ont été réhabilités à ce jour.

L'objectif gouvernemental lié aux terrains contaminés est de réduire une partie du passif inscrit aux états financiers. Il ne réfère à aucune priorité d'intervention à l'endroit des terrains présentant les risques les plus élevés pour la santé humaine et l'environnement. De plus, peu de directives ont été communiquées aux ministères et organismes pour les guider dans leurs actions.

Le portrait d'ensemble du gouvernement sur les terrains contaminés sous sa responsabilité ne comprend pas des renseignements nécessaires pour déterminer les enjeux et les priorités d'intervention. Notamment, les terrains ne sont pas nécessairement classés selon leur niveau de risque pour la santé humaine et l'environnement.

L'absence d'un plan d'action gouvernemental ne favorise pas l'atteinte de l'objectif de réduction de la valeur du passif et ne facilite pas la coordination des actions des ministères et organismes ni le suivi des travaux effectués.

Il n'y a aucune assurance que les efforts de réhabilitation et les sommes investies sont destinés en priorité aux terrains qui présentent les plus grands risques pour la santé humaine et l'environnement. Il n'y a pas de surveillance centralisée de l'avancement des travaux et les ministères et organismes n'ont pas à justifier les retards dans leur mise en œuvre. À ce jour, ces derniers sont loin de réaliser ce qui est prévu dans leur planification respective.

Pour le MDDELCC et le MERN, il reste une proportion importante de terrains sous leur responsabilité réelle pour lesquels ils n'ont pas acquis les connaissances suffisantes qui leur permettraient de confirmer la contamination et de diminuer les incertitudes quant à l'évaluation des risques que représentent ces terrains.

Les sommes investies par le MDDELCC et le MERN sont peu importantes par rapport à la valeur du passif environnemental sous leur responsabilité réelle au 31 mars 2011.

Le MDDELCC et la CSDM ne peuvent pas démontrer que les méthodes de réhabilitation qu'ils utilisent sont les meilleurs choix pour un développement durable.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du gouvernement, du MERN, du MDDELCC et de la CSDM. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Le ministère du Conseil exécutif et les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées ou concernées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations. Toutefois, les commentaires du MDDELCC ont suscité une réaction de notre part, qui figure aussi dans la section Commentaires des entités auditées ou concernées.

Recommandations au gouvernement

- 1** Attribuer à une entité ou à un regroupement d'entités le mandat de coordonner les actions des ministères et organismes responsables de la réhabilitation des terrains contaminés.
- 2** Veiller à ce que l'entité ou le regroupement d'entités responsable de la coordination élabore un plan d'action et lui transmette au moins annuellement une reddition de comptes sur sa mise en œuvre. Le plan devra notamment viser à assurer :
 - la communication de directives et de balises claires aux ministères et organismes pour harmoniser la méthode d'évaluation des risques pour la santé humaine et l'environnement ainsi que la priorisation des interventions selon ces risques ;
 - la bonification de l'inventaire des terrains contaminés afin d'obtenir un portrait gouvernemental utile à la détermination des enjeux et des priorités d'intervention ;
 - l'établissement d'un plan d'action gouvernemental, incluant des cibles, qui accorde une priorité aux terrains contaminés présentant des risques élevés pour la santé humaine et l'environnement ;
 - l'amélioration de la transparence vis-à-vis du public par la communication de ce que les sommes investies ont permis d'accomplir et de la progression de la réhabilitation des terrains contaminés, notamment de ceux qui présentent des risques élevés.

Recommandations au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et à la Commission scolaire de Montréal

- 3** Mieux documenter les processus décisionnels concernant l'évaluation des risques pour la santé humaine et l'environnement ainsi que le niveau de risque attribué à chacun des terrains contaminés.
 - 4** S'assurer d'accorder une priorité d'intervention aux terrains qui présentent des risques élevés pour la santé humaine et l'environnement.
 - 5** Établir annuellement le bilan de l'avancement des travaux de réhabilitation pour l'ensemble des terrains inscrits au passif environnemental.
-

Recommandations au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

- 6** Acquérir davantage de connaissances sur l'ensemble des terrains contaminés pour confirmer que la contamination dépasse la norme environnementale et pour diminuer les incertitudes dans l'évaluation des risques que représentent ces terrains.
- 7** Accentuer les efforts pour réhabiliter les terrains contaminés sous leur responsabilité, notamment ceux qui présentent des risques élevés pour la santé humaine et l'environnement.

Recommandation au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et à la Commission scolaire de Montréal

- 8** Consigner, pour chacun des terrains, les raisons pour lesquelles le mode de réhabilitation retenu et, le cas échéant, le mode de disposition des sols excavés choisi constituent les meilleurs choix dans une perspective de développement durable.
-

Table des matières

1 Mise en contexte	8
2 Résultats de l'audit	16
2.1 Coordination gouvernementale	16
Responsabilité de la coordination	
Objectif, directives et balises	
Portrait des terrains contaminés	
Plan d'action gouvernemental et suivi	
Information communiquée au public	
Recommandations	
2.2 Réhabilitation par les entités des terrains contaminés	27
Connaissance des terrains contaminés	
Évaluation des risques et priorisation des interventions	
Réhabilitation durable des terrains contaminés	
Planification, réalisation des travaux et reddition de comptes	
Recommandations	
Commentaires des entités auditées ou concernées	40
Annexes et sigles	45

Équipe

Paul Lanoie
Commissaire au développement durable

Caroline Rivard
Directrice principale d'audit

Josée Bellemare
Directrice d'audit

Maude Beaulieu
Yves Bigué

Marie-France Dubuc
Julie Grenier

Félix Lacouline

Laurence Roy-Grégoire

1 Mise en contexte

1 Jusqu'à la moitié du 20^e siècle, une réglementation moins restrictive à l'égard de la protection de l'environnement a permis des pratiques qui ont conduit à la contamination de nombreux terrains, et ce, à la grandeur du Québec. Plusieurs secteurs de l'économie ont contribué au problème, qu'il s'agisse des sociétés minières ou des entreprises forestières, de l'industrie lourde, des petites manufactures ou encore des détaillants d'essence.

2 Un terrain est dit « contaminé » lorsque la concentration des contaminants présents dans le sol, les eaux de surface ou les eaux souterraines dépasse les valeurs limites prévues par les lois, les règlements et les directives. La contamination peut être de légère à sévère, et ses causes sont diverses. À titre d'exemple, elle peut avoir été causée par des écoulements d'hydrocarbures ou le stockage non sécuritaire de produits dangereux.

3 Le gouvernement du Québec doit se charger de la gestion et de la réhabilitation de centaines de terrains contaminés. D'une part, il est lui-même propriétaire de tels terrains : il peut s'agir de sites sur lesquels il a mené des activités conduisant à une contamination, telles que l'entretien de sa flotte de véhicules ou l'entreposage des sels de voirie, ou encore de sites contaminés par des sociétés ayant obtenu des droits miniers. D'autre part, il doit s'occuper de terrains dont le propriétaire est introuvable ou insolvable (terrains abandonnés) ou n'assume pas ses responsabilités. Il peut s'agir de sites ayant appartenu à des distributeurs d'essence ou encore à des entreprises de transformation.

4 Différents ministères et organismes s'occupent de ces terrains, qui présentent des caractéristiques variables en termes de superficie, de contamination et de risque pour la santé humaine et l'environnement. Depuis 2007, les ministères et organismes recensent les terrains contaminés qu'ils ont l'intention de réhabiliter et évaluent les sommes en cause pour effectuer la réhabilitation.

5 En 2012-2013, le gouvernement s'est fixé un objectif relatif aux terrains contaminés dont il a la charge, soit de réduire de 50 %, sur une période de 10 ans, la valeur du passif environnemental sous sa responsabilité réelle constatée au 31 mars 2011.

6 Le passif environnemental, aussi appelé *passif au titre des sites contaminés*, est en fait la valeur inscrite dans les états financiers du gouvernement. Il représente le coût futur estimatif de la gestion et de la réhabilitation des terrains contaminés sous la responsabilité de l'État. La décision d'inclure ou non un terrain dans le passif environnemental repose sur cinq critères, qui sont présentés dans l'annexe 2.

7 Trois niveaux de responsabilité existent à l'égard des terrains contaminés. Deux mènent à l'inscription des terrains dans le passif environnemental (responsabilité **réelle** et responsabilité **probable**), mais non le troisième (responsabilité indéterminée).

8 Au 31 mars 2017, le passif environnemental du gouvernement s'élevait à 3,1 milliards de dollars. Le tableau 1 présente le nombre de terrains contaminés et la valeur estimée de leur réhabilitation inscrite dans le passif environnemental, selon le niveau de responsabilité de l'État, en 2011 et en 2017.

Tableau 1 Nombre de terrains et valeur du passif au titre des sites contaminés selon le niveau de responsabilité de l'État

	Niveau réel	Niveau probable	Total
Nombre de terrains			
Au 31 mars 2011	1 886	197	2 083
Au 31 mars 2017	1 667	234	1 901
Variation	(219)	37	(182)¹
Valeur du passif (G\$)			
Au 31 mars 2011	2,1	1,1	3,2
Au 31 mars 2017	2,0	1,1	3,1
Variation	(0,1)	-	(0,1)

1. Près d'une trentaine de terrains ont été retirés du passif entre autres en raison du changement de la norme comptable en 2014, ce qui représente environ 1 % des 2 083 terrains inscrits au 31 mars 2011 et moins de 1 % de la valeur estimée de leur réhabilitation.

9 Soulignons que l'estimation de la valeur du passif est tributaire du degré de précision associé au moyen d'évaluation des coûts. La valeur est estimée à partir de la meilleure information disponible, mais souvent les incertitudes sont élevées. Pour en tenir compte, une provision, appelée **majoration**, est ajoutée au coût estimé de la réhabilitation et est incluse dans la valeur du passif : elle s'élevait à 1 milliard de dollars au 31 mars 2011, soit à 31 % du coût estimé, et à 941 millions au 31 mars 2017, soit à 30 % du coût estimé.

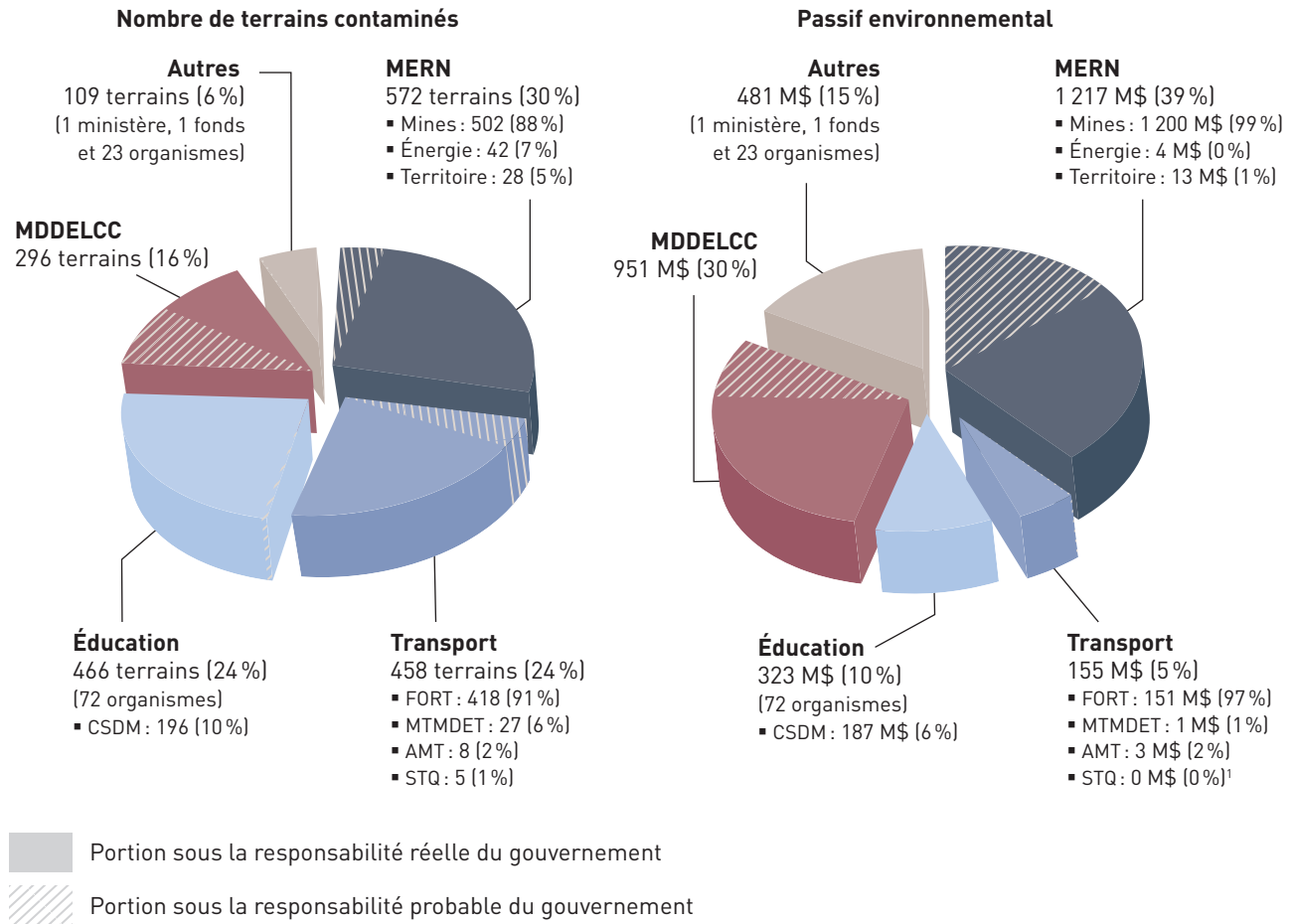
10 Au 31 mars 2017, le passif environnemental était sous la responsabilité de 103 ministères, organismes et fonds spéciaux. Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) détiennent environ 46 % des terrains inscrits, soit 69 % de la valeur du passif. La Commission scolaire de Montréal (CSDM) est responsable de 10 % des terrains inscrits et de 6 % de la valeur du passif, soit de 196 terrains, pour une valeur estimée de 187 millions de dollars. Elle possède le plus grand nombre de terrains inscrits parmi les commissions scolaires du réseau de l'éducation. La figure 1 illustre le nombre de terrains constituant le passif environnemental et leur valeur par secteurs d'activité au 31 mars 2017.

La responsabilité est jugée réelle lorsque le gouvernement est directement responsable ou accepte la responsabilité d'un terrain contaminé. Cela n'implique pas nécessairement qu'il est reconnu légalement responsable de la contamination.

La responsabilité est considérée comme probable lorsque le gouvernement pourrait être tenu responsable d'un terrain contaminé dans l'avenir, advenant la réalisation d'un événement incertain.

Le taux de majoration est défini dans le *Manuel de comptabilité gouvernementale*. Il varie entre 7,5 % et 50 %, selon la situation.

Figure 1 Nombre de terrains et passif environnemental par secteurs d'activité au 31 mars 2017



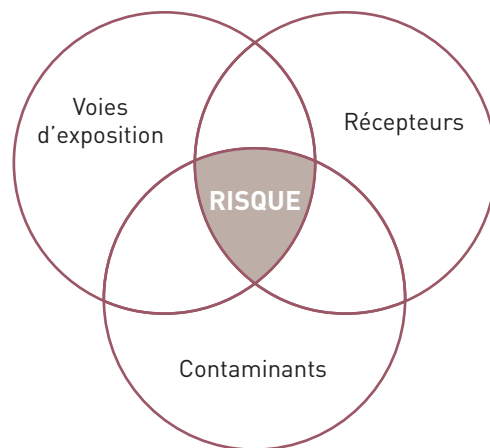
1. La STQ est responsable d'un passif environnemental inférieur à un million de dollars.

- AMT Agence métropolitaine de transport
- FORT Fonds des réseaux de transport terrestre
- MTMDET Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports
- STQ Société des traversiers du Québec

Risques liés aux terrains contaminés

11 Les terrains contaminés ne présentent pas tous le même niveau de risque pour la santé humaine et l'environnement. En fait, le risque d'un terrain contaminé s'évalue en fonction de la relation entre trois composantes, soit les contaminants, les **récepteurs** et les **voies d'exposition**. La figure 2 illustre la relation entre ces composantes.

Figure 2 Composantes du risque



Source : Groupe de travail sur la gestion des lieux contaminés créé par le Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement.

12 Les interventions de réhabilitation devraient généralement être menées prioritairement et à court terme sur les terrains qui présentent des **risques** élevés pour la santé humaine et l'environnement. La contamination d'une nappe phréatique qui alimente un puits d'eau potable en est un exemple.

13 Par contre, la concentration d'un contaminant peut dépasser la norme environnementale sans qu'il y ait de risque pour la santé ou l'environnement. C'est le cas, par exemple, si aucun récepteur n'est exposé au contaminant parce qu'il se trouve profondément enfoui dans le sol ou parce qu'il y a une barrière physique (comme l'asphalte) entre le récepteur et le contaminant, ou encore parce que le sol est peu perméable et emprisonne le contaminant. Un suivi permet alors de s'assurer que les conditions ne sont pas modifiées.

14 Par ailleurs, à risque ou non, les terrains contaminés peuvent être un obstacle au développement économique et à la revitalisation du territoire. Plusieurs de ces terrains sont situés en zone urbaine et, à certains endroits, il s'agit des dernières grandes surfaces disponibles pour du développement. La réhabilitation de ces terrains est donc non seulement avantageuse sur le plan environnemental, mais elle l'est aussi sur les plans social et économique.

Le récepteur est un être vivant ou une ressource qui peut être exposé à la contamination ou affecté par celle-ci.

La voie d'exposition est le chemin (ex. : ingestion, inhalation, contact) qui conduit le contaminant à l'être vivant ou à la ressource.

Un risque pourrait être que la contamination s'étende aux terrains voisins, à des cours d'eau ou à l'air environnant, atteigne un récepteur et ait un effet sur la santé humaine et sur l'environnement.

Principales étapes précédant la réhabilitation

15 Un processus comprenant plusieurs étapes précède les travaux de réhabilitation d'un terrain. La figure 3, inspirée du Système national de classification des lieux contaminés du Conseil canadien des ministres de l'environnement, présente un résumé de celles-ci.

Figure 3 Étapes préliminaires à la réalisation des travaux de réhabilitation



16 La connaissance de l'état des terrains constitue un élément primordial de tout processus de réhabilitation. Elle est essentielle afin de :

- confirmer la présence de contaminants ;
- évaluer la nature et le degré de contamination ;
- déterminer le potentiel de génération et de migration des contaminants (en particulier pour les sites miniers) ;
- évaluer les risques et l'urgence d'intervenir ;
- élaborer un plan de réhabilitation adéquat.

17 Cette connaissance est généralement obtenue par des études de caractérisation. De telles études s'effectuent en trois phases. Chacune d'elles complète et précise l'information recueillie lors de la phase précédente. Voici les principaux éléments des trois phases d'une étude de caractérisation.

Phase	Interventions	Objectifs
Phase I	<ul style="list-style-type: none">■ Revue de l'information existante■ Établissement de l'historique de l'utilisation du terrain et des activités présentes et passées	<ul style="list-style-type: none">■ Se familiariser avec le lieu■ Définir la problématique du terrain à partir des données disponibles■ Déterminer les contaminants possibles
Phase II	<ul style="list-style-type: none">■ Enquête sur le terrain et échantillonnage■ Analyse des échantillons■ Interprétation et évaluation des données	<ul style="list-style-type: none">■ Confirmer la présence ou l'absence de contamination■ Déterminer la source de la contamination et les secteurs contaminés■ Estimer les volumes de sols contaminés■ Déterminer si les eaux souterraines sont effectivement affectées
Phase III	<ul style="list-style-type: none">■ Prélèvement et analyse d'un grand nombre d'échantillons	<ul style="list-style-type: none">■ Définir de manière plus détaillée l'état du terrain afin d'identifier les voies potentielles de migration des contaminants

18 La stratégie de réhabilitation variera notamment selon les résultats des analyses, les risques déterminés et le niveau de priorité établi. Elle visera soit la réduction de la contamination, soit l'atténuation de l'exposition aux contaminants. Pour ce faire, plusieurs méthodes de réhabilitation pourront être envisagées, dont le traitement, l'excavation ou le confinement. Certaines de ces méthodes peuvent être utilisées sur le terrain, d'autres à l'extérieur de celui-ci, et ce, à des coûts et avec des délais variables.

Rôles et responsabilités

19 Pour la gestion et la réhabilitation des terrains contaminés, les ministères et organismes ont des responsabilités découlant de la loi, des règlements et de la politique ci-dessous :

- la *Loi sur la qualité de l'environnement* ;
- le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* ;
- le *Règlement sur l'enfouissement de sols contaminés* ;
- le *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés* ;
- la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*.

20 La réhabilitation des terrains contaminés doit également se faire dans le respect de la *Loi sur le développement durable* et des 16 principes qu'elle prévoit.

- 21 Par ailleurs, pour les terrains contaminés comptabilisés dans le passif environnemental du gouvernement, les ministères et organismes doivent :
- recenser les terrains contaminés pour lesquels ils devront engager des dépenses en vue de leur réhabilitation et évaluer les sommes en cause ;
 - consigner l'information sur chacun des terrains contaminés dans des fiches synthèses, conformément aux instructions du Contrôleur des finances ;
 - maintenir à jour un inventaire permanent des terrains contaminés ;
 - gérer les terrains contaminés, notamment les risques que représente la présence de contaminants ;
 - préparer une planification triennale des travaux envisagés ainsi qu'une reddition de comptes annuelle à l'égard des travaux réalisés ;
 - transmettre au Contrôleur des finances et au Secrétariat du Conseil du trésor les renseignements demandés concernant l'inventaire permanent des terrains contaminés, les planifications et les redditions de comptes.

22 Enfin, deux organismes centraux, soit le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances, exercent des suivis de nature budgétaire ou comptable concernant la gestion par les ministères et organismes des terrains contaminés. Leurs principaux rôles et responsabilités sont présentés dans l'annexe 3. Ces entités n'ont pas été incluses dans l'audit étant donné la teneur de leurs responsabilités. Nous décrivons cependant certaines de leurs actions.

Travaux du Vérificateur général sur les terrains contaminés

23 Le Vérificateur général a réalisé différents travaux sur les terrains contaminés au cours des dernières années, notamment les suivants :

En 2012	Le Vérificateur général a publié un rapport sur le passif environnemental. Ce rapport portait sur trois axes : l'établissement du passif environnemental, son processus d'évaluation et les enjeux découlant de changements de la norme comptable.
En 2016	Dans le cadre de ses travaux d'audit financier, le Vérificateur général a invité le gouvernement à élaborer un plan global qui inclurait un échéancier, afin notamment de démontrer son intention concernant son objectif de réduction de la valeur du passif.
En 2017	Le Vérificateur général a livré les résultats de son audit de performance sur l'application de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> à l'égard de la réhabilitation des terrains contaminés. Il a constaté des lacunes dans l'application de cette loi, notamment des délais dans la réalisation des différentes étapes menant les responsables de terrains contaminés à la réhabilitation, ce qui pourrait contribuer à augmenter le passif environnemental de l'État. Cet audit a fait l'objet d'une commission parlementaire à l'automne 2017.

24 L'intervention du commissaire au développement durable dans cet audit est motivée par les liens entre la réhabilitation des terrains contaminés et plusieurs principes de développement durable, ainsi que par l'objectif gouvernemental de réduction de la valeur du passif environnemental. Entre autres, la réhabilitation de ces terrains contribue évidemment à la protection de l'environnement, à la santé des Québécois et à leur qualité de vie, sans compter que la lourde responsabilité de réhabiliter les terrains contaminés ne doit pas être laissée aux générations futures, et ce, au nom de l'équité intergénérationnelle.

25 Cet audit a été effectué auprès du MERN, du MDDELCC et de la CSDM. Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés dans l'annexe 1.

2 Résultats de l'audit

26 Nos travaux se sont articulés autour de deux axes, soit la coordination gouvernementale des actions relatives à la réhabilitation des terrains contaminés sous la responsabilité de l'État et la réhabilitation par les entités responsables des terrains contaminés.

2.1 Coordination gouvernementale

27 La réhabilitation des terrains contaminés sous la responsabilité de l'État est une responsabilité partagée entre plusieurs ministères et organismes. Une coordination de l'ensemble des actions menées est cependant essentielle pour favoriser des actions cohérentes, efficaces et efficientes et assurer l'atteinte de l'objectif gouvernemental de réduction de la valeur du passif environnemental.

28 Différentes mesures sont nécessaires pour assurer une telle coordination, notamment :

- désigner un responsable pour coordonner les actions des ministères et organismes ;
- établir des objectifs clairs ainsi que des directives et balises pour guider les ministères et organismes ;
- détenir un portrait représentatif de la situation ;
- élaborer un plan d'action gouvernemental pour atteindre l'objectif de réduction de la valeur du passif environnemental et en faire le suivi.

29 Enfin, étant donné les risques que posent les terrains contaminés et les engagements pris publiquement par le gouvernement à l'égard de ceux dont il est responsable ou en accepte la responsabilité, il est essentiel d'assurer aux citoyens un accès à de l'information sur les sommes investies et les progrès réalisés.

30 La coordination gouvernementale des actions des différents ministères et organismes responsables de réhabiliter les terrains contaminés est insuffisante.

Responsabilité de la coordination

31 La responsabilité de la coordination des actions relatives à la réhabilitation des terrains contaminés doit être clairement attribuée : cela est d'autant plus fondamental que les entités concernées n'ont pas de contrôle hiérarchique les unes sur les autres.

32 La responsabilité de coordonner les actions des ministères et organismes responsables de réhabiliter les terrains contaminés n'a pas été clairement attribuée. Chaque ministère et organisme gère de manière indépendante les terrains contaminés, ce qui ne garantit pas la cohérence, l'efficacité et l'efficience des actions.

33 En plus de ses responsabilités budgétaires, une responsabilité particulière a été attribuée au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) dans le budget de dépenses 2012-2013, soit celle de mettre en place, au début de l'automne 2012, une table permanente de concertation réunissant les acteurs concernés par le passif environnemental dans le but de :

- discuter des principaux sujets de préoccupations à l'égard du passif environnemental ;
- aborder les rôles et responsabilités de chacun des acteurs ;
- s'assurer d'une compréhension commune des processus en place ;
- échanger sur divers éléments d'intérêt (ex. : la priorisation des travaux, les aspects normatifs et légaux et l'évolution des exigences en matière environnementale).

34 Le SCT a réuni des ministères et organismes pour une première rencontre en décembre 2012. La table de concertation qui devait être permanente n'a cependant pas été active par la suite : le SCT a indiqué ne pas avoir reçu de réponse à la demande qu'il avait formulée aux entités participantes de déterminer les sujets devant être abordés à cette table. Soulignons que le SCT n'a qu'un pouvoir limité dans la mise en place de cette table, considérant son mandat légal et son champ d'expertise. Il n'a cependant pas fait mention dans les analyses qu'il transmet annuellement au Conseil du trésor que les travaux de la table avaient pris fin sans atteindre les objectifs. Bien que le SCT n'ait pas eu le mandat officiel de rendre compte des activités de la table, il aurait été pertinent qu'il informe le Conseil du trésor de la situation.

35 Aucune autre initiative de coordination à l'échelle gouvernementale n'a été demandée par le gouvernement ou prise par une ou des entités responsables de terrains contaminés.

Objectif, directives et balises

36 Au 31 mars 2017, 1 901 terrains contaminés sous la responsabilité de l'État étaient comptabilisés au passif environnemental dans les états financiers du gouvernement. Ces terrains présentent des caractéristiques très variables : ils peuvent se situer en milieu urbain, en région éloignée, présenter une superficie limitée ou étendue, contenir différents types de sols ou contaminants.

37 Comme plusieurs années peuvent être nécessaires pour réhabiliter ces terrains et que certains présentent une contamination comportant des risques élevés pour la santé humaine et l'environnement, il est important que les objectifs de réhabilitation soient clairs et que les priorités soient bien établies.

38 De plus, puisque l'évaluation du risque est faite par chacun des ministères et organismes et que chacun n'a pas la même expérience dans la réhabilitation de terrains contaminés, il est nécessaire que des directives et des balises communes soient établies afin de permettre une évaluation uniforme du risque.

Objectif gouvernemental

39 L'objectif gouvernemental lié aux terrains contaminés sous la responsabilité de l'État est de réduire une partie du passif inscrit aux états financiers. Il ne réfère à aucune priorité d'intervention à l'endroit des terrains présentant les risques les plus élevés pour la santé humaine et l'environnement.

40 Dans l'énoncé du budget 2012-2013, le gouvernement du Québec s'est fixé comme objectif de réduire de 50 % la valeur du passif environnemental sous sa responsabilité réelle au 31 mars 2011, sur une période de 10 ans. À ce moment, la portion du passif environnemental qui était sous responsabilité réelle du gouvernement était estimée à 2,1 milliards de dollars pour un passif total de 3,2 milliards. Son objectif est donc de diminuer d'environ 1 milliard le passif environnemental d'ici 2022.

41 Le ministère des Finances n'a pas été en mesure de nous fournir la source ni le fondement de cet objectif. Ainsi, nous n'avons pas pu apprécier de quelle manière la faisabilité d'un tel objectif avait été établie au regard des défis posés par la nature des terrains contaminés (emplacement, type de sol, présence de structure, etc.) et la nature des contaminants présents.

42 De plus, l'objectif gouvernemental ne fait nullement référence à une priorisation des terrains présentant les risques les plus élevés pour la santé humaine et l'environnement. Le type de travaux visés et la contribution attendue de chaque entité n'ont pas été précisés non plus. En l'absence de ces précisions, beaucoup d'argent pourrait être investi sans que les terrains contaminés à risque élevé soient réhabilités. Par exemple, des terrains qui présentent peu de risque pourraient être réhabilités par des entités qui n'ont pas de terrains à risque élevé sous leur responsabilité, mais qui veulent réduire de 50 % la valeur du passif environnemental sous leur responsabilité.

43 En 2015 et en 2016, les précisions suivantes ont été apportées à l'objectif gouvernemental :

- L'objectif pour les **sites miniers** est passé d'une réduction de 50 % à 80 % de la valeur du passif environnemental minier sous la responsabilité réelle du MERN au 31 mars 2011, pour la période se terminant en 2022.
- Des priorités pour la réhabilitation ont été établies dans le budget et dans une décision du Conseil du trésor à l'égard des terrains industriels à proximité d'une zone portuaire et des terrains gouvernementaux en milieu urbain ayant un fort potentiel de développement économique. Cette décision indique aussi qu'il est requis de décontaminer les terrains présentant notamment des risques pour la santé humaine, la sécurité publique et l'environnement, mais on ne précise pas que les ressources devraient d'abord être affectées aux terrains qui présentent les plus grands risques.

Le gouvernement a revu l'objectif relatif aux sites miniers afin de soutenir l'emploi lié à ce secteur dans un cycle économique où la valeur de plusieurs métaux était faible.

Directives et balises

44 Plusieurs directives ont été transmises depuis 2007 aux entités pour la comptabilisation du passif environnemental dans les états financiers. Cependant, peu ont été communiquées concernant la classification des terrains selon les risques et la priorisation des interventions. Aucun outil n'a été proposé aux ministères et organismes pour les inciter à choisir les méthodes de réhabilitation les plus durables.

45 Pour la comptabilisation du passif, des directives comprenant notamment les normes comptables applicables, ainsi que des instructions sur l'inventaire des terrains contaminés et les fiches synthèses sur chaque terrain ont été communiquées aux ministères et organismes par le Contrôleur des finances.

46 De plus, le MDDELCC a produit des guides techniques (*Guide d'intervention – Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés* et *Guide de caractérisation des terrains*) à l'intention des responsables de terrains contaminés. Toutefois, ces guides n'ont pas été produits pour fournir aux ministères et organismes des réponses à des questions pertinentes relatives aux travaux à réaliser et à l'atteinte de l'objectif gouvernemental, telles :

- Quel niveau de connaissances doit-on acquérir pour chaque terrain et quel est l'échéancier pour confirmer la présence de la contamination ?
- Doit-on réhabiliter un terrain qui présente peu de risques pour la santé humaine et l'environnement ? Si oui, à quelles conditions ?
- Vise-t-on la réduction voire l'élimination des contaminants ou seulement la maîtrise du risque lié à la contamination pour la santé humaine et l'environnement ?
- Doit-on favoriser les stratégies de réhabilitation les plus durables, ou encore privilégier les plus économiques ?

47 Par ailleurs, le gouvernement n'a pas établi de processus commun pour que les terrains contaminés sous sa responsabilité soient classés de façon cohérente selon les risques qu'ils présentent pour la santé humaine et l'environnement. Pourtant, de telles méthodes existent et pourraient être une source d'inspiration. Le Système national de classification des lieux contaminés, élaboré en 1992 par le Conseil canadien des ministres de l'environnement, est un exemple de méthode d'évaluation des terrains selon leurs effets nocifs, réels ou potentiels sur la santé humaine et sur l'environnement.

48 En l'absence d'un tel processus et de critères d'évaluation partagés, il est difficile d'apprécier et de comparer le niveau de priorité accordé par chacun des ministères et organismes impliqués. Par exemple, un terrain jugé prioritaire par une entité l'est-il en fonction des risques intrinsèques qu'il présente ou en fonction du risque relatif qu'il présente au regard des autres terrains sous la responsabilité de cette même entité ? Toutes les entités accordent-elles un poids similaire au risque pour la santé et au risque pour l'environnement ?

49 Il n'y a pas non plus d'outils d'aide à la décision proposés à l'ensemble des ministères et organismes pour favoriser une gestion responsable des terrains contaminés appartenant à l'État. Ce type d'outils permet de déterminer, pour une situation donnée, les méthodes de réhabilitation les plus durables et d'évaluer le coût des différentes options. Il permet ainsi au responsable d'un terrain contaminé de faire un choix éclairé quant à la sélection de la méthode de réhabilitation.

50 En ne précisant pas tous ces éléments, le gouvernement n'a pas jeté les bases d'une véritable **approche de gestion des risques** relative à la réhabilitation des terrains contaminés sous sa responsabilité. Soulignons que, contrairement à d'autres administrations, notamment des provinces canadiennes, les États-Unis, la France et les Pays-Bas, le Québec n'a pas adopté de mécanisme de priorisation selon les risques ni d'outils d'analyse pour favoriser une gestion responsable des terrains contaminés. Ces outils s'avèrent utiles pour prendre les meilleures décisions dans un contexte où la décontamination systématique pour respecter une norme environnementale peut se révéler très coûteuse et n'est pas nécessaire dans tous les cas.

Portrait des terrains contaminés

51 Le niveau de connaissance du gouvernement sur chacun des terrains contaminés sous sa responsabilité influe sur sa capacité à les gérer de façon efficace et efficiente. Cette connaissance permet d'établir un portrait d'ensemble afin de bien cibler les enjeux et les priorités d'intervention.

Une approche de gestion des risques a comme objectif de déterminer la stratégie la plus écoefficiente afin de maîtriser les risques de la contamination pour la santé humaine et l'environnement.

52 Ce portrait devrait comprendre des renseignements tels l'emplacement, la nature et le degré de la contamination du terrain ; l'existence ou non d'une étude de caractérisation, la phase réalisée, sa date et ses résultats ; la classification du terrain selon son niveau de risque pour la santé et l'environnement ; l'existence ou non d'un plan de réhabilitation, le montant budgété pour la réhabilitation et la proportion de ce montant qui a été investie. L'information devrait permettre de suivre la progression des activités de réhabilitation.

53 Le portrait d'ensemble du gouvernement sur les terrains contaminés sous sa responsabilité ne comprend pas des renseignements nécessaires pour déterminer les enjeux et les priorités d'intervention. Notamment, les terrains ne sont pas nécessairement classés selon leur niveau de risque pour la santé humaine et l'environnement.

54 Depuis 2007, le Contrôleur des finances compile les fiches synthèses sur les terrains qui constituent l'**inventaire des terrains contaminés** sous la responsabilité de l'État. Cet inventaire contient les renseignements utiles aux fins de la préparation des états financiers du gouvernement. À cet effet, les entités sont responsables de lui transmettre des fiches synthèses sur les terrains inscrits au passif et d'en faire la mise à jour annuellement.

55 Étant donné que ce n'était pas le but de cet inventaire, des données nécessaires à une gestion efficiente de la réhabilitation des terrains contaminés n'y sont pas consignées, et le gouvernement n'a mis en œuvre aucun autre mécanisme pour recenser ces données. L'inventaire ne contient pas notamment les renseignements suivants.

L'inventaire des terrains contaminés sous la responsabilité de l'État contient des renseignements de base sur les terrains contaminés, notamment le nom de l'entité responsable, la localisation du terrain et le niveau de responsabilité, réel ou probable, du gouvernement.

Élément manquant	Précisions
Niveau de caractérisation du terrain	Cette information précise le degré de connaissance de l'état du terrain et permettrait de suivre les progrès accomplis par les entités dans l'évaluation des terrains.
Classification en fonction du risque	Le gouvernement ne connaît pas l'ensemble des terrains qui présentent un risque important pour la santé et l'environnement ni l'urgence d'intervention pour chacun. Un ordre de priorité des travaux est donné, par exemple des mesures s'imposent à « court terme (d'ici 3 ans) » ou à « moyen terme (de 3 à 5 ans) », mais on ne peut pas savoir s'il est établi en fonction des risques ou en fonction d'autres critères.
Portrait du nombre de terrains par types de contaminants (ex. : hydrocarbures ou métaux) et emplacement de ces terrains	L'information sur la nature du contaminant est écrite dans la fiche synthèse, mais dans un champ en format « texte », ce qui ne permet pas d'effectuer des tris ou des extractions. Il faudrait ouvrir une à une chacune des fiches pour avoir accès à cette information et obtenir une vision d'ensemble des 1901 terrains. L'exercice serait laborieux.

56 D'autre part, le passif environnemental est établi à partir de l'inventaire et selon les normes comptables en vigueur, et des terrains contaminés ne sont pas inclus au passif puisqu'ils ne répondent pas à un ou à plusieurs des cinq critères de comptabilisation (critères présentés dans l'annexe 2).

57 Ainsi, bien qu'établi conformément aux normes, le passif ne représente pas la pleine ampleur des terrains contaminés dont doit s'occuper le gouvernement. C'est le cas par exemple des terrains :

- qui pourraient être contaminés, mais qui sont toujours en usage productif (ex. : les sites d'entreposage de sels de voirie) ;
- qui pourraient être contaminés, mais pour lesquels le ministère ou l'organisme responsable n'aurait pas l'intention de dépenser pour la réhabilitation.

58 De plus, le passif relatif aux terrains contaminés sous la responsabilité des entreprises du gouvernement n'est pas inclus dans le passif environnemental de 3,1 milliards et n'est pas visé par l'objectif gouvernemental de réduction de la valeur du passif. Le passif environnemental de ces entreprises est inscrit dans leurs états financiers respectifs, ce qui vient diminuer la valeur de la participation du gouvernement dans ces entreprises présentée aux états financiers du gouvernement.

Plan d'action gouvernemental et suivi

59 La gestion d'un enjeu aussi important que celui des terrains contaminés, qui implique un grand nombre d'entités gouvernementales, ne peut être optimale sans vision globale des actions prévues et réalisées.

60 Un plan d'action permet notamment :

- d'orchestrer les actions de réhabilitation afin d'assurer l'atteinte de l'objectif ;
- de s'assurer qu'une priorité de réhabilitation est accordée aux terrains contaminés qui présentent des risques élevés ;
- d'évaluer si l'objectif gouvernemental est réaliste ou non.

61 Quant au suivi du plan d'action, il est nécessaire pour :

- évaluer la performance des entités concernant la réalisation des travaux prévus ;
- mesurer les progrès accomplis quant à la réduction des risques que représentent ces terrains pour la santé humaine et l'environnement ;
- déterminer les écarts entre les résultats attendus et ceux obtenus et apporter des actions correctives, le cas échéant.

Plan d'action gouvernemental

62 L'absence d'un plan d'action gouvernemental ne favorise pas l'atteinte de l'objectif de réduction de la valeur du passif et ne facilite pas la coordination des actions des ministères et organismes ni le suivi des travaux effectués.

63 En 2012, le gouvernement s'est fixé un objectif de réduction de son passif environnemental sur 10 ans, mais il ne s'est pas doté d'un plan d'action global pour l'atteindre. Sa planification est actuellement constituée des planifications triennales des ministères et organismes concernant les sommes prévues pour les travaux de réhabilitation. Chacun des ministères et organismes responsables de terrains contaminés doit annuellement actualiser sa planification triennale et la remettre au SCT.

64 Aucune cible ne guide les entités dans la préparation de cette planification. Ces cibles auraient permis :

- de prévoir des délais pour la réalisation des travaux de caractérisation et de réhabilitation ;
- de favoriser la mobilisation des entités pour l'atteinte de l'objectif gouvernemental et de mesurer la performance de chaque entité à cet égard ;
- d'établir le rythme des travaux en lien avec l'atteinte de l'objectif gouvernemental à long terme (10 ans).

65 De plus, aucune planification des travaux de caractérisation n'est exigée des ministères et organismes responsables de terrains contaminés, alors que les résultats de la caractérisation permettent de confirmer la contamination, pour ensuite pouvoir évaluer les risques pour la santé humaine et l'environnement, et classer les terrains en fonction de leur niveau de risque.

Suivi

66 Il n'y a pas de surveillance centralisée de l'avancement des travaux et les ministères et organismes n'ont pas à justifier les retards dans leur mise en œuvre. À ce jour, ces derniers sont loin de réaliser ce qui est prévu dans leur planification respective. Il n'y a aucune assurance que les efforts de réhabilitation et les sommes investies sont destinés en priorité aux terrains qui présentent les plus grands risques pour la santé humaine et l'environnement.

Suivi sur la réhabilitation des terrains contaminés

67 Chacune des entités est responsable de s'assurer qu'elle réalise les travaux prévus dans sa planification. Aucun suivi des travaux de réhabilitation des terrains contaminés n'est effectué à l'échelle provinciale.

68 Il n'y a pas d'appréciation de l'évolution du nombre de terrains contaminés réhabilités ou à réhabiliter, par entité et au global, et selon les risques qu'ils présentent. Notamment, aucun suivi gouvernemental n'est effectué sur la réhabilitation des terrains jugés à risque élevé pour la santé humaine ou l'environnement. Il n'y a aucune assurance que les efforts de réhabilitation et les sommes sont investis prioritairement pour ces terrains.

69 Comme nous l'avons mentionné précédemment, le SCT fait un suivi budgétaire annuel des travaux effectués par les entités : il compare les montants réellement consacrés aux travaux avec ceux prévus. Ce suivi lui permet de prévoir les montants de l'année suivante. Il n'intervient pas auprès des entités qui ne respectent pas leur planification, puisqu'il n'a pas de responsabilités ni de pouvoir à cet égard.

70 En 2015, le SCT a réalisé une analyse ponctuelle dont le but était de voir si les entités respectaient l'ordre de priorité des travaux déterminé dans les fiches synthèses. Selon son analyse :

- près de 50 % de l'ensemble des terrains nécessitaient des travaux à court terme (d'ici 3 ans), alors que 65 % de ces travaux étaient pourtant planifiés à plus long terme ;
- près de 25 % de l'ensemble des terrains nécessitaient des travaux à plus long terme, alors que 10 % de ces travaux étaient pourtant planifiés à court terme.

Atteinte de l'objectif gouvernemental

71 Depuis 2012, le SCT a comparé à trois reprises les sommes investies par les ministères et organismes avec la réduction recherchée d'environ un milliard de dollars du passif environnemental pour 2022 afin d'illustrer l'avancement des travaux. Le pourcentage établi avec les données au 31 mars 2017 représente moins du tiers de l'objectif initial.

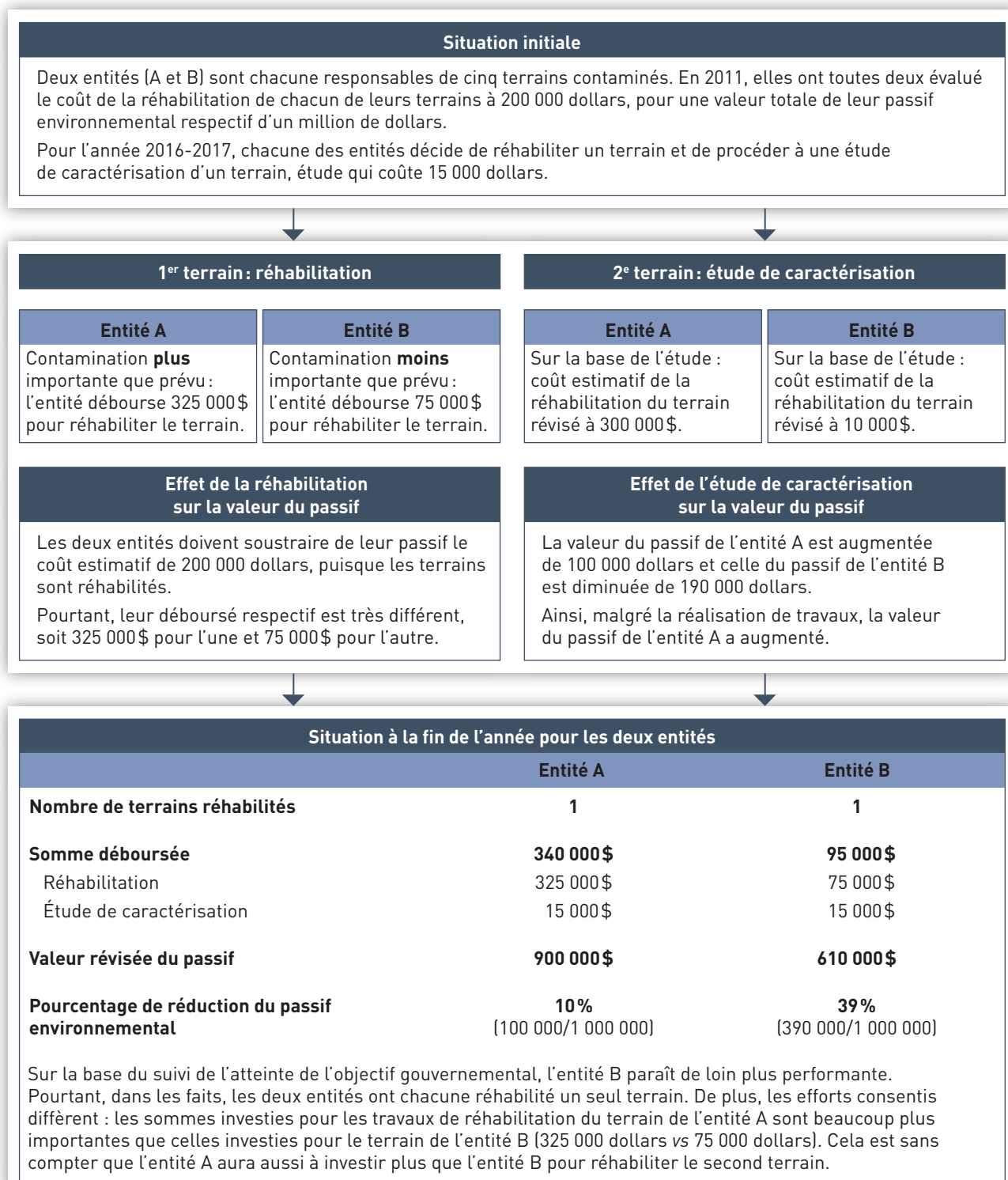
72 Bien que peu élevé, ce pourcentage est tout de même surévalué puisque la méthode de calcul utilisée par le SCT a pris en compte le cumulatif des montants de tous les travaux de réhabilitation de terrains inscrits au passif alors que, selon l'objectif adopté, seuls les montants relatifs aux terrains comptabilisés au 31 mars 2011 devraient être considérés.

73 De plus, le SCT a indiqué dans ses analyses que les ministères et organismes sont loin de réaliser ce qu'ils prévoient dans leur planification respective.

74 Par ailleurs, il est important de souligner qu'un tel suivi de l'atteinte de l'objectif ne permet pas d'apprécier les efforts investis ni la performance des ministères et organismes dans la réhabilitation des terrains contaminés sous leur responsabilité.

75 La figure 4 montre que la réduction de la valeur du passif n'est pas nécessairement représentative de la performance des ministères et organismes en matière de réhabilitation.

Figure 4 Exemples de réduction du passif non représentative de la performance des entités



Information communiquée au public

76 Puisque les terrains contaminés peuvent avoir des conséquences négatives sur la santé humaine et l'environnement, les citoyens sont en droit d'être informés de la gestion gouvernementale de la réhabilitation des terrains et du contrôle des risques relatifs à la contamination. L'obligation de transparence du gouvernement est par ailleurs accentuée par la valeur financière du passif environnemental et l'objectif du gouvernement.

77 L'information rendue publique concernant les terrains contaminés du gouvernement est principalement de nature financière et ne permet pas aux citoyens d'avoir une image représentative des risques qu'ils représentent et des progrès réalisés pour diminuer ces risques. Notamment, aucune information n'est communiquée sur les terrains qui présentent des risques élevés, mais qui ne sont pas encore réhabilités.

78 De l'information relative au passif environnemental est rendue publique dans les livres des crédits, les états financiers consolidés du gouvernement et le rapport annuel de gestion du Secrétariat du Conseil du trésor.

79 D'une part, ces sources d'information sont complexes à lire, à comprendre et à interpréter pour des citoyens n'ayant pas de connaissances particulières en comptabilité. D'autre part, l'information est principalement financière et est présentée globalement : elle ne permet pas de connaître à quels types de travaux les sommes sont rattachées ni à quels types de terrains et à quel ministère ou organisme. L'information n'est pas présentée de façon à ce que les citoyens puissent apprécier les résultats par rapport aux travaux à effectuer, ainsi qu'à l'objectif et aux priorités du gouvernement.

80 La transparence vis-à-vis du public pourrait être améliorée en divulguant dans d'autres publications ce que les sommes allouées ont permis d'accomplir et en indiquant la progression de la réhabilitation des terrains contaminés.

81 Soulignons que le MERN fait pour sa part preuve de transparence : il communique plusieurs renseignements sur les sites miniers à restaurer sur son site Web. Il diffuse notamment des informations sur la planification de ses travaux et l'état d'avancement de ceux-ci. Comme prévu dans le document *Vision stratégique du développement minier au Québec*, le MERN rend publique la liste des contrats accordés dans le cadre de la restauration des sites miniers abandonnés, et ce, depuis le 1^{er} avril 2016. Les autres entités auditées ne divulguent pas une telle information.

Recommandations

82 Les recommandations suivantes s'adressent au gouvernement.

- 1** Attribuer à une entité ou à un regroupement d'entités le mandat de coordonner les actions des ministères et organismes responsables de la réhabilitation des terrains contaminés.
- 2** Veiller à ce que l'entité ou le regroupement d'entités responsable de la coordination élabore un plan d'action et lui transmette au moins annuellement une reddition de comptes sur sa mise en œuvre. Le plan devra notamment viser à assurer :
 - la communication de directives et de balises claires aux ministères et organismes pour harmoniser la méthode d'évaluation des risques pour la santé humaine et l'environnement ainsi que la priorisation des interventions selon ces risques ;
 - la bonification de l'inventaire des terrains contaminés afin d'obtenir un portrait gouvernemental utile à la détermination des enjeux et des priorités d'intervention ;
 - l'établissement d'un plan d'action gouvernemental, incluant des cibles, qui accorde une priorité aux terrains contaminés présentant des risques élevés pour la santé humaine et l'environnement ;
 - l'amélioration de la transparence vis-à-vis du public par la communication de ce que les sommes investies ont permis d'accomplir et de la progression de la réhabilitation des terrains contaminés, notamment de ceux qui présentent des risques élevés.

2.2 Réhabilitation par les entités des terrains contaminés

83 Les entités ayant à leur charge des terrains contaminés doivent gérer leur réhabilitation. Cette gestion doit être efficace, efficiente et s'effectuer dans une perspective de développement durable. Afin d'y arriver, il est nécessaire que les entités :

- acquièrent une connaissance appropriée de l'état des terrains dont elles ont la charge ;
- évaluent les risques qu'ils présentent pour la santé humaine et l'environnement, et priorisent les interventions selon les risques ;
- choisissent des stratégies de réhabilitation durables considérant les contraintes et particularités du terrain ;
- planifient et réalisent les travaux.

84 D'autre part, les entités doivent contribuer à l'atteinte de l'objectif gouvernemental de réduction du passif au titre des sites contaminés d'ici 2022 et rendre compte de l'avancement de leurs travaux.

Connaissance des terrains contaminés

85 Selon le *Guide d'intervention – Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés*, du MDDELCC, la connaissance de l'état des terrains potentiellement contaminés constitue un des éléments primordiaux de toute stratégie de réhabilitation, entre autres parce qu'elle permet de mesurer l'ampleur de la contamination et de déterminer s'il y a des risques pour la santé humaine ou l'environnement.

Depuis 2003, la *Loi sur la qualité de l'environnement* exige des propriétaires industriels, commerciaux et résidentiels qu'ils produisent des études de caractérisation lorsqu'ils cessent leurs activités ou prévoient un changement d'usage. Elle exige également de quiconque une telle étude lors d'une réhabilitation volontaire avec maintien des contaminants au-delà des valeurs limites prévues.

86 Plus le niveau de connaissance est élevé, plus l'incertitude quant au risque pour la santé humaine et l'environnement diminue. Rappelons que cette connaissance s'acquiert entre autres par les différentes phases de **caractérisation** du terrain :

- la phase I permet de se familiariser avec le lieu et de définir la problématique du terrain à partir des données disponibles ;
- la phase II permet de confirmer la présence de contaminants, de déterminer les secteurs contaminés et d'évaluer l'ampleur de la contamination, notamment à partir d'échantillons prélevés dans le sol ;
- la phase III permet d'établir les limites de la contamination avec plus de certitude, de constater son impact sur l'environnement pour ensuite pouvoir évaluer les risques pour la santé humaine et l'environnement.

87 Pour deux des entités auditées, il reste une proportion importante de terrains pour lesquels elles n'ont pas acquis les connaissances suffisantes qui leur permettraient de confirmer la contamination et de diminuer les incertitudes quant à l'évaluation des risques que représentent ces terrains. En effet, aucune étude de caractérisation phase II n'a été réalisée pour 86 % des terrains sous la responsabilité réelle du MDDELCC et pour 60 % de ceux sous la responsabilité réelle du MERN.

88 Les trois entités auditées consignent l'information sur le type d'étude de caractérisation effectuée dans le dossier relatif à chacun des terrains dont elles ont la charge. Le MERN s'est doté d'un outil permettant d'avoir rapidement une vue d'ensemble du type d'études réalisées pour l'ensemble des terrains du secteur minier. Le MDDELCC ne dispose pas d'un tel outil. Il faut donc accéder aux dossiers un par un pour obtenir un état de situation, ce qui ne favorise pas une gestion efficace des connaissances sur les terrains contaminés. Quant à la CSDM, elle a dressé un portrait global en 2018. Elle avait déjà utilisé un outil de travail pour avoir un portrait complet, mais les renseignements qui y étaient consignés n'ont pas été tenus à jour.

89 Plusieurs des terrains inscrits dans l'inventaire du passif environnemental au 31 mars 2011 sous la responsabilité réelle de l'État restent à caractériser. Or, selon la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, « un terrain potentiellement contaminé doit faire l'objet d'une caractérisation permettant de déterminer s'il y a nécessité d'intervenir pour protéger la santé et l'environnement ».

90 Le tableau 2 présente un portrait de la situation au 31 mars 2017, selon les renseignements que nous avons obtenus des entités et ceux consignés dans les dossiers du MDDELCC que nous avons compilés.

Tableau 2 Situation au 31 mars 2017 de la caractérisation des terrains sous la responsabilité réelle de l'État inscrits au passif au 31 mars 2011

	MERN		MDDELCC		CSDM	
	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%
Terrains non caractérisés	78	59	94	64	2	1
Terrains caractérisés						
Phase I réalisée	2	1	33	22	26	10
Phases I et II réalisées	14	11	1	1	90	35
Phases I, II et III réalisées	39	29	19	13	138	54
Total des terrains requérant une caractérisation	133	100	147	100	256	100
Autres terrains¹	370		50		13	
Total	503²		197		269	

1. Selon les entités, certains terrains n'ont actuellement pas à être caractérisés, car ce sont des terrains aliénés, transférés, à nettoyer, à sécuriser ou qui font l'objet d'un suivi depuis leur inscription au passif environnemental avant le 31 mars 2011.

2. Il y a 85 de ces 503 terrains (17%) qui relèvent des secteurs de l'énergie et du territoire, et non de celui des mines. De ces terrains, 50 sont non caractérisés, 2 sont caractérisés phase I, 5 sont caractérisés phase I, II et III, et 28 autres terrains n'ont pas à être caractérisés.

91 Le tableau montre la proportion importante de terrains sous responsabilité réelle n'ayant pas fait l'objet d'une étude de caractérisation phase II, soit 60% des terrains pour le MERN et 86% pour le MDDELCC. De plus, parmi les études réalisées, certaines datent et pourraient nécessiter une mise à jour. Ces deux entités ont la responsabilité réelle de 59% du passif environnemental gouvernemental au 31 mars 2011.

Évaluation des risques et priorisation des interventions

92 L'évaluation des risques que présente un terrain contaminé est une étape importante qui permet d'établir l'urgence d'agir et les priorités d'intervention. La réhabilitation des terrains contaminés à risques élevés devrait être réalisée avant celle des terrains qui en présentent peu.

93 Les méthodes utilisées et les analyses réalisées par les entités auditées pour évaluer les risques des terrains contaminés pour la santé humaine et l'environnement et pour prioriser les travaux sont peu documentées. Il est donc difficile d'en évaluer la rigueur et l'efficacité, ou encore de s'assurer de leur application. Qui plus est, il n'est pas assuré que les terrains qui présentent le plus grand risque sont identifiés et priorisés convenablement.

Évaluation des risques

94 Les trois entités auditées nous ont indiqué utiliser une méthode pour évaluer les risques liés à la contamination. Cette méthode diffère selon l'entité, et les analyses menées par les professionnels pour chacun des terrains sont peu documentées. Nous n'avons donc pas l'assurance que les méthodes sont appliquées systématiquement et que les terrains qui pourraient présenter des risques importants ont tous été identifiés.

95 De plus, comme nous l'avons mentionné, une part considérable des terrains n'ont pas fait l'objet d'analyses confirmant la nature et le degré de contamination, l'origine de la contamination et les secteurs contaminés (caractérisation phase II). Les entités qui n'ont pas réalisé ces analyses peuvent posséder une information provenant de différentes sources (historique des activités ayant eu lieu sur le site, inspections réalisées sur le terrain) leur permettant d'établir un premier profil des risques potentiels pour la santé humaine et l'environnement. Cependant, leur incertitude quant à la contamination demeure élevée.

96 En l'absence de directives et de balises pour les guider, les entités auditées n'ont pas eu recours à des outils reconnus pour évaluer les risques. Pourtant, comme mentionné précédemment, de tels outils existent et apportent un appui scientifique et technique pour identifier les terrains qui présentent un risque élevé, moyen ou faible.

97 Par ailleurs, les entités n'ont pas le portrait complet des risques liés aux terrains contaminés sous leur responsabilité. Elles ne produisent pas une information facilement accessible qui permettrait de connaître notamment la liste des terrains qu'elles ont désignés comme étant les plus à risque.

Priorisation des interventions

98 Dans les fiches synthèses sur les terrains contaminés transmises au Contrôleur des finances, les entités doivent indiquer une priorité pour les travaux en se basant sur l'information disponible et la considération des risques. Elles ont le choix entre différents délais de réalisation, par exemple à court terme (d'ici 3 ans) ou à moyen terme (de 3 à 5 ans), mais n'ont pas à les justifier.

99 Puisqu'il n'y a actuellement pas de balises ni de directives claires à l'égard de la priorisation des interventions, les trois entités utilisent chacune leur méthode pour classer les terrains. Par conséquent, les terrains priorisés à court terme ne sont pas nécessairement ceux qui présentent des risques élevés pour la santé humaine ou l'environnement.

100 Par exemple, selon la CSDM, un seul terrain sous sa responsabilité présentait un risque élevé. Pour en arriver à cette conclusion, elle s'est basée sur un avis global de la Direction de la santé publique sur l'ensemble de ses terrains et sur le jugement de ses professionnels. Ces derniers ont établi que les risques liés aux terrains contaminés sous la responsabilité de la CSDM étaient relativement faibles à partir des études de caractérisation réalisées par des firmes spécialisées et des recommandations qu'elles ont formulées.

101 Pour cette raison, les priorités d'intervention que la CSDM a inscrites dans les fiches synthèses des terrains contaminés n'ont pas été établies en fonction des risques liés à la contamination, mais en fonction de la priorisation de travaux à réaliser dans son **parc immobilier** (entretien des infrastructures, projet d'embellissement de cours d'école, etc.).

102 Le MDDELCC a, quant à lui, développé une grille d'évaluation du niveau de priorité d'intervention basée sur la contamination probable ou réelle, et le niveau de risque. Chaque terrain est coté en fonction de cette grille, mais la justification des cotes attribuées dans la grille n'est pas documentée.

103 Au MERN, une priorisation des travaux de réhabilitation est établie, mais il y a peu de documentation sur la méthode utilisée et la justification des priorités.

104 Dans les deux ministères, il est difficile d'apprécier la rigueur de l'évaluation effectuée pour attribuer la priorité à un terrain puisque, comme nous l'avons précisé précédemment, l'information sur l'évaluation du risque n'est pas consignée et que les études de caractérisation n'ont souvent pas été réalisées.

Réhabilitation durable des terrains contaminés

105 Lorsque la décision de réhabiliter un terrain contaminé est prise, il est important que l'entité responsable de ce terrain intègre la recherche d'un développement durable dans le choix du mode de réhabilitation et, le cas échéant, dans celui du mode de gestion des sols excavés. L'annexe 4 présente ces différents choix.

Choix du mode de réhabilitation

106 Au fil des ans, de nombreuses méthodes de traitement ont été mises au point pour réhabiliter les terrains contaminés. Il existe des méthodes biologiques, chimiques, thermiques et physiques **in situ, sur le site** et hors site.

107 Aussi, selon la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, dans certaines conditions il est possible de maintenir en place les contaminants après avoir démontré qu'ils ne constituent pas un risque pour la santé humaine et l'environnement en fonction de l'usage souhaité.

Pour la CSDM, l'objectif de réduction du nombre de sites inscrits au passif environnemental est mis en lien avec les stratégies d'intervention concernant les autres enjeux de son parc immobilier, puisque les terrains contaminés sous sa responsabilité présentent peu de risques pour la santé humaine et l'environnement.

Un traitement *in situ* consiste à décontaminer les sols et les eaux souterraines sans excavation. Un tel traitement peut par exemple être réalisé par l'injection d'un agent oxydant dans le sol.

Un traitement sur le site consiste à excaver les sols et à les traiter sur le site pour ensuite les remettre en place ou les transporter ailleurs.

108 Pour un décideur, le problème réside donc dans le choix d'un mode de réhabilitation qui soit à la fois le plus économique et le plus viable sur les plans environnemental et social. De nombreuses variables externes et les spécificités intrinsèques des terrains contaminés rendent ce choix encore plus complexe. Il faut donc des outils pour faire un choix éclairé.

109 Le MDDELCC et la CSDM ne peuvent pas démontrer que les méthodes de réhabilitation qu'ils utilisent sont les meilleurs choix pour un développement durable.

110 Le MERN a développé une matrice décisionnelle comme outil d'aide à la décision afin de déterminer le meilleur scénario de restauration des sites miniers abandonnés. Cette matrice considère quatre sphères (technique, environnementale, sociale et économique) et, selon le ministère, est utilisée pour tous les projets de restauration.

111 Quant au MDDELCC, il n'utilise pas d'outil permettant la comparaison de différents scénarios de réhabilitation pour s'assurer que son choix est le meilleur dans une perspective de développement durable. En fait, selon les professionnels du ministère, une stratégie est retenue parmi celles suggérées par les consultants. L'information sur les critères et les considérations ayant mené au choix n'étant pas consignée, il est difficile d'apprécier les décisions prises.

112 La majorité des terrains réhabilités par le MDDELCC à ce jour étaient contaminés par des produits pétroliers. En présence de ce type de contaminant, deux options de réhabilitation sont possibles selon le *Guide d'intervention – Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés* : excaver les sols pour les traiter dans un centre de traitement ou encore les traiter *in situ* jusqu'à ce qu'ils répondent aux normes environnementales. Or, le ministère a choisi la première option, mais n'a pu fournir de documentation démontrant une réflexion à l'égard de l'autre option.

113 La CSDM, pour sa part, considère peu le développement durable lorsqu'elle choisit une stratégie de réhabilitation. Selon ses représentants, l'excavation, puis la disposition des sols dans un lieu autorisé est la stratégie la mieux adaptée compte tenu de la courte période de temps à la disposition de la commission scolaire pour faire les travaux (période estivale) et du peu d'espace sur les terrains pour traiter les sols contaminés. Ainsi, la CSDM a utilisé cette stratégie de réhabilitation pour la grande majorité des terrains qu'elle a réhabilités à ce jour.

114 Dans certains cas, il se peut que cette stratégie soit effectivement l'option la plus durable. Cependant, il aurait été pertinent que la CSDM évalue d'autres options, d'autant plus qu'elle considère que peu de terrains sous sa responsabilité présentent des risques pour la santé humaine et l'environnement.

115 Les barrières physiques, comme le recouvrement du sol ou le confinement de la contamination, peuvent permettre dans certains cas de couper la voie d'exposition entre le contaminant et le récepteur et, par le fait même, d'éliminer les risques pour la santé et l'environnement. Ces options peuvent permettre de contrôler le risque à un coût social, économique et environnemental plus faible que la décontamination.

116 De façon générale, le maintien en place des contaminants est peu envisagé au Québec. Depuis 2012, aucun des terrains sous la responsabilité de l'État n'a fait l'objet de cette option. Selon la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le maintien en place de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires est permis, mais exige entre autres la réalisation d'une évaluation des risques **toxicologiques et écotoxicologiques** afin de démontrer que la méthode envisagée peut fournir une protection adéquate contre les risques pour la santé humaine et l'environnement. Ce processus d'évaluation peut être long (plus de 200 jours en moyenne) et coûteux.

117 En l'absence de directives, les entités réhabilitent les terrains contaminés en visant l'atteinte de la norme environnementale. Or, rappelons que la concentration d'un contaminant peut dépasser la norme environnementale sans qu'il y ait de risque pour la santé humaine ou l'environnement. Pour prendre la décision la plus éclairée, il serait pertinent d'évaluer, dans un premier temps, les risques spécifiques liés à la contamination du terrain.

Choix du mode de gestion des sols excavés

118 Lorsque des sols sont excavés, la réglementation offre diverses options de gestion selon leur niveau de contamination. Par exemple, les sols peuvent être :

- **valorisés** directement sur le site ou sur un autre site où la valorisation est permise ;
- acheminés dans un centre de traitement autorisé pour ensuite être valorisés ou enfouis ;
- enfouis dans un **lieu d'enfouissement autorisé**.

119 La valorisation des sols est un **enjeu important** au Québec dans un contexte où la quantité de sols contaminés excavés ne fait qu'augmenter et où le gouvernement a l'intention de permettre davantage d'options de valorisation. Selon la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, la quantité de sols contaminés est passée de plus de 500 000 tonnes à au-delà de 1,5 million entre 2000 et 2014, et une part trop importante de ces sols est enfouie, soit environ 30 % en 2014.

L'évaluation toxicologique est une évaluation du risque pour la santé humaine alors que l'évaluation écotoxicologique est une évaluation des risques pour la faune et la flore.

La valorisation consiste à redonner une utilité aux sols contaminés qui ont été traités ou aux sols faiblement contaminés. Ces sols peuvent remplacer des matériaux propres dans divers travaux d'ingénierie (ex. : fondation des routes, écran visuel ou végétalisation de milieux dégradés comme les sites miniers).

Un lieu d'enfouissement autorisé par le MDDELCC peut recevoir de manière sécuritaire des sols contaminés.

L'importance de l'enjeu de la valorisation des sols est reconnue depuis plusieurs années. Un chapitre de la version précédente de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* de 1998 était notamment consacré à ce sujet.

120 Soulignons que l'excavation d'un sol contaminé suivie de son enfouissement ailleurs ne constitue qu'un transfert de la responsabilité de sa réhabilitation aux générations futures. De plus, la capacité des lieux d'enfouissement de sols contaminés est limitée. Globalement, selon les données du MDDELCC, ces lieux d'enfouissement étaient remplis à 60 % en 2016. De ce fait, les traitements sur le site ou hors du site demeurent les modes d'intervention les plus souhaitables selon la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*.

121 La valorisation des sols est une option durable peu exploitée par la CSDM. Par ailleurs, lorsque le MDDELCC fait traiter des sols, il n'a pas, tout comme les autres responsables de terrains contaminés, la possibilité de s'assurer que les centres de traitement les ont réellement valorisés. Il n'y a pas de mesures de traçabilité des sols destinés à être valorisés.

Les résidus miniers comprennent notamment les substances minérales rejetées et les boues provenant des opérations minières.

Les stériles miniers sont des roches extraites lors des opérations minières ne contenant pas de minéraux en quantité suffisante pour que leur exploitation soit économiquement rentable.

Un métalloïde est un élément chimique dont les propriétés sont intermédiaires entre celles des métaux et celles des non-métaux, ou sont une combinaison de ces propriétés.

122 Selon les représentants du MERN, la contamination des sites miniers se trouve principalement dans les **résidus miniers** et les **stériles**, et ceux-ci peuvent difficilement être valorisés. Lorsqu'il y a un impact sur la qualité des sols, des concentrations en métaux ou en **métalloïdes** résultant de l'activité minière sont généralement en cause et ces sols sont gérés à même les sites miniers, par exemple ils peuvent être déposés dans une aire d'accumulation de résidus miniers. Le ministère nous a indiqué qu'il est pour la première fois en mesure de demander une autorisation pour valoriser des sols contaminés par un contaminant autre que les métaux lourds, en conformité avec la réglementation pour le secteur minier.

123 En ce qui concerne la CSDM, les sols excavés sont transportés dans un lieu autorisé en vertu de la réglementation applicable.

124 Quant au MDDELCC, il envoie la majorité des sols excavés dans des centres de traitement. Lorsqu'il envisage de valoriser des sols, il indique dans les devis techniques relatifs à la réhabilitation que l'entrepreneur embauché pour exécuter les travaux doit privilégier le traitement et le réemploi des sols. Or, lorsque les sols sont transportés pour être traités, ce n'est pas l'entrepreneur embauché pour les travaux qui a la possibilité de valoriser les sols, mais plutôt le centre de traitement privé qui reçoit les sols pour les traiter. Le MDDELCC n'a donc pas l'assurance que les sols traités sont réutilisés.

125 Enfin, alors que la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* prône la valorisation des sols, nous avons noté certains obstacles qui n'incitent pas les responsables de terrains contaminés, dont les ministères et organismes, à choisir la voie de la valorisation des sols excavés et à le faire de façon prudente. Voici certains de ces obstacles.

Obstacle	Précisions
Peu d'options de valorisation permises par la réglementation	La nouvelle <i>Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés</i> indique une intention de permettre davantage d'options pour les sols traités ou légèrement contaminés. Les règlements en ce sens n'ont pas encore été adoptés.
Coût de l'enfouissement moins élevé que celui du traitement	La politique prévoit d'instaurer une redevance pour l'enfouissement de sols contaminés qui permettra de soutenir la valorisation et l'implantation de technologies vertes.
Absence de traçabilité des sols valorisés	Il est actuellement impossible de s'assurer que les sols destinés à être valorisés ont été disposés adéquatement, notamment qu'ils n'ont pas été déversés de façon illégale dans l'environnement.

Un système de traçabilité des sols permet le contrôle de la provenance, du mouvement et de la destination des sols excavés. Divers moyens peuvent être utilisés à cette fin, dont les GPS.

Planification, réalisation des travaux et reddition de comptes

126 Depuis 2012, les entités responsables de terrains contaminés doivent produire une planification triennale des sommes qu'elles comptent consacrer à la réhabilitation de chacun de ces terrains. Elles doivent mettre à jour cette planification annuellement et réaliser les travaux prévus.

127 Les entités doivent également faire une reddition de comptes chaque année au Secrétariat du Conseil du trésor sur les sommes réellement investies dans les travaux de réhabilitation.

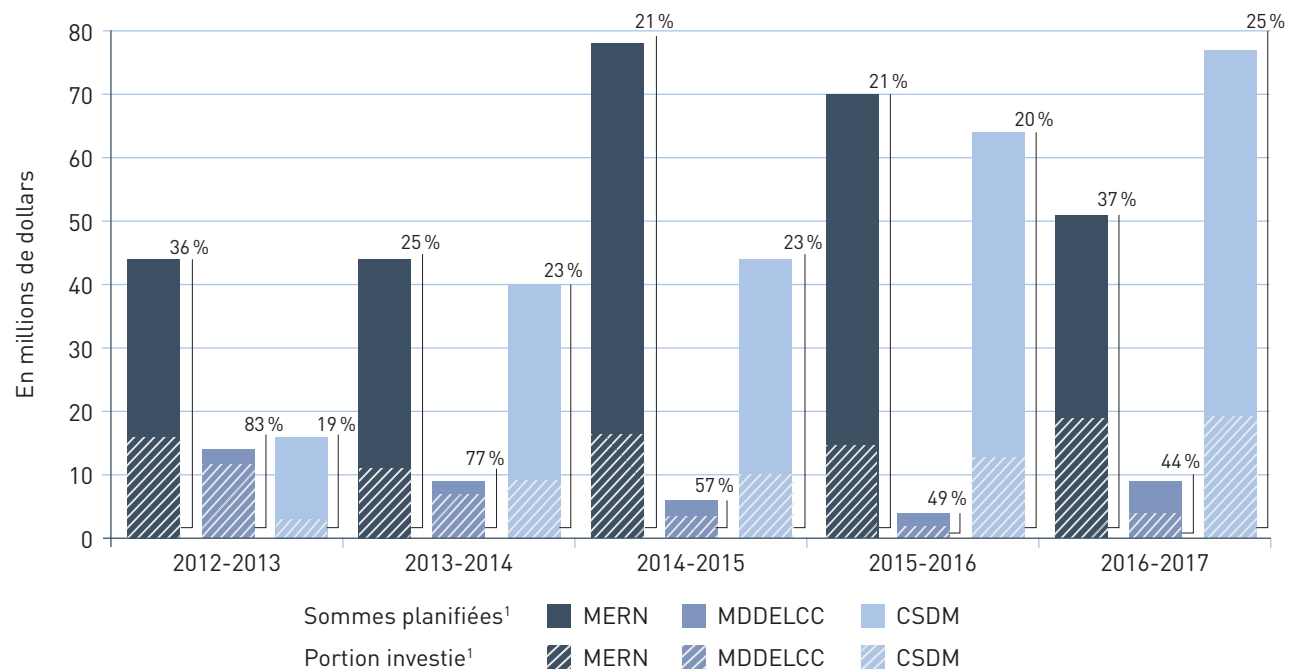
128 Les sommes investies par le MDDELCC et le MERN sont peu importantes par rapport à la valeur du passif environnemental sous leur responsabilité réelle au 31 mars 2011 et aux sommes planifiées. De plus, peu de terrains ont été réhabilités à ce jour.

129 Comme requis par le SCT, les trois entités auditées ont établi une planification triennale des sommes qui seront investies pour la réhabilitation des terrains contaminés sous leur responsabilité, planification qu'elles ont mise à jour annuellement depuis 2012. Le MERN a également un plan de travail à long terme pour l'ensemble des terrains du secteur minier, qui oriente les travaux à effectuer en fonction de l'objectif de réduction du passif environnemental gouvernemental pour 2022. Rappelons que **l'objectif gouvernemental** est global et que les entités responsables des terrains contaminés n'ont pas de cible particulière, sauf le MERN pour le passif environnemental minier.

L'objectif gouvernemental est une réduction de 50%, sur une période de 10 ans, de la valeur du passif environnemental se rapportant aux terrains sous la responsabilité réelle du gouvernement au 31 mars 2011. La cible a été revue à 80% pour le passif environnemental minier.

130 La figure 5 présente de l'information sur les sommes planifiées et investies des trois entités auditées à l'égard des terrains contaminés sous leur responsabilité réelle, de 2012 à 2017.

Figure 5 Sommes planifiées et investies par les trois entités auditées entre 2012 et 2017



1. Sommes planifiées et investies à l'égard des terrains sous la responsabilité réelle des entités inscrits à l'inventaire au 31 mars, moins les sommes planifiées et investies à l'égard des terrains ayant été transférés à un autre ministère ou organisme, ou aliénés.

131 L'effort de réhabilitation comparé à ce qui était prévu varie selon les entités. Par exemple, de 2012 à 2017, le MDDELCC a réalisé en moyenne 62 % de sa planification, le MERN 28 % et la CSDM 22 %.

132 Cependant, comme le montre le tableau 3, pour le MERN et le MDDELCC, les sommes réellement investies en réhabilitation de 2012 à 2017 représentent moins de 10 % de la valeur du passif sous leur responsabilité réelle, alors que ce ratio est de 51 % pour la CSDM. Notons que l'effort déployé par la CSDM a été important par rapport à la valeur de son inventaire, alors que les terrains dont elle est responsable présentaient relativement peu de risques pour la santé humaine et l'environnement selon ses représentants.

Tableau 3 Résultats financiers vs efforts réels fournis par les trois entités auditées pour la réhabilitation des terrains (en millions de dollars)

	MERN	MDDELCC	CSDM
Résultats financiers			
Passif ¹ sous la responsabilité réelle			
Au 31 mars 2011	897	302	106
Au 31 mars 2017	747	216	184
Variation du passif			
Entre 2011 et 2017	-150	-86	+78
Visée pour 2022	-718 ³	-151 ⁴	-53 ⁴
Pourcentage de réduction du passif	21 %	57 %	0 %
Efforts réels de réduction			
Sommes investies ²	77	28	54
Ratio des sommes investies sur le passif¹ au 31 mars 2011	9 %	9 %	51 %

1. Il s'agit du passif au titre des sites contaminés pour les terrains sous la responsabilité réelle des entités inscrits à l'inventaire au 31 mars 2011, moins la valeur du passif des terrains ayant été transférés à un autre ministère ou organisme, ou aliénés.
2. Il s'agit des sommes investies par les entités du 1^{er} avril 2012 au 31 mars 2017, moins les sommes investies à l'égard des terrains ayant été transférés à un autre ministère ou organisme, ou aliénés.
3. Ce montant correspond à l'objectif gouvernemental de réduction de 80 % de la valeur du passif au titre de sites contaminés sous la responsabilité réelle du MERN au 31 mars 2011.
4. Ce montant correspond à l'objectif gouvernemental de réduction de 50 % de la valeur du passif au titre de sites contaminés sous la responsabilité réelle de l'État au 31 mars 2011.

133 Ainsi, la variation de la valeur du passif sous la responsabilité réelle des trois entités entre 2011 et 2017 ne reflète pas leur performance respective quant à la réhabilitation des terrains. Cette situation est similaire à celle illustrée à la figure 4. Par exemple, le MERN et le MDDELCC, qui ont peu investi par rapport à la valeur de leur passif, ont tout de même réduit respectivement de 21 % et de 57 % cette valeur. À l'opposé, la CSDM, qui a déboursé plus de 50 % de la valeur de son passif sous sa responsabilité réelle, a plutôt vu celui-ci augmenter, passant de 107 à 184 millions de dollars. Cette situation s'explique entre autres par des écarts entre la valeur estimée des travaux inscrite au passif et les coûts réels de réhabilitation pour certains terrains, ou encore par la modification de la valeur estimée des travaux d'autres terrains à la suite de l'acquisition de nouvelles connaissances à leur sujet.

134 Par ailleurs, les trois entités auditées produisent la reddition de comptes budgétaire demandée auprès du SCT. Elles indiquent les sommes investies durant l'année, mais elles n'ont pas à présenter d'explications sur l'état d'avancement des travaux et n'ont pas d'incitatifs pour respecter leur planification. Pourtant, le fait de ne pas agir au moment opportun peut avoir des conséquences significatives pour la santé humaine et l'environnement, comme expliqué ci-dessous, et des conséquences financières. Voici deux exemples de conséquences possibles du report des travaux.

Sur le site minier Manitou, deux parcs à résidus occupaient 50 hectares à l'origine. La présence de résidus miniers s'est étendue sur 200 hectares, sans compter la contamination des berges et du lit de la rivière avoisinante.

Le temps nécessaire pour réhabiliter un terrain dépendra de différents facteurs, dont la superficie, la complexité des problèmes associés à la contamination, l'obtention des permis et autorisations requis, ainsi que la méthode de réhabilitation utilisée. Par exemple, il faudra plusieurs années pour restaurer un site minier abandonné tandis qu'un terrain ayant toujours accueilli une école sera réhabilité plus rapidement.

Conséquence	Précisions
Dispersion des contaminants	Sur les sites miniers , il y a un risque lié à l'érosion éolienne et hydrique des résidus contaminés. Les superficies à traiter, sur un même site, augmentent au fur et à mesure des années à cause de ce phénomène. Par exemple, les métaux lourds peuvent être introduits dans la chaîne alimentaire par les cours d'eau ou les eaux souterraines.
Étude de caractérisation à refaire	Si la réhabilitation n'est pas entreprise rapidement, il est possible que l'étude de caractérisation réalisée initialement soit devenue désuète et doive donc être réalisée de nouveau, ce qui occasionne des coûts supplémentaires.

135 Enfin, les entités ne font pas le suivi du nombre de terrains **réhabilités**, notamment des terrains qui présentent des risques élevés pour la santé humaine et l'environnement. Nous avons néanmoins établi, en procédant nous-mêmes à la compilation des données disponibles, que le nombre de terrains sous responsabilité réelle pour lesquels les travaux sont complétés à ce jour n'est pas élevé : 26 % pour le MERN, 13 % pour le MDDELCC et 17 % pour la CSDM. Le tableau 4 présente la situation des travaux réalisés au 31 mars 2017.

Tableau 4 Situation au 31 mars 2017 des travaux à l'égard des terrains sous la responsabilité réelle de l'État au 31 mars 2011

	MERN		MDDELCC		CSDM	
	Nbre de terrains	%	Nbre de terrains	%	Nbre de terrains	%
Travaux complétés ¹	125	26	20	13	43	17
Travaux en cours	34	7	6	4	10	4
Sous-total	159	33	26	17	53	21
Travaux à réaliser	317	67	128	83	193	75
Travaux pouvant être complétés	476	100	154	100	246	100
Travaux ne pouvant actuellement pas être complétés ²	-	-	7	-	10	-
Terrains retirés du passif	27	-	36	-	13	-
Total³	503⁴		197		269	

- Ces travaux incluent les travaux pour lesquels un suivi post-réhabilitation est requis.
- Il s'agit de terrains pour lesquels la technologie actuelle ne permet pas la réhabilitation ou dont la contamination n'est actuellement pas accessible.
- Il s'agit du nombre total de terrains contaminés sous la responsabilité réelle de l'État au 31 mars 2011.
- Il y a 85 de ces 503 terrains (17 %) qui relèvent des secteurs de l'énergie et du territoire, et non de celui des mines. Les travaux de réhabilitation ont été complétés sur 7 de ces terrains (8 %), ils sont à réaliser sur 52 d'entre eux (61 %) et 26 de ces terrains (31 %) ont été retirés du passif environnemental.

Recommandations

136 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et à la Commission scolaire de Montréal.

- 3** Mieux documenter les processus décisionnels concernant l'évaluation des risques pour la santé humaine et l'environnement ainsi que le niveau de risque attribué à chacun des terrains contaminés.
- 4** S'assurer d'accorder une priorité d'intervention aux terrains qui présentent des risques élevés pour la santé humaine et l'environnement.
- 5** Établir annuellement le bilan de l'avancement des travaux de réhabilitation pour l'ensemble des terrains inscrits au passif environnemental.

137 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

- 6** Acquérir davantage de connaissances sur l'ensemble des terrains contaminés pour confirmer que la contamination dépasse la norme environnementale et pour diminuer les incertitudes dans l'évaluation des risques que représentent ces terrains.
- 7** Accentuer les efforts pour réhabiliter les terrains contaminés sous leur responsabilité, notamment ceux qui présentent des risques élevés pour la santé humaine et l'environnement.

138 La recommandation suivante s'adresse au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et à la Commission scolaire de Montréal.

- 8** Consigner, pour chacun des terrains, les raisons pour lesquelles le mode de réhabilitation retenu et, le cas échéant, le mode de disposition des sols excavés choisi constituent les meilleurs choix dans une perspective de développement durable.

139 À l'égard des résultats du présent audit, nous sommes d'avis que l'ensemble des entités responsables de terrains contaminés aurait avantage à s'inspirer des faits décrits dans ce rapport, des constats établis et des recommandations formulées afin d'améliorer leur gestion pour qu'elle soit plus efficace, efficiente et qu'elle s'effectue dans une perspective de développement durable.

Commentaires des entités auditées ou concernées

Le ministère du Conseil exécutif et les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner que le gouvernement et les entités auditées ont adhéré à toutes les recommandations. Toutefois, les commentaires du MDDELCC ont suscité une réaction de notre part, qui est présentée après leurs commentaires.

Commentaires du ministère du Conseil exécutif

« Les recommandations formulées par le Vérificateur général sont accueillies favorablement.

« Les ministères allouent des efforts importants à la gestion des sites contaminés, notamment ceux dont la décontamination est sous la responsabilité du gouvernement. En outre, l'inventaire détaillé des sites contaminés est mis à jour annuellement par les ministères concernés, une planification ainsi qu'un suivi budgétaire annuel des travaux sont réalisés centralement.

« Toutefois, il faut reconnaître que cette tâche mérite une attention accrue. En effet, la coordination des actions entre les intervenants devrait être améliorée, ce qui faciliterait l'atteinte des objectifs établis. Certaines démarches ont déjà été entreprises afin d'apporter les correctifs nécessaires. Plus particulièrement, il est envisagé de mettre en place une structure de gouvernance sous la responsabilité du secrétariat du Conseil du trésor afin de mieux coordonner la planification, la priorisation et le suivi des travaux, en plus de favoriser le partage d'information et l'harmonisation des pratiques à l'échelle gouvernementale. À cette fin, les principaux ministères concernés seraient clairement mandatés par le gouvernement pour favoriser le bon fonctionnement et la pérennité de la structure mise en place, ainsi que pour assumer le leadership dans leurs champs de compétence respectifs. »

Commentaires du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

« Le MERN adhère aux recommandations du Vérificateur général. Par ailleurs, il tient à souligner que bien que l'ensemble des sites ne soient pas caractérisés, il possède une connaissance de l'historique de l'exploitation du site qui lui permet d'établir les risques appréhendés sur l'environnement et la santé.

«La restauration des sites est priorisée selon les caractéristiques des contaminants, le potentiel de migration et l'exposition des récepteurs, conformément aux orientations du Système national de classification des lieux contaminés du Conseil canadien des ministres de l'environnement. Le MERN bonifiera la documentation des résultats dans le courant de l'année de sorte qu'il présentera un sommaire du classement des sites par ordre de priorité d'intervention.

«Enfin, le MERN poursuit ses efforts pour s'assurer de la caractérisation des sites sous sa responsabilité pour ceux qui ne sont pas en attente d'une autorisation d'un tiers, à l'étude ou en validation juridique. L'objectif ultime du MERN est de compléter la caractérisation de l'ensemble des sites d'ici 2022.»

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

«Le MDDELCC donnera suite aux recommandations. Des travaux en ce sens sont déjà en cours.

«Une part importante du passif du MDDELCC n'a pas été considérée dans ce rapport. Les travaux ne permettent pas de dresser un portrait complet du travail accompli par le MDDELCC, car les terrains à responsabilité probable (nécessitant des recours juridiques) et ceux inscrits au passif depuis le 31 mars 2011 n'ont pas été considérés.

«Le MDDELCC gère son passif de manière à ce qu'en tout temps, la protection de la santé et de l'environnement guide ses interventions. La connaissance des dossiers et l'expertise au sein du MDDELCC permettent de déterminer avec un bon degré de certitude s'il y a nécessité d'intervenir rapidement, ce que fait alors le MDDELCC. Les études de caractérisation servent à confirmer cette évaluation.

«L'unité utilisée (nombre de terrains contaminés) ne permet pas de dresser un portrait qui tient compte du fait que le MDDELCC gère son passif par dossier. Un dossier peut comporter plusieurs terrains contaminés. On mentionne dans un tableau que plus de 150 terrains requièrent une caractérisation. De ce nombre, 118 terrains n'équivalent en réalité qu'à 2 dossiers du MDDELCC.

«Les chiffres démontrent clairement que le MDDELCC est en voie d'atteindre la cible de réduction de 50%. À mi-parcours de l'objectif de 2022, la réduction de la valeur du passif du MDDELCC est équivalente à 57%, soit plus de la moitié. Le MDDELCC est donc très confiant d'atteindre l'objectif de 2022.»

Réaction du Vérificateur général

Le Vérificateur général juge nécessaire d'apporter certaines précisions à la suite des commentaires du MDDELCC.

Portée des travaux. Le MDDELCC allègue qu'une part importante de son passif n'a pas été considérée dans ce rapport, soit les terrains sous sa responsabilité probable. Or, environ 90 % des terrains inclus dans le passif sont ceux sous la responsabilité réelle de l'État (environ 60 % pour le MDDELCC), et l'objectif gouvernemental relatif aux terrains contaminés concerne ces terrains. C'est pour ces raisons que, pour certaines analyses, le Vérificateur général s'est concentré sur les terrains sous la responsabilité réelle des entités auditées.

Connaissance des terrains contaminés. Le MDDELCC indique que sa connaissance et son expertise permettent de déterminer avec un bon degré de certitude la nécessité d'intervenir rapidement. Le Vérificateur général convient, comme nous l'avons indiqué au paragraphe 95 du rapport, qu'il est effectivement possible pour le MDDELCC d'établir un premier profil des risques potentiels de la contamination pour la santé humaine et l'environnement à partir entre autres de l'information sur l'historique des activités ayant eu lieu sur le terrain et des inspections réalisées. Toutefois, les analyses du ministère demeurent alors basées sur des renseignements qualitatifs, puisque pour 86 % des terrains sous la responsabilité réelle du ministère inclus dans le passif au 31 mars 2011, aucune étude de caractérisation phase II n'a été réalisée. La concentration en contaminants, les secteurs affectés et l'ampleur de la contamination n'étant pas confirmés, le Vérificateur général soutient qu'il est difficile d'établir avec certitude les risques pour la santé humaine et l'environnement.

D'ailleurs, la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* rappelle l'importance de réaliser une étude de caractérisation pour déterminer s'il y a nécessité d'intervenir pour protéger la santé et l'environnement.

Méthodologie d'analyse. Le MDDELCC mentionne que le Vérificateur général aurait dû faire ses analyses en fonction du nombre de dossiers par lesquels le ministère gère son passif environnemental plutôt que par terrain. Le Vérificateur général maintient sa position comme quoi un dossier n'est pas une unité de mesure pertinente pour évaluer les progrès de réhabilitation des terrains contaminés sous la responsabilité de l'État.

Le MDDELCC a un certain nombre de terrains contaminés à sa charge et doit les gérer selon leurs caractéristiques respectives. Le fait de regrouper administrativement plusieurs terrains dans un dossier ne modifie pas les actions à entreprendre pour chaque terrain (acquérir une bonne connaissance, évaluer les risques qu'il représente, déterminer la priorité d'intervention et le réhabiliter). D'ailleurs, dans chacun des deux dossiers auxquels fait référence le MDDELCC, les terrains n'ont actuellement pas tous le même niveau de caractérisation, ce qui montre qu'ils sont gérés selon des rythmes différents même s'ils sont regroupés administrativement.

Commentaires de la Commission scolaire de Montréal

« La CSDM verra à :

- établir une grille d'analyse de risques pour la santé et l'environnement en collaboration avec la Direction de santé publique de Montréal et les experts externes du domaine ;
- actualiser la programmation des projets de réhabilitation des terrains en priorisant les terrains qui pourraient être identifiés comme représentant des risques élevés pour la santé ou l'environnement ;
- maintenir à jour l'outil de la CSDM pour le suivi de ce programme en lien avec le passif au titre des sites contaminés ;
- documenter les raisons expliquant les choix de méthodes de réhabilitation dans une optique favorisant le développement durable.

« La CSDM suivra les orientations et informations complémentaires qui pourraient lui être communiquées par le gouvernement et l'entité mandatée. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Critères d'inscription au passif environnemental
- Annexe 3** Rôles et responsabilités
- Annexe 4** Gestion des sols contaminés

Sigles

CSDM Commission scolaire de Montréal

MERN Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

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

SCT Secrétariat du Conseil du trésor

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

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

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

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si des mécanismes visant à assurer la coordination des actions des entités responsables de terrains contaminés ont été mis en place afin que ces actions soient cohérentes, efficaces et efficientes.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Des objectifs clairs, des directives et des balises guident les entités dans la gestion de leurs terrains contaminés. ■ Un portrait représentatif des terrains contaminés sous la responsabilité de l'État sert à déterminer les enjeux et les priorités d'intervention. ■ Un plan d'action gouvernemental permet de coordonner les actions de réhabilitation effectuées par les entités responsables de terrains contaminés afin que les objectifs soient atteints et que les terrains contaminés qui présentent un risque élevé pour la santé humaine, la sécurité publique et l'environnement soient réhabilités. ■ L'atteinte des objectifs est mesurée et un suivi sur la réhabilitation des terrains contaminés est réalisé. ■ De l'information relative aux sommes dépensées pour la réhabilitation des terrains contaminés sous la responsabilité de l'État ainsi qu'aux résultats obtenus en lien avec les objectifs est rendue publique.
Déterminer si le MERN, le MDDELCC et la CSDM réhabilitent les terrains contaminés sous leur responsabilité de façon efficace et efficiente dans une perspective de développement durable.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les entités recensent les terrains contaminés pour lesquels des travaux devront être effectués. ■ Les entités établissent des priorités d'intervention en fonction, notamment, des risques pour la santé humaine, la sécurité publique et l'environnement. ■ Une planification des travaux, basée sur les priorités d'intervention établies, guide leur réalisation. ■ Les travaux sont menés conformément à la planification et une reddition de comptes est effectuée auprès du Secrétariat du Conseil du trésor. ■ La réhabilitation est réalisée dans une perspective de développement durable.

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

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

Portée des travaux

Le présent audit porte sur les terrains contaminés sous la responsabilité de l'État. Il a été effectué auprès du MERN, du MDDELCC et de la CSDM. Pour le MERN, les données obtenues et présentées concernent l'ensemble des terrains contaminés sous la responsabilité de ce ministère. L'analyse des processus (évaluation des risques, priorisation des interventions, choix du mode de réhabilitation et choix du mode de gestion des sols excavés) a été, quant à elle, concentrée sur les terrains du secteur minier, qui représentent 88 % des terrains contaminés et 99 % de la valeur du passif environnemental sous la responsabilité du MERN.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de ces entités et nous avons analysé des documents. Nous avons également eu des échanges avec les gestionnaires et les professionnels du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, du Secrétariat du Conseil du trésor et du ministère des Finances du Québec.

Les travaux d'audit se sont déroulés d'octobre 2017 à avril 2018 dans les directions centrales des entités.

Le présent rapport a été achevé le 1^{er} juin 2018.

Annexe 2 Critères d'inscription au passif environnemental

Selon le chapitre 5300 Passif au titre des sites contaminés du *Manuel de comptabilité gouvernementale*, pour constater un passif au titre des sites contaminés, toutes les conditions suivantes doivent être remplies à la date des états financiers¹ :

- Il existe une norme environnementale relative à la contamination.
- La contamination dépasse cette norme environnementale ou l'on estime qu'il est probable qu'elle la dépasse.
- L'entité gouvernementale est directement responsable des coûts de réhabilitation, en accepte la responsabilité ou il est probable qu'elle en sera responsable.
- Il est prévu que des avantages économiques futurs seront abandonnés, c'est-à-dire que la réhabilitation aura lieu.
- Les coûts de réhabilitation peuvent être raisonnablement estimés.

1. Il s'agit de la date du dernier jour de l'exercice auquel se rapportent les états financiers. Par exemple, pour les états financiers consolidés du gouvernement, la date des états financiers est le 31 mars de chaque année.

Annexe 3 Rôles et responsabilités

Responsabilités relatives à la coordination des actions des ministères et organismes pour la gestion des terrains contaminés

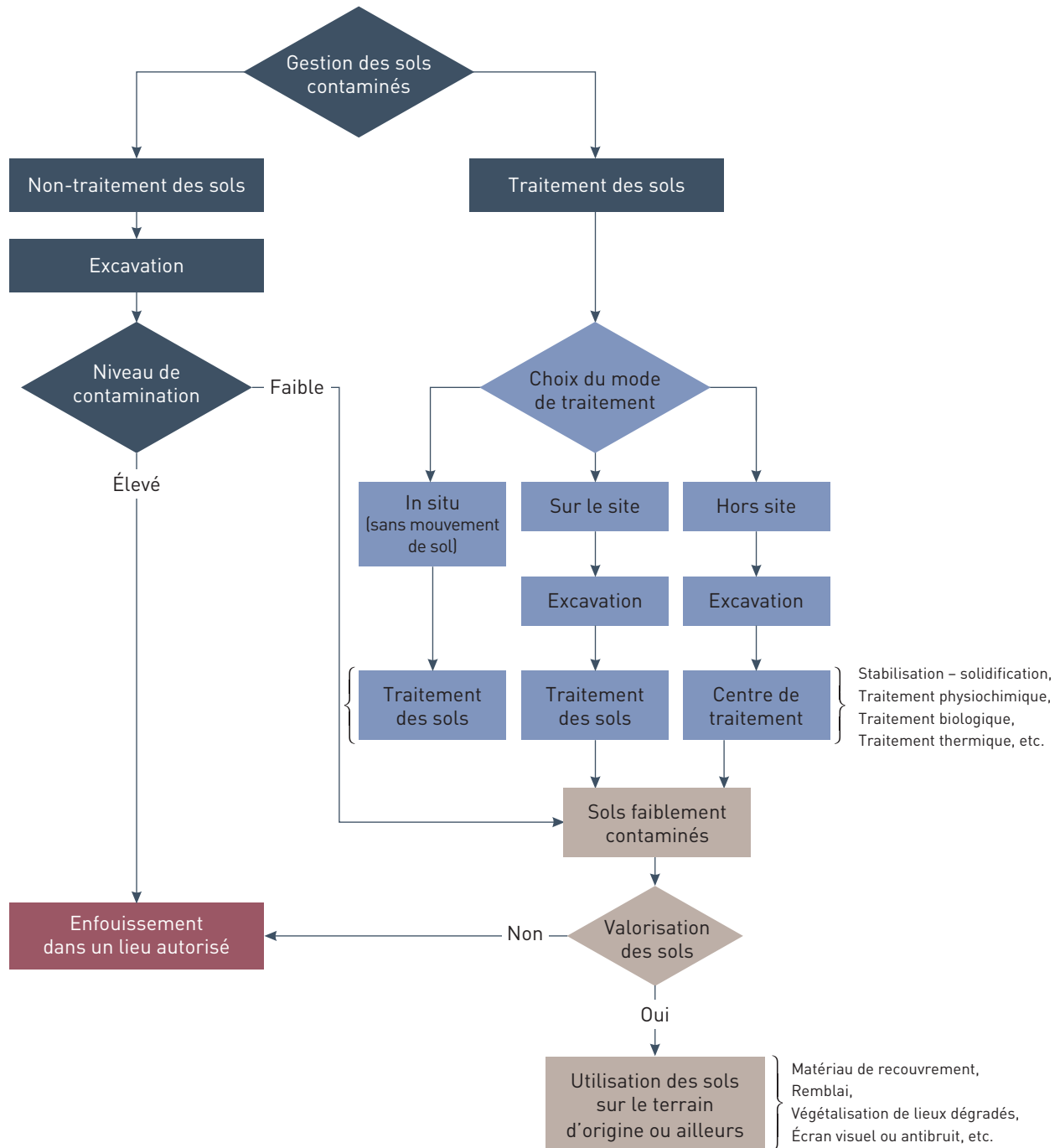
Le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances ont des responsabilités en terme budgétaire ou comptable relativement aux terrains contaminés sous la responsabilité de l'État. Ces responsabilités sont légales ou ont été attribuées administrativement au moment de l'annonce de l'objectif gouvernemental en lien avec le passif environnemental.

Secrétariat du Conseil du trésor	<p>Le Secrétariat du Conseil du trésor a les responsabilités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none">■ établir des directives relatives à la planification, à la reddition de comptes et au financement des travaux de réhabilitation des terrains contaminés inscrits au passif environnemental de l'État ;■ constituer une table permanente de concertation qui réunit les secteurs concernés ;■ recevoir les planifications triennales et les redditions de comptes annuelles des ministères et organismes ;■ établir des cibles à partir des planifications triennales des travaux envisagés qui sont produites par les ministères et organismes et les soumettre à l'approbation du Conseil du trésor ;■ effectuer une reddition de comptes annuelle au Conseil du trésor quant à la planification et au suivi des travaux réalisés par les ministères et organismes.
Ministère des Finances	<p>Le Contrôleur des finances a les responsabilités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none">■ peut fournir aux ministères, aux organismes et aux entreprises du gouvernement visés par la <i>Loi sur l'administration financière</i> des services de conseil, de soutien et de formation en toute matière relevant de sa compétence ;■ colliger l'information consignée annuellement pour chaque terrain par les ministères et organismes pour la production des Comptes publics et s'assurer de sa fiabilité.

Responsabilités relatives à la réhabilitation des terrains contaminés

Ministères et organismes responsables de terrains contaminés	<p>Les ministères et organismes ont pour responsabilités de :</p> <ul style="list-style-type: none">■ recenser les terrains contaminés pour lesquels ils devront engager des dépenses relativement à la réhabilitation et évaluer les sommes en cause ;■ consigner l'information dans une fiche propre à chaque terrain contaminé, conformément aux instructions du Contrôleur des finances ;■ maintenir à jour un inventaire permanent des terrains contaminés ;■ gérer les terrains contaminés, c'est-à-dire gérer les risques que représente la présence de contaminants ;■ préparer une planification triennale des travaux envisagés ainsi qu'une reddition de comptes annuelle à l'égard des travaux de réhabilitation qui sont menés ;■ transmettre au Contrôleur des finances les renseignements concernant leur inventaire permanent des terrains contaminés, y compris la reddition de comptes et la planification triennale, ainsi que les modifications ultérieures, s'il y a lieu ;■ respecter les obligations de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>, les principes de la <i>Loi sur le développement durable</i> ainsi que les orientations énoncées dans les stratégies et les politiques du gouvernement, notamment dans la <i>Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés</i>.
--	--

Annexe 4 Gestion des sols contaminés





Rapport du Verificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Juin 2018

Portrait du suivi de l'application des recommandations en audit de performance

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectif des travaux

Le Vérificateur général a actualisé son processus de suivi de l'application des recommandations en 2015 afin de favoriser une hausse du taux d'application des recommandations qui ont été formulées à la suite des audits de performance.

Le présent rapport, publié pour une deuxième année, constitue l'un des principaux changements apportés à la reddition de comptes du Vérificateur général quant au suivi de l'application des recommandations.

Il brosse le portrait du suivi de l'application des recommandations du Vérificateur général pour l'année 2017-2018. Il présente les résultats relatifs :

- à la qualité des plans d'action produits par les entités auditées ;
- à l'application des recommandations formulées par le Vérificateur général ainsi que par la Commission de l'administration publique.

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

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principales observations que nous avons faites à l'égard du suivi de l'application des recommandations en audit de performance pour l'année 2017-2018.

Le pourcentage des plans d'action analysés qui respectent les exigences du Vérificateur général s'est élevé à 94 % (16 sur 17), alors que la cible du plan stratégique était de 80 %. Ce taux était de 81 % en 2016-2017, ce qui signifie que les entités ont poursuivi leurs efforts pour répondre à nos préoccupations quant à la qualité de leur plan d'action. Cela s'avère fort positif.

En 2017-2018, 85 % des recommandations du Vérificateur général ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, alors que la cible du plan stratégique était de 70 %. Ce taux représente une amélioration par rapport à l'année précédente, alors qu'il était de 81 %.

Le taux d'application des recommandations formulées par la Commission de l'administration publique et qui ont fait l'objet d'un suivi par le Vérificateur général s'est élevé à 98 % (45 sur 46), comparativement à 71 % l'année précédente. Il importe de noter que 20 des 46 recommandations ont été appliquées, alors que les progrès ont été jugés satisfaisants pour 25 recommandations en cours d'application.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats des travaux	11
2.1 Plans d'action	11
2.2 Application des recommandations	13
Suivis allégés	
États d'avancement	
Suivis détaillés	
Recommandations de la Commission de l'administration publique	
Annexes et sigle	23

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint
Maryse Fournier
Directrice d'audit
Nadia Giguère
Stéphane Michaud

1 Mise en contexte

1 Le Vérificateur général a comme mission de contribuer, par ses audits et ses autres travaux, à une meilleure gestion des ressources ainsi qu'au contrôle parlementaire, au bénéfice des citoyennes et des citoyens du Québec.

2 Dans le cadre de ses travaux d'audit de performance, le Vérificateur général formule des constats et des recommandations afin que les entités auditées puissent amorcer des changements visant à améliorer la gestion gouvernementale. Toutefois, ces travaux ne sont utiles que dans la mesure où les entités appliquent les recommandations.

3 L'an dernier, nous avons présenté pour la première fois les résultats du processus de suivi de l'application des recommandations actualisé et mis en place depuis novembre 2015. Il vise une plus grande collaboration des instances de gouvernance et un accroissement de l'imputabilité des entités auditées. Un rappel des principaux changements est présenté ci-dessous.

	Ancien processus (rapports publiés au printemps 2015 et les précédents)	Nouveau processus (rapports publiés à l'automne 2015 et les suivants)
Délai de transmission du plan d'action de l'entité à la Commission de l'administration publique (CAP) après le dépôt du rapport d'audit	6 mois	4 mois
Type d'analyse du plan d'action	Analyse de plausibilité quant à la pertinence des actions	Exigences renforcées : évaluation selon 4 volets (voir les critères d'appréciation présentés à la page 8)
Autoévaluation par l'entité du degré d'application des recommandations	Oui	Oui
Type de suivi de l'application des recommandations	Suivi allégé ou suivi détaillé	État d'avancement annuel ou suivi détaillé
Fréquence du suivi	Suivi après 3 ans et 5 ans	Suivi annuel pendant 3 ans Au besoin (suivi détaillé)
Communication avec les instances de gouvernance et les auditeurs internes	Au besoin	De façon systématique

4 Pierres d'assise de la prise en charge des recommandations par les entités auditées, le plan d'action, en premier lieu, et les états d'avancement produits les années suivantes font l'objet de travaux par le Vérificateur général. Ceux-ci permettent d'évaluer s'il est plausible que les lacunes soient corrigées ou en voie de l'être et que les recommandations soient appliquées ou en voie de l'être. Il s'agit d'utiliser les procédés appropriés pour apprécier le caractère plausible de l'information fournie par l'entité, sans toutefois entreprendre de travaux d'audit détaillés.

5 Bien que le Vérificateur général rende déjà compte, dans son rapport annuel de gestion, de sa performance quant au taux d'application des recommandations, il en rend maintenant compte chaque année dans un chapitre distinct de son rapport à l'Assemblée nationale. Ce chapitre a pour but :

- de présenter les résultats de manière plus détaillée que dans le rapport annuel de gestion ;
- d'augmenter la visibilité des résultats ;
- d'accroître l'imputabilité des entités auditées.

Processus de suivi de l'application des recommandations – Rappel

Plan d'action

6 Le plan d'action est l'outil privilégié pour s'assurer de la correction des lacunes et, par le fait même, de l'application des recommandations formulées par le Vérificateur général. C'est pourquoi la qualité des plans d'action produits par les entités est un facteur de succès déterminant.

7 Afin de favoriser une mise en œuvre diligente des correctifs par les entités et d'augmenter ainsi les chances de succès, le délai de transmission des plans d'action à la CAP est restreint à quatre mois.

8 Le Vérificateur général accompagne les entités au moment de l'élaboration de leur plan d'action, notamment en précisant le contenu de celui-ci. À cet effet, il leur fournit un modèle de plan d'action qui inclut les recommandations formulées, les principales lacunes qui y sont associées ainsi que des indications concernant l'information à fournir, soit les actions visant à corriger les lacunes et, pour chaque action, la personne responsable, l'échéance et l'indicateur.

9 De plus, le Vérificateur général offre aux entités la possibilité de commenter la version préliminaire de leur plan d'action, ce qui lui permet notamment de mieux expliquer ses attentes. Une fois le plan d'action finalisé, le Vérificateur général procède à son analyse selon les critères d'appréciation présentés à la page suivante et qui ont été renforcés par rapport au processus antérieur.

Critères	Précisions
Nature des actions	
Caractère complet	Le plan d'action comporte une ou des actions pour chacune des lacunes. Une action peut remédier à plusieurs lacunes.
Pertinence et suffisance	Les actions prévues par l'entité devraient permettre de corriger les lacunes.
Responsabilités attribuées	
Pour chaque action	La responsabilité de la mise en œuvre de chaque action est attribuée à une personne ou au responsable d'une unité administrative.
Pour l'ensemble du plan	La responsabilité globale du plan d'action est attribuée clairement à une personne désignée par son nom ou son titre afin d'en assurer un suivi rigoureux et une reddition de comptes adéquate.
Échéances	
Présence	Une échéance doit être associée à chaque action. Elle correspond généralement à la date de réalisation de l'action.
Caractère réaliste	Les actions sont formulées de façon à ce qu'elles puissent être mises en œuvre dans un délai raisonnable qui, sauf exception, ne devrait pas dépasser trois ans. La séquence de réalisation des actions est logique. Les actions dont l'échéance est éloignée comportent des étapes intermédiaires.
Indicateurs¹	
Présence	Un indicateur est précisé pour chaque action.
Pertinence	Les indicateurs permettent de mesurer adéquatement la réalisation des actions ou leurs effets.

1. Un exemple d'indicateurs est présenté à l'annexe 2.

¹⁰ L'appréciation des plans d'action vise essentiellement à évaluer si les actions prévues par les entités permettront de corriger les lacunes relevées lors de l'audit de performance, et ce, à l'intérieur d'un délai raisonnable qui, sauf exception, ne devrait pas dépasser trois ans.

État d'avancement

¹¹ Les entités sont désormais appelées à produire annuellement un état d'avancement de leur plan d'action, ce qui a entraîné un changement important dans les façons de faire du Vérificateur général concernant le suivi de l'application des recommandations. Auparavant, le suivi était réalisé après trois ans. Le délai avant la première intervention en matière de suivi ainsi que la fréquence de production du suivi ont été modifiés afin de favoriser une mise en œuvre plus rapide et soutenue des plans d'action.

12 Dans l'état d'avancement de la mise en œuvre de leur plan d'action, les entités doivent, pour chaque recommandation :

- dresser un état de situation quant aux actions entreprises pour corriger chacune des lacunes et présenter la documentation pertinente ;
- fournir leur propre évaluation concernant le **degré d'application des recommandations** et le degré de correction des lacunes ;
- mentionner si elles respectent les échéances prévues dans leur plan d'action.

13 Par la suite, le Vérificateur général procède à l'analyse de l'état d'avancement, notamment en examinant si les actions sont soutenues par de la documentation pertinente et si l'évaluation de l'entité concernant le degré d'application des recommandations et le degré de correction des lacunes est cohérente. Voici les balises qui guident l'appréciation effectuée par le Vérificateur général quant à l'application des recommandations.

Appréciation	Balises
Actions non terminées Recommandation en cours d'application – Progrès satisfaisants	La mise en œuvre du plan d'action se déroule comme prévu et elle devrait permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable, ou des correctifs ont été apportés, mais il est trop tôt pour voir si l'on obtiendra les résultats attendus.
Recommandation en cours d'application – Progrès insatisfaisants	La mise en œuvre du plan d'action ne se déroule pas comme prévu et il y a un risque qu'elle ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
Actions terminées Recommandation appliquée	Les correctifs apportés portent sur tous les aspects de la recommandation et touchent tous les secteurs pertinents de l'organisation. Les lacunes sont corrigées adéquatement.
Recommandation non appliquée	Les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent. Si aucun autre correctif n'est prévu, la recommandation est jugée non appliquée.
Recommandation caduque	La recommandation n'est plus pertinente parce que les raisons qui ont donné lieu à celle-ci n'existent plus ou parce que l'évolution de la situation en a diminué la pertinence de façon importante.
Recommandation sans objet	L'entité n'a pas eu l'occasion d'appliquer la recommandation parce que la situation visée par celle-ci ne s'est pas produite depuis l'audit initial.

14 Les résultats relatifs à l'état d'avancement permettent également au Vérificateur général de déterminer le taux d'application des recommandations et d'en rendre compte dans son rapport annuel de gestion.

Les trois degrés d'application des recommandations possibles (autoévaluation par les entités) sont les suivants :

- **Recommandation en cours d'application.** L'entité envisage de réaliser des actions au cours des prochains mois (sans que la période excède trois ans après la publication du rapport d'audit).
- **Recommandation appliquée.** Les actions sont terminées et elles ont permis de corriger les lacunes.
- **Recommandation non appliquée.** Les actions sont terminées, mais elles n'ont pas permis de corriger toutes les lacunes.

15 Au terme de la période de trois ans, ou plus tôt s'il s'avérait pertinent de le faire, le Vérificateur général évaluera, pour chaque audit, la pertinence d'effectuer des travaux supplémentaires, soit la poursuite de l'état d'avancement annuel, la réalisation d'un suivi détaillé ou la réalisation d'une nouvelle mission d'audit.

Collaboration des instances de gouvernance

16 Le Vérificateur général désire travailler étroitement avec les instances de gouvernance des entités auditées. En effet, leur engagement sur une base continue est déterminant pour s'assurer que l'application des recommandations formulées lors des audits du Vérificateur général est effectuée de façon diligente par les entités dont elles ont la responsabilité de surveillance.

17 Pour ce faire, le Vérificateur général favorise la tenue de rencontres avec les membres de ces instances afin de leur présenter les principaux résultats relatifs à l'audit de performance, notamment les principales lacunes observées et les recommandations formulées. De plus, le processus de suivi de l'application des recommandations prévoit que le Vérificateur général transmette aux instances de gouvernance l'appréciation du plan d'action et celle de l'état d'avancement. Dans le cas où la mise en œuvre du plan d'action est jugée insatisfaisante, le Vérificateur général peut demander des rencontres additionnelles avec les membres des instances de gouvernance.

Les deux indicateurs découlant de l'objectif 1.7 du *Plan stratégique 2016-2019* sont les suivants :

- Pourcentage des plans d'action reçus des entités à la suite d'un audit de performance qui respectent les exigences du Vérificateur général (1.7.1);
- Pourcentage des recommandations qui sont appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants en audit financier et en audit de performance (1.7.2).

Reddition de comptes

18 Ce chapitre présente un état de situation global quant au suivi de l'application des recommandations effectué au cours de l'exercice 2017-2018 et permet de rendre compte des résultats relatifs à l'application des recommandations formulées dans les rapports d'audit de performance.

19 Il inclut notamment une appréciation des plans d'action et des états d'avancement pour chaque entité. Il permet aussi de présenter les résultats liés aux **deux indicateurs** du *Plan stratégique 2016-2019* du Vérificateur général qui visent à mesurer l'atteinte de l'objectif 1.7, qui est d'accroître l'application des recommandations.

2 Résultats des travaux

2.1 Plans d'action

20 Les membres de la CAP demandent aux entités auditées d'élaborer un plan d'action afin de répondre aux recommandations formulées par le Vérificateur général et de leur transmettre la version définitive de ce plan dans un délai maximal de **quatre mois**.

21 Tous les plans d'action attendus ont été reçus et analysés, à l'exception d'un plan qui sera traité dans le rapport de l'an prochain. De plus, la grande majorité des entités ont respecté le délai de quatre mois pour la transmission de leur plan d'action.

22 En effet, des 18 plans d'action reçus, 17 ont été analysés par le Vérificateur général. En ce qui concerne le rapport portant sur la vente d'immeubles (motion de l'Assemblée nationale – première partie), la Société québécoise des infrastructures a produit la première partie de son plan dans le délai prévu et le Vérificateur général lui a fait part de sa satisfaction quant à son contenu. Toutefois, l'appréciation globale du plan d'action sera intégrée seulement dans le rapport de l'an prochain afin de permettre à la Société d'y ajouter les éléments liés à la deuxième partie des travaux.

23 Sur les 17 plans d'action analysés, 14 ont été déposés dans le délai prescrit et 1, dans le mois suivant ce délai. Seulement 2 plans ont été déposés avec un retard de plus d'un mois.

24 Le tableau 1 présente le nombre de plans d'action reçus et analysés ainsi que l'échéance prévue pour le dépôt des plans d'action liés à chaque rapport à l'Assemblée nationale publié par le Vérificateur général du 22 mars au 23 novembre 2017.

Lorsqu'une audition devant la CAP a lieu avant la fin du délai de quatre mois, l'entité auditée doit lui transmettre son plan d'action deux semaines avant la tenue de l'audition.

Tableau 1 Plans d'action reçus et analysés à la suite d'un audit de performance

Date de publication des rapports	Nombre de rapports	Nombre de plans d'action	Échéance pour la transmission du plan d'action à la CAP
2017-2018			
22 mars 2017	4	5	22 juillet 2017
31 mai 2017	3	3	30 septembre 2017
14 juin 2017	1	1	14 octobre 2017
23 novembre 2017	3	8	23 mars 2018
Total	11	17	

25 Une fois le plan d'action reçu, le Vérificateur général en apprécie la qualité et transmet les résultats de son appréciation au dirigeant de l'entité audité. Par la suite, soit environ une semaine plus tard, il transmet son appréciation définitive à la CAP ainsi qu'au dirigeant de l'entité et, s'il y a lieu, au président du conseil d'administration et au président du comité d'audit.

26 Le Vérificateur général évalue la qualité du plan d'action en fonction de critères liés à la nature des actions, à l'attribution des responsabilités, aux échéances et aux indicateurs.

27 Comme le plan d'action est l'une des pierres angulaires de l'application des recommandations, sa qualité est suivie de près par le Vérificateur général et elle est prise en compte dans son plan stratégique 2016-2019. De fait, l'un des indicateurs associés à l'objectif visant à accroître l'application des recommandations est formulé ainsi : Pourcentage des plans d'action reçus des entités à la suite d'un audit de performance qui respectent les exigences du Vérificateur général. Il est à noter que la cible liée à cet objectif est progressive et s'élève à 90 % pour la dernière année du plan.

28 Pour l'année 2017-2018, le pourcentage des plans d'action analysés qui respectent les exigences du Vérificateur général s'est élevé à 94 %, alors que la cible du plan stratégique était de 80 %. Ce taux était de 81 % en 2016-2017, ce qui signifie que les entités ont poursuivi leurs efforts pour répondre à nos préoccupations quant à la qualité de leur plan d'action. Cela s'avère fort positif.

29 Le tableau 2 présente le pourcentage des plans d'action analysés qui respectent les exigences du Vérificateur général pour l'année 2017-2018.

Tableau 2 Plans d'action analysés qui respectent les exigences du Vérificateur général

	2017-2018	2016-2017
Cible	80 %	70 %
Plans d'action qui respectent les exigences du Vérificateur général	94 %	81 %
Nombre de plans d'action analysés	17	37

30 Un seul plan d'action ne respectait pas l'ensemble des exigences du Vérificateur général. Ce plan découle de l'audit particulier sur la gestion contractuelle du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, lequel a donné lieu à deux publications (parties 1 et 2). Comme nous l'avons déjà mentionné à la CAP, étant donné l'importance des correctifs devant être apportés, le ministère a choisi de commencer par l'élaboration d'une vision globale et intégrée de la situation. Ce contexte particulier explique les raisons pour lesquelles le plan d'action ne satisfaisait pas à l'ensemble des exigences du Vérificateur général.

31 Globalement, ce sont des résultats que nous jugeons fort encourageants, car il s'agit d'un progrès notable par rapport à l'an passé où neuf plans d'action ne respectaient pas l'ensemble des exigences. Les discussions régulières tenues entre les entités auditées et le Vérificateur général durant le processus d'élaboration des plans d'action sont certes une pratique qui contribue à l'obtention de ces bons résultats. L'appréciation de la qualité des plans d'action par entité est présentée à l'annexe 1.

32 Une bonne pratique que nous avons observée lors de l'appréciation des plans d'action des entités en 2017-2018 concerne, entre autres, la bonification de leur plan d'action initial. En effet, plusieurs entités ont ajusté leur plan d'action initial à la suite de nos commentaires afin de répondre à nos préoccupations, ce qui est fort positif. C'est le cas notamment pour le rapport sur le financement des commissions scolaires et la gestion de leurs frais d'administration. Les six entités visées ont apporté les modifications nécessaires afin que leurs plans d'action répondent à nos attentes.

33 Une autre bonne pratique concerne la publication du plan d'action d'une entité sur son site Web, ce qui améliore la transparence et renforce l'engagement. Il s'agit du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs qui a publié sur son site le *Plan d'action pour l'application des recommandations du Vérificateur général du Québec – Travaux sylvicoles*. De plus, il a prévu une mise en œuvre par étapes en précisant des actions à court et à moyen terme, ce qui montre une prise en charge rapide et permet, s'il y a lieu, d'y apporter des ajustements en temps opportun. Soulignons également, pour chacune des années, la présence de sous-objectifs à atteindre (cibles intermédiaires) liés à quelques actions du plan d'action, ce qui clarifie les engagements et facilite le suivi et la reddition de comptes. Le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, quant à lui, a conçu une ligne du temps pour la réalisation de ses actions.

2.2 Application des recommandations

34 Le taux d'application des recommandations du Vérificateur général est encore le moyen privilégié pour évaluer les retombées de ses travaux. C'est pourquoi le Vérificateur général a retenu l'**indicateur** suivant dans son plan stratégique 2016-2019 : Pourcentage des recommandations qui sont appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants en audit financier et en audit de performance. Pour l'année 2017-2018, la cible relative à cet indicateur a été fixée à 70 %. Il est à noter que cette cible est progressive et s'élève à 75 % pour 2018-2019.

35 Au cours de l'exercice 2017-2018, l'ancien processus (basé sur un suivi après trois ans) et le nouveau processus (prévoyant des états d'avancement annuels) ont été menés en parallèle. Les suivis allégés effectués après trois ans qui portent sur les rapports déposés avant novembre 2015 seront réalisés jusqu'en 2018-2019. Quant aux états d'avancement annuels, ils sont en vigueur depuis 2016-2017.

Cet indicateur combine les résultats liés à l'application des recommandations formulées à la suite des audits de performance et ceux relatifs à l'application des recommandations découlant des travaux d'audit financier publiés dans le rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale. Il est à noter que ce chapitre concerne uniquement les résultats liés aux audits de performance.

36 Cela a pour effet que la compilation des résultats relatifs à l'indicateur portant sur l'application des recommandations inclut les résultats liés à l'ancien processus de suivi (suivi allégé et suivi détaillé) et au nouveau (état d'avancement annuel et suivi détaillé).

37 En 2017-2018, 85 % des recommandations du Vérificateur général ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, alors que la cible du plan stratégique était de 70 %. Ce taux représente une amélioration par rapport à l'année précédente, alors qu'il était de 81 % et la cible, de 65 %.

38 Le tableau 3 présente, pour l'année 2017-2018, le taux d'application des recommandations selon le type de suivi. Il fait également le point sur le nombre de rapports d'audit de performance ayant fait l'objet d'un suivi en 2017-2018, le nombre d'entités visées, le nombre de recommandations formulées dans ces rapports, le nombre total de recommandations s'adressant aux entités et le nombre de recommandations prises en compte. Étant donné qu'une recommandation peut viser plus d'une entité, le nombre de recommandations adressées aux entités est supérieur au nombre de recommandations formulées dans les rapports.

Tableau 3 Application des recommandations selon le type de suivi (2017-2018)

	Nombre de rapports ¹	Nombre d'entités	Nombre de recommandations		Recommandations adressées aux entités (2017-2018)			Recommandations adressées aux entités (2016-2017)	
			Dans les rapports	Aux entités	Prises en compte ²	Appliquées ³ ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ⁴		Appliquées ³ ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ⁴	
						Nbre	Nbre	%	Nbre
Suivi allégé	7	16	70	122	101	94	93	131	78
État d'avancement (après deux ans)	3	11	31	53	51	43	84	s.o.	s.o.
État d'avancement (après un an)	13	25	99	168	163	150	92	99	96
Suivi détaillé	4	14	48	105	98	62	63	21	55
Total	27	66	248	448	413	349	85	251	81

1. Il s'agit du nombre de rapports dont les recommandations ont fait l'objet d'un suivi par le Vérificateur général durant l'année.

2. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

3. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.

4. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

39 Les sections qui suivent présentent plus en détail les résultats relatifs aux suivis allégés, aux états d'avancement annuels découlant du nouveau processus de suivi et aux suivis détaillés.

Suivis allégés

40 En 2017-2018, sept rapports d'audit de performance ont fait l'objet d'un suivi allégé après trois ans, dans le cadre de l'ancien processus de suivi. Au moment de la publication de ces rapports, c'était l'ancien processus qui était en vigueur.

41 Le taux d'application des recommandations a été de 93 % en 2017-2018 pour les rapports ayant fait l'objet d'un suivi allégé. Ce taux comprend les recommandations appliquées (68 %) et celles pour lesquelles les progrès ont été jugés satisfaisants (25 %), car des actions sont toujours en cours. La part des recommandations appliquées est beaucoup plus élevée cette année, laquelle s'élevait à 36 % en 2016-2017.

42 Le tableau 4 présente le taux d'application des recommandations du Vérificateur général selon les suivis allégés. Les résultats par entité sont présentés à l'annexe 3.

Tableau 4 Application des recommandations selon les suivis allégés (2017-2018)

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales		Prises en compte ¹		Appliquées ²	
			En cours d'application – Progrès satisfaisants ³		Appliquées ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ³	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
5 juin 2013						
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances ⁴	13	13	7	3	10	77
11 juin 2014						
Terres du domaine de l'État	8	8	5	3	8	100
Réalisation et exploitation d'aires de service – Vérification particulière	8	2	0	2	2	100
Commission scolaire du Chemin-du-Roy : gestion à l'égard du Complexe sportif Alphonse-Desjardins	6	6	2	4	6	100
Traverses et dessertes maritimes exploitées en partenariat	12	12	9	1	10	83
Médicaments et services pharmaceutiques	48	48	39	9	48	100
27 novembre 2014						
Réussite scolaire des jeunes de moins de 20 ans	27	12	7	3	10	83
Total	122	101	69	25	94	93

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Le 1^{er} janvier 2016, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie des rentes du Québec ont été regroupées en un seul organisme nommé Retraite Québec. Ainsi, la mise en œuvre de ces recommandations incombe maintenant à Retraite Québec.

43 Concernant le rapport sur la réussite scolaire des jeunes de moins de 20 ans figurant dans le tableau 4, plusieurs recommandations ont été jugées caduques puisque des changements importants ont été apportés au mode de fonctionnement. En effet, le projet de loi n° 105, présenté en juin 2016 et sanctionné en novembre 2016, est venu mettre à jour la *Loi sur l'instruction publique* et instaurer un nouveau cadre de gestion avec les commissions scolaires et les écoles. Tous les documents encadrant la réussite scolaire, comme la convention de partenariat, n'avaient plus à être actualisés, renouvelés ou convenus à nouveau jusqu'à la prise d'effet du nouveau plan d'engagement vers la réussite, lequel est prévu pour juillet 2018 en cohérence avec les objectifs gouvernementaux fixés par le ministre et la *Politique de la réussite éducative* produite en juin 2017.

44 En ce qui a trait à la vérification particulière concernant la réalisation et l'exploitation d'aires de service, nous n'avons suivi que deux des huit recommandations formulées en 2014, car les six autres étaient conditionnelles à la réalisation d'un nouveau projet en partenariat public-privé, ce qui ne s'est pas produit depuis ce temps.

45 Par ailleurs, une bonne pratique que nous avons relevée concerne la participation active et positive de la Direction de l'audit interne de Retraite Québec au suivi des recommandations portant sur l'ancienne Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances. Nous avons laissé un peu plus de temps à Retraite Québec pour qu'elle effectue son propre suivi, en collaboration avec sa direction de l'audit interne, et nous nous sommes notamment appuyés sur ses travaux afin de faire notre propre évaluation.

États d'avancement

46 Les rapports publiés le 27 novembre 2015, moment à partir duquel le nouveau processus de suivi est entré en vigueur, étaient rendus à leur deuxième année d'évaluation de l'état d'avancement de leur plan d'action en 2017-2018. Il en est de même pour l'un des deux rapports publiés en février 2016, car les résultats étaient disponibles. Pour les rapports publiés en mai, en juin et en novembre 2016 ainsi que pour l'autre rapport de février 2016, il s'agissait du premier état d'avancement.

47 Le taux d'application des recommandations selon les états d'avancement après un an a atteint 92 % pour l'année 2017-2018 (96 % en 2016-2017) et celui portant sur les états d'avancement après deux ans s'est chiffré à 84 %. Cela représente un taux global de 90 %, ce qui est largement supérieur à la cible du plan stratégique, qui était de 70 %.

48 Le tableau 5 présente le taux d'application des recommandations du Vérificateur général selon les états d'avancement. Les résultats par entité sont présentés à l'annexe 4.

Tableau 5 Application des recommandations selon les états d'avancement (2017-2018)

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées ²	En cours d'application – Progrès satisfaisants ³	Appliquées ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ³	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
États d'avancement – Année 2						
27 novembre 2015						
Équipements médicaux ⁴	33	33	9	17	26	79
Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures	10	8	0	7	7	88
25 février 2016						
Rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec : respect du cadre législatif	10	10	9	1	10	100
Sous-total	53	51	18	25	43	84
États d'avancement – Année 1						
25 février 2016						
Fonds vert : gestion et aide financière – Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources	15	15	3	11	14	93
25 mai 2016						
Contrats d'achats regroupés en technologies de l'information – Vérification particulière (partie 2)	6	6	3	2	5	83
Frais facturés en clinique pour les services médicaux	5	5	4	0	4	80
Société des alcools du Québec : achat et vente de boissons alcooliques et performance	8	8	1	7	8	100
Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec	13	13	1	12	13	100

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Il est à noter que les agences régionales ont été abolies le 1^{er} avril 2015 lors de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*. C'est pourquoi aucune recommandation n'a été adressée à l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale et à l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, bien qu'elles aient été auditées dans le cadre de ce rapport.

Tableau 5 Application des recommandations selon les états d'avancement (2017-2018) (suite)

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales		Appliquées ²		Appliquées ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ³	
	Prises en compte ¹		En cours d'application – Progrès satisfaisants ³			
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
2 juin 2016						
Conservation et mise en valeur de la faune	9	9	0	9	9	100
Pesticides en milieu agricole	8	8	1	7	8	100
Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique	10	10	0	10	10	100
Aide financière accordée à Premier Tech – Motion de l'Assemblée nationale	2	2	2	0	2	100
23 novembre 2016						
Commission des partenaires du marché du travail : besoins en développement de la main-d'œuvre	3	2	0	2	2	100
Gestion administrative des cégeps	69	65	12	44	56	86
Hydro-Québec : processus d'approvisionnement en travaux et en services spécialisés	11	11	0	11	11	100
Services correctionnels : réinsertion sociale	9	9	0	8	8	89
Sous-total	168	163	27	123	150	92
Total	221	214	45	148	193	90

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

49 L'année dernière, comme il s'agissait de la première année d'introduction du nouveau processus de suivi, plusieurs actions en étaient au début de leur mise en œuvre et semblaient prometteuses. Seulement 7 des 103 recommandations avaient été appliquées, mais les progrès avaient été jugés satisfaisants pour 92 recommandations qui étaient alors en cours d'application. Or, cette année, les états d'avancement qui en sont à leur deuxième année ne laissent pas tous entrevoir les améliorations attendues. La dernière année de la mise en œuvre du plan (année 3) étant critique quant à l'application des recommandations par les entités, il sera d'autant plus important qu'elles mènent à terme les actions entreprises au cours de la prochaine année afin de conserver un taux d'application élevé.

- 50 Malgré cette réserve, certaines entités réussissent quand même à se démarquer dans leurs efforts, ce qui mérite d'être souligné.
- 51 Par exemple, dans le cadre du rapport sur les équipements médicaux, l'Institut de Cardiologie de Montréal est passé d'une seule recommandation appliquée pour l'année 1 (sur un total de huit) à six recommandations appliquées pour l'année 2.
- 52 De même, cinq des six entités visées par le rapport portant sur la rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec ont terminé d'appliquer les recommandations qui leur étaient adressées dès la deuxième année et même, pour certaines, dès la première. La sixième entité réalise pour sa part des progrès satisfaisants.
- 53 La Régie de l'assurance maladie du Québec, quant à elle, a réussi à appliquer les trois recommandations qui lui étaient adressées dans le rapport sur les frais facturés en clinique pour les services médicaux, et ce, dès la première année.
- 54 Il en est de même pour les deux entités auditées faisant l'objet du rapport sur l'aide financière accordée à Premier Tech, qui ont toutes deux appliqué dès la première année la recommandation qui leur était adressée. D'ailleurs, une bonne pratique que nous avons observée lors de l'appréciation des plans d'action concerne l'élaboration d'un plan d'action commun entre Investissement Québec et le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation afin de répondre à la recommandation qui les concerne. Ils se sont également coordonnés pour la préparation de leur état d'avancement, ce qui crée une synergie et accroît les chances d'atteindre les objectifs poursuivis.

Suivis détaillés

55 En 2017-2018, quatre rapports d'audit de performance ont fait l'objet d'un suivi détaillé. La réalisation de suivis détaillés est importante malgré le nouveau processus en vigueur puisqu'ils donnent lieu à des travaux plus approfondis que pour les autres types de suivis. Ils nous permettent ainsi de nous assurer que les entités ne présentent pas une situation plus positive, qui pourrait s'éloigner significativement de la réalité.

56 Le taux d'application des recommandations a été de 63 % en 2017-2018 pour les rapports ayant fait l'objet d'un suivi détaillé, ce qui est inférieur à la cible globale fixée à 70 %. Ce taux comprend les recommandations appliquées (18 %) et celles pour lesquelles les progrès ont été jugés satisfaisants (45 %), car des actions sont toujours en cours.

57 Le tableau 6 présente un sommaire du taux d'application des recommandations du Vérificateur général selon les suivis détaillés.

Tableau 6 Application des recommandations selon les suivis détaillés (2017-2018)

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées ²	En cours d'application – Progrès satisfaisants ³	Appliquées ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ³	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
18 novembre 2009 Ministère des Transports du Québec : gestion de contrats présentant des situations à risque	21	14	9	0	9	64
12 mai 2010 Frais d'administration des commissions scolaires	8	8	2	3	5	63
27 novembre 2015 Contrats en technologies de l'information – Vérification particulière	68	68	6	34	40	59
25 mai 2016 Régie du logement : traitement des demandes	8	8	1	7	8	100
Total	105	98	18	44	62	63

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.

3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

58 Les résultats par entité sont présentés à l'annexe 5. Quant aux résultats complets de ces suivis, ils peuvent être consultés dans des rapports distincts publiés dans l'un des tomes déposés à l'Assemblée nationale, soit les suivants :

- rapport du 14 juin 2017, intitulé *Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle – Audit particulier (partie 2)*, dans lequel le suivi du rapport de novembre 2009 sur la gestion de contrats présentant des situations à risque a été effectué ;
- chapitre 3 du tome de l'automne 2017, intitulé *Financement des commissions scolaires et gestion de leurs frais d'administration*, qui inclut le suivi des recommandations du rapport du 12 mai 2010 (*Frais d'administration des commissions scolaires*) ;
- chapitre 7 du tome de mai 2018, qui inclut le suivi de l'audit particulier intitulé *Contrats en technologies de l'information*, publié le 27 novembre 2015 ;
- chapitre 6 du tome de l'automne 2017, qui inclut le suivi du rapport intitulé *Régie du logement : traitement des demandes*, publié le 25 mai 2016.

Recommandations de la Commission de l'administration publique

59 À la suite de la publication des rapports d'audit de performance du Vérificateur général, la CAP peut convoquer les entités en commission parlementaire. Elle procède aussi à l'examen des rapports annuels de gestion et des engagements financiers des ministères et des organismes. Ces divers travaux mènent à la formulation de recommandations qui sont présentées dans le rapport de la CAP portant sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.

60 Lors de la publication d'un rapport de la CAP, les entités sont responsables de vérifier si elles sont concernées par certaines des recommandations formulées et d'y donner suite, le cas échéant.

61 Le Vérificateur général détermine les recommandations de la CAP qui feront l'objet d'un suivi selon leur lien avec le contenu du rapport d'audit concerné et selon sa capacité à en faire le suivi au prix d'un effort raisonnable.

62 Le Vérificateur général a effectué le suivi de 27 des 40 recommandations formulées par la CAP qui découlent des auditions liées aux travaux du Vérificateur général. Étant donné que certaines recommandations s'adressaient à plus d'une entité, le nombre total de recommandations ayant fait l'objet d'un suivi par le Vérificateur général est de 46 (tableau 7).

Tableau 7 Recommandations de la Commission de l'administration publique découlant des auditions liées aux travaux du Vérificateur général (2017-2018)

	Suivis allégés	États d'avancement	Suivis détaillés	Total
Nombre d'entités visées par les recommandations	8	5	9	22
Nombre de recommandations	10	16	14	40
Nombre de recommandations suivies par le Vérificateur général	5	14	8	27
Nombre de recommandations adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général	10	14	22	46

63 En 2017-2018, le taux d'application des recommandations formulées par la CAP et qui ont fait l'objet d'un suivi par le Vérificateur général s'est élevé à 98 %, comparativement à 71 % l'année précédente, ce qui est fort positif.

64 Le tableau 8 présente le taux d'application des recommandations de la CAP adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général selon le type de suivi. Pour les suivis allégés et les états d'avancement, les résultats par entité sont présentés à l'annexe 6. Comme il a été mentionné précédemment, les résultats complets relatifs aux suivis détaillés sont présentés dans l'un des tomes déposés à l'Assemblée nationale. Ils sont aussi présentés par entité à l'annexe 7.

Tableau 8 Application des recommandations de la Commission de l'administration publique selon le type de suivi (2017-2018)

Recommandations adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général						
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées ²	En cours d'application – Progrès satisfaisants ³	Appliquées ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ³	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
Suivis allégés	10	10	2	8	10	100
États d'avancement	14	14	6	8	14	100
Suivis détaillés	22	22	12	9	21	95
Total	46	46	20	25	45	98

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

65 Il est important de noter que 20 des 46 recommandations ont été appliquées (43 %), alors que les progrès ont été jugés satisfaisants pour 25 recommandations en cours d'application (54 %).

Annexes et sigle

- Annexe 1** Appréciation de la qualité des plans d'action par entité
- Annexe 2** Plan d'action : exemple d'indicateurs
- Annexe 3** Application des recommandations par entité selon les suivis allégés (2017-2018)
- Annexe 4** Application des recommandations par entité selon les états d'avancement (2017-2018)
- Annexe 5** Application des recommandations par entité selon les suivis détaillés (2017-2018)
- Annexe 6** Application des recommandations de la Commission de l'administration publique par entité selon les suivis allégés et les états d'avancement (2017-2018)
- Annexe 7** Application des recommandations de la Commission de l'administration publique par entité selon les suivis détaillés (2017-2018)

Sigle

CAP Commission de l'administration publique

Annexe 1 Appréciation de la qualité des plans d'action par entité

Date de publication	Titre du rapport	Entité	Respect des exigences
22 mars 2017	Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle – Audit particulier (partie 1) (chapitre 5)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports 	<ul style="list-style-type: none"> ■ n.d.¹
	Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2016 (chapitre 6)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui
	Recrutement d'employés de Syscor par des établissements du réseau de la santé et des services sociaux (chapitre 7)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal ■ Centre universitaire de santé McGill ■ Secrétariat du Conseil du trésor 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aucune recommandation ■ Oui ■ Oui
	Reddition de comptes d'entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation (chapitre 8)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministère de la Santé et des Services sociaux ■ CHU de Québec – Université Laval ■ Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches ■ Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ■ Commission scolaire de la Capitale ■ Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui ■ Aucune recommandation ■ Aucune recommandation ■ Oui ■ Aucune recommandation ■ Aucune recommandation
31 mai 2017	Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers (chapitre 2)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Autorité des marchés financiers 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui
	Réhabilitation des terrains contaminés (chapitre 3)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui
	Travaux sylvicoles (chapitre 4)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui

1. Un seul plan d'action était attendu pour les parties 1 et 2 de l'audit particulier.

Date de publication	Titre du rapport	Entité	Respect des exigences
14 juin 2017	Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle – Audit particulier (partie 2)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Actions à bonifier pour 5 des 16 recommandations (caractère complet et suffisance) et échéances à resserrer pour plusieurs recommandations¹
23 novembre 2017	Vente d'immeubles – Motion de l'Assemblée nationale (partie 1) (chapitre 2)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Société québécoise des infrastructures 	<ul style="list-style-type: none"> ■ n.d.²
	Financement des commissions scolaires et gestion de leurs frais d'administration (chapitre 3)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ■ Commission scolaire de Charlevoix ■ Commission scolaire des Découvreurs ■ Commission scolaire De La Jonquière ■ Commission scolaire de Laval ■ Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui ■ Oui ■ Oui ■ Oui ■ Oui ■ Oui
	Francisation des personnes immigrantes (chapitre 4)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui
	Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration (chapitre 5)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oui

1. Un seul plan d'action était attendu pour les parties 1 et 2 de l'audit particulier.

2. La Société québécoise des infrastructures a produit la première partie de son plan d'action dans les délais prévus et le Vérificateur général lui a fait part de sa satisfaction quant à son contenu. Toutefois, l'appréciation globale du plan d'action sera intégrée seulement dans le rapport de l'an prochain afin de permettre à la Société d'y ajouter les éléments liés à la deuxième partie des travaux.

Annexe 2 Plan d'action : exemple d'indicateurs

Dans cette annexe, nous présentons un exemple théorique d'indicateurs. Ceux-ci permettent de mesurer les résultats relatifs aux actions du plan qui a été élaboré par une entité à la suite des recommandations formulées par le Vérificateur général.

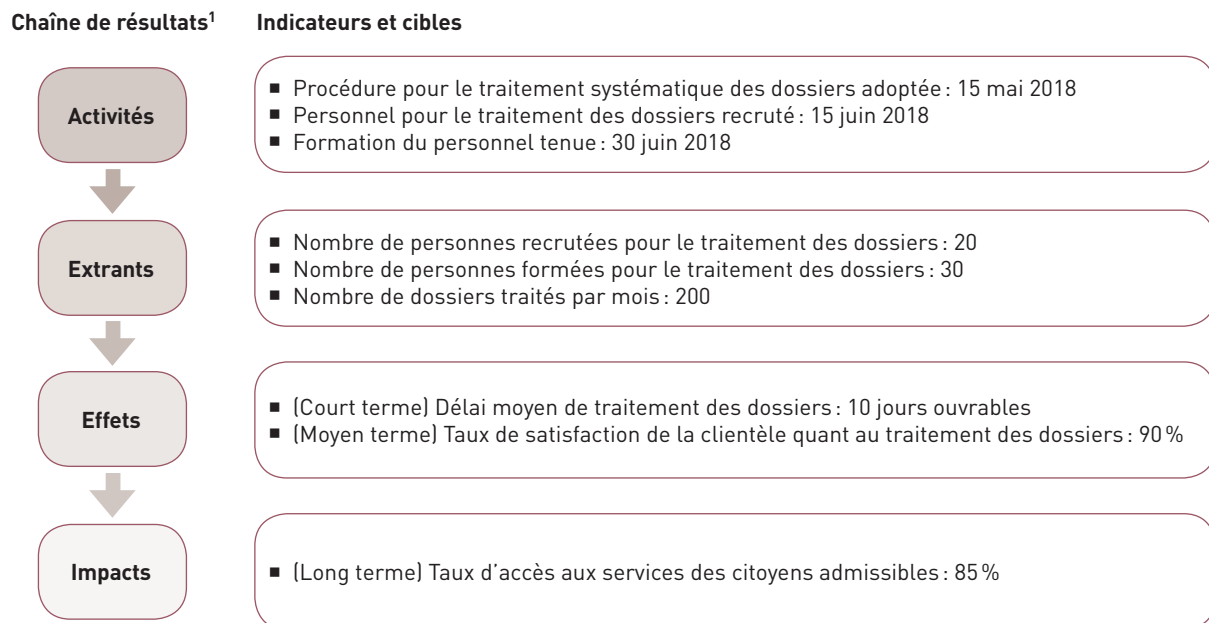
Voici un exemple de recommandation, les deux lacunes qui y sont associées ainsi que les actions proposées pour corriger la première lacune.

Recommandation	S'assurer que les citoyens ont accès à des services de qualité.
Lacunes	Des retards importants ont été observés dans le traitement des dossiers. Les citoyens ont un accès limité au suivi de l'état d'avancement de leur dossier.
Actions¹	Élaborer une procédure pour le traitement systématique des dossiers. Recruter le personnel nécessaire au traitement des dossiers. Former le personnel relativement à la nouvelle procédure pour le traitement systématique des dossiers.

1. Les actions concernent la première lacune uniquement.

La figure 1 propose des indicateurs qui permettent de mesurer les résultats relatifs aux actions du plan, selon leur position dans la chaîne de résultats.

Figure 1 Indicateurs du plan d'action et chaîne de résultats



1. La chaîne de résultats représente une séquence d'événements. Celle-ci commence par l'attribution de ressources permettant la réalisation d'activités, lesquelles génèrent des biens et des services (extrants) qui, à leur tour, entraînent des changements pour les citoyens visés par les actions, c'est-à-dire des effets (court et moyen terme) et des impacts (long terme). Elle inclut également les intrants. Toutefois, il n'a pas été jugé utile de les inclure dans la figure.

Annexe 3 Application des recommandations par entité selon les suivis allégés (2017-2018)

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées ²	En cours d'application – Progrès satisfaisants ³	Appliquées ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ³	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
5 juin 2013						
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances⁴	13	13	7	3	10	77
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances ⁴						
11 juin 2014						
Terres du domaine de l'État	8	8	5	3	8	100
Ministère des Ressources naturelles ⁵						
Réalisation et exploitation d'aires de service – Vérification particulière	8	2	0	2	2	100
Ministère des Transports du Québec ⁶						
Commission scolaire du Chemin-du-Roy : gestion à l'égard du Complexe sportif Alphonse-Desjardins	6	6	2	4	6	100
Commission scolaire du Chemin-du-Roy						
Traverses et dessertes maritimes exploitées en partenariat	12	12	9	1	10	83
Société des traversiers du Québec						

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Le 1^{er} janvier 2016, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie des rentes du Québec ont été regroupées en un seul organisme nommé Retraite Québec. Ainsi, la mise en œuvre de ces recommandations incombe maintenant à Retraite Québec.
5. Cette entité est devenue le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles.
6. Cette entité est devenue le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées ²	En cours d'application – Progrès satisfaisants ³	Appliquées ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ³	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
Médicaments et services pharmaceutiques	48	48	39	9	48	100
Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins ⁷	9	9	6	3	9	100
Centre de santé et de services sociaux de Jonquière ⁷	9	9	8	1	9	100
Centre de santé et de services sociaux de Memphrémagog ⁷	9	9	8	1	9	100
Hôpital Santa Cabrini ⁷	9	9	6	3	9	100
Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec	9	9	9	0	9	100
Ministère de la Santé et des Services sociaux	3	3	2	1	3	100
27 novembre 2014						
Réussite scolaire des jeunes de moins de 20 ans	27	12	7	3	10	83
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ⁸	7	4	1	3	4	100
Commission scolaire English-Montréal	5	2	2	0	2	100
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île	5	2	2	0	2	100
Commission scolaire de Portneuf	5	2	1	0	1	50
Commission scolaire de Saint-Hyacinthe	5	2	1	0	1	50
Total	122	101	69	25	94	93

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
7. L'adoption de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* a amené un changement dans l'organisation des départements de pharmacie. Cette loi a conduit à la fusion de certains établissements de santé et de services sociaux se trouvant sur un territoire et à la constitution d'un département de pharmacie unique sur ce même territoire. C'est le cas de quatre des cinq établissements audités, soit :
 - le Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins, qui a été fusionné au Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de Chaudière-Appalaches ;
 - le Centre de santé et de services sociaux de Jonquière, qui a été fusionné au Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Saguenay-Lac-Saint-Jean ;
 - l'Hôpital Santa Cabrini, qui a été fusionné au CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal ;
 - le Centre de santé et de services sociaux de Memphrémagog, qui a été fusionné au CIUSSS de l'Estrie.
8. Cette entité est devenue le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

Annexe 4 Application des recommandations par entité selon les états d'avancement (2017-2018)

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées ²	En cours d'application – Progrès satisfaisants ³	Appliquées ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ³	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
États d'avancement – Année 2						
27 novembre 2015						
Équipements médicaux⁴	33	33	9	17	26	79
Ministère de la Santé et des Services sociaux	9	9	0	5	5	56
Centre universitaire de santé McGill	8	8	2	5	7	88
CHU de Québec – Université Laval	8	8	1	5	6	75
Institut de Cardiologie de Montréal	8	8	6	2	8	100
Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures	10	8	0	7	7	88
Ministère des Transports du Québec ⁵						
25 février 2016						
Rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec : respect du cadre législatif	10	10	9	1	10	100
École de technologie supérieure	2	2	2	0	2	100
Institut national de la recherche scientifique	2	2	2	0	2	100
Université du Québec	1	1	1	0	1	100
Université du Québec à Chicoutimi	2	2	2	0	2	100
Université du Québec à Rimouski	2	2	2	0	2	100
Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ⁶	1	1	0	1	1	100
Total – Année 2	53	51	18	25	43	84

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
4. Il est à noter que les agences régionales ont été abolies le 1^{er} avril 2015 lors de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*. C'est pourquoi aucune recommandation n'a été adressée à l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale et à l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, bien qu'elles aient été auditées dans le cadre de ce rapport.
5. Cette entité est devenue le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.
6. Cette entité est devenue le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées ²	En cours d'application – Progrès satisfaisants ³	Appliquées ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ³	
	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	%
États d'avancement – Année 1						
25 février 2016						
Fonds vert : gestion et aide financière – Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources	15	15	3	11	14	93
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	7	7	0	6	6	86
Ministère des Transports du Québec ⁵	5	5	0	5	5	100
Ministère de la Santé et des Services sociaux	3	3	3	0	3	100
25 mai 2016						
Contrats d'achats regroupés en technologies de l'information – Vérification particulière (partie 2)	6	6	3	2	5	83
Centre de services partagés du Québec	3	3	1	2	3	100
Commission scolaire de Montréal	1	1	0	0	0	0
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	1	1	1	0	1	100
Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports	1	1	1	0	1	100
Frais facturés en clinique pour les services médicaux	5	5	4	0	4	80
Ministère de la Santé et des Services sociaux	2	2	1	0	1	50
Régie de l'assurance maladie du Québec	3	3	3	0	3	100
Société des alcools du Québec : achat et vente de boissons alcooliques et performance	8	8	1	7	8	100
Société des alcools du Québec						

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.

3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

5. Cette entité est devenue le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées ²	En cours d'application – Progrès satisfaisants ³	Appliquées ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ³	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec	13	13	1	12	13	100
Commission scolaire de Montréal	2	2	0	2	2	100
Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec	2	2	0	2	2	100
Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion	2	2	0	2	2	100
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	2	2	1	1	2	100
Secrétariat du Conseil du trésor	5	5	0	5	5	100
2 juin 2016						
Conservation et mise en valeur de la faune	9	9	0	9	9	100
Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs						
Pesticides en milieu agricole	8	8	1	7	8	100
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	5	5	1	4	5	100
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	3	3	0	3	3	100
Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique	10	10	0	10	10	100
Investissement Québec						
Aide financière accordée à Premier Tech – Motion de l'Assemblée nationale	2	2	2	0	2	100
Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation	1	1	1	0	1	100
Investissement Québec	1	1	1	0	1	100

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées ²	En cours d'application – Progrès satisfaisants ³	Appliquées ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ³	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
23 novembre 2016						
Commission des partenaires du marché du travail : besoins en développement de la main-d'œuvre	3	2	0	2	2	100
Commission des partenaires du marché du travail						
Gestion administrative des cégeps	69	65	12	44	56	86
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	4	4	1	3	4	100
Cégep de Rimouski	13	12	0	7	7	58
Cégep de Sherbrooke	13	13	2	11	13	100
Cégep Garneau	13	12	5	6	11	92
Collège d'Alma	13	13	0	11	11	85
Collège de Rosemont	13	11	4	6	10	91
Hydro-Québec : processus d'approvisionnement en travaux et en services spécialisés	11	11	0	11	11	100
Hydro-Québec						
Services correctionnels : réinsertion sociale	9	9	0	8	8	89
Ministère de la Sécurité publique	8	8	0	7	7	88
Commission québécoise des libérations conditionnelles	1	1	0	1	1	100
Total – Année 1	168	163	27	123	150	92

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.

3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

Annexe 5 Application des recommandations par entité selon les suivis détaillés (2017-2018)

Rapports	Recommandations adressées aux entités					
	Totales	Prises en compte ¹	Appliquées ²	En cours d'application – Progrès satisfaisants ³	Appliquées ² ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ³	
	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	%
18 novembre 2009						
Ministère des Transports du Québec : gestion de contrats présentant des situations à risque	21	14	9	0	9	64
Ministère des Transports du Québec ⁴						
12 mai 2010						
Frais d'administration des commissions scolaires	8	8	2	3	5	63
Association des commissions scolaires anglophones du Québec						
Commissions scolaires	1	1	1	0	1	100
Commissions scolaires						
Fédération des commissions scolaires du Québec	2	2	0	1	1	50
Fédération des commissions scolaires du Québec						
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ⁵	1	1	1	0	1	100
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ⁵						
4	4	0	2	2	50	
27 novembre 2015						
Contrats en technologies de l'information – Vérification particulière	68	68	6	34	40	59
Centre de services partagés du Québec						
Commission de la santé et de la sécurité du travail ⁶	8	8	1	3	4	50
Commission de la santé et de la sécurité du travail ⁶						
Ministère de la Justice	8	8	1	6	7	88
Ministère de la Justice						
Ministère de la Santé et des Services sociaux	8	8	1	5	6	75
Ministère de la Santé et des Services sociaux						
Ministère de la Sécurité publique	8	8	1	3	4	50
Ministère de la Sécurité publique						
Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ⁵	8	8	0	3	3	38
Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ⁵						
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	8	8	0	5	5	63
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles						
Revenu Québec	8	8	1	4	5	63
Revenu Québec						
Secrétariat du Conseil du trésor	8	8	1	4	5	63
Secrétariat du Conseil du trésor						
4	4	0	1	1	25	
25 mai 2016						
Régie du logement : traitement des demandes	8	8	1	7	8	100
Régie du logement						
Total	105	98	18	44	62	63

1. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

2. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.

3. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

4. Cette entité est devenue le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

5. Cette entité est devenue le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

6. Cette entité est devenue la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail.

Annexe 6 Application des recommandations de la Commission de l'administration publique par entité selon les suivis allégés et les états d'avancement (2017-2018)

Rapports du Vérificateur général	Rapports de la CAP ¹	Recommandations adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général					
		Totales	Prises en compte ²	Appliquées ³	En cours d'application – Progrès satisfaisants ⁴	Appliquées ³ ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ⁴	
		Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	%
Suivis allégés							
5 juin 2013							
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances⁵	30 ^e rapport (déc. 2013)	1	1	1	0	1	100
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances ⁵							
11 juin 2014							
Réalisation et exploitation d'aires de service – Vérification particulière	31 ^e rapport (déc. 2014)	3	3	0	3	3	100
Ministère des Transports du Québec ⁶							
Médicaments et services pharmaceutiques	31 ^e rapport (déc. 2014)	6	6	1	5	6	100
Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins ⁷							
Centre de santé et de services sociaux de Jonquière ⁷							
Centre de santé et de services sociaux de Memphrémagog ⁷							
Hôpital Santa Cabrini ⁷							

- Il s'agit des rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics publiés par la CAP, dans lesquels figurent les recommandations que celle-ci a adressées aux entités à la suite d'une audition en commission parlementaire.
- Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
- Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
- Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
- Le 1^{er} janvier 2016, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie des rentes du Québec ont été regroupées en un seul organisme nommé Retraite Québec. Ainsi, la mise en œuvre de ces recommandations incombe maintenant à Retraite Québec.
- Cette entité est devenue le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.
- L'adoption de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* a amené un changement dans l'organisation des départements de pharmacie. Cette loi a conduit à la fusion de certains établissements de santé et de services sociaux se trouvant sur un territoire et à la constitution d'un département de pharmacie unique sur ce même territoire. C'est le cas de quatre des cinq établissements audités, soit :
 - le Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins, qui a été fusionné au CISSS de Chaudière-Appalaches ;
 - le Centre de santé et de services sociaux de Jonquière, qui a été fusionné au CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean ;
 - l'Hôpital Santa Cabrini, qui a été fusionné au CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal ;
 - le Centre de santé et de services sociaux de Memphrémagog, qui a été fusionné au CIUSSS de l'Estrie.

Rapports du Vérificateur général	Rapports de la CAP ¹	Recommandations adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général				
		Totales	Prises en compte ²	Appliquées ³	En cours d'application – Progrès satisfaisants ⁴	Appliquées ³ ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ⁴
		N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre}	N ^{bre} %
Médicaments et services pharmaceutiques (suite)						
Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec		1	1	1	0	1 100
Ministère de la Santé et des Services sociaux		1	1	0	1	1 100
Total – Suivis allégés		10	10	2	8	10 100
États d'avancement						
25 février 2016						
Fonds vert : gestion et aide financière – Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources						
	34 ^e rapport (juin 2016)	6	6	5	1	6 100
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques		5	5	4	1	5 100
Ministère des Transports du Québec ⁶		1	1	1	0	1 100
25 mai 2016						
Société des alcools du Québec : achat et vente de boissons alcooliques et performance						
	35 ^e rapport (déc. 2016)	3	3	1	2	3 100
Société des alcools du Québec						
2 juin 2016						
Investissement Québec : information sur la rentabilité financière et la performance économique						
	35 ^e rapport (déc. 2016)	2	2	0	2	2 100
Investissement Québec						
23 novembre 2016						
Hydro-Québec : processus d'approvisionnement en travaux et en services spécialisés						
	36 ^e rapport (juin 2017)	3	3	0	3	3 100
Hydro-Québec						
Total – États d'avancement		14	14	6	8	14 100

1. Il s'agit des rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics publiés par la CAP, dans lesquels figurent les recommandations que celle-ci a adressées aux entités à la suite d'une audition en commission parlementaire.
2. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
3. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
4. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
6. Cette entité est devenue le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

Annexe 7 Application des recommandations de la Commission de l'administration publique par entité selon les suivis détaillés (2017-2018)

Rapports du Vérificateur général	Rapports de la CAP ¹	Recommandations adressées aux entités et suivies par le Vérificateur général					
		Totales	Prises en compte ²	Appliquées ³	En cours d'application – Progrès satisfaisants ⁴	Appliquées ³ ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants ⁴	
		Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	%
12 mai 2010							
Frais d'administration des commissions scolaires	26 ^e rapport (juin 2011)	4	4	3	0	3	75
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ⁵							
27 novembre 2015							
Contrats en technologies de l'information – Vérification particulière	34 ^e rapport (juin 2016)	16	16	8	8	16	100
Centre de services partagés du Québec							
Commission de la santé et de la sécurité du travail ⁶							
Ministère de la Justice							
Ministère de la Santé et des Services sociaux							
Ministère de la Sécurité publique							
Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ⁵							
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles							
Revenu Québec							
25 mai 2016							
Régie du logement : traitement des demandes	35 ^e rapport (déc. 2016)	2	2	1	1	2	100
Régie du logement							
Total		22	22	12	9	21	95

1. Il s'agit des rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics publiés par la CAP, dans lesquels figurent les recommandations que celle-ci a adressées aux entités à la suite d'une audition en commission parlementaire.
2. Les recommandations jugées caduques ou sans objet et, exceptionnellement, celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.
3. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les correctifs sont apportés entièrement ou en majeure partie.
4. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsqu'une recommandation est en cours d'application et que les actions prévues devraient permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
5. Cette entité est devenue le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.
6. Cette entité est devenue la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail.





RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2018-2019

Autorité des marchés financiers
Unité permanente anticorruption

Jun 2018

AUDIT PARTICULIER

Autorisation de conclure des contrats
et sous-contrats publics





RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2018-2019

Juin 2018

Autorité des marchés financiers
Unité permanente anticorruption

AUDIT PARTICULIER

Autorisation de conclure des contrats
et sous-contrats publics



Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-81601-0 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-81602-7 (version PDF)



Québec, juin 2018

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

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Autorisation de conclure des contrats et sous-contrats publics*. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

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

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le présent audit particulier a été réalisé à la suite d'une demande formulée par le Conseil du trésor le 30 octobre 2017. Celle-ci concernait le processus de délivrance d'une autorisation de contracter avec l'État. Selon des allégations rendues publiques, il y aurait eu collusion mettant en cause l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'Unité permanente anticorruption (UPAC) et une firme de consultants dans le cadre de la gestion de ce processus. Nos travaux à l'égard du processus de délivrance d'une autorisation de contracter avec l'État visaient à nous assurer que :

- l'AMF et l'UPAC ont adopté des pratiques qui permettent de gérer adéquatement les risques de collusion ;
- le processus de l'UPAC relatif à la production des avis qu'elle transmet à l'AMF est adéquat ;
- le processus de l'AMF relatif aux décisions qu'elle prend est adéquat.

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

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant le processus de délivrance d'une autorisation de conclure des contrats et sous-contrats publics.

Nos travaux n'ont pas permis de confirmer la présence d'un stratagème entre l'AMF et l'UPAC visant à favoriser une firme de consultants. Les communications avec les principaux intervenants, dont les entreprises demanderesse, l'examen de l'information détenue par l'AMF et l'UPAC de même que les investigations informatiques n'ont pas confirmé les allégations rapportées dans les médias.

L'examen du processus de délivrance d'une autorisation de contracter soulève des questionnements par rapport au degré d'atteinte de l'objectif de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*. La pertinence des exigences demandées aux entreprises de même que la cohérence de certaines décisions alimentent ces questionnements.

L'AMF n'a pas précisé clairement ses attentes en matière d'intégrité. Cela ne favorise pas le traitement adéquat des dossiers.

Les vérifications menées par l'UPAC ne découlent pas toujours d'une analyse adéquate des risques et ne favorisent pas le traitement cohérent de certains dossiers. L'UPAC n'arrive pas toujours à bien recenser et gérer les demandes présentant un risque élevé, comme celles des entreprises en démarrage, des entreprises ayant déjà fait l'objet d'allégations ou encore des entreprises ayant une structure juridique complexe.

L'encadrement des activités de l'UPAC nécessite des améliorations. En raison de la complexité des tâches des analystes et du peu d'expérience de plusieurs d'entre eux, un encadrement plus serré de leurs travaux s'avère essentiel. Plusieurs nous ont mentionné qu'ils manquaient de connaissances en comptabilité, en fiscalité et concernant le statut des entreprises pour bien réaliser leur travail.

Le traitement par l'AMF des demandes provenant des entreprises ayant fait l'objet d'un avis défavorable de l'UPAC n'est pas toujours adéquat. Parfois, ses décisions ne sont pas suffisamment justifiées. Par ailleurs, la pertinence des exigences adressées aux entreprises pour lesquelles des infractions fiscales ont été observées par rapport à l'objectif de la *Loi sur les contrats des organismes publics* n'a pas toujours été démontrée.

L'AMF ne dispose d'aucun mécanisme de révision indépendant du groupe qui effectue les activités relatives à la délivrance de l'autorisation de contracter. Étant donné les conséquences importantes des décisions de l'AMF sur les entreprises demanderesse, un tel mécanisme contribuerait à accroître la pertinence des exigences de même que la cohérence des décisions prises à leur endroit.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de l'AMF et de l'UPAC. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre. Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à l'Autorité des marchés financiers

- 1** Préciser ses attentes en matière d'intégrité, les rendre publiques et s'assurer qu'elles sont comprises et partagées par l'Unité permanente anticorruption et ses partenaires.
- 2** Démontrer clairement la pertinence des exigences demandées aux entreprises par rapport aux objectifs de la loi, laquelle vise à renforcer l'intégrité des entreprises et la confiance du public.
- 3** Documenter adéquatement chaque décision afin de s'assurer qu'elle est suffisamment justifiée et cohérente.
- 4** Mettre en place un mécanisme de révision indépendant du groupe qui effectue les activités relatives à la délivrance de l'autorisation de contracter afin de favoriser la pertinence des exigences demandées aux entreprises et la cohérence des décisions prises à leur endroit.

Recommandations à l'Unité permanente anticorruption

- 5** Renforcer l'encadrement des activités de vérification, notamment en précisant les rôles et les responsabilités, en standardisant les méthodes de travail et en supervisant mieux le travail des analystes.
 - 6** Améliorer le repérage des situations à risque concernant l'intégrité des entreprises en matière de contrats publics et s'assurer que les travaux de vérification sont en lien.
 - 7** S'assurer que les employés affectés à la vérification des entreprises possèdent collectivement les connaissances nécessaires à la réalisation efficace de leur travail.
-

Table des matières

1 Mise en contexte	4
2 Résultats de l'audit	10
2.1 Allégations à l'égard de l'Autorité des marchés financiers et de l'Unité permanente anticorruption	11
Communications avec les intervenants	
Examen de l'information détenue par l'Autorité des marchés financiers et l'Unité permanente anticorruption	
Recensement des firmes de services professionnels	
2.2 Processus de délivrance d'une autorisation de contracter	17
Attentes en matière d'intégrité	
Vérifications réalisées par l'Unité permanente anticorruption	
Traitement des dossiers par l'Autorité des marchés financiers	
Recommandations	
Commentaires des entités auditées	38
Annexe et sigles	41

Équipe

Alain Fortin
Directeur principal d'audit
Robert Ratté
Directeur d'audit par intérim
Étienne Côté
Ariane Harvey
Julie Lemieux
Étienne Piedboeuf
Guy Tremblay

Les organismes publics visés par cette exigence sont les ministères et organismes, les établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, les sociétés d'État et les municipalités.

1 Mise en contexte

1 Le 30 octobre 2017, le Conseil du trésor a demandé au Vérificateur général du Québec d'effectuer un audit particulier auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) concernant la conformité du processus de délivrance d'une autorisation de contracter avec l'État, en lien avec les allégations de M^{me} Annie Trudel rapportées dans divers médias québécois.

2 Selon ces allégations, il y aurait eu collusion, et même corruption mettant en cause l'AMF, l'UPAC et une firme de consultants dans le cadre de la gestion de ce processus.

Autorisation de contracter

3 En octobre 2011, à la suite de dénonciations d'irrégularités importantes dans des contrats du ministère des Transports, le gouvernement a créé la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, communément appelée la commission Charbonneau. Cette dernière avait pour mandat d'examiner l'existence de stratagèmes de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction et les liens possibles avec le financement des partis politiques. Elle devait aussi analyser la possible infiltration de cette industrie par le crime organisé.

4 En marge des travaux de cette commission et afin de contrer la collusion et la corruption, l'Assemblée nationale a adopté le 7 décembre 2012 la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*. Celle-ci vise, par des modifications à la *Loi sur les contrats des organismes publics*, à limiter le droit de contracter avec un organisme public aux entreprises satisfaisant à des exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre.

5 Pour ce faire, toute entreprise engagée dans un processus d'appel d'offres visant des contrats (ou des sous-contrats) comportant une dépense égale ou supérieure aux seuils déterminés par le gouvernement et qui sont accordés par des **organismes publics** doit préalablement obtenir une autorisation délivrée par l'AMF. Cette autorisation est valide pour une période de trois ans, mais elle peut être révoquée en tout temps. Dès décembre 2012, l'AMF recevait les premières demandes des entreprises à cet égard.

6 Le 24 mars 2015, de nouvelles modifications à la *Loi sur les contrats des organismes publics* ont été adoptées par l'Assemblée nationale. Celles-ci ont notamment pour effet d'assouplir les motifs de refus obligatoire des autorisations demandées par les entreprises. Auparavant, l'AMF devait nécessairement refuser de délivrer une autorisation à une entreprise ayant commis une des infractions prévues à l'annexe I de la loi alors que, dorénavant, c'est un élément parmi d'autres qu'elle peut considérer, sauf lorsqu'une telle infraction est commise par un actionnaire important, un dirigeant ou un administrateur de l'entreprise.

7 Initialement, cette autorisation était exigée seulement pour les contrats de construction, les contrats de services et les partenariats public-privé dont la valeur était supérieure ou égale à 40 millions de dollars. Comme le montre le tableau 1, ce seuil a été graduellement abaissé.

Tableau 1 Évolution des seuils¹ à partir desquels une autorisation est exigée (en millions de dollars)

	2013	Déc. 2013	Oct. 2014	Nov. 2015	2016	2017
Contrats de construction	40	10			5	
Contrats de services	40	10	5		1	
Partenariats public-privé	40	10			5	

1. Des conditions plus restrictives s'appliquent aux contrats conclus avec la Ville de Montréal. Le seuil est de 100 000 dollars pour les contrats de construction en matière de voirie, d'aqueduc et d'égout ou pour les contrats de services qui y sont liés.

8 À la suite de ces changements, un nombre plus élevé d'entreprises ont demandé une autorisation de contracter auprès de l'AMF et le profil de celles-ci a donc évolué. Lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, d'importantes entreprises ont effectué des demandes alors que, au cours des dernières années, plusieurs petites entreprises se sont ajoutées (tableau 2).

Tableau 2 Nombre de demandes traitées par l'Autorité des marchés financiers

	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Autorisations initiales accordées	233	734	751	1 106	1 102	3 926
Renouvellements accordés	–	–	–	52	524	576
Autorisations refusées	3	3	1	2	5	14 ¹
Désistements de l'entreprise ²	3	16	16	20	17	72 ³
Total	239	753	768	1 180	1 648	4 588

1. Sur les 14 entreprises dont l'autorisation a été refusée, 5 en ont obtenu une à la suite d'une nouvelle demande. Aucune demande de renouvellement n'a été refusée.

2. Sont exclues les 483 demandes pour lesquelles l'entreprise s'est désistée avant que l'UPAC n'ait commencé ses travaux de vérification.

3. Les 72 désistements concernent 67 entreprises, car certaines se sont désistées plus d'une fois. Parmi ces 67 entreprises, 15 ont obtenu leur autorisation à la suite d'une nouvelle demande.

Source : AMF.

9 Comme certaines des 3 926 entreprises s'étant fait accorder une autorisation n'ont pas procédé à une demande de renouvellement et que 7 ont vu leur autorisation révoquée, 3 756 détenaient une autorisation de contracter au 15 décembre 2017.

Rôles et responsabilités

10 Les rôles et responsabilités liés au processus de délivrance d'une autorisation de contracter incombent principalement à l'AMF et à l'UPAC, plus précisément au commissaire associé aux vérifications de cette dernière. Il est à noter que, aux fins du présent rapport, le mot UPAC fait référence à son commissaire associé aux vérifications. Voici les principaux rôles et responsabilités qui sont pertinents pour notre audit.

AMF	<ul style="list-style-type: none"> ■ Accorder, refuser, révoquer ou renouveler l'autorisation de contracter avec un organisme public à une entreprise qui en fait la demande ; pour assumer ce rôle, elle peut : <ul style="list-style-type: none"> – demander à l'entreprise des renseignements additionnels – demander à l'entreprise d'apporter les correctifs nécessaires dans le délai indiqué par l'AMF ■ Tenir un registre des entreprises qu'elle autorise à contracter ou à sous-contracter ■ Informer chaque organisme public avec lequel l'entreprise a un contrat ou un sous-contrat en cours d'exécution ainsi que le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) en cas de refus d'accorder une autorisation de contracter
Commissaire associé aux vérifications de l'UPAC	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transmettre à l'AMF, sur la base des vérifications qu'il juge nécessaires, un avis quant à la pertinence d'accorder ou non une autorisation à l'entreprise concernée ; en cas d'avis défavorable, fournir les motifs justifiant cet avis ■ Procéder, au besoin, à des vérifications à l'égard d'une entreprise déjà autorisée

11 Pour l'année 2016-2017, les frais de fonctionnement de l'AMF et de l'UPAC liés au processus de délivrance d'une autorisation de contracter se sont élevés respectivement à 3,8 et à 3,2 millions de dollars.

12 Selon la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, adoptée en décembre 2017, les responsabilités concernant le Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) et la délivrance des autorisations préalables à l'obtention des contrats publics, présentement assumées de façon respective par le SCT et l'AMF, seront transférées à l'Autorité des marchés publics. Ce transfert de responsabilités aura lieu six mois après l'entrée en fonction du dirigeant de ce nouvel organisme.

Principales étapes du processus

13 Pour obtenir une autorisation de contracter, une entreprise doit d'abord présenter une demande à l'AMF. Cette dernière vérifie si la demande est complète, puis la transmet au commissaire associé aux vérifications de l'UPAC. Celui-ci effectue alors des vérifications sur l'intégrité de l'entreprise, de ses dirigeants, de ses administrateurs, de ses associés, ou encore de ses actionnaires. Pour ce faire, il consulte différentes sources publiques et obtient de l'information de ses partenaires, tels que la Régie du bâtiment du Québec, la Commission de la construction du Québec, la Sûreté du Québec, Revenu Québec et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Il peut demander de l'information à l'entreprise et parfois mener une vérification directement à ses bureaux.

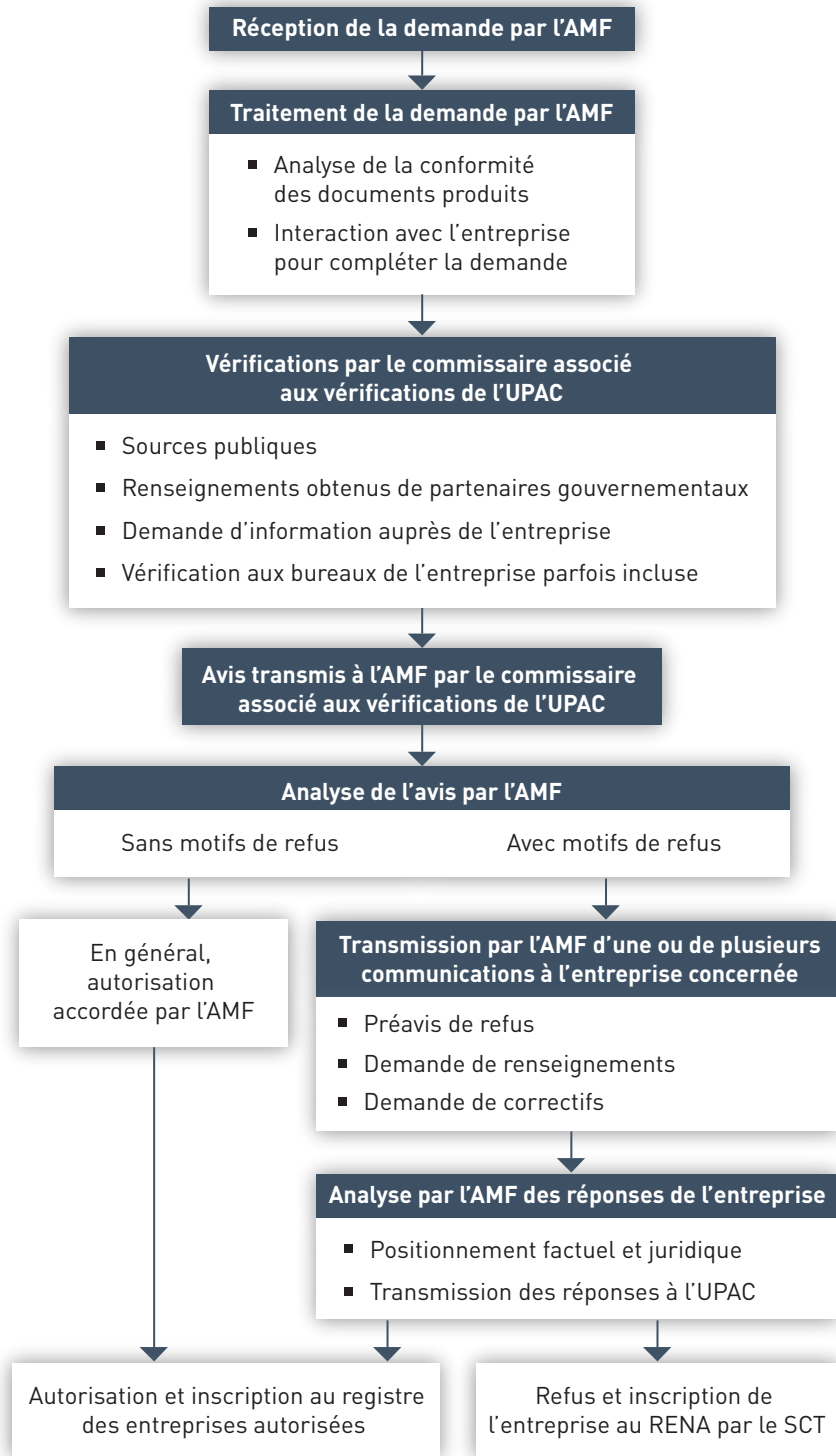
14 Une fois ces travaux terminés, le commissaire associé aux vérifications de l'UPAC transmet un avis à l'AMF dans lequel il mentionne s'il a des motifs pour lui recommander de refuser l'autorisation. Si c'est le cas, il lui communique les motifs justifiant cet avis ainsi que des renseignements complémentaires.

15 Lorsque l'avis ne contient aucun motif de refus, l'AMF délivre habituellement son autorisation sans effectuer de travaux supplémentaires. Dans les autres cas, elle peut transmettre un préavis de refus à l'entreprise, lui demander des renseignements additionnels ou encore lui transmettre une demande de correctifs. L'entreprise qui reçoit un préavis de refus dispose généralement d'un délai de 30 jours, qui peut être prolongé, pour répondre aux demandes de l'AMF.

16 Lorsqu'une entreprise se voit refuser l'autorisation, elle est inscrite au RENA par le SCT. Dans une telle situation, elle ne peut plus soumissionner pour les contrats publics et, à moins d'obtenir une exemption du SCT, les contrats qu'elle a conclus avec des organismes publics sont résiliés. En tout temps, une entreprise peut se désister afin de ne pas perdre ses contrats, puis présenter une nouvelle demande. Il est à noter qu'en raison de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, les entreprises doivent attendre un an à la suite d'un désistement avant de pouvoir présenter une nouvelle demande.

17 La figure 1 résume les principales étapes du processus de délivrance d'une autorisation de contracter.

Figure 1 Principales étapes du processus de délivrance d'une autorisation de contracter



18 Le tableau 3 présente le nombre de communications transmises par l'AMF aux entreprises demanderessees. Une même demande peut impliquer plusieurs communications. Les 4 588 demandes traitées par l'AMF ont donné lieu à 384 communications qui ont été transmises à 317 entreprises. Ainsi, dans la majorité des cas, l'intervention de l'AMF est de nature technique et administrative pour permettre les validations nécessaires au processus.

Tableau 3 Communications transmises par l'Autorité des marchés financiers

	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Préavis de refus	23	31	33	28	34	149
Demandes de renseignements	0	18	8	20	22	68
Demandes de correctifs	4	21	40	51	51	167
Total	27	70	81	99	107	384

Source : AMF.

19 Par ailleurs, l'AMF nous a indiqué que l'ensemble du personnel affecté au processus de délivrance d'une autorisation de contracter a fait l'objet d'une vérification d'habilitation sécuritaire conduite par le ministère de la Sécurité publique, en collaboration avec des corps policiers. En ce qui concerne l'UPAC, elle nous a mentionné que ses employés ont fait l'objet d'une enquête de filtrage de sécurité réalisée par la Sûreté du Québec.

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

2 Résultats de l'audit

21 Rappelons que la *Loi sur les contrats des organismes publics* vise notamment à limiter le droit de contracter avec un organisme public aux entreprises qui répondent à des exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre. Elle demande que l'intégrité de l'entreprise, de ses dirigeants, de ses administrateurs, de ses associés ou de ses actionnaires soit adéquate.

22 L'atteinte de cet objectif est complexe et représente un important défi, car l'intégrité attendue est un concept plutôt subjectif qui n'est pas clairement défini par la loi.

23 De plus, puisque certaines entreprises comportent une structure juridique complexe, il peut être ardu de recenser tous les acteurs concernés et d'évaluer leur intégrité. Par exemple, pour certaines entreprises, les actionnaires ultimes se situent derrière plusieurs niveaux de compagnies. Un autre exemple est que les personnes qui exercent le contrôle de l'entreprise ne sont pas inscrites aux registres officiels, notamment parce qu'elles utilisent des prête-noms.

24 Les entreprises qui obtiennent une autorisation peuvent contracter avec les ministères et organismes, les établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, les sociétés d'État et les municipalités. Pour plusieurs entreprises, l'accès au marché des contrats publics est essentiel, car ceux-ci représentent une forte proportion de leur chiffre d'affaires. À partir des données obtenues du SCT, nous avons estimé que la valeur des contrats de construction et de services accordés en 2016-2017 par l'administration publique pour lesquels une autorisation de l'AMF était nécessaire a totalisé plus de 7 milliards de dollars.

25 C'est pourquoi la décision d'accorder ou non à une entreprise privée une autorisation de contracter avec l'État peut être lourde de conséquences, tant pour l'entreprise que pour l'État, notamment en raison de l'octroi de contrats publics à des entreprises ne répondant pas aux critères d'intégrité attendue. Cette responsabilité doit être assumée sur la base d'un processus rigoureux et bien encadré, qui assure un traitement juste et cohérent de l'ensemble des entreprises demanderesses. Des lacunes dans ce processus peuvent avoir des incidences financières importantes pour celles-ci. De plus, elles peuvent entacher la crédibilité du processus et diminuer la confiance du public à son égard.

26 Dans un premier temps, nous avons traité des allégations de collusion et de corruption publiées dans les médias mettant en cause l'AMF, l'UPAC et une firme de consultants.

27 Nos travaux d'audit n'ont pas permis de confirmer la véracité des allégations rapportées dans les médias.

28 Dans un second temps, nous nous sommes intéressés au processus de délivrance d'une autorisation de contracter.

29 Le processus de délivrance d'une autorisation de contracter mis en place par l'AMF et l'UPAC soulève des questionnements concernant la pertinence des exigences demandées aux entreprises, la justification et le caractère cohérent de certaines décisions et, ultimement, le degré d'atteinte de l'objectif de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*.

30 Ainsi, des améliorations sont nécessaires à l'égard de l'encadrement. Pour l'UPAC, elles concernent, notamment, la supervision et la révision du travail des analystes et la connaissance que ces derniers possèdent pour la réalisation de leur travail. En ce qui a trait à l'AMF, elles portent, entre autres, sur la nécessité de préciser ses attentes en matière d'intégrité.

31 Le rapport est présenté en deux volets, soit les allégations publiées dans les médias à l'égard de l'AMF et de l'UPAC et le processus de délivrance d'une autorisation de contracter mis en place par ces deux organisations.

2.1 Allégations à l'égard de l'Autorité des marchés financiers et de l'Unité permanente anticorruption

32 Comme il a été mentionné précédemment, des allégations en lien avec le processus de délivrance d'une autorisation de contracter avec l'État ont été rapportées dans les médias. Ces allégations sont les suivantes :

- L'UPAC formulerait des recommandations à l'entreprise demanderesse.
- L'AMF recommanderait à l'entreprise de faire affaire avec une firme de consultants bien précise, qui n'est pas nommée dans les médias, afin de faire appliquer les recommandations formulées par l'UPAC.
- Les entreprises auraient à débourser des sommes exorbitantes pour se conformer aux recommandations, sous peine de se voir refuser l'autorisation et de ne pas pouvoir soumissionner pour tout contrat nécessitant cette autorisation.
- M^{me} Annie Trudel affirme ainsi qu'il y aurait littéralement collusion, et même corruption entre l'AMF, l'UPAC et la firme de consultants dont le nom n'a pas été révélé.

33 Nos travaux d'audit n'ont pas permis de confirmer la présence d'un stratagème entre l'AMF et l'UPAC visant à favoriser une firme de consultants.

34 Afin de vérifier la vraisemblance des allégations, nous avons effectué des travaux d'audit de différentes natures. Ceux-ci ont consisté notamment à communiquer avec plusieurs personnes concernées par la mission d'audit, à examiner l'information détenue par l'AMF et l'UPAC et à recenser les firmes de services professionnels qui ont collaboré avec les entreprises.

Communications avec les intervenants

M^{me} Annie Trudel

35 Nous avons communiqué avec M^{me} Annie Trudel afin de discuter des allégations qu'elle a formulées et qui ont été rapportées dans les médias. Lors de notre rencontre, nous avons notamment demandé à M^{me} Trudel de nous indiquer le nom d'entreprises qui auraient été dans l'obligation d'utiliser les services d'une firme de consultants pour obtenir leur autorisation ainsi que le nom de cette dernière.

36 Alléguant le secret professionnel, M^{me} Trudel ne nous a transmis aucune information en lien avec les allégations, car les renseignements auraient été obtenus alors qu'elle collaborait avec un avocat. Elle a également refusé de nous indiquer le nom de celui-ci. De plus, elle nous a mentionné qu'elle n'avait pas communiqué ses allégations à certains organismes publics, soit la Sûreté du Québec et le Protecteur du citoyen.

Organismes publics

37 Plusieurs options s'offrent aux personnes qui souhaitent dénoncer des actes répréhensibles. Ces dernières peuvent communiquer avec les instances de l'organisation concernée ainsi qu'avec des organismes publics.

38 Nous n'avons obtenu aucune information provenant d'organismes publics en lien avec les allégations.

Entreprises demanderesse

39 Nous avons transmis un courriel ou une lettre à des représentants de 316 entreprises qui avaient reçu une communication de l'AMF exigeant des renseignements supplémentaires ou la mise en place de correctifs. Nous leur avons demandé de nous confirmer si des employés de l'AMF ou de l'UPAC leur avaient recommandé une firme de consultants, de nous indiquer les coûts engagés pour mettre en place des mesures correctrices, le cas échéant, et de nous communiquer tout autre élément jugé pertinent. Toutes ces entreprises avaient la possibilité de nous transmettre leurs commentaires ; 70 d'entre elles ont répondu à notre demande.

40 Certains représentants de ces entreprises nous ont fait part de préoccupations ou de points de désaccord quant au traitement de leur demande. Cependant, aucun d'entre eux ne nous a indiqué qu'un représentant de l'AMF ou de l'UPAC lui avait suggéré l'utilisation d'une firme en particulier.

Information provenant du public

41 Le mandat accordé au Vérificateur général ayant été rendu public, plusieurs personnes ont souhaité rencontrer les représentants de l'organisation. Lors de ces rencontres, aucune information qui aurait pu confirmer les allégations n'a été communiquée aux représentants du Vérificateur général.

Examen de l'information détenue par l'Autorité des marchés financiers et l'Unité permanente anticorruption

Information dont dispose l'Autorité des marchés financiers

42 L'AMF a mis en place plusieurs canaux de communication qui permettent aux citoyens de faire connaître des situations dans lesquelles des actes répréhensibles auraient été commis. Ces situations sont communiquées à une direction indépendante de celle qui est concernée par la dénonciation. Par exemple, le site Web de l'AMF offre différentes options pour signaler un acte répréhensible, dont une ligne de dénonciations en place depuis mai 2016 et une ligne de plaintes, depuis 2005.

43 Quant aux employés de l'AMF, ils possèdent divers outils pour signaler les actes répréhensibles. Depuis mai 2017, ils disposent d'une ligne particulière pour transmettre de l'information à cet égard. De plus, ils adhèrent annuellement à un code d'éthique qui prévoit que les actes répréhensibles et autres enjeux doivent être rapportés au Secrétariat général.

44 La formation en matière d'éthique et de déontologie ainsi que l'engagement annuel à respecter le code d'éthique font que le personnel est informé de l'importance de transmettre toute information au sujet des situations problématiques.

45 Nous avons examiné l'information inscrite dans les différents systèmes de l'AMF relatifs aux actes répréhensibles et aux plaintes. Toutefois, nous n'en avons trouvé aucune en lien avec les allégations rapportées dans les médias.

Information dont dispose l'Unité permanente anticorruption

46 Les entreprises demanderesse et les employés qui souhaitent signaler des actes répréhensibles à l'UPAC peuvent le faire par téléphone ou par l'intermédiaire d'un formulaire en ligne sur le site Web de l'organisation. Ce type d'information est colligé dans une base de données qui contient toutes les situations qui ont été dénoncées à l'UPAC, quelle qu'en soit la nature, et est traité par une personne indépendante. Nous avons procédé à l'examen de l'information que possède l'UPAC et nous n'en avons pas trouvé en lien avec les allégations publiées dans les médias.

47 Par ailleurs, comme des plaintes concernant le processus peuvent être communiquées directement au service de vérification de l'UPAC, nous avons souhaité les examiner afin de vérifier la présence d'information en lien avec les allégations. En l'absence d'un système centralisé de suivi, il n'a pas été possible de recenser et d'analyser l'ensemble des plaintes qui ont été communiquées à l'UPAC, car elles sont conservées dans les dossiers des entreprises demanderesses. Afin de pallier cette lacune, nous avons rencontré les principaux intervenants de l'UPAC. Ceux-ci ne nous ont communiqué aucune information en lien avec les allégations.

Investigation informatique

48 Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons analysé les courriels échangés entre certains intervenants de l'AMF et les firmes de services professionnels ayant collaboré avec des entreprises ainsi qu'entre des représentants de l'AMF et de l'UPAC. Ces analyses ont été effectuées à partir de l'information colligée dans la base de données administrée par l'AMF pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2017.

49 Nous n'avons trouvé aucune information fournissant des indices quelconques qu'une firme aurait été favorisée.

50 Par ailleurs, nous n'avons pu examiner les échanges de courriels entre l'UPAC et les firmes de services professionnels. Comme ces renseignements sont archivés dans diverses bases de données, le délai requis pour les récupérer ne nous aurait pas permis d'effectuer l'analyse des documents à l'intérieur de l'échéancier prévu pour la réalisation de la mission d'audit.

Recensement des firmes de services professionnels

51 Certaines entreprises qui souhaitent obtenir une autorisation de contracter avec l'État font affaire avec des firmes de services professionnels. Les services rendus par ces firmes sont essentiellement de trois types :

- représentation de l'entreprise auprès de l'AMF afin de faire le suivi de la demande d'autorisation ; il s'agit principalement de cabinets d'avocats ;
- évaluation de mesures de contrôle et production de rapports de suivi à cet égard ; il s'agit principalement de cabinets comptables ;
- mise en place de mesures correctrices permettant d'obtenir l'autorisation, telles que des mesures de gouvernance (adoption d'un code d'éthique, rédaction de politiques, etc.) ; comme il s'agit de services-conseils variés, plusieurs types de firmes peuvent être impliqués : firmes spécialisées en conformité et en éthique, cabinets d'avocats ou cabinets comptables.

52 Lors de l'envoi d'une demande de correctifs, l'AMF peut demander l'intervention d'un expert indépendant au choix de l'entreprise mais, dans certaines circonstances, la désignation et le mandat de ce dernier doivent être approuvés par l'AMF. Dans d'autres situations, des entreprises peuvent, de leur propre initiative, requérir l'assistance d'une firme.

Distribution du nombre de mandats

53 Lors de l'audition de l'AMF devant la Commission de l'administration publique en novembre 2017, laquelle portait sur le rapport du Vérificateur général intitulé *Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers*, les membres de la Commission se sont intéressés à l'implication des firmes de services professionnels dans le processus de délivrance d'une autorisation de contracter. Ils ont profité de cette occasion pour demander à l'AMF de produire une liste des firmes avec lesquelles les entreprises font affaire.

54 Cette liste, qui a été transmise au mois de décembre 2017, présente le nom des firmes de services professionnels qui appuient les entreprises dans le processus de délivrance d'une autorisation de contracter. Il s'agit de cabinets d'avocats, de cabinets comptables et de cabinets de services-conseils. Selon cette liste, environ 100 firmes ont collaboré avec les entreprises dans le cadre de ce processus. Comme cette information n'est pas répertoriée dans son système de gestion des demandes, l'AMF a effectué la compilation des données manuellement par un examen de chacun des dossiers, dans le but de satisfaire la Commission de l'administration publique.

55 Nous avons analysé l'information colligée par l'AMF et en avons validé la raisonnable. L'examen de la liste complète indique que des firmes ayant des profils variés ont réalisé des mandats. Il s'agit notamment de firmes ayant une présence internationale, de firmes composées de quelques associés et de consultants autonomes. À partir de cette information, nous avons dressé un portrait sommaire du nombre de mandats réalisés par les principales firmes (tableau 4).

Tableau 4 Nombre de mandats réalisés par des firmes de services professionnels ayant collaboré avec plus de cinq entreprises

	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Firme 1	–	9	3	11	3	26
Firme 2	1	5	5	2	4	17
Firme 3	4	1	3	4	2	14
Firme 4	1	3	3	2	3	12
Firme 5	–	–	–	–	9	9
Firme 6	–	3	2	3	1	9
Firme 7	–	–	2	2	5	9
Firme 8	3	–	2	2	1	8
Firme 9	–	2	2	2	–	6
Total	9	23	22	28	28	110

56 Les firmes mentionnées dans le tableau 4 sont principalement des cabinets d'avocats et des cabinets comptables qui comptent plusieurs associés et qui ont des succursales dans différentes régions du Québec.

57 Diverses raisons peuvent expliquer qu'une firme obtienne un nombre de mandats plus élevé. Par exemple, un cabinet comptable qui offre des services de comptabilité et de fiscalité à une importante clientèle est en meilleure position pour obtenir plusieurs mandats, car il a déjà une relation d'affaires avec des entreprises demanderesses. De plus, dans certains cas, une entreprise peut faire partie d'un groupe d'entreprises qui sont liées entre elles, car elles sont sous le contrôle d'une personne ou d'une entreprise. L'accompagnement d'un groupe d'entreprises est habituellement confié à une même firme de services professionnels.

58 Nous avons analysé l'information inscrite dans le tableau 4. Voici quelques éléments qui expliquent que certaines firmes ont obtenu un nombre de mandats plus élevé, soit pour toute la période couverte ou pour une année particulière :

- La firme 1 est un cabinet comptable ayant une présence importante au Québec. Pour 5 des 26 dossiers, ce cabinet effectuait déjà la préparation et l'audit des états financiers de l'entreprise concernée. Quant aux 21 autres dossiers, 11 sont relatifs à 4 groupes d'entreprises liées.
- La firme 5 est un cabinet d'avocats. Les 9 entreprises avec lesquelles ce cabinet a collaboré pour une seule année font partie d'un même groupe d'entreprises liées.
- La firme 7 est une firme de services-conseils en gouvernance et en éthique. Trois des 9 mandats qu'elle a réalisés sont relatifs à un groupe d'entreprises liées.

59 L'examen de la distribution du nombre de mandats n'a pas permis de confirmer qu'une firme en particulier aurait été favorisée.

Coûts

60 L'AMF dispose de peu d'information sur la nature des mandats confiés aux firmes et les honoraires qui leur sont versés. Pour certains dossiers, elle détient la lettre mandat conclue entre l'entreprise et la firme.

61 Nous avons examiné 68 lettres mandats, dont seulement 25 indiquaient les coûts estimés des travaux et plusieurs, le taux horaire. Ces coûts variaient de 8 000 à 45 000 dollars pour des entreprises dont le chiffre d'affaires oscille entre 2 et 100 millions de dollars.

62 Par ailleurs, lors de notre communication avec les représentants des entreprises qui ont reçu une demande de l'AMF, nous leur avons demandé de nous fournir les coûts des travaux effectués par des firmes de services professionnels. Sur les 70 entreprises qui nous ont répondu, 24 ne nous ont donné aucune information à cet égard, 24 nous ont confirmé qu'elles n'avaient pas eu recours aux services d'une firme et 22 nous ont indiqué clairement qu'elles avaient utilisé les services d'une telle firme. Pour ces dernières, voici ce que nous avons observé :

- Seize entreprises nous ont indiqué qu'elles avaient payé des honoraires inférieurs à 65 000 dollars. Il s'agit principalement de petites et de moyennes entreprises québécoises dont le chiffre d'affaires varie de 1,4 à 196 millions de dollars.
- Six autres entreprises nous ont mentionné qu'elles avaient versé des honoraires variant de 150 000 à 560 000 dollars. Elles présentent des profils variés et ont un chiffre d'affaires qui oscille entre 7 millions et 10 milliards de dollars.

63 Les 24 entreprises qui nous ont indiqué ne pas avoir eu recours aux services d'une firme de services professionnels ont également engagé des coûts, car les travaux requis pour répondre aux demandes de l'AMF ont été effectués par des ressources internes. Notre demande n'a toutefois pas porté sur ces coûts.

2.2 Processus de délivrance d'une autorisation de contracter

64 Selon la *Loi sur les contrats des organismes publics*, l'AMF doit refuser d'accorder une autorisation à une entreprise lorsqu'un actionnaire majoritaire, un administrateur ou un dirigeant a été déclaré coupable, au cours des cinq dernières années, d'une infraction à l'une ou l'autre des lois explicitement mentionnées à l'annexe I de la loi.

65 Cependant, cette loi donne aussi une grande latitude à l'AMF qui doit exercer son jugement dans la façon de l'appliquer. Par exemple, l'AMF peut refuser à une entreprise de lui accorder une autorisation si elle ne satisfait pas aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre. L'AMF peut également, avant de refuser d'accorder une autorisation, demander à l'entreprise d'apporter les correctifs jugés nécessaires.

66 L'exercice de ce jugement implique que l'AMF se dote d'un encadrement adéquat afin de favoriser le traitement cohérent des dossiers des entreprises demanderesse et de maximiser la crédibilité du processus de délivrance d'une autorisation de contracter.

67 D'abord, il est important pour l'AMF de bien définir les exigences d'intégrité recherchées dans le cadre de l'application de la loi. Par la suite, l'AMF et l'UPAC doivent chacune se doter d'un processus suffisamment rigoureux pour appuyer adéquatement les décisions prises.

Attentes en matière d'intégrité

68 La *Loi sur les contrats des organismes publics* ne définit pas ce que sont des «exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre». L'intégrité est en soi un concept qui peut être fort subjectif. À cet égard, le législateur a accordé un pouvoir discrétionnaire très large à l'AMF.

69 Il est particulièrement important de rappeler que, selon cette loi, l'AMF peut, avant de refuser d'accorder ou de renouveler une autorisation ou avant de la révoquer, demander à l'entreprise d'apporter les correctifs nécessaires dans le délai qu'elle indique, afin que cette entreprise obtienne l'autorisation de contracter.

70 L'AMF doit donc préciser clairement ses attentes à l'égard de la notion d'exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre. Une telle démarche est essentielle pour :

- faire connaître ses attentes ;
- s'assurer d'une compréhension uniforme de celles-ci par l'UPAC et ses partenaires, de même que par les entreprises demanderesse ;
- démontrer la pertinence des demandes et des mesures correctrices exigées ;
- favoriser le traitement cohérent des dossiers ;
- adapter les attentes en fonction de la taille des entreprises, au besoin ;
- faciliter le repérage des entreprises à risque et adopter une stratégie conséquente.

71 L'AMF n'a pas précisé clairement ses attentes en matière d'intégrité. Cela ne favorise pas le traitement adéquat des dossiers et soulève un questionnement quant au degré d'atteinte de l'objectif de la loi.

72 Comme on le verra dans les sections intitulées Vérifications réalisées par l'Unité permanente anticorruption et Traitement des dossiers par l'Autorité des marchés financiers, le traitement des dossiers examinés soulève des questionnements concernant la pertinence des exigences ainsi que la justification et la cohérence des décisions. L'une des causes est que l'AMF n'a pas précisé clairement ses attentes en matière d'intégrité.

73 Voici quelques divergences d'opinions qui démontrent l'importance de préciser la notion d'intégrité recherchée :

- Le commissaire associé aux vérifications de l'UPAC a formulé un avis défavorable concernant une entreprise, car il a conclu qu'un de ses dirigeants aurait commis une fraude. L'AMF ne partageait pas cet avis. Selon elle, plusieurs éléments figurant dans le dossier montrent qu'il s'agit plutôt d'un litige de nature contractuelle. Elle a donc accordé l'autorisation.
- Un avis défavorable de l'UPAC basé sur des infractions fiscales a fait l'objet d'un important désaccord. En effet, l'AMF a reproché à l'UPAC d'avoir ignoré l'avis de Revenu Québec selon lequel aucun élément mettant en doute l'intégrité de l'entreprise demanderesse ou des personnes liées n'avait été constaté. L'AMF a finalement traité ce dossier comme un avis favorable. Elle n'a donc pas fait de demande à l'entreprise et lui a accordé une autorisation.
- Pour un autre dossier, l'UPAC a d'abord transmis à l'AMF un avis favorable qu'il a remplacé, deux mois plus tard, par un avis défavorable. Pourtant, au cours de cette période, la situation de l'entreprise n'avait pas changé. Le premier avis était fondé sur la conclusion d'un rapport d'un des partenaires de l'UPAC. Peu de temps après, ayant des doutes, le service de vérification de l'UPAC a fait ses propres vérifications aux bureaux de l'entreprise et il en est arrivé à la conclusion opposée.
- Deux autres avis favorables de l'UPAC ont été remplacés, quelques mois plus tard, par des avis défavorables à la suite de discussions avec l'AMF. Entre-temps, la situation des entreprises concernées n'avait pourtant pas changé.

74 Enfin, parfois, l'AMF et l'UPAC ne s'entendent pas à l'égard des motifs nécessaires pour soutenir un avis défavorable et, éventuellement, refuser l'autorisation de contracter. En effet, dans certains cas, l'UPAC transmet à l'AMF des avis défavorables qui, selon cette dernière, nécessiteraient d'être mieux étayés, car ils pourraient difficilement passer le test de la raisonnable devant les tribunaux, dans l'éventualité où un refus serait contesté. En pareil cas, l'AMF transmet des demandes de correctifs à l'entreprise.

Vérifications réalisées par l'Unité permanente anticorruption

75 La *Loi sur les contrats des organismes publics* prévoit que, pour appuyer sa décision d'autoriser ou non une entreprise à contracter, l'AMF doit obtenir un avis du commissaire associé aux vérifications de l'UPAC, basé sur les vérifications que ce dernier juge nécessaires.

76 Au 31 décembre 2017, le service de vérification de l'UPAC était composé d'un commissaire associé par intérim, d'un chef de service, d'un conseiller juridique, de 24 analystes, de 4 techniciens, du chef d'équipe des techniciens et de 3 agents de bureau. La rétention du personnel représente un défi important pour ce service. Son taux de roulement s'est élevé à 38 % pour l'exercice financier terminé le 31 mars 2017.

77 Les travaux de vérification réalisés par l'UPAC se limitent habituellement à l'analyse de sources publiques, de l'information obtenue des entreprises et de renseignements de partenaires gouvernementaux. Il est important de mentionner qu'il n'y a pas de lien entre les enquêtes de l'UPAC et le service de vérification. En effet, tant qu'une enquête est en cours, le service de vérification et le service des enquêtes de l'UPAC ne peuvent pas s'échanger de renseignements sur les entreprises qui demandent une autorisation de contracter.

78 Même si la loi permet la vérification de dossiers aux bureaux de l'entreprise demanderesse, une faible proportion de dossiers ont fait l'objet d'une telle vérification. En fait, cette proportion a constamment diminué au fil des ans (tableau 5).

Tableau 5 Proportion de dossiers qui ont fait l'objet d'une vérification aux bureaux de l'entreprise

Année	Nombre de vérifications	Nombre de dossiers	%
2013	58	263	22,1
2014	58	779	7,4
2015	38	765	5,0
2016	27	1 234	2,2
2017	10	1 574	0,6

Source : UPAC.

79 Les vérifications menées par l'UPAC ne découlent pas toujours d'une analyse adéquate des risques et ne favorisent pas le traitement cohérent de certains dossiers des entreprises. L'encadrement des activités fait partie des éléments qui nécessitent d'être améliorés.

80 En septembre 2016, à la demande de la direction responsable du service de vérification, un diagnostic organisationnel de ce service a été produit.

Ce diagnostic a notamment fait ressortir les éléments suivants :

- l'imprécision des rôles et des responsabilités ;
- le manque de standardisation des méthodes de travail en l'absence de guides et de gabarits approuvés ;
- le profil nécessaire à la fonction d'analyste qui est remis en question, plusieurs croyant qu'il n'y a pas assez d'employés ayant des connaissances et de l'expérience dans le monde des affaires ;
- l'absence d'indicateurs de performance.

81 Nos travaux ont aussi permis de noter un encadrement inadéquat des analystes. En raison de la complexité de leurs tâches et du peu d'expérience de plusieurs d'entre eux, un encadrement plus serré de leurs travaux s'avère essentiel.

82 Ainsi, depuis l'automne 2016, le travail des analystes n'est plus encadré par des chefs d'équipe. Ces derniers avaient notamment comme responsabilité de s'assurer d'un traitement des dossiers qui soit cohérent, rigoureux et conforme aux lois. Ils devaient aussi valider la qualité des rapports de vérification. Cette étape de révision n'existe plus et, dans la majorité des cas, les analystes transmettent directement leur rapport au commissaire associé.

83 Les analystes ont aussi une très grande latitude dans leur façon de faire, et ce, même s'ils sont nouvellement embauchés. Par exemple, ils ont le choix de consulter ou non un pair ou le conseiller juridique, et ce sont eux qui évaluent la nécessité de demander une vérification aux bureaux de l'entreprise avant la transmission du rapport au commissaire associé. Il est à noter que le commissaire associé approuve l'ensemble des avis produits. De plus, le profil scolaire des analystes est varié : sciences politiques, droit, criminologie, gestion, finance, administration publique, études internationales, psychologie. Plusieurs nous ont mentionné qu'ils manquaient de connaissances en comptabilité, en fiscalité et concernant le statut des entreprises pour bien réaliser leur travail.

84 Afin d'évaluer la qualité des travaux de l'UPAC, nous avons examiné un échantillon de 55 dossiers. L'analyse de ceux-ci nous a permis de repérer des cas pour lesquels les décisions prises ne reflétaient pas une bonne gestion des risques et n'assuraient pas le traitement cohérent des dossiers des entreprises. Les sous-sections suivantes illustrent la situation et présentent quelques cas que nous avons observés.

Gestion des demandes à risque élevé

85 Étant donné le grand nombre de demandes, il est important que l'UPAC détecte celles présentant un risque élevé afin de maximiser ses interventions tout en limitant la probabilité de produire un avis erroné.

86 L'UPAC n'arrive pas toujours à bien recenser et gérer les demandes présentant un risque élevé concernant l'intégrité en matière de contrats publics. Pensons aux demandes des entreprises en démarrage, à celles des entreprises qui ont fait l'objet d'allégations à la commission Charbonneau ou encore à celles des entreprises ayant une structure juridique complexe. Ces entreprises devraient faire l'objet de travaux adaptés à leur situation, ce qui n'est pas toujours le cas.

87 Les entreprises en démarrage n'ayant aucun actif représentent un type d'entreprises pour lesquelles le risque nous semble mal évalué. Une fois l'autorisation de contracter obtenue, celles-ci peuvent être utilisées pour le transfert des activités et des actifs d'entreprises ayant des problèmes d'intégrité. Souvent, l'UPAC n'effectue pas de travaux particuliers à cet égard et ne fait aucun suivi des premiers contrats publics obtenus par ces entreprises. Voici un exemple à cet égard.

Exemple 1

Une entreprise citée à la commission Charbonneau et refusée par l'AMF a utilisé une entreprise en démarrage pour obtenir des contrats publics.

Une entreprise a longtemps été dirigée par une personne qui a fait l'objet d'allégations sérieuses et répétées de collusion et de corruption à la commission Charbonneau. C'est sur cette base que l'AMF lui a transmis un préavis de refus en 2013 et un autre en 2014. À ces deux occasions, l'entreprise s'est désistée. Peu de temps après, une autre entreprise détenue exclusivement par un membre de la famille du dirigeant concerné a reçu l'autorisation de contracter avec l'État à la suite d'un avis favorable de l'UPAC. Récemment créée, cette entreprise n'avait pas d'employés et ne possédait aucun actif.

En 2015, un partenaire de l'UPAC a constaté que tous les employés de l'entreprise dirigée par la personne ayant fait l'objet d'allégations ont été transférés dans la nouvelle entreprise et il en a alors informé le commissaire associé aux vérifications de l'UPAC. Ce dernier n'a commencé ses vérifications à cet égard que quatre mois plus tard. Celles-ci ont mené à la conclusion que la nouvelle entreprise créée par le membre de la famille de cette personne était effectivement la continuité de l'entreprise précédente, car la plupart des actifs et des employés y ont été transférés.

Selon le système électronique d'appel d'offres du gouvernement, cette entreprise a ainsi obtenu 12 contrats totalisant 16,8 millions de dollars qu'elle n'aurait pas pu conclure directement. En mars 2018, le commissaire associé de l'UPAC a transmis un avis défavorable à l'AMF concernant cette entreprise. Au moment de la rédaction du présent rapport, cette dernière détenait toujours son autorisation.

Il est à souligner qu'un autre membre de la famille de cette personne a récemment créé deux entreprises qui ont obtenu leur autorisation en 2017 et en 2018 à la suite d'avis favorables de l'UPAC. Au moment de présenter leur demande, ces entreprises n'avaient pas commencé leurs activités. L'AMF a communiqué à trois reprises avec le commissaire associé de l'UPAC afin de savoir si celles-ci avaient fait l'objet d'une vérification à leurs bureaux. L'UPAC n'a jamais répondu à l'AMF et, de fait, une telle vérification n'a jamais été réalisée.

88 Dans un autre cas, une entreprise sur laquelle des soupçons ont pesé a fait l'objet d'un traitement particulier par rapport aux autres entreprises du même secteur. Voici des détails.

Exemple 2

Une entreprise nommée à la commission Charbonneau a fait l'objet d'un traitement particulier.

Pour ce dossier, le commissaire associé de l'UPAC a transmis à l'AMF un avis favorable qui va à l'encontre de la conclusion du rapport de la Sûreté du Québec et de l'avis de l'analyste de l'UPAC.

De plus, à la suite de discussions entre l'AMF et l'UPAC, cette dernière a modifié son rapport de vérification afin que celui-ci appuie l'avis favorable qu'elle avait produit.

Parmi les entreprises du même secteur dont nous avons analysé le dossier, l'entreprise concernée est la seule qui a obtenu un avis favorable de l'UPAC. Elle est aussi la seule qui n'a pas eu à transmettre de rapport d'une firme de consultants afin d'obtenir son autorisation. L'AMF s'est limitée à lui exiger des rapports internes sur l'état des travaux liés à l'éthique, à la gestion des risques et aux contrôles.

Pourtant, comme les autres entreprises, elle était visée par des allégations de corruption et de collusion selon les travaux de la commission Charbonneau.

Rien dans le dossier ne permet d'expliquer ces écarts dans le traitement du dossier.

89 Un troisième exemple concerne une entreprise soupçonnée d'avoir fait partie d'un important cartel.

Exemple 3

Une entreprise qui a été membre d'un important cartel a obtenu un avis favorable sans aucun travail de vérification particulier.

Une entreprise qui, selon la commission Charbonneau, faisait partie d'un important cartel qui a duré sept ans a obtenu un avis favorable de l'UPAC et une autorisation de l'AMF.

La profondeur des travaux de l'UPAC dans ce dossier présentant un risque élevé est discutable :

- Les éléments soulevés par la commission Charbonneau ont été écartés, car ils remontaient à plus de cinq ans.
- Aucune vérification aux bureaux de l'entreprise n'a été réalisée.
- Pour un élément important, l'UPAC s'est fiée uniquement aux dires de l'entreprise. Cette dernière lui a affirmé qu'elle avait fait l'objet d'une enquête approfondie réalisée par un consultant externe. En réponse à la demande de l'UPAC d'obtenir une copie du rapport issu de cette enquête, l'entreprise lui a mentionné qu'aucun document n'avait été produit. L'UPAC n'a pas fait de travaux supplémentaires à cet égard.

Cohérence dans le traitement des demandes

90 Les lacunes relatives à l'encadrement du travail ont aussi un impact sur le degré de cohérence dans le traitement des demandes. Pour certains dossiers, le traitement nous semble incohérent ou, à tout le moins, fort discutable.

91 D'abord, nous avons noté d'importants écarts en ce qui concerne le jugement qui est porté sur la gravité des infractions fiscales. Par exemple, pour une entreprise, l'UPAC a produit un avis défavorable en raison du fait qu'un des administrateurs a omis de déclarer des revenus totalisant 34 000 dollars sur une période de quatre ans. À l'opposé, une autre entreprise a obtenu un avis favorable, et ce, même si un de ses actionnaires a commis plusieurs infractions fiscales, telles que la production de fausses factures et la non-déclaration d'un revenu de 380 000 dollars provenant d'une entreprise dont il est le seul actionnaire.

92 Ensuite, une autre situation qui peut créer de l'iniquité concerne la façon de considérer la période limite de cinq ans pendant laquelle une infraction fiscale est prise en compte. Dans certains dossiers, cette période est calculée à partir de la date de l'avis de cotisation produit par Revenu Québec alors que, dans d'autres, elle est calculée à compter de la date de l'infraction fiscale.

93 Par ailleurs, l'interprétation des expressions « dans le cours de ses affaires » et « de façon répétitive » est parfois erronée. Ces expressions sont importantes, car elles sont fréquemment utilisées par les analystes pour justifier un avis favorable ou défavorable. En voici des exemples :

- La divulgation volontaire faite par un administrateur d'une entreprise pour des revenus de placement non déclarés détenus à l'étranger d'environ 2,5 millions de dollars n'a pas été retenue, car elle a été considérée comme n'étant pas dans le cours des affaires de l'entreprise. Pourtant, la loi exige que soient vérifiées, en plus des affaires de l'entreprise, les activités de ses administrateurs.
- Un administrateur d'une entreprise a été arrêté pour entrave et extorsion. Il a aussi été considéré comme suspect en lien avec une affaire de menaces dans le cours de ses affaires. L'analyste de l'UPAC a conclu séparément pour ces deux éléments et les a rejetés car, pour lui, il n'y avait pas de caractère répétitif.

Traitement des dossiers par l'Autorité des marchés financiers

⁹⁴ À la suite de la réception de l'avis du commissaire associé aux vérifications de l'UPAC, l'AMF détermine le traitement du dossier en tenant compte des renseignements obtenus. Lorsque l'avis ne contient aucun motif de refus, elle délivre habituellement l'autorisation à l'entreprise sans effectuer de travaux supplémentaires. Dans les autres cas, elle peut transmettre différents types de communications à l'entreprise, qui dispose habituellement, selon le cas, d'un délai de 20 ou 30 jours pour y donner suite. Voici une description de ces communications :

- La demande de renseignements peut être utilisée à tout moment. Par cette demande, l'AMF exige de l'information qui porte sur des mesures de gouvernance et de contrôle ainsi que sur certains événements.
- La demande de correctifs est un outil qui permet à l'AMF de demander la mise en place de mesures qu'elle croit nécessaires pour redresser une situation ou s'assurer que certains problèmes ne se reproduisent pas. À défaut d'apporter les correctifs demandés à la satisfaction de l'AMF, l'entreprise est avisée que l'autorisation pourrait lui être refusée.
- Le préavis de refus permet à l'entreprise de s'assurer qu'elle a une connaissance de tous les éléments pertinents, y compris des faits qui lui sont reprochés. À la suite de cette communication, l'entreprise doit transmettre ses observations par écrit ou fournir d'autres documents à l'AMF pour compléter son dossier, avant qu'une décision ne soit rendue.

⁹⁵ Plusieurs motifs peuvent être invoqués lors de l'envoi de ces communications. Le tableau 6 présente ces motifs et les demandes formulées par l'AMF pour l'année 2016.

Tableau 6 Nombre de communications transmises par l'Autorité des marchés financiers en 2016 selon les motifs invoqués et les demandes formulées

Motifs invoqués	Demandes formulées						Total
	Gouvernance et contrôle		Engagement à ne pas être administrateur ou dirigeant	Engagement à se conformer à la loi	Information sur le rôle d'un individu	Autres	
	Rapport d'un expert indépendant	Mesures en place					
Préavis de refus							
Personne déclarée coupable, au cours des cinq années précédentes, d'une infraction prévue à l'annexe I de la loi ¹	-	2	-	-	-	-	2
Personne poursuivie, au cours des cinq années précédentes, à l'égard d'une infraction prévue à l'annexe I de la loi ¹	-	6	-	-	2	-	8
Liens avec une organisation criminelle	-	2	-	-	-	1	3
Personne ayant éludé ou tenté d'éluder de façon répétitive la loi dans le cours de ses affaires	-	8	-	-	-	-	8
Autres	-	4	-	-	1	2	7
Sous-total	-	22	-	-	3	3	28
Demandes de correctifs							
Personne déclarée coupable, au cours des cinq années précédentes, d'une infraction prévue à l'annexe I de la loi ¹	-	-	3	-	-	-	3
Personne poursuivie, au cours des cinq années précédentes, à l'égard d'une infraction prévue à l'annexe I de la loi ¹	2	1	3	-	-	-	6
Personne déclarée coupable ou poursuivie à l'égard de toute autre infraction de nature criminelle ou pénale	-	4	-	6	-	-	10
Personne ayant éludé ou tenté d'éluder de façon répétitive les lois fiscales	19	2	1	1	-	1	24
Autres	1	1	4	2	-	-	8
Sous-total	22	8	11	9	-	1	51
Demandes de renseignements							
Allégations à la commission Charbonneau	-	7	-	-	1	-	8
Personne déclarée coupable, au cours des cinq années précédentes, d'une infraction prévue à l'annexe I de la loi ¹	-	-	-	-	2	-	2
Autres	-	6	-	-	-	4	10
Sous-total	-	13	-	-	3	4	20
Total	22	43	11	9	6	8	99

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

96 Comme l'indique le tableau 6, l'information la plus fréquemment exigée des entreprises est celle qui porte sur les mesures de gouvernance et de contrôle qui ont été mises en place par l'entreprise; 43 communications transmises en 2016 y font référence. Plusieurs motifs peuvent justifier cette demande, notamment le fait pour une personne d'avoir été déclarée coupable ou d'avoir été poursuivie à l'égard d'une infraction prévue à l'annexe I de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, d'avoir éludé ou tenté d'éluder l'observation de lois dans le cours de ses affaires ainsi que la présence de liens avec une organisation criminelle qui ont été allégués à la commission Charbonneau.

97 Cette demande est habituellement formulée de la manière suivante : L'AMF s'interroge sur les mesures de gouvernance et de contrôle que l'entreprise aurait mises en place afin de satisfaire aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre. Il est à noter que certaines entreprises ont souhaité rencontrer l'AMF afin d'obtenir des précisions à cet égard, car elles trouvaient que l'information recherchée n'était pas clairement précisée. De façon générale, l'AMF ne rencontre pas les entreprises pour échanger sur le fond du dossier à la suite de la transmission d'un préavis de refus. La politique est d'obtenir les observations écrites de l'entreprise.

98 La deuxième information la plus utilisée est celle en vertu de laquelle l'AMF demande qu'un expert indépendant procède à l'évaluation de la suffisance de l'ensemble des mesures de contrôle internes de même que, dans certains cas, de leur efficacité. Cela découle principalement de situations pour lesquelles l'UPAC a délivré un avis défavorable en lien avec des problèmes de nature fiscale.

99 À la suite de l'analyse de l'information obtenue, l'AMF peut accorder l'autorisation, faire de nouvelles demandes auprès de l'entreprise ou conclure qu'elle n'accorde pas l'autorisation. Dans le cas d'un refus, l'envoi d'un préavis est obligatoire. Selon l'AMF, la prise de décision, qui porte sur les demandes d'information et les exigences demandées aux entreprises, repose sur divers éléments, dont sur les décisions qui ont été rendues précédemment dans des cas similaires.

100 Le traitement par l'AMF des demandes provenant des entreprises ayant fait l'objet d'un avis défavorable de l'UPAC n'est pas toujours adéquat. Parfois, les exigences de l'AMF ne sont pas pertinentes et ses décisions ne sont pas suffisamment justifiées.

101 Pour en arriver à ce constat, nous avons examiné 60 dossiers, ce qui correspond à 19 % de l'ensemble des 317 entreprises qui ont fait l'objet d'une demande par l'AMF. La plupart des dossiers examinés ont été traités durant la période de 2015 à 2017.

102 L'AMF a publié divers renseignements, qui sont principalement de nature procédurale, à l'intention des entreprises désirant obtenir une autorisation ; ils sont diffusés dans des guides d'accompagnement et sur son site Web. Toutefois, l'AMF n'a pas publié d'information sur les éléments qu'elle considère dans son évaluation de l'intégrité des entreprises ni sur la nature des renseignements qu'elle souhaite connaître lors d'une demande portant sur les mesures de gouvernance et de contrôle en place dans l'entreprise. En raison de ce manque d'information, l'entreprise est susceptible d'ignorer sur quels critères elle est évaluée.

Pertinence des exigences par rapport à l'objectif de la loi

103 Rappelons que la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* a été mise en place dans la foulée de la commission Charbonneau et de la volonté des autorités gouvernementales de lutter contre la collusion et la corruption. L'objectif de cette loi est de s'assurer de l'intégrité des entreprises qui obtiennent le privilège de contracter avec l'État.

104 L'examen de divers dossiers indique que les exigences de l'AMF sont parfois discutables. Voici un exemple.

Exemple 4

Une entreprise qui est considérée comme la continuité d'une entreprise inscrite au RENA a obtenu l'autorisation de contracter.

Une entreprise, contrôlée par un actionnaire unique, a soumis une demande à l'AMF pour obtenir l'autorisation de contracter. À la suite de l'analyse de cette demande, l'UPAC a produit un avis défavorable, car le commissaire associé aux vérifications a évalué que cette entreprise était la continuité d'une autre entreprise inscrite au RENA en raison de sa participation à un système de collusion et ses liens avec une organisation criminelle. Soulignons que l'actionnaire et administrateur unique de l'entreprise était également le dirigeant de l'entreprise inscrite au RENA.

L'AMF a tout de même accordé l'autorisation à l'entreprise, notamment sur la base des éléments suivants :

- Des engagements écrits des dirigeants et de l'administrateur à respecter les lois ont été produits.
- La démonstration selon laquelle un mandat a été confié à un expert-comptable externe afin qu'il procède à l'audit des états financiers et à l'examen de la suffisance et de l'efficacité des mesures de gouvernance et de contrôle internes.
- Le rapport de l'expert-comptable externe qui contient ses constatations et ses recommandations ainsi que le suivi de ces dernières ont été transmis à l'AMF.
- Un engagement écrit de l'entreprise attestant qu'elle mettra en œuvre les recommandations a été produit.

Nous avons examiné le rapport produit par l'expert-comptable portant sur les mesures de gouvernance et de contrôle internes, car les constatations produites sont déterminantes dans la décision d'accorder l'autorisation. Nous sommes d'avis que les constatations et les recommandations de l'expert ne permettent pas de s'assurer de l'intégrité de l'entreprise. Par exemple, le rapport mentionne que l'entreprise a manifesté son engagement à l'égard de l'intégrité par la rédaction d'un code d'éthique à l'intention des administrateurs et des dirigeants. Celui-ci a été signé par l'administrateur unique de l'entreprise et communiqué à tous les employés. Rappelons que l'administrateur unique était également le dirigeant de l'entreprise inscrite au RENA.

De plus, l'expert a fait référence aux politiques visant à assurer une gestion efficace des ressources humaines et au développement de contrôles généraux informatiques visant à faciliter l'atteinte des objectifs. Le lien entre les constatations de l'expert et l'intégrité attendue n'a pas été démontré.

105 Étant donné l'historique de l'entreprise et ses liens avérés avec une organisation criminelle, nous nous interrogeons sur la décision de l'AMF de lui accorder une autorisation de contracter sur la base de l'information obtenue. Notre questionnement est d'autant plus important qu'aucun suivi n'a été effectué auprès de cette entreprise.

106 Par ailleurs, la pertinence des exigences adressées aux entreprises pour lesquelles des infractions fiscales ont été observées par rapport à l'objectif de la *Loi sur les contrats des organismes publics* n'a pas toujours été démontrée.

107 Pour ce type de dossiers, la demande de correctifs transmise à l'entreprise mentionne habituellement qu'un expert indépendant doit procéder à l'évaluation de la suffisance des mesures de contrôle en place afin que l'AMF puisse constater l'état des mesures. Cette demande précise notamment que l'évaluation doit être adaptée à la taille et à la nature de l'entreprise et qu'elle peut s'inspirer des principes du référentiel COSO 2013. Ce dernier est un guide qui définit les pratiques en matière de gouvernance et de contrôle.

108 Pour l'année 2016, 19 entreprises ont reçu une demande de correctifs en lien avec des enjeux fiscaux. Nous avons examiné plusieurs dossiers pour lesquels ce type de demandes a été transmis. Les irrégularités fiscales ayant entraîné une demande de cette nature incluent notamment l'inscription de dépenses personnelles dans les charges de l'entreprise, la production de fausses factures et l'omission de déclarer des revenus. De plus, la plupart des entreprises visées par de telles demandes sont des petites et des moyennes entreprises dans lesquelles un actionnaire majoritaire contrôle plus de 80 % des actions. Les firmes engagées par les entreprises ont toutes produit un rapport contenant des recommandations qui s'inspirent fortement du référentiel COSO. De façon générale, les rapports contiennent des constatations de même nature. Voici un exemple.

Exemple 5

Lorsque des entreprises québécoises présentent certains problèmes fiscaux, l'AMF demande l'utilisation d'un expert indépendant pour évaluer les mesures en place.

À la suite de la vérification fiscale d'une entreprise, un des actionnaires a reçu un avis de cotisation de Revenu Québec en lien avec des avantages obtenus de l'entreprise (dépenses personnelles, pénalités pour négligence flagrante). Pour deux années, le revenu net de l'actionnaire a été révisé pour une somme cumulative d'environ 35 000 dollars. L'AMF a demandé qu'un rapport soit produit par un expert indépendant.

L'entreprise, qui compte environ 15 employés et qui est contrôlée par un actionnaire détenant 90 % des actions avec droit de vote, s'est vu adresser les recommandations suivantes :

- Un code d'éthique devrait être mis en place.
- Une politique d'approbation des dépenses devrait être mise en place.
- Les tâches relatives à l'enregistrement des transactions devraient être réalisées par l'adjoind administrative.

109 L'AMF précise que ses demandes visent à rehausser globalement le niveau d'éthique et à assurer une meilleure gouvernance de l'entreprise. Nous doutons fortement de la pertinence de telles recommandations et de leur impact potentiel sur l'objectif de la loi, qui est notamment de limiter le droit de contracter avec un organisme public aux entreprises qui répondent à des exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre. Deux raisons principales appuient nos propos.

110 Premièrement, dans le contexte où il s'agit d'une petite ou d'une moyenne entreprise, l'actionnaire est en mesure d'influencer de façon notable les décisions de celle-ci. L'application des recommandations qui s'inspirent du référentiel COSO ne peut garantir une plus grande intégrité de l'entreprise, car il est facile pour l'actionnaire de les contourner si telle est son intention.

111 Deuxièmement, dans sa demande de correctifs pour ce type de situation, l'AMF inclut déjà une demande de transmission des engagements écrits attestant que l'entreprise respectera les lois fiscales applicables et que, en cas de non-respect, l'autorisation délivrée serait susceptible d'être révoquée par l'AMF. De plus, l'entreprise doit inclure une attestation de Revenu Québec indiquant qu'elle a produit les déclarations et les rapports exigés en vertu des lois fiscales québécoises et qu'elle n'a pas de compte en souffrance auprès du ministre du Revenu du Québec. Ainsi, la valeur ajoutée du mandat confié à une firme externe nous paraît limitée.

112 L'AMF nous a indiqué que « [...] le choix de faire intervenir un expert indépendant repose sur le fait que l'expert est une personne qualifiée et indépendante, qui procède à une analyse et [à] une vérification concrète des problématiques soulevées. Il n'appartiendrait pas à l'Autorité de se substituer à cet expert en remettant en question le résultat de ses vérifications sauf dans les cas d'inadéquations importantes. L'Autorité doit plutôt veiller à la conformité juridique du mandat de cet expert. »

113 Nous ne partageons pas cet avis. En effet, comme c'est l'AMF qui accorde l'autorisation, elle devrait s'assurer que les travaux effectués par l'expert sont en lien avec l'objectif de la loi et que les résultats escomptés lui permettent de justifier sa décision par rapport aux lacunes constatées relativement à l'intégrité de l'entreprise concernée.

Justification des décisions

114 Lorsqu'elle procède à l'évaluation de l'intégrité des entreprises, l'AMF est d'abord tributaire de l'avis et de l'information supplémentaire qu'elle reçoit de l'UPAC. Elle peut terminer son évaluation à l'aide des renseignements qu'elle demande aux entreprises de même qu'en effectuant le suivi de la mise en œuvre des mesures correctrices qu'elle exige.

115 Pour maintenir la crédibilité de son processus de délivrance d'une autorisation de contracter, l'AMF doit s'assurer que chacune de ses décisions est bien appuyée par l'information qu'elle possède et expliquer clairement les raisons pour lesquelles elle ne respecte pas certains avis qui lui sont transmis. Parmi les dossiers que nous avons analysés, nous avons recensé des situations qui soulèvent des questionnements. Voici un exemple qui illustre notre propos.

Exemple 6

Une entreprise ayant reçu de Revenu Québec un avis de cotisation de plus de 200 000 dollars pour de fausses factures a obtenu son autorisation sur la base des observations transmises par son avocat.

L'entreprise, qui a reçu un avis de cotisation de plus de 200 000 dollars à la suite d'une vérification des taxes portant sur une période de quatre ans, a décidé de faire appel devant la Cour du Québec. Le litige porte sur l'utilisation de fausses factures totalisant 1,5 million de dollars auprès de plusieurs fournisseurs. En raison de ce motif, l'UPAC a transmis un avis défavorable à l'AMF et cette dernière a par la suite envoyé un préavis de refus à l'entreprise.

Lorsqu'elle a reçu la réponse de l'entreprise au préavis de refus, l'AMF a transmis à cette dernière une demande de correctifs comprenant les exigences suivantes :

- transmettre un engagement écrit à respecter les lois ;
- transmettre la documentation démontrant que les services ont été rendus par les fournisseurs désignés par Revenu Québec.

La réponse à la demande de correctifs s'est limitée à une lettre du cabinet d'avocats engagé par l'entreprise, qui indique que cette dernière n'a pas tenté d'éluder les lois dans le cours de ses affaires et que la documentation démontrant que les services ont été rendus par les fournisseurs ne peut être transmise, car cela ne peut être démontré que de façon circonstancielle. Cette lettre indique également que le dossier fiscal est en appel.

Sur la base de cette information, l'AMF a accordé l'autorisation à l'entreprise. Elle n'a pas vérifié les faits mentionnés dans la réponse produite par le cabinet d'avocats. Un courriel rédigé par la responsable du dossier de l'AMF indique ceci : « [Nous] avons trouvé les explications crédibles à leur face même. »

Afin que l'AMF puisse s'assurer de la pertinence de l'information communiquée par l'entreprise, nous sommes d'avis qu'il aurait été nécessaire qu'elle réalise des travaux additionnels. Par exemple, l'AMF aurait pu communiquer avec l'UPAC pour obtenir de l'information supplémentaire sur les travaux effectués par Revenu Québec ainsi que sur les faits reprochés à l'entreprise. Elle aurait pu également demander à cette dernière de l'information sur les contrôles en place afin de s'assurer que cette situation ne se reproduira pas.

De plus, l'AMF n'a fait aucun suivi de l'appel devant la Cour du Québec afin d'en connaître les résultats et de réévaluer la pertinence d'accorder l'autorisation. Nous nous serions attendus à ce que l'AMF exige que l'entreprise lui transmette de l'information à cet égard, ce qu'elle n'a pas fait.

Exigences pour des dossiers de nature similaire

116 Parmi les dossiers examinés, nous avons observé des situations où les infractions reprochées étaient de nature similaire, mais où les exigences de l'AMF variaient de façon significative. De telles situations s'expliquent difficilement.

117 Nous présentons ci-dessous quelques cas qui permettent d'illustrer les problèmes observés.

Exemple 7

Pour des problèmes fiscaux similaires, deux entreprises ont été traitées de façon différente.

Une entreprise ayant notamment omis de déclarer des revenus et ayant reçu de Revenu Québec des avis de cotisation totalisant environ 15 000 dollars a reçu une demande de correctifs de la part de l'AMF, qui exigeait l'utilisation d'un expert indépendant pour produire un rapport d'évaluation sur les mesures de contrôle en place dans l'entreprise, rapport qui doit s'inspirer des principes du référentiel COSO. En plus du temps que cette dernière doit consacrer à cet exercice, elle doit payer des honoraires à l'expert qu'elle a engagé.

Dans l'autre cas, l'entreprise n'a eu qu'à fournir à l'AMF des engagements écrits de l'entreprise, des administrateurs et des actionnaires attestant qu'ils se conformeront aux lois fiscales applicables, ainsi que de l'information relative aux contrôles qui ont été implantés au sein de l'entreprise afin que l'ensemble des sommes dues par cette dernière soient remises aux autorités concernées en temps opportun.

Pourtant, alors qu'il était un particulier en affaires enregistré, l'un des actionnaires détenant 80 % des actions de cette entreprise a reçu, personnellement, un avis de cotisation de 50 000 dollars relativement à des taxes perçues sur des ventes pour une période de quatre ans. Il s'agit d'un récidiviste, car la même situation s'était produite pour une période antérieure et les avis de cotisation avaient alors totalisé plus de 50 000 dollars.

Exemple 8

Deux personnes nommées à la commission Charbonneau ont connu un sort différent. Dans un cas, la personne a perdu son emploi alors que, dans l'autre, elle n'a pas eu à quitter l'entreprise.

Une entreprise citée à la commission Charbonneau est gérée par une personne qui en est l'unique dirigeant et administrateur. L'AMF a reçu un avis défavorable de l'UPAC qui incluait divers motifs de refus, dont des allégations selon lesquelles cette personne a participé à des trucages d'appels d'offres et a entretenu des liens avec plusieurs membres influents d'une organisation criminelle. À la suite de l'envoi d'un préavis de refus et après avoir pris connaissance des observations de l'entreprise, l'AMF a transmis une demande de correctifs, sans toutefois exiger le départ de la personne concernée par l'avis de l'UPAC. Cette personne a notamment dû fournir à l'AMF un engagement écrit à respecter la loi pour la durée de l'autorisation obtenue par son entreprise et lui soumettre un rapport d'un expert indépendant sur la suffisance des mesures de contrôle en place.

Dans un autre cas, une personne qui a été citée à la commission était responsable, au moment de la demande pour obtenir une autorisation de contracter, de la sélection des appels d'offres et de la préparation des devis techniques pour une entreprise sans historique de problèmes éthiques. Cette personne n'était pas un actionnaire de l'entreprise ni un administrateur.

À la suite de la demande de l'entreprise, l'AMF a reçu un avis favorable de l'UPAC. L'analyse effectuée par l'AMF indique que les éléments mentionnés à la commission Charbonneau demeurent au stade d'allégations et qu'aucune accusation civile, criminelle ou pénale n'a été portée. L'AMF a néanmoins décidé d'envoyer une demande de correctifs exigeant notamment que la personne n'exerce plus aucun rôle ni aucune fonction décisionnelle dans le processus de soumission de l'entreprise, ni n'occupe de poste de dirigeant ou d'administrateur auprès de celle-ci. L'entreprise a mis fin au lien d'emploi avec la personne et a obtenu l'autorisation trois jours après.

Cette personne, qui n'était ni actionnaire ni administrateur de l'entreprise et pour laquelle il n'y avait pas de preuves au dossier qu'elle était un dirigeant, a donc perdu son emploi alors que, dans la situation précédente, la personne qui était le dirigeant principal de l'entreprise n'a eu qu'à fournir un engagement de bonne conduite afin de pouvoir obtenir son autorisation.

Mécanisme de révision

118 Les exemples précédents ont démontré que la décision de l'AMF d'accorder ou non une autorisation de contracter peut être lourde de conséquences pour les entreprises demanderesse, lesquelles peuvent notamment se voir inscrites au RENA. C'est pourquoi il est important que les décisions de l'AMF découlent de l'application d'un processus rigoureux et soient appuyées par une justification adéquate, d'autant plus que la loi lui accorde une grande latitude dans l'exercice de son mandat.

119 Il est essentiel que l'AMF puisse s'appuyer sur un mécanisme de révision indépendant du groupe qui effectue les activités relatives à la délivrance de l'autorisation de contracter afin de favoriser la pertinence des exigences et la cohérence des décisions prises. Ce mécanisme pourrait aussi permettre de soulever des enjeux en lien avec l'application de la loi et de suggérer des améliorations au processus.

120 L'AMF ne dispose d'aucun mécanisme de révision indépendant du groupe qui effectue les activités relatives à la délivrance de l'autorisation de contracter, mécanisme qui lui permettrait de favoriser la pertinence des exigences et la cohérence des décisions prises à l'endroit des entreprises demanderesse.

121 Un tel mécanisme de révision nous apparaît essentiel, et ce, pour deux raisons. D'une part, en raison du modèle de gouvernance en vigueur, l'AMF n'est pas régie par un conseil d'administration et elle bénéficie d'une autonomie complète. L'instance de gouvernance de l'AMF est le conseil consultatif de régie administrative dont les fonctions se limitent à donner des avis et à faire des recommandations. D'autre part, la seule instance à laquelle les entreprises demanderesse peuvent s'en remettre pour contester la décision est la Cour supérieure du Québec, ce qui peut s'avérer relativement long et coûteux pour la plupart d'entre elles.

122 Dans la documentation préparée en vue de l'étude des crédits 2017-2018, l'AMF a mentionné la mise sur pied d'un comité opérationnel interne afin de prévenir les contestations et d'assurer la cohérence des décisions prises relativement au refus ou à l'acceptation d'une autorisation. Ce comité multi-sectoriel se réunirait en fonction des besoins. De plus, lorsque cela serait jugé nécessaire, il discuterait des dossiers pour lesquels l'approche recommandée diffère de celle de l'UPAC et des dossiers pour lesquels des autorisations sont refusées lorsque des problèmes particuliers se posent. Nos travaux ne nous ont pas permis d'observer des situations où un tel comité est intervenu.

123 Nous présentons ci-après deux situations qui démontrent, à notre avis, que l'utilisation d'un mécanisme de révision aurait été pertinente. Pour les dossiers concernés, les décisions de l'AMF ont eu un impact significatif sur les entreprises demanderesse.

124 La première situation concerne une entreprise qui a été inscrite au RENA.

Exemple 9

Une entreprise ayant reçu un avis de cotisation fiscale de 5 000 dollars a été inscrite au RENA.

En 2016, l'UPAC a transmis un avis défavorable à l'AMF. Le principal motif est que les dirigeants ont été poursuivis en vertu de la *Loi sur l'administration fiscale*. L'AMF a par la suite transmis un préavis de refus et une demande de correctifs à l'entreprise.

Cette dernière a mis en place divers correctifs et a obtenu l'autorisation de contracter. Les principaux correctifs incluent notamment :

- l'envoi à l'AMF d'un engagement écrit selon lequel l'entreprise lui transmettra un rapport annuel d'audit réalisé par une firme externe à l'égard de son problème fiscal, pour les trois prochaines années ;
- l'évaluation de la suffisance de l'ensemble des mesures de contrôle internes par une firme externe, qui s'inspire du référentiel COSO ;
- un engagement écrit selon lequel l'entreprise tiendra l'AMF informée du sort des poursuites pendantes à l'encontre des actionnaires en lui transmettant copie de tout jugement en lien avec celles-ci.

L'infraction commise est inscrite à l'annexe I de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et une condamnation contre un dirigeant ou un actionnaire à plus de 50 % entraîne automatiquement un refus de délivrer l'autorisation par l'AMF.

Afin de régulariser leur situation fiscale, les dirigeants ont plaidé coupables à l'infraction commise. L'UPAC a donc transmis un nouvel avis défavorable à l'AMF.

À la suite du préavis de révocation de l'autorisation qui a alors été délivré par l'AMF, des mesures additionnelles lui ont été transmises par l'entreprise. Celles-ci incluent notamment la mise en place de fiducies administrées par quelques fiduciaires, dont un indépendant. Estimant que la mise en place de ces fiducies ne permettait pas de conclure au retrait des dirigeants inscrits au RENA, l'AMF a révoqué l'autorisation dans le respect de la loi. L'entreprise a alors été inscrite au RENA et ne peut plus contracter avec l'État.

125 Étant donné qu'il y a des conséquences importantes pour l'entreprise et que la gravité des événements reprochés est relativement peu importante, un mécanisme de révision aurait pu, entre autres, identifier des enjeux en lien avec l'application de la loi.

126 La deuxième situation concerne une entreprise dont l'actionnaire unique a collaboré avec la commission Charbonneau. Pour ce dossier, la pertinence pour l'AMF de transmettre un préavis de refus à l'entreprise et de ne pas accorder l'autorisation est discutable, car des éléments militent en faveur de l'intégrité de l'entreprise et de son actionnaire. De plus, il y avait une divergence d'opinions parmi les intervenants de l'AMF qui traitaient le dossier. Dans ce cas également, l'utilisation d'un mécanisme de révision aurait pu amener un éclairage additionnel sur la façon de traiter le dossier et la décision à rendre.

Exemple 10**Un collaborateur de la commission Charbonneau s'est vu demander des exigences discutables.**

L'entreprise, dirigée par un actionnaire unique, tente d'obtenir une autorisation depuis trois ans.

À la suite de la première demande de l'entreprise en 2015, l'UPAC a transmis un avis favorable à l'AMF. Cette dernière a demandé à l'UPAC de modifier son avis et de produire un avis défavorable amendé afin de refléter un positionnement juridique préalablement convenu, ce qui a été fait. À l'automne 2015, l'AMF a transmis un préavis de refus à l'entreprise sur la base, notamment, d'admission de collusion et d'utilisation de prête-noms. En réponse au préavis, l'entreprise lui a soumis ses observations au début de l'année 2016.

Les opinions à l'interne sont partagées en ce qui concerne des éléments dans le dossier, en lien avec la commission Charbonneau, qui militent en faveur de l'intégrité de l'entreprise et de son actionnaire.

En effet, la commission Charbonneau a estimé que l'actionnaire et l'entreprise étaient davantage des victimes que des participants volontaires au système de collusion.

Malgré ces éléments, au printemps 2016, l'AMF a tout de même transmis à l'entreprise une demande de renseignements afin de connaître les mesures de gouvernance et de contrôle en place visant à empêcher la collusion et la corruption au sein de l'entreprise. Elle lui a accordé 20 jours pour répondre.

Peu de temps après, l'entreprise a informé l'AMF qu'elle avait embauché une firme spécialisée en gouvernance, mais que celle-ci avait besoin d'un délai supplémentaire de 30 jours pour effectuer son analyse et transmettre ses recommandations. Trois jours plus tard, l'AMF lui a répondu qu'elle refusait de prolonger le délai puisque, dans ce cas, elle voulait connaître les mesures qui étaient déjà en place.

Dans ces conditions, l'entreprise s'est désistée, car elle aurait pu être inscrite au RENA.

Dix-huit mois plus tard, l'entreprise a soumis une nouvelle demande. Au moment de la rédaction du présent rapport, elle n'avait pas encore obtenu de réponse.

Cela fait maintenant près de trois ans, depuis sa première demande, que l'entreprise ne peut pas contracter avec l'État, en fonction des seuils applicables.

Recommandations

127 Les recommandations suivantes s'adressent à l'Autorité des marchés financiers.

- 1** Préciser ses attentes en matière d'intégrité, les rendre publiques et s'assurer qu'elles sont comprises et partagées par l'Unité permanente anticorruption et ses partenaires.
- 2** Démontrer clairement la pertinence des exigences demandées aux entreprises par rapport aux objectifs de la loi, laquelle vise à renforcer l'intégrité des entreprises et la confiance du public.
- 3** Documenter adéquatement chaque décision afin de s'assurer qu'elle est suffisamment justifiée et cohérente.
- 4** Mettre en place un mécanisme de révision indépendant du groupe qui effectue les activités relatives à la délivrance de l'autorisation de contracter afin de favoriser la pertinence des exigences demandées aux entreprises et la cohérence des décisions prises à leur endroit.

128 Les recommandations suivantes s'adressent à l'Unité permanente anticorruption.

- 5** Renforcer l'encadrement des activités de vérification, notamment en précisant les rôles et les responsabilités, en standardisant les méthodes de travail et en supervisant mieux le travail des analystes.
- 6** Améliorer le repérage des situations à risque concernant l'intégrité des entreprises en matière de contrats publics et s'assurer que les travaux de vérification sont en lien.
- 7** S'assurer que les employés affectés à la vérification des entreprises possèdent collectivement les connaissances nécessaires à la réalisation efficace de leur travail.

Commentaires des entités auditées

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

Commentaires de l'Autorité des marchés financiers

« D'entrée de jeu, l'AMF accueille avec satisfaction les conclusions du Vérificateur général quant aux graves allégations formulées à son égard.

« En effet, les travaux d'audit effectués permettent de conclure sans équivoque que les allégations formulées sont non fondées. L'ampleur des travaux menés par le Vérificateur général confirme ce que l'AMF clame haut et fort depuis que sa réputation et sa crédibilité ont été injustement entachées par ces allégations : il n'y a jamais eu de stratagème de collusion ou de corruption mettant en cause l'AMF, l'UPAC et une quelconque firme de consultants.

« L'AMF se réjouit donc que les faits soient maintenant rétablis, mais déplore tout de même que les mécanismes de divulgation d'actes répréhensibles offerts en toute confidentialité au sein des organisations visées, ainsi qu'auprès du Protecteur du citoyen notamment, n'aient pas été utilisés.

« Quant au processus de délivrance d'une autorisation, l'AMF reçoit la perspective du Vérificateur général et souscrit à ses recommandations pour améliorer certains aspects du processus, et proposera un plan d'action à cet égard.

« Depuis l'entrée en vigueur de la loi, et conformément à l'intention du législateur à l'effet que l'État ne contracte dorénavant qu'avec des entreprises satisfaisant aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre, l'AMF poursuit son travail avec rigueur et détermination. La maturité acquise dans le cadre de l'exécution de son mandat est le résultat d'ajustements, d'adaptations et d'évolution. L'importance que revêt l'application de la loi nécessite un travail constant d'optimisation et l'AMF continue d'y mettre tous les efforts nécessaires.

« Les attentes en termes d'intégrité se sont construites au fil du temps, vu notamment le caractère novateur de la loi et le délai restreint pour sa mise en œuvre. Il sera certainement possible maintenant, considérant les nombreux dossiers traités au cours des dernières années, de raffiner l'information diffusée aux entreprises et préciser les attentes.

« L'AMF traite les dossiers après avoir reçu les avis de l'UPAC qui a le pouvoir exclusif de procéder aux vérifications selon la loi. Au besoin, l'AMF utilise avec discernement les outils mis à sa disposition que sont la demande de renseignements, la demande de correctifs et le préavis de refus. En cas de refus, elle s'assure que ses décisions reposent sur des faits démontrés à l'aide d'une preuve admissible et suffisamment convaincante pour passer le test de la raisonnable devant les tribunaux. Par ailleurs, elle s'assure du traitement équitable des entreprises qui s'adressent à elle. Même si l'AMF ne partage pas la lecture que fait le Vérificateur général de certains dossiers choisis, elle souscrit sans réserve à l'objectif de formuler des demandes aux entreprises qui sont pertinentes pour rehausser le niveau d'intégrité qui est attendu de celles-ci et de maintenir une cohérence dans ses décisions relatives à des dossiers qui reposent sur des faits similaires.

« Par conséquent, l'AMF voit d'un bon œil la recommandation relative au mécanisme de révision formulée par le Vérificateur général. Un tel mécanisme de révision préalable à la prise de décision finale ne pourrait que contribuer à renforcer la pertinence des demandes formulées par l'AMF et la cohérence décisionnelle. L'AMF propose ainsi de formaliser un tel mécanisme et de l'étendre notamment à toutes les communications aux entreprises visant la mise en place de correctifs afin de relever leur niveau d'intégrité. Ce mécanisme permettrait également de soulever des enjeux d'application de la loi et de suggérer des améliorations au processus.

« Rappelons, par ailleurs, que l'AMF offre un service de traitement des plaintes afin de recevoir les insatisfactions des clientèles découlant de ses services, dont ses décisions. Ainsi, les observations et commentaires qui lui sont formulés lui permettent de rehausser la qualité de ses services. Aux termes de la loi, il demeure sans équivoque que les décisions prises par l'AMF sont finales et sans appel. Le législateur estime ainsi que l'efficacité de la justice administrative sera mieux servie dans ce cadre et les tribunaux l'ont confirmé à maintes reprises. Conséquemment, un nouveau décideur en appel d'une décision initiale ne peut être désigné autrement que par une éventuelle modification législative. Une décision de l'AMF peut toutefois toujours être révisée par celle-ci en présence de faits nouveaux.

« En conclusion, l'AMF estime que les efforts qu'elle déploie pour rehausser le niveau d'intégrité des entreprises qui obtiennent le privilège de contracter avec l'État contribuent positivement à l'atteinte des objectifs de la loi, dont l'application sera confiée à l'Autorité des marchés publics au cours des prochains mois. Le regard posé par le Vérificateur général sur le processus de délivrance d'une autorisation lui permettra d'améliorer ses façons de faire. L'AMF tient à remercier le Vérificateur général et son personnel affecté à cet audit particulier pour leur travail diligent. »

Commentaires du Service de la vérification de l'intégrité des entreprises de l'Unité permanente anticorruption

« Le Service de la vérification de l'intégrité des entreprises (SVIE) de l'UPAC a pris connaissance des constats du Vérificateur général et accueille favorablement ses recommandations. Le SVIE s'engage à poursuivre l'amélioration de ses processus pour en assurer la cohérence avec les objectifs visés par la loi.

« Ainsi, depuis la réception du *Rapport préliminaire sur la démarche d'amélioration* en septembre 2016, des mesures ont été planifiées afin d'apporter des améliorations notables quant aux processus de travail en place. L'exécution des plans d'action (2017 à 2019), qui visent notamment une réorganisation de la structure, est déjà en cours, et ce, afin de réviser les rôles et responsabilités de chacun et d'optimiser l'encadrement et la supervision du travail. De plus, le développement de l'expertise des analystes par la formation continue ainsi que la bonification des outils de travail sont des priorités d'action dont les bienfaits se font déjà ressentir.

« Quant aux questions relatives à la définition de l'intégrité attendue, dans le cadre de ses travaux, le SVIE se base sur les articles 21.26 à 21.28 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* afin de réaliser son analyse et d'évaluer l'intégrité des entreprises.

« Concernant les vérifications réalisées dans les bureaux des entreprises, présentées au tableau 5 du rapport, le SVIE tient à préciser que l'absence d'une telle démarche ne signifie pas que les informations colligées par le SVIE sont incomplètes. Le SVIE dispose de nombreux autres outils efficaces et bénéficie également d'importants pouvoirs qui lui permettent de contraindre les entreprises à communiquer les renseignements nécessaires. Cette communication peut s'avérer suffisante en soi sans qu'une vérification en entreprise soit requise.

« Enfin, la gestion des risques et des priorités se fait par l'usage d'un mécanisme de catégorisation des dossiers. Cet outil vise à aider l'évaluation du degré de complexité d'une entreprise, son assignation et l'identification du type de problématique qu'elle présente. Le SVIE est conscient que des stratagèmes pourraient être utilisés pour contourner la *Loi sur les contrats des organismes publics* et agit en conséquence. »

Annexe et sigles

Annexe Objectifs de l'audit et portée des travaux

Sigles

AMF	Autorité des marchés financiers	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
RENA	Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics	UPAC	Unité permanente anticorruption

Annexe Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

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

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

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que l'AMF et l'UPAC ont adopté des pratiques qui permettent de gérer adéquatement les risques de collusion, de corruption et de fraude en lien avec l'application du processus de délivrance des autorisations à conclure des contrats et sous-contrats publics.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Un système permet aux parties prenantes dans le processus (entreprises demanderesse, firmes-conseils, employés de l'AMF et de l'UPAC, citoyens) de communiquer les situations douteuses dont elles ont été témoins, et assure un suivi des allégations reçues. ■ Les principaux éléments de contrôle interne ont été mis en place. ■ Une évaluation du risque a été effectuée et les mesures d'atténuation jugées nécessaires ont été mises en place.
S'assurer que le processus de l'UPAC relatif à la production des avis qu'elle transmet à l'AMF est adéquat.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les avis produits par l'UPAC sont basés sur de l'information pertinente et complète. ■ Les avis s'appuient sur des critères rigoureux qui sont appliqués de façon uniforme. ■ L'UPAC effectue un suivi des entreprises autorisées et communique les informations à l'AMF.
S'assurer que le processus de l'AMF relatif aux décisions qu'elle prend dans le cadre de la délivrance des autorisations à conclure des contrats et sous-contrats publics est adéquat.	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'AMF considère suffisamment les avis de l'UPAC. ■ Les demandes de renseignements supplémentaires et de correctifs ainsi que les décisions de l'AMF s'appuient sur des critères rigoureux qui sont appliqués de façon uniforme. ■ L'AMF effectue un suivi des mesures correctrices qu'elle exige des entreprises.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 11 juin 2018.

L'audit particulier a été réalisé à la suite d'une demande formulée par le Conseil du trésor le 30 octobre 2017. Celle-ci consistait à réaliser un audit sur la conformité du processus de délivrance d'une autorisation de contracter avec l'État, en lien avec des allégations qui ont été formulées par M^{me} Annie Trudel concernant un système de collusion entre l'AMF, l'UPAC et une firme de consultants.

Nous avons rencontré M^{me} Trudel afin d'obtenir de l'information relative aux allégations qu'elle a formulées. Cette dernière n'a pas communiqué d'information à cet égard, car elle a invoqué le secret professionnel.

En outre, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de l'AMF et de l'UPAC. Nous avons également eu des échanges avec d'autres parties prenantes liées au sujet. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information en lien avec ce processus.

Cet audit couvre principalement la période de janvier 2015 à décembre 2017. Toutefois, certaines analyses ont trait à des années antérieures ou postérieures à cette période. Les travaux d'audit se sont déroulés de novembre 2017 à mai 2018.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué un échantillonnage par choix raisonné. Les résultats de notre échantillonnage ne peuvent être extrapolés, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que l'AMF et l'UPAC doivent prendre en compte.





RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2018-2019

CDPQ Infra inc.
Réseau express métropolitain inc.

Juin 2018

MOTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Réseau express métropolitain :
analyse comptable du montage financier





RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2018-2019

Juin 2018

CDPQ Infra inc.
Réseau express métropolitain inc.

MOTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Réseau express métropolitain :
analyse comptable du montage financier



Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet

Courriel: verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web: www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-81603-4 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-81604-1 (version PDF)



Québec, juin 2018

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

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Réseau express métropolitain : analyse comptable du montage financier*. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

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

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Faits saillants

Objectif des travaux

Le présent audit a été réalisé à la suite d'une motion unanime adoptée par l'Assemblée nationale le 11 avril 2017.

Le présent rapport contient les résultats de notre analyse à l'égard de l'objectif de l'audit. Nous voulions examiner le montage financier du projet du Réseau express métropolitain (REM), auparavant appelé Réseau électrique métropolitain, pour nous assurer du respect des règles comptables.

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

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les constats que nous avons faits lors de l'audit concernant le montage financier du Réseau express métropolitain.

À la lumière de notre analyse comptable du montage financier et des prévisions actuelles, nous sommes d'avis qu'il est adéquat que l'investissement en équité fait par le gouvernement dans le projet du REM soit considéré comme un placement de portefeuille dans les états financiers consolidés du gouvernement, puisque ce dernier a obtenu des actions en retour et qu'il existe un potentiel de rendement lié au projet. Par contre, le ministère des Finances devra s'assurer de suivre adéquatement le projet au cours de sa construction et de son exploitation pour s'assurer que la comptabilisation de ses investissements est toujours adéquate.

Observation

Le Vérificateur général a formulé une observation à l'intention du ministère des Finances. Celle-ci est présentée ci-contre.

Le ministère des Finances et CDPQ Infra ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires qui sont reproduits dans la section Commentaires du ministère des Finances et de CDPQ Infra.

Nous tenons à souligner qu'ils ont accueilli favorablement nos conclusions.

Observation formulée à l'intention du ministère des Finances

1 Le ministère des Finances devra effectuer un suivi du projet du Réseau express métropolitain et des rendements pour s'assurer que la comptabilisation à titre de placement de portefeuille dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec demeure toujours justifiée et qu'une dévaluation n'est pas nécessaire.

Table des matières

1 Mise en contexte	4
2 Résultats de l'audit	7
2.1 Risques et contrôle du projet	7
Structure juridique du projet	
Risques financiers du gouvernement liés au Réseau express métropolitain	
Analyse du contrôle du projet par le gouvernement	
Analyse de l'existence d'un partenariat	
2.2 Reddition de comptes à l'égard des investissements dans le Réseau express métropolitain	28
Divulgaration par le gouvernement des sommes investies dans le projet	
Analyse des différentes contributions liées au projet du Réseau express métropolitain	
Analyse des contributions liées à l'exploitation du Réseau express métropolitain	
Nature de la participation du gouvernement fédéral	
Financement des dépassements de coûts futurs	
2.3 Rendement sur investissement	36
Montage financier	
Sources de fonds du montage financier	
Sorties de fonds du montage financier	
Rendement du projet	
2.4 Nature des investissements	42
Observation	
Commentaires du ministère des Finances et de CDPQ Infra	46
Annexes et sigles	49

Équipe

Jean-Pierre Fiset
Vérificateur général adjoint

Julie Laflamme
Directrice d'audit

Samir Ghribi
Annie Girard
Gaston Riverin

1 Mise en contexte

1 En janvier 2015, le gouvernement a annoncé la conclusion d'une entente commerciale avec la Caisse de dépôt et placement du Québec (la Caisse) concernant la réalisation de projets d'infrastructures majeurs. Du point de vue du gouvernement, cela représentait une approche novatrice qui rendait possible la réalisation d'infrastructures tout en conservant une marge de manœuvre pour lui permettre de réaliser d'autres projets. Pour la Caisse, qui désire réaliser des rendements intéressants et stables pour ses déposants, la réalisation de projets d'infrastructures majeurs faisait partie de sa stratégie d'investissement depuis plusieurs années.

2 Des changements législatifs étaient nécessaires pour que la Caisse puisse s'engager dans un tel projet. Dans ce contexte, en juin 2015, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec*. À la suite de ces modifications législatives, la Caisse a créé une nouvelle filiale nommée CDPQ Infra afin d'assumer la planification, le financement, la mise en œuvre et l'exploitation de projets d'infrastructures.

3 Le 9 juillet 2015, faisant suite à l'annonce de janvier 2015, le gouvernement du Québec et la Caisse ont signé l'Entente en matière d'infrastructure publique qui définit les principes directeurs encadrant les projets d'infrastructures à être réalisés par la Caisse.

4 Le gouvernement du Québec a soumis deux projets prioritaires pour analyse, à savoir le Système de transport collectif sur le nouveau pont Champlain et le projet du Train de l'Ouest, incluant la desserte de l'aéroport international Pierre-Eliot-Trudeau.

5 L'option que la Caisse a soumise au gouvernement est une solution réunissant les projets en un seul réseau, soit le Réseau électrique métropolitain devenu par la suite le Réseau express métropolitain (REM), un projet évalué à plus de 6 milliards de dollars. Le REM est un système léger sur rail (SLR) entièrement automatisé de 67 kilomètres comptant 26 stations. Il comprend des connexions avec les différentes lignes de métro, avec terminus ou quais d'autobus à plusieurs stations. Le schéma du projet est présenté à l'annexe 2. Il comprend quatre antennes qui sont reliées au centre-ville de Montréal :

- Rive-Sud (reliant la Rive-Sud au centre-ville via le pont Champlain) ;
- Deux-Montagnes (desservant la Rive-Nord en passant par Laval) ;
- Sainte-Anne-de-Bellevue (desservant l'ouest de l'île de Montréal) ;
- Aéroport Pierre-Eliot-Trudeau.

6 Entre 2016 et 2018, diverses étapes ont été complétées, soit : des consultations publiques du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), des appels de propositions pour le contrat relatif à l'ingénierie, l'approvisionnement et la construction et le contrat relatif à la fourniture du matériel roulant, des systèmes et équipements connexes, l'exploitation et la maintenance, ainsi que des négociations avec le gouvernement du Québec et celui du Canada.

7 En mars et en avril 2018, les ententes principales avec les différents partenaires ont été signées. À ce jour, quelques ententes sont toujours en négociation, mais la majorité d'entre elles ont été conclues.

Rôles et responsabilités liés au transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal

8 En mai 2016, la structure de gouvernance relative au transport collectif dans la région métropolitaine a été redéfinie par la *Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal*.

9 Les différents acteurs concernés sont :

- la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) ;
- l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) ;
- quatre organismes publics de transport en commun, soit :
 - la Société de transport de Montréal (STM) ;
 - le Réseau de transport de Longueuil (RTL) ;
 - la Société de transport de Laval (STL) ;
 - le Réseau de transport métropolitain (RTM), (maintenant Exo).

10 Le REM s'intégrera dans la structure du transport collectif montréalais. Nous présentons ci-dessous le rôle de ces différents acteurs.

Acteurs	Niveau d'intervention	Rôles
Communauté métropolitaine de Montréal	Politique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Établir les orientations métropolitaines
Autorité régionale de transport métropolitain	Stratégique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer la mobilité des personnes sur son territoire par le transport collectif ▪ Simplifier la tarification sur le territoire de la région métropolitaine
Organismes publics de transport en commun	Opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Offrir le service de transport collectif en fonction du contrat accordé par l'ARTM
REM commandité inc. et Projet REM s.e.c.	Stratégique et opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Établir ou modifier l'offre de service du REM ▪ Offrir le service de transport collectif du REM selon les modalités de l'entente intervenue avec l'ARTM

11 Le présent audit a été effectué auprès de CDPQ Infra, soit la filiale de la Caisse qui est responsable du projet du REM. Nous avons eu aussi des discussions avec différents intervenants au sein d'entités concernées par le projet, soit le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET), le ministère des Finances du Québec (MFQ), la Société québécoise des infrastructures (SQI) et l'ARTM.

Mission d'audit et portée des travaux

12 Le 11 avril 2017, l'Assemblée nationale adoptait la motion suivante :

- «Que l'Assemblée nationale donne le mandat au Vérificateur général du Québec de faire une vérification du montage financier du projet de réseau électrique métropolitain quant au respect des règles comptables.»

13 Nos travaux d'audit visent à répondre à cette motion et à donner à l'Assemblée nationale une image exhaustive des sommes liées à ce projet d'infrastructure publique d'envergure, notamment à l'égard de celles provenant du gouvernement du Québec.

14 En vertu de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*, il n'est pas possible de procéder à un audit de performance sans l'accord préalable du conseil d'administration sauf dans le cadre d'une demande du gouvernement. Dans le cadre de l'audit réalisé, nos travaux se sont limités à l'objet de la motion et ne constituent pas un audit de performance de la gestion du projet du Réseau express métropolitain. En conséquence, nous n'avons pas sollicité l'aval du conseil d'administration de la Caisse pour réaliser des travaux ayant une portée plus large que celle de la motion.

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

2 Résultats de l'audit

16 Nos travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit les risques et le contrôle associés au projet, la reddition de comptes à l'égard des investissements prévus, le rendement sur l'investissement incluant le montage financier et la nature des investissements.

17 Dans le cadre de ce rapport, il faut considérer que nos conclusions portant sur les analyses de contrôle sont fondées sur les faits, les ententes et les hypothèses qui étaient en vigueur et qui nous ont été communiqués lors de la réalisation de nos travaux. Elles portent également sur les normes comptables du secteur public actuellement en vigueur. Advenant le fait que ces éléments soient modifiés dans le futur, nos conclusions pourraient en être modifiées.

2.1 Risques et contrôle du projet

18 Dans un premier temps, afin de nous assurer du respect des règles comptables, nous devons déterminer qui assumait les risques liés au projet et qui le contrôlait.

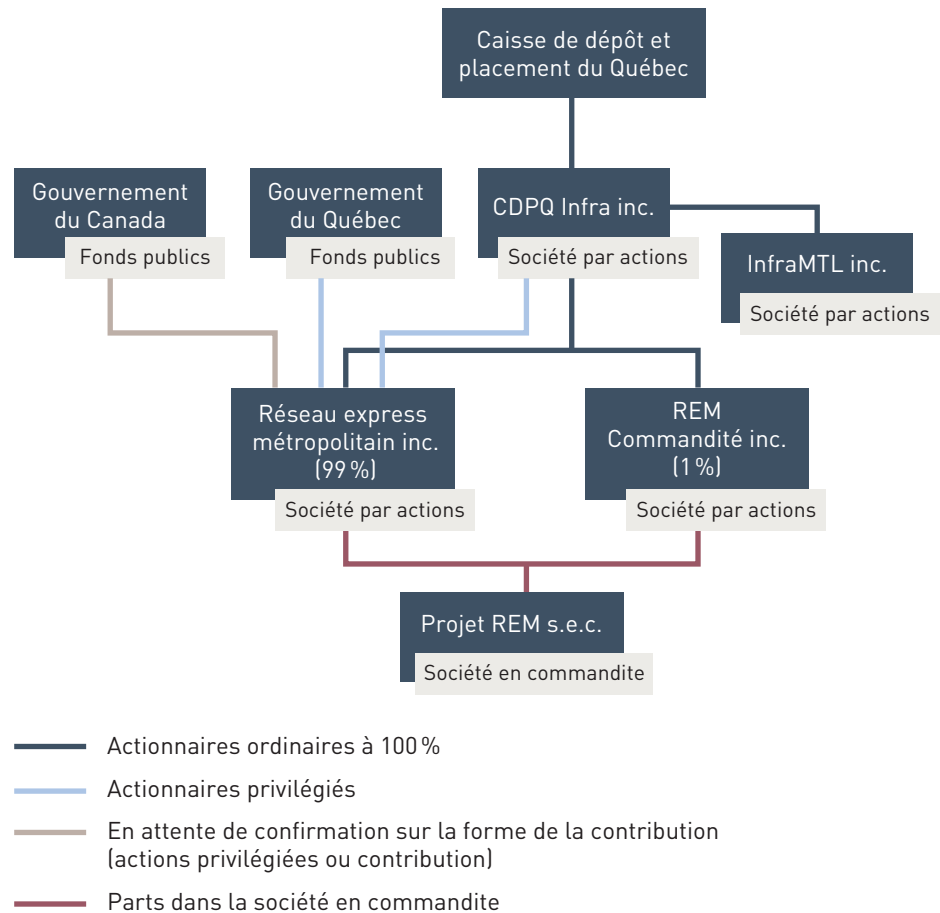
Structure juridique du projet

19 La forme juridique que prend une société permet notamment d'établir les droits et obligations de chaque partie prenante. Pour la réalisation de ce projet, quatre **sociétés par actions (inc.)** ont été constituées ainsi qu'une **société en commandite (s.e.c.)** qui sont présentées à la figure 1. La Caisse s'est engagée dans l'entente concernant la gestion et la réalisation du REM à ne pas modifier la structure corporative de ces entités sans l'autorisation du gouvernement.

Une société par actions est une personne morale distincte de ses actionnaires. Leur responsabilité est limitée à leur apport de capital.

Une société en commandite implique que seul le commandité peut administrer et représenter la société et que seul le commanditaire est tenu d'apporter le capital à investir. Il est interdit au commanditaire de participer à l'administration de la société.

Figure 1 Structure juridique



20 La structure juridique du REM fait en sorte que d'un point de vue comptable la Caisse contrôle le projet. Le gouvernement du Québec n'a pas le pouvoir de nommer les administrateurs des sociétés créées ni aucun représentant siégeant à leurs conseils d'administration. De plus, sa responsabilité est limitée principalement à sa mise de fonds.

21 Nous présentons ci-après les mandats dévolus aux sociétés par actions créées pour la réalisation du projet, le nom des actionnaires, la nature et les caractéristiques du capital-actions et la composition du conseil d'administration.

Société et mandat	Actionnaires	Capital-actions détenu par actionnaire	Caractéristiques des actions	Composition du conseil d'administration
CDPQ Infra inc. Réaliser ou financer des projets d'infrastructures	Caisse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions ordinaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Votantes ▪ Participantes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 administrateurs, tous employés de la Caisse
Réseau express métropolitain inc. (REM inc.) Acquérir les terrains et droits immobiliers nécessaires à la réalisation du REM	CDPQ Infra	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions ordinaires ▪ Actions privilégiées de catégorie «A» 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Votantes ▪ Participantes ▪ Votantes ▪ Participantes et dividendes prioritaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 administrateurs, tous employés de la Caisse ▪ Seuls les actionnaires ordinaires et privilégiés de catégorie «A» ont le droit de nommer ou de destituer les administrateurs de la société
	Gouvernement du Québec	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions privilégiées de catégorie «B» 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non votantes ▪ Participantes 	
	Gouvernement du Canada ¹	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions privilégiées de catégorie «B» 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non votantes ▪ Participantes 	
InfraMTL inc. Acquérir certains actifs multi-opérateurs et conclure des baux avec les autres transporteurs ferroviaires	CDPQ Infra	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions ordinaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Votantes ▪ Participantes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 administrateurs, tous employés de la Caisse
REM commandité inc. Agir à titre de commandité dans Projet REM s.e.c.	CDPQ Infra	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions ordinaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Votantes ▪ Participantes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 administrateurs, tous employés de la Caisse

1. La participation du gouvernement du Canada est actuellement sous forme de contribution financière.

22 Dans une société par actions, l'actionnaire a une responsabilité limitée à son apport en capital, alors que dans une société en commandite, seuls les commanditaires ont une responsabilité limitée à leurs apports en capitaux convenus. Les commandités sont responsables solidairement des dettes de la société, et ce, sans limitation.

23 Ainsi, REM commandité, étant le seul commandité, serait responsable des dettes qui n'auraient pas été remboursées en cas de liquidation de Projet REM s.e.c., alors que la responsabilité de REM inc. serait limitée à son capital investi. Voici la structure de la société en commandite Projet REM s.e.c.

Rôle : Développer, construire, opérer et entretenir le REM

Parties prenantes	Parts détenues dans la société	Rôle des partenaires
Commanditaire : REM inc.	99	Fournir tous les capitaux nécessaires aux opérations de la société en commandite
Commandité : REM commandité	1	Administrer, gérer, contrôler et exploiter, de façon exclusive, les affaires, les activités et les biens de Projet REM s.e.c.

Risques financiers du gouvernement liés au Réseau express métropolitain

²⁴ Le projet du REM est un projet de plus de 6 milliards de dollars dans lequel le gouvernement a investi 1,283 milliard en équité. Toutefois, le financement du projet requiert également le versement de plusieurs contributions par le gouvernement autant pour la construction que pour son exploitation dans le futur. Afin de bien évaluer la comptabilisation du projet par le gouvernement, nous avons notamment recensé dans le tableau 1, l'ensemble des montants liés au projet pour lesquels une participation du gouvernement est ou pourrait éventuellement être requise. En date de notre rapport, la participation du gouvernement en équité est de 1,283 milliard de dollars. Des contributions de 807 millions sont également incluses au montage financier ainsi que d'autres contributions connexes liées à la construction du REM pour 435 millions.

Tableau 1 Participation et contributions monétaires du gouvernement du Québec dans le projet du Réseau express métropolitain

Provenance des fonds	Montants (G\$)	Section du rapport traitant de ces montants
Équité		
Gouvernement du Québec	1,283	Section 2.2 - Présentation du montage financier final
Total Équité	1,283	
Contributions liées à la construction du REM		
Contribution du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) à l'ARTM pour la captation foncière	0,512	Section 2.2 - Contribution du Fonds des réseaux de transport terrestre
Contribution – Hydro-Québec	0,295	Section 2.2 - Contribution d'Hydro-Québec
Total – contributions liées à la construction du REM	0,807	

Provenance des fonds	Montants (G\$)	Section du rapport traitant de ces montants
Autres contributions connexes liées à la construction du REM		
Versement à l'ARTM pour les actifs connexes (gare A-40 et terminus)	0,196	Section 2.2 - Contributions du gouvernement liées aux actifs connexes
Versement à REM inc. pour les actifs connexes (bretelle d'autoroute et antenne St-François)	0,025	Section 2.2 - Contributions du gouvernement liées aux actifs connexes
Versement à REM inc. – déplacement des utilités publiques et décontamination	0,171	Section 2.2 - Contribution liée au déplacement des utilités publiques et à la décontamination
Hydro-Québec (travaux effectués sur ses propres actifs)	0,043	Section 2.2 - Autre contribution d'Hydro-Québec
Total des autres contributions connexes liées à la construction du REM	0,435	
Autres situations dont les montants ne sont pas déterminés		
Mesures de transition durant la construction du REM	Indéterminés	Section 2.1 - Entente relative à la fourniture et l'intégration du service de transport collectif du REM au réseau de transport collectif de la région métropolitaine de Montréal
Indemnités que le gouvernement pourrait devoir déboursier si certains événements se produisent	Indéterminés	Section 2.1 - Entente concernant la gestion et la réalisation du Réseau express métropolitain
Montant des contributions prévues au budget pour l'exploitation du REM		
Contributions prévues pour l'exploitation du REM (jusqu'en 2023-2024)	0,220	Section 2.2 - Analyse des contributions liées à l'exploitation du REM

25 Nous n'avons pas considéré dans le total des contributions du gouvernement du Québec, les sommes qui seront versées pour le projet par ce dernier au nom du gouvernement du Canada. En effet, ces montants constituent la contribution du gouvernement du Canada au projet et feront l'objet d'un remboursement au gouvernement du Québec.

26 Dans le tableau 2, nous présentons l'ensemble des montants provenant des parties prenantes liées à la construction du REM. Ce qui ressort de ce tableau est la participation importante du gouvernement du Québec au projet qui, en tenant compte des différentes contributions prévues, représente une participation en équité de 19,0 %, en contributions liées à la construction du REM de 12,0 % et en d'autres contributions connexes liées à la construction de 6,4 % dans le projet du REM.

Tableau 2 Sommaire des sommes investies par les différentes parties pour la construction du Réseau express métropolitain

Parties prenantes	Total de la participation au projet (G\$)	%
CDPQ Infra	2,952	43,6
Gouvernement du Québec	1,283	19,0
Gouvernement fédéral	1,283	19,0
Total de la participation au REM sous forme d'équité	5,518	81,6
Contributions liées à la construction du REM	0,807	12,0
Total des sommes investies pour la construction du projet REM	6,325	93,6
Autres contributions liées à la construction du REM	0,435	6,4

Ententes importantes signées

27 La réalisation d'un projet d'une telle envergure nécessite la signature d'une panoplie d'ententes avec différents partenaires. Ces ententes permettent de préciser les responsabilités de chacune des parties et de déterminer les risques auxquels chacune d'elles est exposée. Dans le cadre de notre audit, nous avons pris connaissance des principales ententes que nous avons jugées pertinentes et nous nous sommes concentrés sur les risques encourus par le gouvernement afin de nous assurer d'un traitement comptable adéquat de toutes les sommes impliquées dans le projet du REM inscrites aux états financiers consolidés du gouvernement.

28 Le gouvernement du Québec est partie prenante de façon directe (par l'intermédiaire d'un ministère) ou indirecte (au moyen d'une société d'État), dans plusieurs de ces ententes. Nous présentons ci-après les ententes les plus importantes qui concernent le gouvernement du Québec.

Entente et date de signature	Parties prenantes	Objet de l'entente
Entente en matière d'infrastructure publique Signée le 9 juillet 2015	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gouvernement du Québec ■ Caisse de dépôt et placement 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Déterminer les principaux rôles et responsabilités du gouvernement et de la Caisse, la structure de gouvernance, le processus de réalisation des différentes étapes de la démarche ainsi que les modes de financement ■ Définir le cadre général de cette entente de nature commerciale et les principes qui encadrent le modèle d'affaires pour la réalisation, la gestion et le financement de projets majeurs d'infrastructure publique
Entente concernant la gestion et la réalisation du Réseau express métropolitain Signée le 22 mars 2018	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports ■ CDPQ Infra ■ REM inc. ■ InfraMTL ■ Projet REM s.e.c. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Définir les responsabilités et les obligations de chaque partie ■ Définir le cadre tarifaire du REM et les mécanismes d'indexation ■ Définir les mécanismes d'intégration du REM au réseau de transport collectif existant
Convention de souscription d'actions de REM inc. Signée le 26 mars 2018	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministre des Finances ■ CDPQ Infra ■ REM inc. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prévoir les modalités de souscription au capital-actions de REM inc. ■ Prévoir le calendrier, le nombre d'actions et le montant prévu pour chacun des souscripteurs
Convention unanime des actionnaires de REM inc. Signée le 26 mars 2018	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministre des Finances ■ CDPQ Infra ■ REM inc. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prévoir les responsabilités, obligations et privilèges de chaque actionnaire
Convention de contribution financière Signée le 26 mars 2018	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ministre des Finances ■ CDPQ Infra ■ REM inc. ■ Projet REM s.e.c. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Convenir de l'engagement du gouvernement du Québec de verser une somme de 1,283 milliard de dollars à REM inc. à être remboursée à même la contribution financière du gouvernement du Canada ■ Établir l'échéancier des versements
Entente d'aide financière au Réseau express métropolitain Signée le 26 mars 2018	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hydro-Québec ■ REM inc. ■ REM commandité 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fournir une aide financière au projet provenant d'Hydro-Québec, d'un maximum de 295 millions de dollars autorisée par décret pour défrayer les coûts du matériel fixe nécessaire à l'électrification du REM

Examen des ententes et risques financiers pour le gouvernement

29 Dans le cadre de nos travaux, nous avons analysé toutes les ententes importantes afin de déterminer si, dans certaines clauses qui y sont contenues, il subsistait des risques potentiels pour le gouvernement qui n'auraient pas été considérés et dont il faudrait tenir compte dans notre analyse comptable du projet. Ces risques peuvent provenir du fait que le gouvernement aurait à assumer certaines responsabilités pouvant mener à des pertes financières ou lui concéder des pouvoirs quant à la gestion du REM et l'exposer à des risques financiers.

30 Nous avons porté notre attention sur les clauses liées aux indemnisations, aux cautionnements, aux garanties financières et aux modalités entourant le transfert d'actions détenues par la Caisse. Le présent rapport mentionne certaines clauses provenant des différentes ententes que nous avons examinées, mais nos travaux ne constituent aucunement un avis juridique par rapport à celles-ci.

31 À la suite de notre analyse des ententes signées dans le cadre du projet, nous sommes d'avis qu'il subsiste certains risques pour le gouvernement qui pourraient l'amener à déboursier des sommes supplémentaires dont le mode de comptabilisation devra être analysé si la situation se matérialise. Ces montants font référence à des éléments précis dans les ententes associés à des responsabilités sous la juridiction du gouvernement. Il n'est pas possible à l'heure actuelle de déterminer si des indemnités devront être versées ou non, ni les montants qui y seraient associés. Bien qu'il existe généralement des seuils et des limites pour les montants des indemnités potentielles, certains cas n'y sont pas soumis.

32 Nous retrouvons dans les paragraphes suivants les conclusions importantes auxquelles nos travaux ont mené à la suite de l'examen de chacune des ententes. D'autres éléments relevés au cours de notre examen des ententes se retrouvent à l'annexe 3.

Entente en matière d'infrastructure publique

33 Cette entente est l'entente-cadre. Il s'agit de l'entente qui a gouverné la réalisation des étapes ayant mené à la signature des autres ententes dont notamment l'Entente concernant la gestion et la réalisation du REM qui sera traitée dans la prochaine section. L'entente-cadre est toujours valide et servira de base pour d'autres projets d'infrastructure que le gouvernement pourrait réaliser avec la Caisse.

Entente concernant la gestion et la réalisation du Réseau express métropolitain

34 Cette entente constitue l'entente définitive relative au projet du REM. Cette entente remplace les autres ententes, y compris l'entente-cadre pour ce qui a trait au projet du REM.

35 La durée initiale de cette entente est de 99 ans à compter de la date d'entrée en vigueur soit le 22 mars 2018. L'entente sera reconduite à l'échéance pour une durée additionnelle de 99 ans sauf si Projet REM s.e.c. signifie son intention de ne pas la renouveler. Cette entente ne peut être résiliée que sous certaines conditions.

36 L'entente prévoit des circonstances ou des périodes précises au cours desquelles le gouvernement pourrait racheter les actifs du projet ou les actions de REM inc. ou de REM commandité détenues par CDPQ Infra et les parts de Projet REM s.e.c. que ces entités détiennent. Elle prévoit également certains événements associés à des responsabilités sous la juridiction du gouvernement et pour lesquels le gouvernement pourrait avoir à déboursier des indemnités en cas de non-respect de ses obligations. Il nous est impossible au moment de terminer nos travaux de déterminer si l'un ou l'autre des événements prévus dans les ententes surviendra et si le gouvernement devra comptabiliser, pour le REM, d'autres montants à titre de dépenses dans ses états financiers futurs. Toutefois, les clauses de l'entente permettent de constater que certains risques demeurent pour le gouvernement mais ceux-ci sont limités, dans certains cas, par les seuils et les limites prévus à l'entente.

37 En vertu de cette entente, Projet REM s.e.c. est responsable de la réalisation et de la gestion du projet. Elle a pleine autorité sur ce dernier et, sous réserve des dispositions spécifiques de l'entente, assume tous les coûts et risques liés à la construction et à l'exploitation du projet incluant notamment le risque d'achalandage, de conception-construction, d'exploitation et celui relatif au prix d'acquisition des biens fonciers requis pour la construction et l'exploitation du projet, ce dernier risque étant partagé avec REM inc.

38 Projet REM s.e.c. s'est engagée dans l'entente à exploiter l'ensemble des antennes du REM pour une période minimale de cinq ans à compter de la date de **mise en service commercial complet** du réseau, sauf en cas de force majeure ou en cas de défaut du ministre ou de l'ARTM de respecter leurs obligations.

39 Le gouvernement pourra racheter les actifs du projet ou les actions de REM inc. ou de REM commandité détenues par CDPQ Infra ou les parts de REM inc. dans Projet REM s.e.c. dans les 12 mois qui suivent le 50^e anniversaire de la **date de réception provisoire générale**, ou au 50^e anniversaire du renouvellement en respectant certains délais. Dans un tel cas, l'évaluation des actifs ou des actions se ferait à la juste valeur et le gouvernement devrait refléter cette transaction dans ses états financiers consolidés. Il pourrait également le faire, après la période minimale d'exploitation de cinq ans, si Projet REM s.e.c. désire cesser l'exploitation d'une antenne et qu'aucune entente n'est conclue avec l'ARTM à cet effet.

La mise en service commercial complet correspond à l'exploitation commerciale de toutes les antennes dès que le certificateur indépendant aura attesté que les conditions prévues au contrat relatif à l'ingénierie, l'approvisionnement et la construction (IAC) auront été satisfaites.

Date où les conditions prévues au contrat IAC sont satisfaites telles qu'attestées par le certificateur indépendant pour tous les segments.

40 CDPQ Infra assume, avec les autres actionnaires de REM inc. et tout autre associé de Projet REM s.e.c. le risque lié au rendement de l'investissement dans le projet. CDPQ Infra a livré au ministre un rapport daté du 14 mars 2018 de la firme Deloitte, expert indépendant choisi par les parties, qui valide le potentiel de rendement commercial pour les déposants de la Caisse eu égard aux risques appréhendés de l'investissement de CDPQ Infra dans REM inc., REM commandité et indirectement dans Projet REM s.e.c., et qui compare ce potentiel avec les pratiques du marché dans des situations similaires, tel que l'article 88.10 de la *Loi sur les transports* le requiert.

41 Comme nous l'avons déjà mentionné, cette entente prévoit différents événements donnant lieu à des indemnités de la part du gouvernement en cas de non-respect de ses obligations. Certaines de ces indemnités sont possibles uniquement pendant la période de construction. Des seuils sont prévus dans l'entente, mais ce ne sont pas tous les événements qui sont soumis à ces seuils.

42 Essentiellement, les indemnités auxquelles ont droit collectivement **les parties REM** au cours de la durée de l'entente et de son renouvellement doivent excéder globalement et cumulativement 10 millions de dollars (seuil initial d'indemnisation indexé). Une fois ce seuil atteint, l'indemnité représentera l'excédent du 10 millions jusqu'à concurrence d'un montant ne pouvant excéder 600 millions (limite initiale d'indemnisation indexée). Une fois cette limite atteinte, l'indemnité payable pour chaque événement excédant 1 million de dollars se fera jusqu'à concurrence d'un montant ne pouvant excéder 50 millions (solde indexé) par événement subséquent.

43 Ainsi, en fonction des problématiques rencontrées au cours des travaux de construction du REM, le gouvernement pourrait devoir verser des montants importants en indemnités. Nous présentons ci-après les événements pouvant donner lieu à des indemnités en précisant si, pour ces éléments, les seuils d'indemnisation s'appliquent.

Les parties REM désignent collectivement REM inc., Projet REM s.e.c. et REM commandité.

Événements	Nature	Circonstances	Seuils et limites applicables (Oui ou non)
Modifications aux lois	Réorganisation de la gouvernance du transport en commun	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toute perte subie résultant d'une modification prévoyant la réorganisation du transport en commun sur le territoire actuellement sous la responsabilité de l'ARTM 	Non
	Modification législative ayant un effet discriminatoire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des modifications discriminatoires ayant un effet direct et démesuré sur les parties REM, sur les infrastructures du REM ou sur son exploitant et non sur d'autres personnes, infrastructures ou exploitants 	Oui
	Modification aux lois relatives à la fiscalité municipale ou scolaire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si à la suite d'une modification une partie REM perd le bénéfice des exemptions introduites par la Loi concernant le REM et qu'il en résulte une augmentation des coûts ▪ À la suite de l'imposition d'une nouvelle charge municipale ou scolaire aux parties REM et à laquelle ne seraient pas assujettis les mandataires de l'État 	Non
Modification au premier règlement	Modification au règlement portant sur les redevances de transport limitant les versements payables au REM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le gouvernement tiendra REM inc. indemne de toute réduction de versements payables à REM inc. par l'ARTM découlant d'une modification au règlement précisant les paramètres financiers des redevances de transport 	Non
Biens fonciers	Livraison tardive des biens fonciers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sauf si désignée autrement, livraison tardive d'un bien foncier par rapport à la date de livraison prévue 	Oui

Événements	Nature	Circonstances	Seuils et limites applicables (Oui ou non)
	Caractérisation et réhabilitation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Toute exigence de réhabilitation ou caractérisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques allant au-delà de ce qui a été convenu dans l'entente 	Non
	Migration des contaminants provenant des biens excédentaires vendus du ministre à REM inc.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Responsabilité partagée selon la durée de propriété des biens entre REM inc., Projet REM s.e.c. et le gouvernement découlant de la migration de contaminants provenant de ces biens après exercice des recours envers des tiers 	Oui
Sites ou biens archéologiques	En cas de découverte sur les biens fonciers requis pour le projet et entraînant un retard dans la réalisation de plus de 10 jours ouvrables par antenne	<ul style="list-style-type: none"> ■ Si les découvertes doivent être préservées sur le site et que cela requiert une modification du tracé du REM, les pertes sont entièrement assumées par le gouvernement ■ Dans les autres cas, elles sont partagées à parts égales entre Projet REM s.e.c. et le gouvernement 	Oui
Maîtrise d'œuvre des chantiers	Événement qui entraînera des pertes à l'autre partie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Perte subie du fait que la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) reconnaît une partie comme étant maître d'œuvre du chantier alors qu'elle ne l'est pas 	Non
Permis environnementaux	Livraison des permis environnementaux au-delà de 45 jours à compter de la date où la demande satisfait aux exigences du ministère	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les pertes de Projet REM s.e.c. associées au retard entre la 46^e et la 55^e journée sont partagées en parts égales entre Projet REM s.e.c. et le gouvernement ■ Au-delà de cette période, les pertes seront assumées entièrement par le gouvernement 	Oui

44 Les parties REM n'auront droit à aucune indemnité si les pertes subies découlent directement ou indirectement de la faute de l'une d'entre elles ou de ses représentants.

45 L'entente précise aussi les seuils et circonstances pouvant donner lieu à des indemnités d'une partie CDPQ Infra au gouvernement. Les seuils et limites sont identiques à ceux du gouvernement.

46 Nous avons interrogé les personnes responsables à CDPQ Infra à l'égard de la survenance d'événements donnant lieu à des indemnités. Ils nous ont confirmé qu'aucun élément de cette nature n'était survenu jusqu'à maintenant.

Convention de souscription d'actions de REM inc.

47 Nous avons examiné la convention de souscription. Elle prévoit les versements des sommes du gouvernement du Québec au capital-actions. On y mentionne que le gouvernement ne pourra être tenu, de quelque manière que ce soit et pour quelque raison que ce soit, d'investir plus que les montants prévus dans cette convention. REM inc. s'engage à utiliser les produits reçus à titre de souscriptions aux seules fins d'acquérir les propriétés immobilières et autres droits immobiliers qui seront requis pour le projet et à payer les coûts relatifs au projet.

48 En cas de liquidation, de dissolution ou si la distribution de l'actif de REM inc. survient avant la date d'approbation des travaux de construction par le certificateur indépendant, il est prévu que les détenteurs des actions privilégiées de catégorie A, des actions privilégiées de catégorie B et ordinaires auront le droit de recevoir à même l'actif et les biens restants de REM inc. un montant établi au prorata du capital-actions émis et payé de chaque catégorie d'actions.

49 La convention de souscription fait également référence aux options d'achat d'actifs et d'actions prévues à la convention unanime des actionnaires et à l'entente de gestion et réalisation. Ces options sont exerçables à compter du 50^e anniversaire de la date de réception du REM. Aucune autre option d'achat n'y figure. D'un point de vue comptable, nous n'avons identifié aucun autre risque lié à cette convention qui pourrait influencer la comptabilisation du placement dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Convention unanime des actionnaires de REM inc.

50 Nous avons examiné la **convention unanime des actionnaires** liée au projet du REM pour nous assurer qu'elle ne concédait pas au gouvernement plus de pouvoir quant à la gestion du projet et ne l'exposait pas à des risques particuliers qui pourraient influencer la comptabilisation de l'investissement du gouvernement dans ses états financiers consolidés.

La convention unanime des actionnaires se distingue de la simple convention entre actionnaires par son but, qui est de restreindre le pouvoir des administrateurs et d'augmenter celui des actionnaires minoritaires quant à la gestion de la société.

51 Cette convention prévoit des restrictions relatives à la vente des actions de REM inc. ou de REM commandité ou en ce qui concerne les parts de Projet REM s.e.c. ou lors de l'émission de nouvelles actions ou parts et elle inclut un droit de première offre au gouvernement dans le cas où ces changements résulteraient en un changement de contrôle des parties REM. Elle octroie également au gouvernement des options d'achat qu'il pourra exercer à compter du 50^e anniversaire de la date de réception du REM. Dans ces conditions, le gouvernement pourrait décider de prendre une part plus importante dans le projet du REM.

Convention de contribution financière

52 Cette convention mentionne que le gouvernement du Canada a confirmé sa participation financière au projet, participation qui fera l'objet d'une entente spécifique à intervenir ultérieurement entre le gouvernement du Québec et celui du Canada dans le cadre de son Programme d'infrastructure Investir dans le Canada (PIIC).

53 Le gouvernement du Québec versera à REM inc. la contribution financière de 1,283 milliard de dollars selon l'échéancier prévu dans cette entente. Cette contribution devra servir uniquement à payer les **dépenses admissibles** du projet. En vertu de l'entente spécifique, le gouvernement du Québec sera remboursé à même la contribution financière reçue du gouvernement du Canada sur présentation des pièces justificatives.

54 Si, à tout moment avant le 1^{er} avril 2020, un organisme du gouvernement fédéral s'engage à souscrire des actions privilégiées de catégorie B de REM inc., les versements seront annulés ou remplacés en vertu de la convention de souscription. REM inc. devra rembourser le gouvernement du Québec pour les sommes qui auront été versées jusqu'à concurrence des souscriptions obtenues.

55 À ce jour, la seule entente qui a été signée par le gouvernement fédéral est l'entente bilatérale intégrée relative au PIIC, celle spécifique au projet REM en vertu de ce programme ne l'est pas encore. Toutefois, le ministre des Finances a reçu une lettre du ministre fédéral de l'Infrastructure et des Collectivités confirmant que les coûts relatifs au projet du REM seraient admissibles au financement du fédéral conformément aux modalités du PIIC, et cela, jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 1,283 milliard de dollars. Ainsi, plusieurs options restent possibles quant à la forme de la participation financière offerte par le gouvernement du Canada à savoir si cela demeurera sous forme de contribution ou s'il souscrira à des actions privilégiées de catégorie B par l'intermédiaire d'un de ses organismes. Cela pourrait avoir une incidence sur le pourcentage de participation du gouvernement du Québec.

Les dépenses admissibles signifient tous les coûts directs et nécessaires à la mise en œuvre réussie du projet lesquels comprennent les coûts en immobilisations, en conception et en planification, les coûts des travaux de construction de même que les coûts associés à la compilation des retombées directes et mesurables à l'exclusion des dépenses non admissibles. Les coûts non admissibles comprennent notamment les dépenses encourues si le projet est annulé, les coûts antérieurs à l'approbation du projet par le gouvernement fédéral, l'acquisition de terrains et les frais généraux de REM inc. et Projet REM s.e.c. dont les salaires.

56 Toutefois, au 1^{er} mars 2019, si aucun organisme du gouvernement fédéral ne s'est engagé à souscrire des actions privilégiées de catégorie B et qu'aucune entente n'a été conclue entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec concernant la contribution financière du gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec pourra convertir la contribution financière qu'il a versée le 1^{er} juin 2018 (279 millions de dollars), pour le gouvernement fédéral, en actions privilégiées de catégorie B au nom du gouvernement du Québec.

Entente d'aide financière au Réseau express métropolitain

57 Cette entente prévoit une aide financière d'Hydro-Québec dans le projet du REM dont le montant de 295 millions de dollars est autorisé par un décret. Nous sommes d'avis que cette entente n'expose pas le gouvernement à des sommes plus élevées que celles prévues au décret.

Autres ententes conclues

58 Outre celles dans lesquelles le gouvernement du Québec est partie prenante, d'autres ententes sont intervenues entre les acteurs concernés par le projet (CDPQ Infra, REM inc., Projet REM s.e.c.) et d'autres entités telles que l'ARTM et certaines villes.

Entente relative à la fourniture et l'intégration du service de transport collectif du REM au réseau de transport collectif de la région métropolitaine de Montréal

59 La principale entente conclue avec l'ARTM a été rendue publique. Il s'agit de l'entente d'intégration pour laquelle les principaux paramètres sont exposés ci-après.

Entente et date de signature	Parties prenantes	Objet de l'entente
Entente relative à la fourniture et l'intégration du service de transport collectif du REM au réseau de transport collectif de la région métropolitaine de Montréal Signée le 26 mars 2018	<ul style="list-style-type: none"> ■ ARTM ■ Projet REM s.e.c. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Décrire et prévoir les services de transport à être offerts par Projet REM s.e.c. à l'ARTM et les modalités quant à l'intégration du REM au système de transport collectif sur le territoire de l'ARTM ■ Prévoir la tarification applicable aux usagers du service du REM ■ Prévoir les paiements à être faits à Projet REM s.e.c. pour la fourniture du service du REM

60 Cette entente a pour objet de décrire et de prévoir les services de transport à être offerts par Projet REM s.e.c. à l'ARTM et certaines modalités applicables quant à l'intégration du REM au système de transport collectif sur le territoire de l'ARTM, la tarification aux usagers du service du REM et les paiements à être faits à Projet REM s.e.c. pour la fourniture de ce service qui sera intégré au réseau de transport collectif.

61 Cette entente a la même durée que l'Entente concernant la gestion et la réalisation du REM, soit 99 ans avec possibilité de reconduction pour une durée additionnelle de 99 ans.

62 Le gouvernement n'est pas partie prenante à cette entente, mais il aura à assumer certains coûts supplémentaires pour des mesures de transition à être déployées durant la période de construction du REM en vue d'assurer la mobilité des usagers durant cette période. Les coûts consacrés à ces mesures seront assumés à parts égales entre Projet REM s.e.c., l'ARTM et le ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports. Le budget global pour les mesures transitoires a fait l'objet d'une estimation préliminaire et est toujours en cours d'évaluation puisque le fournisseur IAC travaille actuellement à finaliser l'échéancier des travaux pour les années 2020 et suivantes. Il en résultera toutefois une dépense supplémentaire dans les états financiers consolidés du gouvernement durant la période de construction du REM.

63 Cette entente est toutefois très importante pour le projet du REM puisqu'elle détermine les paramètres des sommes qui seront versées par l'ARTM en fonction de l'achalandage. Ceux-ci sont traités plus en détail dans la section 2.3 relative aux sources de revenus.

Contrats avec les consortiums

64 Enfin, les ententes suivantes ont été signées avec les consortiums choisis à la suite du processus d'appel d'offres :

- Contrat relatif à l'ingénierie, l'approvisionnement et la construction (IAC) avec le consortium **Groupe NouvLR** ;
- Contrat relatif à la fourniture du matériel roulant, des systèmes et équipements connexes, l'exploitation et la maintenance (MRSEM) avec le consortium **Groupe des partenaires pour la mobilité des Montréalais (Groupe PMM)**.

65 Nous avons pris connaissance de ces ententes et, à la suite de notre examen, nous n'anticipons aucun impact comptable pour le gouvernement.

Le Groupe NouvLR est une société en nom collectif formée de SNC-Lavalin Grands Projets inc., EBC inc., Pomerleau inc., Dragados Canada inc. et Groupe AECON Québec Ltée.

Le Groupe PMM est une co-entreprise formée de Alstom Transport Canada inc. et SNC-Lavalin Opérations & Maintenance inc.

Analyse du contrôle du projet par le gouvernement

66 Une des questions clés relatives au projet et à sa comptabilisation vise à savoir si le gouvernement a le contrôle direct ou indirect du projet REM. D'ailleurs, cette préoccupation a fait l'objet de précisions dans l'entente-cadre.

67 Nos travaux nous amènent à conclure que le gouvernement, malgré le fait qu'il réponde à certains indicateurs de contrôle présents dans les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP), ne contrôle pas le projet du REM.

68 Ce sont les NCCSP qui dictent la comptabilisation des transactions à l'intérieur des états financiers consolidés du gouvernement. Ces derniers doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières que le gouvernement contrôle, y compris celles ayant trait aux activités des organismes publics et des sociétés d'État. En conséquence, si le gouvernement a le contrôle du projet, les activités qui y sont liées devraient être incluses dans les états financiers consolidés du gouvernement.

69 Les NCCSP définissent le contrôle comme étant le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte.

70 Pour être en mesure d'évaluer cet état de choses, les NCCSP proposent des indicateurs de contrôle. Certains fournissent une preuve plus convaincante de l'existence de ce contrôle. Ces indicateurs sont les suivants :

- le pouvoir de nommer ou de révoquer unilatéralement une majorité des membres du conseil de direction de l'entité ;
- la capacité de disposer en permanence des actifs de l'entité ou de décider en permanence de l'utilisation de ces actifs ou être responsable en permanence des pertes ;
- le fait de détenir la majorité des actions avec droit de vote ou une « action préférentielle » qui lui donne le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives de l'entité ;
- le pouvoir unilatéral de dissoudre l'organisme et, de ce fait, de disposer de ses actifs et de se subroger à ses obligations.

71 Évidemment, pour faire l'évaluation du contrôle il faut aussi faire appel au jugement professionnel. Les NCCSP proposent d'autres indicateurs qui peuvent fournir une preuve de l'existence du contrôle par le gouvernement lorsqu'il a le pouvoir :

- de participer de façon significative au processus de nomination des membres du conseil de direction de l'entité en nommant une majorité de ces membres parmi une liste de personnes fournie par des tiers ou en intervenant autrement dans la nomination ou la révocation d'un nombre significatif de membres ;
- de nommer ou de révoquer le directeur général ou d'autres membres clés du personnel ;
- de définir ou de modifier au besoin la mission ou le mandat de l'entité ;
- d'approuver les plans d'affaires ou les budgets de l'entité et d'exiger que des modifications soient apportées, globalement ou poste par poste ;
- de définir les limites en matière d'emprunts ou de placements, ou d'apporter des restrictions aux placements que peut effectuer l'entité ;
- de limiter la capacité de l'organisme de générer des revenus, notamment ses sources de revenus ;
- de définir ou de modifier les politiques de gestion de l'organisme, par exemple celles ayant trait à la comptabilité, aux ressources humaines, à la rémunération, aux négociations collectives et à l'affectation des ressources.

72 Un autre élément des NCCSP établit que les biens détenus en fiducie par un gouvernement ou un organisme public doivent être exclus du périmètre comptable. Dans ce contexte, le gouvernement ou l'organisme public ne fait qu'administrer les biens en conformité avec les conditions stipulées dans le contrat de fiducie et il n'a pas le pouvoir de modifier ces conditions. C'est la raison pour laquelle les actifs et les activités de la fiducie doivent être exclus du périmètre comptable du gouvernement.

73 Ces différentes précisions incluses dans les NCCSP sont importantes puisqu'elles nous ont guidées pour déterminer dans les sections suivantes si le gouvernement contrôle le projet ou non.

74 De plus, dans le cadre de ce rapport, il faut considérer que nos conclusions portant sur les analyses de contrôle se fondent sur les faits, les ententes et les hypothèses qui nous ont été communiqués lors de la réalisation de nos travaux ainsi que sur les normes comptables du secteur public actuellement en vigueur. Advenant le fait que ces éléments soient modifiés dans le futur, nos conclusions pourraient en être modifiées.

Contrôle de la Caisse par le gouvernement

75 La Caisse a pour mission de recevoir des sommes en dépôt, conformément à la loi, et de les gérer en recherchant le rendement optimal du capital des déposants dans le respect de leur politique de placement.

76 Les actifs de la Caisse sont en grande partie des biens en fiducie puisque l'argent investi n'appartient pas au gouvernement, sauf en ce qui concerne les fonds qui lui sont propres comme le fonds d'amortissement des régimes de retraite. Les autres sommes appartiennent aux déposants.

77 Le gouvernement a le pouvoir de nommer les membres du conseil, après consultation du conseil ou de les destituer. Il nomme le président du conseil d'administration et il approuve la nomination du président et chef de la direction. Le gouvernement ne peut disposer en permanence des actifs ou décider de leur utilisation et n'est pas responsable des pertes. C'est le conseil d'administration qui dicte les politiques de gestion de l'organisme par règlement, mais ces règlements sont soumis à l'approbation du gouvernement.

78 Nous concluons à la lumière des faits que le gouvernement, par son implication dans la nomination des membres du conseil d'administration et l'approbation de certains règlements de la Caisse, est en mesure d'exercer un certain contrôle sur cette dernière. Par contre, les sommes fiduciaires que la Caisse a en sa possession ne lui appartiennent pas et n'appartiennent pas au gouvernement. La Caisse n'engage qu'elle-même lorsqu'elle agit en son propre nom. Elle agit en toute indépendance conformément aux dispositions de sa loi constitutive. D'ailleurs, la Caisse se qualifie selon les normes internationales d'information financière comme une entité d'investissement. Seules les filiales offrant exclusivement des services liés aux activités de financement et des services administratifs et de gestion sont consolidées dans les états financiers de la Caisse. Les participations dans des filiales non consolidées sont présentées à la juste valeur.

Contrôle du projet Réseau express métropolitain

79 En lien avec la structure juridique présentée à la figure 1, CDPQ Infra est l'entité qui contrôle toutes les autres entités créées pour le projet. En raison de l'influence du gouvernement sur la Caisse, il faut s'interroger à savoir si le gouvernement a le contrôle sur le projet du REM.

80 CDPQ Infra détient toutes les actions donnant droit de vote des entités créées. Le gouvernement n'intervient pas dans la nomination des administrateurs puisqu'il n'a aucun droit de vote.

81 C'est Projet REM s.e.c. qui a la responsabilité de développer, de construire, d'opérer et d'entretenir le projet et d'exercer toute activité complémentaire pour la réalisation, le développement et l'exploitation de ce même projet. Dans les faits, c'est REM commandité qui a le rôle d'administrer, de gérer, de contrôler et d'exploiter de façon exclusive les affaires, les activités et les biens de Projet REM s.e.c. REM commanditaire n'a pas le pouvoir d'administrer. Certaines décisions nécessitent le consentement du commanditaire et du commandité comme la modification à la nature des activités de Projet REM s.e.c., des modifications à la politique de distribution, de vente, de cession ou d'aliénation des éléments d'actifs, l'émission de nouvelles parts, etc.

82 Nous avons aussi examiné le cadre de gouvernance prévu à l'entente-cadre qui figure à l'annexe 4. Le comité de gouvernance compte cinq membres qui ont des droits de vote et ce sont tous des représentants du gouvernement. Le mandat de ce comité est de veiller à ce que l'intérêt public soit respecté durant les phases de planification et de construction du projet. Ce comité ne sera plus en activité lors de la mise en service du REM.

83 Le comité exécutif comprend cinq membres ayant le droit de vote dont trois sont nommés par la Caisse et deux par le gouvernement. Son rôle est d'agir en tant qu'interface entre la direction de programme de la Caisse et le comité de gouvernance. Ce comité sera actif tout au long de l'entente et veillera à ce que les intérêts du gouvernement et les intérêts de la Caisse soient pris en compte dans les décisions dès la phase de planification et d'exploitation du projet.

84 Les autres comités sont constitués uniquement de représentants de la Caisse et ont pour but d'encadrer la gestion opérationnelle du projet.

85 En prenant en considération les indicateurs de contrôle prévus dans les NCCSP, nous sommes d'avis que c'est la Caisse et ses filiales qui sont exposées à la majeure partie des risques liés au projet et qu'elles ont le contrôle du projet. En effet, bien que le gouvernement soit exposé aux risques évoqués dans l'entente de gestion et réalisation, il ne peut exercer de contrôle sur les politiques et les directives relatives au projet.

Contrôle de l'Autorité régionale de transport métropolitain

86 Une autre entité liée au projet est l'ARTM. Cette entité succède en quelque sorte à l'ancienne Agence métropolitaine de transport, un organisme du gouvernement. Compte tenu des contributions importantes qui seront versées par le gouvernement à cet organisme ainsi qu'au projet du REM, nous avons aussi examiné si cette entité était sous le contrôle du gouvernement en vertu des NCCSP.

87 À la lumière des faits que nous avons examinés, nous sommes d'avis que le gouvernement ne contrôle pas l'ARTM et que, par conséquent, ses transactions ne font pas partie du périmètre comptable du gouvernement.

Analyse de l'existence d'un partenariat

88 Le projet du REM est souvent qualifié de partenariat entre le gouvernement du Québec et la Caisse. Dans les documents budgétaires de 2017-2018, il est question de modèle de partenariat public-public.

89 Afin de déterminer si effectivement nous pouvons considérer cette collaboration entre la Caisse et le gouvernement comme étant un partenariat, nous l'avons analysée selon les exigences du chapitre SP 3060 relatif aux partenariats des NCCSP.

90 Cette norme définit un partenariat comme étant un accord contractuel entre un gouvernement et une ou des parties non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement et qui, sans constituer en soi un organisme public, possède toutes les caractéristiques suivantes :

- les partenaires collaborent à l'atteinte d'objectifs communs importants et clairement définis ;
- les partenaires font un investissement financier dans le partenariat ;
- les partenaires se partagent, de façon continue, le contrôle des décisions relatives aux politiques financières et aux politiques d'exploitation du partenariat ;
- les partenaires se partagent, sur une base équitable, les risques et les avantages significatifs rattachés aux activités du partenariat.

91 À la lumière des critères définis par les NCCSP, nous sommes d'avis que le projet du REM ne constitue pas un partenariat d'un point de vue comptable. Les risques significatifs sont assumés davantage par la Caisse et ses filiales que par le gouvernement. En contrepartie, la Caisse en tire aussi un rendement prioritaire.

92 Les objectifs poursuivis par la Caisse et le gouvernement dans le projet du REM ne sont pas des objectifs communs. L'objectif pour la Caisse était de pouvoir réaliser un projet performant lui permettant de réaliser des rendements intéressants pour ses déposants. Le gouvernement, quant à lui, désirait l'amélioration des infrastructures de transport en minimisant les effets sur sa dette tout en lui permettant de conserver une marge de manœuvre pour la réalisation d'autres projets.

93 En ce qui a trait aux investissements financiers, il est prévu que la Caisse et le gouvernement investissent des sommes dans le projet. Le gouvernement du Québec y a déjà contribué de manière significative jusqu'à maintenant. La Caisse investira les sommes plus tard dans la réalisation du projet.

94 Les décisions relatives aux politiques financières et aux politiques d'exploitation sont sous la responsabilité de la Caisse et de ses filiales. Le gouvernement n'a pas de contrôle sur les politiques d'exploitation du projet du REM. Celles-ci incomberont principalement à REM commandité.

95 Enfin, les avantages et les risques significatifs ne sont pas répartis de façon égale entre les partenaires. La Caisse assume la majorité des risques, dont les risques inhérents à la construction et à l'exploitation du projet. En échange, la Caisse exige qu'un rendement prioritaire plus important que celui du gouvernement lui soit versé pour compenser la responsabilité assumée dans le projet. Il existe aussi certains risques pour le gouvernement dans le projet pour des événements qui relèvent de responsabilités sous sa juridiction et qui ont été exposés précédemment. Le rendement qu'il retirera du projet est subordonné à celui de la Caisse. Ce sujet est traité plus loin dans le rapport.

2.2 Reddition de comptes à l'égard des investissements dans le Réseau express métropolitain

Divulgence par le gouvernement des sommes investies dans le projet

96 Dans le cadre de son budget 2017-2018, le gouvernement du Québec a publié un fascicule relatif au transport collectif intitulé *Des initiatives majeures pour favoriser la mobilité durable* en vue de présenter son objectif d'améliorer l'offre de service en transport collectif. Dans ce budget, il a confirmé son investissement de 1,283 milliard de dollars sous forme d'équité dans le REM. L'adoption de la *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain* (2017, chapitre 17) en septembre 2017 est venue autoriser le ministre des Finances à prendre la somme prévue sur le Fonds consolidé du Revenu.

97 En mars 2018, le gouvernement a approuvé le décret confirmant la réalisation du projet du REM et a procédé à la signature des ententes s'y rattachant. Tel que les modalités de l'entente de souscription le prévoient, le gouvernement a procédé en mars 2018 à un premier versement de 500 millions de dollars pour sa participation au projet en échange d'actions privilégiées de catégorie B. Un second versement de 500 millions a été fait le 1^{er} juin 2018.

98 Cet investissement du gouvernement du Québec s'ajoute aux participations des autres parties engagées dans le financement du projet, dont celle provenant de CDPQ Infra établie à 2,952 milliards de dollars selon la structure de capital définitive du projet.

Présentation du montage financier final

99 Le tableau 3 présente la provenance des fonds et le type de participation de chaque partie prenante au financement du coût de construction du projet.

Tableau 3 Provenance des fonds et type de participation anticipée au projet

Provenance	Montants investis (G\$)	Type de participation anticipée au projet
CDPQ Infra	2,952	Actions privilégiées de catégorie A, votantes
Gouvernement du Québec	1,283	Actions privilégiées de catégorie B, non votantes
Gouvernement du Canada ¹	1,283	Actions privilégiées de catégorie B, non votantes
Hydro-Québec	0,295	Contribution – entente commerciale avec un client majeur
Autorité régionale de transport métropolitain	0,512	Paiement en remplacement de la plus-value foncière
Total des fonds prévus pour la construction du REM	6,325	

1. Cette participation du gouvernement fédéral est actuellement sous forme de contribution. Si cette participation n'est pas convertie en actions privilégiées, cela aura une incidence sur la structure du capital du projet.

¹⁰⁰ Dans le budget 2017-2018, le coût lié au projet du REM était estimé à 6,04 milliards de dollars. La Caisse devait y investir 2,670 milliards. À la suite des processus d'appels d'offres visant à choisir les consortiums responsables de la construction des infrastructures et de fournir le matériel roulant et les systèmes pour opérer le REM, la Caisse a réévalué le projet à 6,3 milliards. Les gouvernements fédéral et provincial ayant déjà confirmé leur participation respective pour un montant maximal de 1,283 milliard, la Caisse a dû augmenter sa participation relative au coût du projet et celle-ci atteint dorénavant 2,952 milliards.

Explication des travaux réalisés

¹⁰¹ Lors de la prise de connaissance des ententes relatives au REM, nous avons retracé les différents montants liés à ce projet et nous les avons comparés à ceux ayant été divulgués publiquement. L'objectif était de nous assurer que l'ensemble des montants faisant partie du projet avaient fait l'objet d'une divulgation adéquate.

¹⁰² Dans son budget 2017-2018, le gouvernement avait également mentionné que la structure de financement du REM comprendrait des contributions provenant du FORT et d'Hydro-Québec. Nous avons donc consulté les décrets approuvés par le gouvernement afin de valider le fait que les montants autorisés de ces contributions correspondaient à ceux mentionnés dans le montage financier du projet.

103 Dans l'ensemble, les montants investis dans le montage financier par le gouvernement ont fait l'objet d'une divulgation adéquate dans les documents budgétaires des deux dernières années. Certains coûts connexes n'y étaient toutefois pas mentionnés dont notamment ceux se rapportant aux mesures de transition.

104 Nous présentons dans la prochaine section l'ensemble des contributions liées à la construction du REM. Plusieurs de ces contributions sont mentionnées dans les documents budgétaires 2017-2018 et nous expliquons plus en détail celles-ci. D'autres montants ont été retracés au cours de nos travaux et sont également à considérer dans les coûts du projet. Toutefois, comme pour les mesures de transition, l'évaluation de ces montants n'est pas possible à ce stade d'avancement du projet.

Analyse des différentes contributions liées au projet du Réseau express métropolitain

Contribution du Fonds des réseaux de transport terrestre

105 Plusieurs exemples à travers le monde illustrent le fait que l'accessibilité à un réseau de transport collectif a un effet sur la valeur des terrains et des immeubles situés dans le voisinage des stations. Les quartiers qui sont mieux desservis par un réseau de transport en commun sont populaires et cela se reflète couramment par une hausse de la valeur foncière des propriétés situées dans ces secteurs. Plusieurs suggèrent d'utiliser la **captation de la plus-value foncière** afin d'assurer le financement des infrastructures de transport collectif. Ceux qui militent pour l'utilisation de cette source de financement font valoir que la création de valeur foncière supplémentaire n'existerait pas si l'infrastructure de transport en commun n'y était pas présente.

106 La Caisse envisageait initialement d'utiliser cette méthode afin d'assurer une partie du financement du REM. Elle misait sur le partage, entre les municipalités et CDPQ Infra, des revenus provenant de la captation de la plus-value foncière résultant de la présence du REM sur leur territoire.

107 En outre, lors des consultations publiques tenues par le BAPE à propos du REM, le concept de la captation de la plus-value foncière a reçu l'opposition de plusieurs villes. Celles-ci trouvaient la formule inéquitable du fait qu'elles absorbent déjà une part importante des coûts liés au transport collectif.

« La captation de la plus-value foncière consiste à capter l'augmentation de la valeur des terrains et des immeubles découlant de l'amélioration de l'accès à un moyen de transport. Un meilleur accès à une valeur qui se traduit par une hausse de la valeur des terrains et des immeubles. »

108 Le gouvernement a décidé de laisser aux municipalités la totalité des revenus liés à cette plus-value foncière. Cette décision visait à permettre aux municipalités de conserver ces revenus additionnels sans partage avec le REM pour leur permettre de financer leur contribution au transport en commun dans la région métropolitaine. Le gouvernement a donc augmenté les sources de financement de l'ARTM afin qu'elle puisse compenser CDPQ Infra d'un montant de 512 millions de dollars. Ce montant remplace exactement ce que le REM avait prévu récupérer à long terme au moyen de cette plus-value foncière.

109 Le montant relatif à la contribution de 512 millions de dollars versée à l'ARTM fait partie des dépenses du gouvernement pour l'exercice 2017-2018. Celle-ci est comptabilisée adéquatement dans les dépenses de transfert du FORT.

Contribution d'Hydro-Québec

110 En avril 2016, le gouvernement du Québec a lancé sa Politique énergétique 2030 dont l'un des objectifs est de tirer pleinement parti du potentiel de l'efficacité énergétique. L'une des mesures de la Politique consiste à donner le mandat à Hydro-Québec de participer techniquement et financièrement à la mise en place des infrastructures et de l'équipement nécessaire à l'électrification des modes de transport collectifs. Cette mesure fait également partie du Plan stratégique 2016-2020 d'Hydro-Québec.

111 En décembre 2016, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*. Celle-ci est venue modifier la *Loi sur Hydro-Québec* afin de permettre à la Société d'accorder une aide financière à un organisme public de transport en commun, à la Caisse de dépôt et placement du Québec ou à l'une de ses filiales en propriété exclusive.

112 Ce changement législatif a permis à Hydro-Québec de s'engager dans le projet du REM en lui accordant une aide financière destinée à défrayer les coûts du matériel fixe nécessaire à l'électrification du REM. Dans son budget 2017-2018, le gouvernement du Québec a indiqué que la participation d'Hydro-Québec serait de 295 millions de dollars. Selon l'entente intervenue entre REM inc., REM commandité et Hydro-Québec, le versement de cette aide financière pourra être effectué uniquement après la mise en service technique de la portion du tracé du REM pour lequel les coûts ont été encourus.

113 Tel que la *Loi sur Hydro-Québec* le prévoit, le gouvernement a approuvé le 21 mars 2018 le décret qui autorise le versement de cette aide financière d'Hydro-Québec et confirme le montant de 295 millions de dollars qui devra être pris en compte dans les états financiers d'Hydro-Québec.

Autres contributions liées aux infrastructures

114 Dans le cadre de nos travaux, d'autres contributions liées à la construction du REM ont été déboursées par le gouvernement ou Hydro-Québec ou le seront. Ces contributions que l'on retrouve globalement au tableau 1 sont présentées plus en détail dans le tableau 4 ci-dessous.

Tableau 4 Autres contributions liées à la construction du Réseau express métropolitain

Description	Montant (M\$)
Antenne St-François (acquisition par MTMDET)	14
Bretelle et pont d'étagement de l'autoroute 10 (acquisition par MTMDET)	11
Total des contributions du ministère des Finances (MFQ) au REM pour les actifs connexes	25
Gare A-40 (acquisition par ARTM)	60
Terminus d'autobus aménagés par Projet REM s.e.c. à même ses terrains (bail avec ARTM)	136
Total des contributions du MTMDET à l'ARTM pour les actifs connexes	196
Total des contributions du gouvernement liées aux actifs connexes	221
Contribution du gouvernement liée au déplacement des utilités publiques et à la décontamination	171
Total des contributions du gouvernement	392
Coûts du MTMDET/FORT non inclus au projet quant au personnel interne affecté aux biens fonciers	Non évalués ¹
Coûts des mesures de transition assumées à parts égales entre Projet REM s.e.c., l'ARTM et le gouvernement	Indéterminés ²
Contribution d'Hydro-Québec pour des travaux effectués sur ses installations	43

1. Toutefois, nos discussions avec les gens du MTMDET nous ont permis de conclure que ces frais sont peu importants par rapport à l'ensemble des coûts engagés dans le projet.

2. Le budget global pour les mesures transitoires a fait l'objet d'une estimation préliminaire et est toujours en cours d'évaluation puisque le fournisseur IAC travaille actuellement à finaliser l'échéancier des travaux pour les années 2020 et suivantes.

115 Dans son budget 2017-2018, le gouvernement s'est engagé dans le projet du REM pour un montant de 392 millions de dollars se rapportant aux éléments mentionnés au tableau 4. Une première contribution de 221 millions est inscrite au Plan québécois des infrastructures pour des actifs connexes dont le gouvernement et les municipalités auront le bénéfice de l'utilisation et un montant de 171 millions pour couvrir les coûts de déplacement des utilités publiques et de la décontamination nécessaires pour les biens fonciers requis pour le projet.

Contributions du gouvernement liées aux actifs connexes

116 Une première portion du montant de 221 millions de dollars permettra au gouvernement d'acquérir l'antenne St-François ainsi que la bretelle et le pont d'étagement de l'autoroute 10 pour un montant de 25 millions. L'autre portion de ce montant servira à financer l'ARTM pour qu'elle achète ou qu'elle loue certains autres actifs.

117 Une nouvelle gare sera nécessaire pour les usagers du train de banlieue de Mascouche qui devront effectuer une correspondance sur le REM afin de les amener à la gare Centrale. Il s'agit de la gare A-40. Il est prévu dans l'entente avec le MTMDET qu'une fois les travaux de 60 millions de dollars réalisés par les fournisseurs du REM, cette gare soit cédée à l'ARTM.

118 Le REM permettra également de relier la Rive-Sud au centre-ville de Montréal. Il s'implantera dans le terre-plein de l'autoroute 10 à partir de l'autoroute 30 pour accéder par la suite au pont Champlain (actuellement en construction). Trois nouvelles stations connectées au REM seront construites sur la Rive-Sud (la station Panama, la station Du Quartier et la station terminale Rive-Sud). Deux des terminus situés dans ces nouvelles stations seront financés par la contribution du gouvernement. Une fois les travaux de construction achevés par les fournisseurs du REM, l'entente conclue prévoit que ces terminus seront loués à l'ARTM pour une période de 25 ans et seront par la suite utilisés à des fins publiques. La réalisation de ces terminus ainsi que celui de la station située à Pointe-Claire représente 136 millions de dollars de la contribution allouée par le gouvernement.

Contribution liée au déplacement des utilités publiques et à la décontamination

119 Le gouvernement s'est engagé dans l'entente-cadre à fournir les biens fonciers nécessaires à la réalisation du projet libres de toutes servitudes ou à compenser la Caisse pour toutes servitudes ou contraintes liées aux biens fonciers (utilités publiques, sols contaminés, etc.). L'enveloppe de 171 millions de dollars servira à REM inc. pour le déplacement des utilités publiques et la décontamination des sols sur l'ensemble des terrains inclus dans le projet. Il s'agit d'un montant convenu au départ entre les parties et, dans l'éventualité où les coûts réels engagés seraient supérieurs au montant alloué par le gouvernement, REM inc. assumerait cet excédent. Le gouvernement s'engageait aussi à faire les expropriations nécessaires. Ces éléments relèvent de la responsabilité du MTMDET.

Coûts engagés par le ministère non inclus au projet

120 Les frais que le MTMDET a engagés dans le cadre du processus d'acquisition, notamment ceux relatifs aux huissiers, aux notaires et aux experts, frais qui ont été préalablement approuvés par REM inc. ont fait l'objet d'une recharge. Le ministère n'a effectué aucune recharge en ce qui a trait aux salaires et avantages sociaux pour le personnel interne ayant été affecté aux dossiers d'expropriation et n'a pas fait de compilation des coûts investis à cet égard. Toutefois, nos discussions avec les gens du ministère nous ont permis de conclure que ces frais sont peu importants par rapport à l'ensemble des coûts engagés dans le projet.

Coûts des mesures de transition

121 Le gouvernement devra assumer une portion des coûts relatifs aux mesures de transition qui devront être mises en place au cours de la construction du REM. Les coûts consacrés à ces mesures seront assumés à parts égales entre Projet REM s.e.c. , l'ARTM et le ministre. Le budget global pour les mesures transitoires a fait l'objet d'une estimation préliminaire et est toujours en cours d'évaluation puisque le fournisseur IAC travaille actuellement à finaliser l'échéancier des travaux pour les années 2020 et suivantes.

Autre contribution d'Hydro-Québec

122 Le gouvernement du Québec a également approuvé un décret de 43 millions de dollars pour diverses améliorations qui doivent être apportées par Hydro-Québec à ses équipements afin d'assurer la performance du REM. Compte tenu du lien existant entre le projet du REM et cette contribution d'Hydro-Québec, nous avons considéré ces frais comme faisant partie du projet même si ces travaux sont effectués sur des équipements qui sont et qui demeurent la propriété d'Hydro-Québec.

Analyse des contributions liées à l'exploitation du Réseau express métropolitain

123 Le gouvernement s'est engagé à financer l'exploitation du REM dans ses budgets jusqu'en 2023-2024. Ces contributions seront versées à l'ARTM au même titre que le gouvernement le fait déjà pour le réseau actuel de transport en commun. Le tableau 5 présente les montants prévus par le gouvernement sur la base des prévisions d'achalandage établies pour le REM.

Tableau 5 Contributions pour l'exploitation du Réseau express métropolitain (en millions de dollars)

	2021-2022	2022-2023	2023-2024	Total
Contribution prévue du gouvernement	34	71	115	220

124 Par ailleurs, le gouvernement verse actuellement des montants pour financer des services de transport en commun qui seront remplacés par le REM dont notamment les services du train de banlieue de Deux-Montagnes et les services d'autobus express qui offrent actuellement le parcours de la Rive-Sud vers le centre-ville de Montréal. Dans nos travaux, nous n'avons pas évalué l'effet de ces économies.

Nature de la participation du gouvernement fédéral

125 Cette contribution fera l'objet d'une entente spécifique entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec. Le gouvernement du Québec a convenu avec le gouvernement fédéral qu'il versera les sommes aux échéances prévues dans l'entente de contribution financière et se fera rembourser à même l'enveloppe québécoise du PIIC sur présentation des pièces justificatives pour les dépenses admissibles. L'entente bilatérale intégrée entre le gouvernement du Canada et celui du Québec pour le PIIC a été signée tout récemment. À la suite de cette signature, l'entente spécifique pour la contribution du gouvernement fédéral au projet REM devrait éventuellement se conclure.

126 La structure de financement prévue par CDPQ Infra ainsi que l'ensemble du montage financier sont faits en considérant que la participation du gouvernement fédéral se fera sous forme d'équité. Toutefois, la participation actuelle se présente sous forme de contribution. Ce financement pourrait éventuellement être admissible aux types de projets financés par la Banque de l'infrastructure du Canada qui est actuellement en phase de démarrage.

Financement des dépassements de coûts futurs

127 La responsabilité d'exécuter les travaux du REM a été confiée à deux consortiums. Le premier, groupe NOUCLR, est responsable de la conception et de la construction des infrastructures (contrat relatif à l'ingénierie, l'approvisionnement et la construction – contrat IAC). L'autre consortium, groupe PMM, doit fournir le matériel roulant, les systèmes et les équipements connexes et prendre en charge l'exploitation et la maintenance (contrat relatif à la fourniture du matériel roulant, des systèmes et équipements connexes, l'exploitation et la maintenance – contrat MRSEM).

128 Les membres de chaque consortium ont convenu d'être liés solidairement entre eux et le Consortium de façon indivisible dans l'exécution de toutes et de chacune des obligations du Consortium et des autres membres qui le composent. Cette clause se retrouve dans chaque contrat conclu avec les consortiums. Il est également prévu qu'un contrat entre ces consortiums sera conclu de manière à favoriser la collaboration entre eux.

129 Les intervenants de CDPQ Infra nous ont confirmé que les consortiums assument tous les risques du projet qui sont rattachés à leurs travaux à moins que ce ne soit expressément exclu par les contrats. Cela inclut la sous-estimation de la complexité des travaux par les consortiums qui pourrait engendrer des dépassements de coûts ou causer des retards à l'achèvement des travaux. Cette responsabilité couvre également les contractants qui auront été retenus par les consortiums pour l'exécution de certains travaux.

130 De plus, ils nous ont confirmé que les fournisseurs ne peuvent toutefois être tenus responsables de situations qui sont hors de leur contrôle. Les contrats prévoient certains événements donnant droit à des indemnités de REM inc., par exemple des retards pour des autorisations qui relèvent de la responsabilité de REM inc. Si de telles situations se produisent, le fournisseur a toutefois l'obligation de prendre tous les moyens raisonnables afin de réduire le montant que REM inc. pourrait être tenue de lui verser ou de limiter la prolongation de délai que REM inc. pourra être tenue de lui accorder. Dans le cas où la demande lui serait faite par REM inc., le fournisseur devra lui fournir les mesures qu'il a prises à cet égard.

2.3 Rendement sur investissement

Montage financier

131 L'objectif général d'un montage financier est de déterminer les montants requis pour mener un projet à terme et vérifier sa rentabilité. Ainsi, la Caisse a établi un montage financier pour le projet du REM. Plus concrètement, il s'agit d'un modèle financier qui intègre les flux monétaires correspondant aux entrées et aux sorties de fonds en ce qui concerne le projet. Il contient également certains flux monétaires qui sont basés sur des estimations faites directement par CDPQ Infra et d'autres qui sont appuyées sur des rapports provenant de conseillers externes. Évidemment, le modèle comprend plusieurs hypothèses et repose sur des scénarios liés à la structure de financement du projet du REM.

132 Le modèle a pour objectif de prévoir les flux de trésorerie et d'estimer un taux de rendement interne, communément appelé (TRI), pour les deux catégories d'actions privilégiées. En d'autres termes, le TRI représente le taux d'actualisation pour lequel la valeur nette du projet est nulle en considérant tous les flux monétaires futurs. Ce taux constitue un outil d'aide à la décision d'investissement. Pour apprécier la pertinence du projet du REM, CDPQ Infra compare ce taux avec le taux de rendement attendu du projet. Si le TRI est supérieur à ce dernier, le projet peut être considéré comme rentable.

133 Pour bâtir son modèle, CDPQ Infra a eu recours aux services d'une institution financière d'importance qui a aussi agi à titre de conseiller financier. Une fois le modèle établi, d'autres conseillers externes ont été consultés pour valider entre autres que :

- le modèle utilisé par CDPQ Infra calcule correctement le taux de rendement du projet ;
- les flux monétaires pertinents du projet sont considérés, notamment les différentes sources de financement et les revenus provenant de l'ARTM ;
- le calcul respecte les meilleures pratiques en modélisation financière sur la base des ententes et des hypothèses déterminées par CDPQ Infra.

Ce modèle a été partagé avec le MFQ et le gouvernement fédéral.

Sources de fonds du montage financier

134 À l'exception du montant de 43 millions de dollars d'Hydro-Québec pour des travaux sur ses actifs, les contributions mentionnées au tableau 2 seront les sources de fonds utilisées pendant la période de construction qui se termine durant l'exercice 2023-2024. À cela s'ajoutent principalement :

- les flux monétaires liés aux redevances de transport à partir de 2018 ;
- les flux monétaires provenant du revenu d'achalandage à partir de l'exercice 2021-2022

135 Au-delà de la période de construction, les sources de fonds se composent principalement des revenus d'achalandage et des revenus de redevances de transport.

136 À la suite des travaux que nous avons réalisés, nous sommes d'avis que les flux monétaires liés aux entrées de fonds sont correctement reflétés dans le modèle et que les formules sont adéquates. Pour ce qui est des contributions des gouvernements, d'Hydro-Québec et de l'ARTM, nous nous sommes assurés qu'elles sont en lien avec le budget, les décrets et les ententes.

Revenus d'achalandage

137 Sur un horizon de 30 ans, à partir de la date de livraison provisoire générale, les revenus d'achalandage représentent 73 % de la totalité des sources de fonds. Dans le modèle, les revenus d'achalandage sont obtenus en multipliant les estimations d'achalandage, exprimées en passager-kilomètre, par le tarif de 0,72 dollar indexé annuellement. Nous considérons que l'achalandage constitue l'hypothèse la plus importante du modèle et l'élément clé du succès du REM.

138 Pour son étude d'achalandage, CDPQ Infra a fait appel à la firme-conseil Steer Davies Gleave (SDG). Pour l'élaboration de ses prévisions d'achalandage, SDG a utilisé un modèle de transport routier mis au point pour la région de Montréal par le MTMDET. L'étude d'achalandage est basée sur plusieurs hypothèses, dont le changement de la capacité des stationnements incitatifs, la restructuration du réseau ferroviaire, du réseau d'autobus et de l'évitement du chevauchement des services.

139 SDG a développé deux modèles pour prévoir la fréquentation du REM. Le premier évalue la demande créée par les usagers qui passent de la voiture au REM et le deuxième évalue la redistribution de la demande entre les différents modes de transport (autobus, train, métro et REM).

140 CDPQ Infra présente l'achalandage prévu à l'annexe F de l'entente concernant la gestion et la réalisation du REM. Rappelons que la mise en service complète est prévue durant l'exercice financier 2023-2024. Nous avons reproduit cette annexe ici.

Annexe F Scénario de base d'achalandage projeté

Année	Millions de passagers-kilomètres par année
2021	72,6
2022	193,6
2023	245,4
2024	499,8
2025	557,1
2026	593,9
2027	608,8
2028	616,4
2029	623,0
2030	628,1
2031	632,6
2032	636,0
2033	639,5
2034	642,9
2035	646,4
2036	649,9
2037	653,5
2038	655,8
2039	658,2
2040	660,6
2041	663,0
2042+ ¹	665,7

1. Une croissance annuelle de 0,4% est prévue pour l'achalandage projeté à partir de 2042.

Notes : L'emplacement de la station Bassin Peel n'étant pas déterminé à la date de la signature de cette entente, elle a été exclue du scénario de base d'achalandage projeté ci-dessus et Projet REM s.e.c. transmettra une mise à jour tenant compte uniquement de la détermination de l'emplacement de cette station dans les trois mois de la détermination de l'emplacement de la station Bassin Peel, sur la base d'un rapport d'un conseiller spécialisé en achalandage. Cette mise à jour sera réputée remplacer le tableau ci-dessus.

141 Certains risques ont été identifiés par SDG se rapportant à l'atteinte des prévisions d'achalandage, dont ceux liés au degré d'intégration du REM au service de transport collectif et le risque lié au tarif qui sera exigé des usagers. Dans l'entente d'intégration signée avec l'ARTM, certaines mesures ont été prévues pour réduire les risques identifiés par SDG.

142 Certaines de ces mesures telles que le transport en commun sur le pont Champlain, qui ne s'effectuera que par le REM à partir de 2021, ou encore l'abolition de la ligne de train de banlieue de Deux-Montagnes et son remplacement par le REM donnent à penser qu'un minimum d'achalandage est garanti. D'ailleurs, dans son rapport, SDG mentionne que plus de 60 % de la demande totale proviendra des usagers du transport collectif de la ligne Deux-Montagnes et ceux des services d'autobus express Rive-Sud qui passeront au REM.

143 Les études d'achalandage comportent des risques parce qu'elles reposent sur plusieurs hypothèses quant au comportement des usagers, à l'importance que ces derniers accordent aux différentes composantes du transport collectif et à la perception qu'ils ont du REM par rapport aux autres modes de transport collectif.

144 Selon des informations obtenues lors de nos rencontres avec les intervenants du secteur qui connaissent bien l'achalandage lié au transport en commun dans la région métropolitaine, nous estimons que les prévisions d'achalandage produites par SDG sont réalistes, mais conservatrices.

145 Il est important de comprendre l'incidence des niveaux d'achalandage sur le modèle financier. Dans ce dernier, le mécanisme de rémunération du REM par l'ARTM est basé sur un tarif de 0,72 dollar par passager-kilomètre qui est indexé annuellement à partir du 1^{er} janvier 2022. Ce taux est appliqué sur l'achalandage prévu selon le scénario de base exprimé dans l'entente à l'annexe F que nous avons reproduite précédemment. C'est cette méthode qui est appliquée pour toute la durée de projection, sauf pour 2021.

146 Rappelons que l'entente d'intégration prévoit un mécanisme d'ajustement de la rémunération qui varie en fonction de l'achalandage réel et qui se présente de la façon suivante.

Scénario d'achalandage	Tarif par passager-kilomètre
Scénario de base (100 %)	0,72 \$ ¹
Scénario de base jusqu'à 115 %	0,72 \$ ¹
Achalandage au-delà de 115% jusqu'à 140% du scénario de base	0,576 \$ ¹
Achalandage au-delà de 140%	Revenus des tarifs aux usagers uniquement

1. Les taux indiqués ci-dessus seront différents à partir du 1^{er} janvier 2022, car ils seront indexés annuellement à partir de cette date.

147 Ce tableau démontre que la tarification par passager-kilomètre payée par l'ARTM à Projet REM s.e.c. diminue lorsque les niveaux d'achalandage augmentent et est plafonnée lorsque celui-ci atteint plus de 40 % du scénario de base. Dans cette dernière situation, les contributions du gouvernement et des municipalités ne sont plus requises.

148 Ainsi, à titre d'exemple, sans prendre en compte l'indexation prévue, si l'achalandage réel dépasse le scénario de base de 20 % et se situe à 120 %, le tarif versé par l'ARTM à Projet REM s.e.c. sera de 0,72 dollar pour les premiers 115 % et, par la suite, pour le 5 % additionnel, le tarif sera de 0,576 dollar.

149 Les revenus d'achalandage seront perçus à partir de la mise en service commercial du premier segment. Ces revenus seront financés par les tarifs que l'ARTM appliquera sur les titres de transport et par une contribution des municipalités de 30 millions de dollars. Le résiduel sera financé à hauteur de 85 % par le gouvernement du Québec et de 15 % par les municipalités.

150 Lors de nos travaux relatifs aux revenus d'achalandage, nous nous sommes assurés que les données d'achalandage saisies dans le modèle correspondent à celles déterminées par SDG. Ces données pour chacune des années, sauf 2021, sont les mêmes que celles présentées dans le scénario de base de l'annexe F.

Revenus de redevance de transport

151 Outre la contribution initiale de 512 millions de dollars de l'ARTM tenant lieu de captation de la plus-value foncière et qui servira en tant que source de financement durant la période de construction, une contribution à long terme maximale de 600 millions par l'ARTM est prévue. Cette contribution débutera à la date d'entrée en vigueur du *Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain*, soit le 1^{er} mai 2018, et se terminera à la première des dates suivantes :

- la date à laquelle le total des montants versés par l'ARTM totalisera 600 millions ;
- le 50^e anniversaire de la date d'entrée en vigueur.

152 Les contributions à long terme sont perçues par les municipalités pour le compte de l'ARTM en relation notamment avec les travaux de densification réalisés sur des zones du territoire déterminées par règlement. La redevance devra être payée à la municipalité à compter du 1^{er} mai 2018, soit la date d'entrée en vigueur du règlement concernant la redevance de transport. Cette redevance est fixée à 10 dollars le pied carré, indexée tous les ans au 1^{er} janvier, pour les travaux assujettis se trouvant dans les zones propices à l'articulation de l'urbanisation et des services de transport collectif qui ont été identifiées dans un arrêté ministériel du 22 mars 2018.

153 Pour les besoins du modèle financier, CDPQ Infra a eu recours à un fournisseur de services-conseils pour l'estimation de la superficie des développements immobiliers potentiels aux alentours des stations du REM. Le rapport obtenu comporte un scénario de développement conservateur et un scénario intermédiaire. Les prévisions utilisées dans le modèle financier sont celles du scénario conservateur auquel CDPQ Infra a apporté un ajustement non significatif. Nous n'avons pas fait de travail sur les hypothèses contenues dans le rapport du fournisseur de services-conseils.

Sorties de fonds du montage financier

154 Les sorties de fonds auxquelles le modèle financier fait référence peuvent être divisées en deux catégories, soit les sorties de fonds relatives aux coûts de construction et celles relatives aux coûts d'exploitation.

155 Les travaux que nous avons effectués à propos des sorties de fonds ont consisté à nous assurer que les montants mentionnés dans les différents contrats, incluant les baux, ont bien été reflétés dans le modèle et que les calculs sont cohérents avec les hypothèses choisies par CDPQ Infra. Lorsque les coûts étaient supportés par des rapports externes, nous avons choisi sur une base discrétionnaire certaines catégories de coûts et nous nous sommes assurés que ces derniers correspondaient aux estimations des rapports externes obtenus par CDPQ Infra. Nos travaux n'ont pas porté sur le caractère exhaustif des coûts ni sur le caractère raisonnable des hypothèses qui les supportent.

Coûts de construction

156 Les besoins de fonds nécessaires pendant la période de construction représentent à peu près 6,3 milliards de dollars. Les flux relatifs aux coûts de construction proviennent des documents de soumission et des estimations propres de CDPQ Infra et de leurs conseillers externes. Au-delà de la période de construction, le modèle financier prévoit d'autres montants pour les améliorations futures et des acquisitions de voitures additionnelles. Ces coûts seront financés par les revenus générés par le REM.

Coûts d'exploitation

157 Sur un horizon de 36 ans, environ 60 % des coûts d'exploitation identifiés dans le modèle sont déterminés à partir du contrat MRSEM et du bail conclu entre REM inc. et InfraMTL. Les 40 % restants ont été estimés par CDPQ Infra. Ces coûts incluent certains montants pour des provisions et des aménagements futurs.

158 Outre les coûts liés au matériel roulant, aux systèmes et équipements connexes, le contrat MRSEM prévoit aussi des coûts d'exploitation et de maintenance. Les différents prix au contrat sont indexés et déterminés selon le niveau de service, le nombre de kilomètres par voiture, etc. En conséquence, CDPQ Infra a utilisé des hypothèses pour calculer les flux monétaires à chaque échéance. Le contrat MRSEM prend fin 30 ans après la date de réception provisoire générale.

Rendement du projet

159 Le modèle financier sert à évaluer le rendement global du REM et à démontrer si le rendement qui sera réalisé par le gouvernement du Québec est supérieur à son coût d'emprunt. Ce modèle repose sur le scénario voulant que la totalité de la participation fédérale soit convertie en actions privilégiées de catégorie B, ce qui n'est pas le cas à ce moment-ci.

160 Selon la convention de souscription, aucun dividende ne pourra être déclaré ou payé au gouvernement du Québec avant que les actions privilégiées de CDPQ Infra aient reçu cumulativement des dividendes leur procurant un TRI de 8 %.

161 Par la suite, la convention unanime des actionnaires prévoit que jusqu'à l'atteinte du rendement cible pour les gouvernements, les dividendes seront partagés respectivement entre les actions de catégorie A et de catégorie B selon les pourcentages suivants : 28 % pour CDPQ Infra et 72 % pour les gouvernements. Les dividendes subséquents seront partagés au prorata du capital-actions émis et payé, soit selon le scénario choisi de 23,3 % pour le gouvernement du Québec, de 23,3 % pour le gouvernement fédéral et de 53,4 % pour CDPQ Infra.

162 Le TRI calculé dans le modèle dépasse le taux de rendement cible du gouvernement, soit son coût moyen d'emprunt. L'atteinte de ce rendement est tributaire de la matérialisation des différents flux monétaires inclus dans le modèle qui reposent sur plusieurs estimations. Puisque la Caisse a un rendement prioritaire, il est prévu que le gouvernement reçoive les dividendes sur un horizon à long terme.

2.4 Nature des investissements

163 Le financement offert par le gouvernement du Québec pour le projet du REM se présente sous forme d'équité et également sous forme de contributions. Le montant en équité a été fixé avant la phase de construction et d'ailleurs un premier versement a été fait avant le début des travaux de construction.

164 Le Contrôleur des finances nous a confirmé son intention de comptabiliser sa participation en équité dans le projet du REM comme un placement de portefeuille dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Tel qu'il est prévu dans les NCCSP actuelles, la valeur comptable du placement sera réduite s'il existe une moins-value durable.

165 À la lumière de notre analyse comptable du montage financier et des prévisions actuelles, nous sommes d'avis qu'il est adéquat que l'investissement en équité fait par le gouvernement dans le projet du REM soit considéré comme un placement de portefeuille dans les états financiers consolidés du gouvernement puisque ce dernier a obtenu des actions en retour et qu'il existe un potentiel de rendement dans le projet. Par contre, le ministère des Finances devra s'assurer de suivre adéquatement le projet au cours de sa construction et de son exploitation pour s'assurer que la comptabilisation de ses investissements est toujours adéquate.

166 Il est légitime de s'interroger sur la nature et la comptabilisation des investissements du gouvernement une fois que nous avons conclu que le gouvernement n'a pas le contrôle du projet et n'a pas à l'inclure dans ses livres comme étant son actif. L'investissement peut prendre la forme d'un placement, d'une subvention (paiement de transfert) ou une combinaison des deux.

167 Rappelons que, selon les NCCSP, les actifs sont des ressources économiques sur lesquelles l'entité du secteur public exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés et dont il est prévu qu'elles lui procureront des avantages économiques futurs.

168 Selon les NCCSP, un placement de portefeuille est un placement dans des organismes qui ne sont pas compris dans le périmètre comptable du gouvernement et ils sont normalement constitués d'actions ou d'obligations de l'entité émettrice. Les placements de portefeuille sont des actifs et doivent être comptabilisés au coût d'acquisition. Les placements ne doivent pas être faits dans des entreprises publiques du gouvernement, être de nature temporaire ou encore être un prêt. Un prêt est caractérisé par la promesse d'un emprunteur de rembourser une somme donnée, à une date ou à des dates déterminées ou sur demande, habituellement avec intérêts. Dans le cas présent, les investissements du gouvernement ne sont pas sous forme de prêt.

169 Dans le projet du REM, le gouvernement a accordé des contributions et il a aussi souscrit à des actions privilégiées de catégorie B dans REM inc., non votantes, mais participantes. Pour les sommes déjà investies à ce jour, soit un milliard de dollars, le gouvernement a reçu des certificats pour un million d'actions privilégiées de catégorie B.

170 Le modèle d'affaires de CDPQ Infra vise à générer des rendements commerciaux. Dans le projet du REM, la Caisse a prévu réaliser un rendement prioritaire de 8% sur son investissement alors que le gouvernement du Québec vise à obtenir un taux de rendement supérieur à son coût moyen d'emprunt. Nous devons déterminer s'il est raisonnable de croire que le gouvernement pourra tirer un rendement et récupérer son investissement total de 1,283 milliard de dollars dans le projet.

171 Le projet prévoit que le gouvernement récupérera le montant investi et possiblement lui permettra de recouvrer la dépense du service de la dette qu'il a assumée au cours des années et de tirer un rendement sur son investissement. Normalement, le transport collectif est un domaine hautement subventionné et qui, en général, ne rapporte rien en termes de rendement. Il nécessite l'emprunt de sommes et l'octroi de subventions.

172 Il ne faut pas oublier que ce qui permet de voir si un rendement est possible ou non c'est le montage financier. Comme nous l'avons expliqué précédemment, il y a plusieurs hypothèses dans le modèle financier qui reposent sur les estimations de la Caisse et notamment, les revenus provenant de l'achalandage. Les écarts entre la réalité et les prévisions auront sans aucun doute une incidence sur les rendements de la Caisse et du gouvernement.

173 Compte tenu du fait que le projet commence à peine, il est difficile de confirmer ou d'infirmer si les hypothèses se réaliseront ou non. Aussi, il ne faut pas oublier que les sommes les plus importantes du modèle sont constituées des paiements de l'ARTM qui sont la multiplication de l'achalandage réel et de la tarification prévue à l'entente (0,72 dollar par passager-kilomètre jusqu'à ce que l'achalandage atteigne 115%). Pour être en mesure de verser ces sommes, le gouvernement s'est engagé jusqu'en 2023-2024 à fournir une aide financière à l'ARTM tel que mentionné dans ses documents budgétaires. Au-delà de cette date, le gouvernement s'est également engagé envers l'ARTM à lui offrir un soutien financier équivalent à 85% du coût additionnel lié à la mise en service du REM, et ce, pendant toute la durée de l'entente de gestion et de réalisation. Les montants de la participation du gouvernement seront définis dans le cadre de la politique de financement de l'ARTM.

174 Au cours des prochaines années, selon l'évolution du projet, nous pourrions conclure qu'un montant pourrait ne pas être récupéré par le gouvernement et devrait être considéré comme une subvention. Toutefois, au moment de finaliser ce rapport, nous n'avons pas d'information nous permettant de croire que le gouvernement du Québec ne sera pas en mesure de récupérer les sommes investies ni qu'il n'obtiendra pas de rendement ou un rendement faible sur son investissement. Un suivi devra être effectué par le ministère des Finances tout au long de la réalisation du projet afin d'évaluer si la comptabilisation des montants versés comme un investissement demeure adéquate.

Observation

175 Nous avons formulé une observation à l'intention du ministère des Finances.

- 1** Le ministère des Finances devra effectuer un suivi du projet du Réseau express métropolitain et des rendements pour s'assurer que la comptabilisation à titre de placement de portefeuille dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec demeure toujours justifiée et qu'une dévaluation n'est pas nécessaire.

Commentaires du ministère des Finances et de CDPQ Infra

Le ministère des Finances et CDPQ Infra ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires du ministère des Finances

« Le ministère des Finances reçoit avec intérêt l'analyse et les conclusions du Vérificateur général du Québec concernant ce projet majeur de transport collectif structurant pour la région métropolitaine de Montréal.

« Le ministère des Finances prend acte de l'observation du Vérificateur général du Québec et entend appliquer pour les transactions liées au Réseau express métropolitain (REM) le traitement comptable conforme aux exigences normatives en matière de comptabilité.

« Le ministère des Finances tient à rappeler que son apport financier à titre de capital-actions au projet REM représente un investissement de 1,283 milliard de dollars pour lequel il prévoit minimalement obtenir un rendement équivalent au coût moyen du financement de la dette du gouvernement.

« Par ailleurs, le ministère des Finances tient également à souligner que comme mentionné dans le Budget 2017-2018, le gouvernement entend offrir un soutien financier équivalent à 85 % du coût additionnel lié à la mise en service du REM afin d'en assurer la pérennité. Cette contribution se fera par l'intermédiaire de l'ARTM qui a convenu d'une entente de 99 ans sur les services de transport collectif que la société exploitante du REM devra fournir. Quant aux municipalités, leur contribution représentera 15 % de ce coût additionnel.

Commentaires de CDPQ Infra

« La Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), par sa filiale CDPQ Infra, a pris connaissance du Rapport d'audit portant sur la motion de l'Assemblée nationale concernant le montage financier du Réseau express métropolitain déposé par le Vérificateur général du Québec et, de façon globale, accueille favorablement les conclusions contenues au document.

«Les principes sous-jacents au modèle de CDPQ Infra, annoncés par CDPQ et le gouvernement du Québec en janvier 2015 dans l'Entente en matière d'infrastructure publique ont été appliqués dans le développement du Réseau express métropolitain (REM).

«Ainsi:

- L'entente entre le gouvernement et CDPQ fait en sorte que les risques les plus importants sont assumés par CDPQ Infra.
- Le montage financier, fondé sur une évaluation des revenus et des dépenses soutenues par des études rigoureuses, permet au gouvernement d'avoir une attente raisonnable de rendement.
- Les montants divulgués par le gouvernement du Québec reflètent l'intégralité des sommes investies par celui-ci dans le projet, ce qui est aligné avec l'engagement de transparence de CDPQ sur les coûts du projet depuis son lancement.
- Enfin, l'investissement en équité du gouvernement du Québec permet la réalisation d'un grand projet d'infrastructure hors bilan, tel que le modèle défini le préconisait.»

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectif de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Réseau express métropolitain : Tracé et stations
- Annexe 3** Éléments importants dans les différentes ententes
- Annexe 4** Cadre de gouvernance selon l'entente-cadre

Sigles

ARTM	Autorité régionale de transport métropolitain	NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	PIIC	Programme d'infrastructure Investir dans le Canada
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal	REM	Réseau express métropolitain
FORT	Fonds des réseaux de transport terrestre	SDG	Steer Davies Gleave (firme-conseil)
IAC	Ingénierie, approvisionnement et construction	SQI	Société québécoise des infrastructures
MFQ	Ministère des Finances du Québec	TRI	Taux de rendement interne
MTMDET	Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports		

Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Vérifier le montage financier du projet du REM pour s'assurer du respect des règles comptables.	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'entente conclue entre CDPQ Infra inc. et le gouvernement fait en sorte que les risques les plus importants sont assumés par CDPQ Infra inc. et que le gouvernement ne contrôle pas le REM. ■ La participation du gouvernement ne se qualifie pas comme un partenariat selon les normes comptables. ■ Le gouvernement a fait preuve de transparence dans sa reddition de comptes à l'égard des investissements et subventions qui seront versées au REM. ■ Les montants divulgués par le gouvernement dans ses documents budgétaires reflètent intégralement l'ensemble des sommes investies par le gouvernement dans le projet du REM. ■ Les subventions versées pour l'exploitation du REM par le gouvernement sont adéquates et comparables à celles versées pour les autres services de transport collectif. ■ Le montage financier permet au gouvernement d'avoir une attente raisonnable de rendement. ■ La projection des bénéfices annuels du REM est basée sur une évaluation des revenus et des dépenses qui est supportée par des études utilisant des hypothèses raisonnables (par exemple achalandage, revenus de publicité, captation foncière sur les nouvelles constructions, subvention ARTM).

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 8 juin 2018.

Le présent rapport a été réalisé à la suite d'une motion unanime de l'Assemblée nationale formulée le 11 avril 2017 qui demande au Vérificateur général de faire une vérification du montage financier du projet de réseau électrique métropolitain (maintenant Réseau express métropolitain) quant au respect des règles comptables. Nos travaux se sont limités à ceux nécessaires pour répondre à cette motion.

Nous avons initialement rencontré les représentants de CDPQ Infra qui nous ont fait une présentation globale du projet du REM et nous ont parlé des principales étapes à venir. À la suite du choix des deux consortiums et de la signature des ententes, ils nous ont présenté la version finale du projet et son montage financier.

Nous avons également réalisé des entrevues auprès des gens de CDPQ Infra, du ministère des Finances, du Contrôleur des finances, du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, de la Société québécoise des infrastructures et de l'Autorité régionale de transport métropolitain.

De plus, nous avons examiné les ententes les plus importantes qui ont été signées avec les parties prenantes au projet. Nous nous sommes assurés de comprendre la structure juridique supportant le projet. Nous avons consulté les normes comptables pertinentes et nous avons notamment effectué des validations du fichier supportant le montage financier du REM.

Nos travaux se sont déroulés principalement de la fin février au début juin 2018.

Nos travaux portent sur l'ensemble des événements pertinents à nos travaux survenus dans le projet depuis l'annonce d'une entente en matière d'infrastructures publiques conclue entre le gouvernement du Québec et la Caisse en janvier 2015 et jusqu'à la date de notre rapport.

Annexe 2 Réseau express métropolitain : Tracé et stations

Carte du REM intégré au réseau actuel de transport collectif



Source : CDPQ Infra.

Annexe 3 Éléments importants dans les différentes ententes

Dans cette annexe, nous présentons les éléments importants des différentes ententes qui nous ont permis de réaliser notre analyse comptable par rapport aux risques encourus par le gouvernement. Dans certains cas, il s'agit des clauses précises que l'on retrouve dans les ententes alors que dans d'autres cas, il s'agit d'un résumé de celles-ci.

La présente annexe mentionne certaines clauses provenant des différentes ententes que nous avons examinées, mais nos travaux ne constituent aucunement un avis juridique par rapport à celles-ci.

Entente en matière d'infrastructures publiques

L'entente-cadre vise certains objectifs dont :

- réaliser de manière performante et efficace des projets majeurs d'infrastructure publique, étant entendu que le gouvernement devra fournir les moyens et les outils nécessaires afin que la Caisse puisse réaliser le projet ;
- procurer à la Caisse des rendements commerciaux pour ses déposants ;
- minimiser l'impact sur la dette et le déficit du gouvernement en appliquant les règles comptables canadiennes.

Les objectifs principaux visés par l'entente-cadre voulaient que le gouvernement n'exerce aucun contrôle sur l'utilisation des actifs du projet et n'en devienne pas propriétaire. Il est prévu également qu'il n'ait jamais le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives de la Caisse.

Il est prévu que la phase de planification est réalisée conjointement par la Caisse et le gouvernement afin de permettre d'élaborer la solution la mieux adaptée aux besoins définis par le gouvernement tout en respectant ses contraintes budgétaires. La phase de réalisation est quant à elle effectuée par la Caisse. À ce titre, la Caisse pourra réaliser, gérer et financer en totalité ou en partie les infrastructures publiques. Elle assumera également les risques inhérents à la construction du projet et ceux inhérents à son exploitation qui seront définis dans l'entente définitive.

Les biens corporels et ouvrages acquis, construits ou exploités demeurent ou deviennent la propriété de la Caisse. Le montage financier doit être préparé par la Caisse et lui permettre d'atteindre ses objectifs de rendement. Elle assume les risques qui y sont liés. Le taux de rendement sur équité et le taux d'intérêt sur la dette doivent être validés par un conseiller financier/comptable indépendant et être conformes aux pratiques du marché.

L'entente prévoit que si le projet va de l'avant, les coûts encourus par la Caisse font partie des coûts du projet. Toutefois, si le projet ne va pas de l'avant à la suite d'une décision du gouvernement, alors les coûts relatifs aux études ainsi que toutes autres dépenses encourues par la Caisse pour réaliser le projet seraient remboursés par le gouvernement en contrepartie de l'obtention des rapports d'étude.

La Caisse assumera le risque lié à l'obtention des permis. Par ailleurs, la Caisse fournira au gouvernement un plan définissant l'espace foncier requis pour la construction et l'exploitation du projet. Le gouvernement fournira à la Caisse les biens fonciers libres de toutes servitudes ou compensera la Caisse pour toutes servitudes ou contraintes liées à ces biens fonciers comme les utilités publiques et les sols contaminés. Le gouvernement s'engage à procéder aux expropriations nécessaires aux fins d'utilité publique dans le respect du calendrier de réalisation du projet. Ces biens fonciers seront fournis à la juste valeur marchande avant la prise en compte de la plus-value liée à la réalisation du projet.

Enfin, l'entente prévoit le cadre de gouvernance. Un comité de gouvernance sera actif lors des phases de planification et de construction. Dans le projet du REM, le ministère responsable de l'infrastructure visée est le MTMDET. Un comité exécutif sera en place pour toute la durée de l'entente.

Entente concernant la gestion et la réalisation du Réseau express métropolitain

Les parties REM et, tant que CDPQ Infra contrôle les parties REM, CDPQ Infra s'engagent à n'effectuer aucune modification à la structure corporative des parties REM ni à conclure ou à modifier un contrat auquel les parties REM sont parties prenantes ayant pour effet de faire obstacle à l'exercice des droits du ministre prévus à l'entente. Elles s'engagent aussi à établir et à maintenir au Québec leurs sièges sociaux et centres décisionnels.

Projet REM s.e.c. s'engage à exploiter l'ensemble des antennes pour une période minimale de cinq ans à compter de la date de mise en service commercial complet du REM sauf en cas de force majeure ou du défaut du ministre ou de l'ARTM de respecter leurs obligations respectives selon les modalités de cette entente ou de l'entente d'intégration.

Au terme de ce délai de cinq ans, si Projet REM s.e.c. désire cesser l'exploitation d'une antenne, elle doit en aviser l'ARTM et le ministre au moins six mois auparavant. Projet REM s.e.c. et l'ARTM pourront convenir des modalités de maintien ou de la cessation de l'exploitation de l'antenne concernée. Si à l'expiration de ce délai de six mois, il n'y a pas eu d'entente, le ministre aura l'option dans un certain délai, d'acheter :

- les actifs du projet pour une contrepartie égale à la juste valeur marchande finale des actifs du projet ;
- les actions du capital-actions de REM inc. et celles du capital-actions de REM commandité détenues par CDPQ Infra ou les parts du fonds commun de Projet REM s.e.c. détenues par REM inc. et les actions du capital-actions de REM commandité détenues par CDPQ Infra moins le nombre d'actions et de parts détenues par les parties CDPQ Infra requises, le cas échéant, pour maintenir les exemptions prévues aux articles 208 et 236 de la *Loi sur la fiscalité municipale* pour une contrepartie égale à la juste valeur marchande finale des titres visés.

Si, après la mise en service commercial complet du REM, Projet REM s.e.c. cesse l'exploitation d'une antenne en contravention aux articles de l'entente, le ministre aura l'option en tout temps à compter d'une telle cessation d'acheter :

- les actifs du projet pour une contrepartie égale à la juste valeur marchande finale des actifs du projet ;
- les titres visés pour une contrepartie égale à la juste valeur marchande des titres visés.

Il est prévu que Projet REM s.e.c. conclut avec l'ARTM, une entente relative à la fourniture et l'intégration du REM.

Projet REM s.e.c., par l'entremise de ses fournisseurs, assurera la maîtrise d'œuvre du chantier de construction des ouvrages nécessaires à l'exploitation du projet et tous les risques et coûts qui y sont liés. Le ministre fera de même à l'égard de ses chantiers.

Les parties REM seront responsables directement ou par l'entremise de leurs fournisseurs d'obtenir tous les permis et les autorisations nécessaires à la réalisation et à l'exploitation du projet en tenant compte du statut de mandataire de l'État de REM inc. et de REM commandité ou des avantages conférés à Projet REM s.e.c. par la *Loi concernant le réseau électrique métropolitain*, selon le cas, et devront se conformer à celle-ci. De plus, sous réserve de certains éléments précisés dans l'entente, elles assumeront toutes les pertes qu'elles pourraient subir en raison d'un retard dans la délivrance d'une autorisation ou du refus de délivrer une autorisation.

Il est prévu que le ministre ne peut céder ses droits et obligations dans l'entente sans le consentement des parties CDPQ Infra, lequel consentement ne peut être refusé sans motif raisonnable. Par ailleurs, les parties CDPQ Infra peuvent céder leurs droits et obligations selon les modalités de l'entente sans le consentement du ministre sous réserve de respecter les dispositions applicables de la Convention unanime des actionnaires, les articles 88.11 à 88.13 de la *Loi sur les transports*, les dispositions du droit de première offre et ne pas être cédés en faveur d'une personne faisant l'objet de restrictions.

Pendant la période de construction, les parties REM ne peuvent se départir des éléments d'actifs nécessaires à la construction et à l'exploitation du REM sauf s'ils ne sont plus requis pour le projet. Après la période de construction, les parties REM ne peuvent se départir de tout ou de substantiellement tous les éléments d'actifs que si cela s'inscrit dans un processus de sollicitation d'intérêt général et qu'il est précédé d'une offre de vente des actifs visés au ministre.

Elle précise que si le projet ne va pas de l'avant à la suite d'une décision du gouvernement, alors les coûts relatifs aux études ainsi que toutes autres dépenses encourues par la Caisse pour réaliser le projet seraient remboursés par le gouvernement en contrepartie de l'obtention des rapports d'étude.

Les parties REM octroient au ministre une option d'achat portant sur tous les éléments d'actifs du REM dont elles sont propriétaires (incluant leurs droits et obligations dans diverses ententes). Le ministre peut exercer cette option dans les 12 mois qui suivent le 50^e anniversaire de la date de réception provisoire générale, entre le 12^e et le 6^e mois précédant l'expiration de l'entente et, en cas de renouvellement de cette dernière, dans les 12 mois qui suivent le 50^e anniversaire du renouvellement et entre le 12^e et le 6^e mois précédant l'expiration de l'entente à la suite de son renouvellement. Cette option est exercable pour une contrepartie également à la juste valeur marchande finale des actifs du projet à ce moment.

Convention unanime des actionnaires de REM inc.

Les détenteurs d'actions privilégiées de catégorie B comme le gouvernement n'ont aucun droit de nommer un administrateur ni de le destituer. Certains gestes nécessitent une autorisation préalable unanime des actionnaires dont, notamment, des modifications aux statuts et à la politique de distribution, la vente des éléments d'actif ou des changements à la nature des activités.

Cette convention prévoit, tout comme l'entente de gestion et réalisation, que CDPQ Infra octroie au gouvernement du Québec une option d'achat sur toutes les actions et parts qu'elle détient pour le projet du REM et les parts détenues par REM inc. dans Projet REM s.e.c. Comme cela a été mentionné précédemment, cette option peut être exercée à compter du 50^e anniversaire de la date de réception du REM. Elle sera exercable pour une contrepartie égale à la juste valeur marchande des titres.

Il y est prévu que, pendant la période de construction, REM inc. et les actionnaires ne permettent pas l'émission ou le transfert d'actions sauf en faveur d'un actionnaire, d'un cessionnaire autorisé ou d'un organisme du gouvernement fédéral, l'émission ou le transfert d'actions qui ferait en sorte que REM inc. perde son statut de personne exonérée d'impôt, l'émission ou le transfert d'actions en faveur d'une personne faisant l'objet de restrictions et un transfert d'actions ou de parts du fonds commun de Projet REM s.e.c. sans respecter certaines clauses de l'entente.

De même, la convention prévoit un droit de première offre comme cela est mentionné dans l'entente de gestion et réalisation. Si, après la période de construction :

- CDPQ Infra désire vendre la totalité ou une partie des actions qu'elle détient dans REM inc. ou des actions qu'elle détient dans REM commandité ;
- REM inc. désire vendre la totalité ou une partie des parts qu'elle détient dans Projet REM s.e.c. ;
- REM inc., REM commandité ou Projet REM s.e.c. désire procéder à une émission additionnelle d'actions, ou d'actions de REM commandité ou de parts du fonds commun de Projet REM s.e.c.

et que ces changements résulteraient en un changement de contrôle de REM inc., de REM commandité ou de Projet REM s.e.c., CDPQ Infra ou REM inc. devra d'abord offrir de vendre au gouvernement du Québec non moins que la totalité des actions ou des parts qu'elle détient dans le capital de REM inc. ou de REM commandité ou dans le fonds commun de Projet REM s.e.c., selon le cas, moins le nombre d'actions ou de parts requises pour maintenir les exemptions prévues à la *Loi sur la fiscalité municipale*.

Un droit de première offre au bénéfice du gouvernement existe aussi dans le cas d'une transaction survenant après une transaction qui a entraîné un changement de contrôle.

CDPQ Infra s'engage envers les actionnaires et REM inc. à conserver le contrôle de REM commandité pendant toute la période de construction.

Entente relative à la fourniture et l'intégration du service de transport collectif du Réseau express métropolitain au réseau de transport collectif de la région métropolitaine de Montréal

Cette entente prévoit que les parties concluront une entente de transition à être déployée pendant la période de construction et de mise en service du REM. Cette entente prévoira les mesures d'atténuation des inconvénients pendant la durée des travaux de construction. Ces mesures viseront à maintenir la mobilité des usagers notamment par la mise en place de services d'autobus de remplacement. Les coûts consacrés à ces mesures seront assumés à parts égales entre Projet REM s.e.c., l'ARTM et le ministre. Le budget global pour les mesures transitoires a fait l'objet d'une estimation préliminaire et est toujours en cours d'évaluation puisque le fournisseur IAC travaille actuellement à finaliser l'échéancier des travaux pour les années 2020 et suivantes.

Cette entente prévoit des services de rabatement par l'ARTM. Elle s'engage à fournir des services de transport par autobus desservant le REM qui couvrent tous les bassins de rabatement, qui sont suffisants pour desservir l'achalandage et dont les périodes de service et la fréquence sont compatibles avec celles du REM. Par ailleurs, l'ARTM doit élaborer un plan de relève pour déployer des services de transport collectif de relève afin de déplacer les usagers en cas d'interruption de service du REM.

En vertu de cette entente, l'ARTM s'engage à ce qu'à compter de la mise en service commercial du REM ou du segment pertinent et jusqu'à l'expiration de la durée de l'entente aucun service de transport collectif, excluant le transport adapté, ne soit offert sur les mêmes antennes que le REM. Des exceptions sont possibles hors des heures d'opération du REM, si jamais l'offre de service du REM était insuffisante et dans certaines autres circonstances.

L'ARTM a pleine autorité pour établir le prix à payer par chaque usager pour utiliser le service du REM et intégrera ce prix à sa grille tarifaire.

Compte tenu de la durée de l'entente, l'ARTM et Projet REM s.e.c. conviennent de revoir tous les cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2025 (ou ponctuellement entre ces dates, sur accord entre les parties) la possibilité d'apporter des modifications à certains éléments de l'entente. Ces éléments visent notamment les bassins de non-concurrence, bassins de rabatement, modalités de mise à jour de l'offre de service et les modalités administratives des paiements et de la mesure des passagers-kilomètres.

À partir de la mise en service commercial du premier segment, Projet REM s.e.c. reçoit de l'ARTM un tarif par passager-kilomètre de 0,72 dollar. Ce tarif sera ajusté en fonction de l'achalandage réel du REM. Le tarif payable à Projet REM s.e.c. s'applique tel quel jusqu'à concurrence d'un achalandage réel en passagers-kilomètres n'excédant pas 115 % de l'achalandage prévu dans le scénario de base. Un escompte de 20 % est accordé pour tout achalandage réel se situant au-delà de 115 % jusqu'à concurrence de 140 %. Pour tout achalandage supérieur au seuil de 140 %, le tarif payable par passager-kilomètre au-dessus de ce seuil équivaut au revenu réel réalisé par passager-kilomètre par l'ARTM pour l'année concernée.

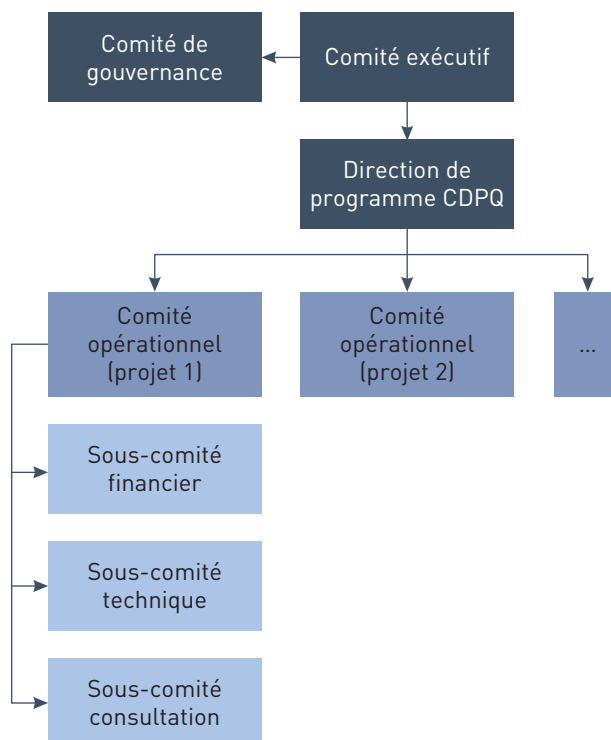
En cas de besoin de réinvestissement et si l'achalandage réel en passager-kilomètre d'une année dépasse 140 % de l'achalandage prévu au scénario de base projeté pour l'année concernée, Projet REM s.e.c. peut demander que soit examiné par le ministre, l'ARTM et Projet REM s.e.c. l'opportunité d'un rééquilibrage économique et financier du projet afin de permettre d'ajuster la capacité du REM d'un point de vue opérationnel. Les parties s'engagent à modifier, avec le consentement préalable du ministre, le tarif payable à Projet REM s.e.c. pour donner suite à l'entente de gestion qui prévoit la modification du tarif dans certaines circonstances.

Le tarif payable à Projet REM s.e.c. est ajusté le 1^{er} janvier de chaque année à compter du 1^{er} janvier 2022 pour tenir compte de l'impact de l'inflation ou de la déflation des coûts des intrants et des fluctuations du coût de la dette de Projet REM s.e.c. selon une formule prévue à l'entente.

Projet REM s.e.c. détermine son achalandage réel selon sa méthode et l'ARTM fait de même. Les données sont communiquées mensuellement à l'autre partie. Un exercice de validation du calibrage des méthodes d'évaluation du nombre de passagers et de la distance parcourue par ceux-ci sur le REM est prévu annuellement.

Puisque le gouvernement n'est pas partie prenante à cette entente, il n'y a pas de risque à proprement parler pour le gouvernement. Toutefois, l'intégration du service du REM dans le transport collectif métropolitain est essentielle pour assurer le succès du projet.

Annexe 4 Cadre de gouvernance selon l'entente-cadre



Comité de gouvernance

Ce comité sera uniquement en activité lors des phases de planification et construction.

- Fréquence de réunion : ad hoc
- Représentants : ministère du Conseil exécutif (MCE), ministère des Finances (MFQ), Société québécoise des infrastructures (SQI), ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports
- Mandat :
 - Interface avec le comité exécutif sauf pour des demandes spécifiques de la Caisse
 - Coordonner les activités au sein du gouvernement et s'assurer du respect diligent de ses obligations
 - S'assurer de la cohérence des solutions retenues en fonction des grandes orientations
 - Déterminer et recommander les projets des organismes publics pouvant faire partie de cette entente
 - Recevoir les rapports d'avancement du comité exécutif

Comité exécutif

Ce comité reste en place pendant toute la durée de la présente entente.

- Fréquence de réunion : mensuelle
- Membres avec droit de vote : 3 représentants nommés par la Caisse, 2 représentants nommés par le gouvernement.
- Rôle et responsabilités :
 - Durant la phase de planification, le comité exécutif agit en tant qu'interface entre la direction de programme de la Caisse et le comité de gouvernance. À ce titre, il approuve l'ensemble des règles de gouvernance (orientations, objectifs, programmes de travail, budgets, stratégies, échéanciers, études, rapports)
 - Durant la phase de réalisation, le lien entre le comité exécutif et la direction de programme de la Caisse est limité à s'assurer de la livraison de toute la documentation et des engagements du gouvernement qui ont été faits envers la Caisse durant la phase de planification et qui sont établis dans l'entente définitive de projet
 - Le comité joue aussi le rôle d'interface pour l'évaluation des projets à prendre en compte dans le cadre de cette entente

Direction de programme de la Caisse

Ce comité reste en place pendant toute la durée de la présente entente.

- Fréquence de réunion : bimensuelle puis mensuelle lors de la phase de construction et de réalisation
- Membres : Caisse
- Rôle et responsabilités :
 - Prépare avec l'appui des comités opérationnels l'ensemble des livrables
 - Suit l'état d'avancement des travaux des comités opérationnels
 - S'assure de la cohérence de la ou des solutions retenues
 - Approuve les grands livrables

Dès qu'un projet est en phase de réalisation, la direction de programme de la Caisse ne se rapporte plus au comité exécutif sauf pour la documentation et les engagements qui doivent être fournis par le gouvernement.

Comité opérationnel

Il existe un comité opérationnel pour chaque projet et il est dissous lorsque le projet est soumis à l'approbation du Conseil des ministres.

- Fréquence de réunion : hebdomadaire, ne s'applique qu'à la phase de planification
- Membres : Caisse, agences gouvernementales, gouvernement et experts indépendants
- Le comité opérationnel est supporté par trois sous-comités :
 - technique
 - financier
 - consultation
- Rôle et responsabilités :
 - Développe les solutions qui optimisent autant les aspects techniques qu'économiques
 - Élabore des recommandations auprès de la direction de programme de la Caisse
 - Assure l'encadrement et le suivi des sessions de consultation.



Société québécoise des infrastructures

Cégep de Saint-Hyacinthe

CISSS de Lanaudière

CISSS des Laurentides

CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal

CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail

Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles

Société de l'assurance automobile du Québec

Société des alcools du Québec



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2018-2019

Juin 2018

MOTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
(PARTIE 2)

Gestion de certains baux et contrats
d'aménagement conclus notamment
avec des entreprises de Marc Bibeau
ou de Georges Gantcheff



Société québécoise des infrastructures

Cégep de Saint-Hyacinthe

CISSS de Lanaudière

CISSS des Laurentides

CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal

CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail

Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles

Société de l'assurance automobile du Québec

Société des alcools du Québec



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2018-2019

Juin 2018

MOTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
(PARTIE 2)

Gestion de certains baux et contrats
d'aménagement conclus notamment
avec des entreprises de Marc Bibeau
ou de Georges Gantcheff



Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-81605-8 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-81606-5 (version PDF)



Québec, juin 2018

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

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport concernant la gestion de certains baux et contrats d'aménagement. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

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

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Faits saillants

Objectifs des travaux

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

Ces motions portent sur les baux et les contrats d'aménagement conclus entre les organismes gouvernementaux et les entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff.

Un premier rapport a été publié en novembre 2017 concernant la vente d'immeubles par la Société québécoise des infrastructures (SQI).

Dans ce deuxième rapport, nous voulions nous assurer que la SQI de même que les organismes publics qui ne lui sont pas assujettis gèrent les baux et les contrats d'aménagement avec un objectif d'économie, en respectant la réglementation de même que les saines pratiques de gestion.

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

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la gestion de certains baux et contrats d'aménagement.

La SQI n'a pas l'assurance qu'elle obtient les meilleures conditions pour les baux qu'elle signe avec les propriétaires du secteur privé. Elle n'évalue pas toujours bien les options pour loger les différents ministères et organismes. De même, elle ne fait pas suffisamment appel à la concurrence afin de maximiser son pouvoir de négociation. Par ailleurs, elle ne considère pas la valeur de l'option de renouvellement au bail pour établir la valeur totale d'un bail et ainsi déterminer si elle doit obtenir l'approbation de son conseil d'administration. De ce fait, elle ne demande pas toujours l'approbation requise.

Les renouvellements anticipés de trois baux d'importance entre 2004 et 2006 ont mené à la conclusion d'ententes désavantageuses pour le gouvernement. Les baux ont été prolongés pour des périodes de 15 à 25 ans, contrairement à l'orientation de la Société de conclure des baux pour 10 ans. De plus, ils comportent des clauses de rétrocession de locaux peu flexibles et des taux de loyer relativement élevés. Le conseil d'administration de la Société n'a pas reçu toute l'information pertinente en temps opportun pour pouvoir prendre des décisions éclairées quant à ces trois renouvellements.

La SQI ne suit pas adéquatement les étapes clés de la gestion des contrats d'aménagement des locaux loués. Notamment, l'estimation du coût des travaux n'est pas toujours réalisée ou encore, sa fiabilité varie d'un projet à l'autre. De plus, la SQI ne fait pas jouer suffisamment la concurrence; elle ne reçoit souvent qu'une soumission pour les travaux, ce qui ne lui donne pas l'assurance d'obtenir le meilleur prix pour les aménagements.

En ce qui concerne les organismes publics qui ne sont pas assujettis à la SQI, pour la moitié des baux examinés, ils n'ont pas sollicité adéquatement la concurrence avant de conclure un bail avec un locateur. Ils commencent tardivement leur démarche et ils négocient pour la plupart du temps de gré à gré avec un seul bailleur. Ainsi, ils n'ont pas l'assurance d'obtenir les meilleures conditions possibles.

En 2007, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (aujourd'hui la CNESST) a renouvelé son bail de façon anticipée pour une durée de 22 ans, sans obtenir d'avantages suffisants pour justifier cette décision. Ce bail a été renouvelé sept ans avant son échéance, alors qu'un président intérimaire était en fonction. De plus, le renouvellement, qui engageait la Commission pour un montant de 110 millions de dollars, a été approuvé par un comité administratif composé uniquement de deux administrateurs, ce qui est difficilement justifiable d'un point de vue de la saine gestion des fonds publics.

Recommandations

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

Nous tenons à souligner que la SQI a adhéré à toutes les recommandations.

Le Vérificateur général a également proposé des pistes d'amélioration aux autres entités qui ne sont pas assujetties à la SQI.

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

Recommandations à la Société québécoise des infrastructures

Pour la gestion des baux

- 1 Se doter des moyens nécessaires afin d'être en mesure de diriger les ministères et organismes vers la meilleure solution, d'un point de vue gouvernemental.**
- 2 Faire appel à la concurrence de façon plus systématique lors de la recherche de locaux.**
- 3 Assurer un meilleur contrôle des frais d'exploitation à la signature du bail, lors de son renouvellement et en cours de bail, lorsque cela est requis.**
- 4 S'assurer que les baux, les renouvellements et les options de renouvellement dont la valeur financière est importante font l'objet d'une approbation par le conseil d'administration.**

Pour les contrats d'aménagement

- 5 Produire en temps opportun des estimations basées sur des méthodes appropriées et, lorsque cela est nécessaire, revoir ces estimations en fonction des plans et devis, afin d'apprécier le caractère juste et raisonnable des prix soumis par les propriétaires.**
- 6 Utiliser les moyens nécessaires pour bénéficier des avantages de la concurrence lors de l'attribution des contrats d'aménagement.**

Pour les baux et les contrats d'aménagement qui y sont liés

- 7 Mettre en place un système d'assurance qualité visant à fournir une assurance raisonnable que la gestion des baux et des contrats d'aménagement respecte ses règles de régie interne et favorise l'obtention des meilleures conditions possibles.**

Pistes d'amélioration proposées aux entités publiques non assujetties à la Société québécoise des infrastructures

- 1 Favoriser une gestion optimale des baux, notamment par une planification des interventions en temps opportun et une révision des besoins au moment du renouvellement.**
 - 2 Solliciter la concurrence plus fréquemment afin de renforcer le pouvoir de négociation de l'entité pour qu'elle puisse obtenir les conditions les plus avantageuses pour ses baux.**
 - 3 Fournir aux instances de gouvernance une information fiable et suffisante afin qu'elles puissent exercer adéquatement leur rôle à l'égard de la gestion des locaux.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	4
2 Résultats de l'audit	12
2.1 Baux et contrats d'aménagement sous la responsabilité de la Société québécoise des infrastructures	12
Gestion des baux de 2003 à 2017	
Renouvellements anticipés de trois baux de 2004 à 2006	
Contrats d'aménagement de 2003 à 2017	
Recommandations	
2.2 Baux sous la responsabilité d'entités publiques non assujetties à la Société québécoise des infrastructures	44
Gestion des baux de 2003 à 2017	
Renouvellement du bail du 1199, rue De Bleury	
Pistes d'amélioration	
Commentaires des entités auditées	56
Annexes et sigles	59

La Société québécoise des infrastructures (SQI) a été créée en novembre 2013. Elle est le résultat de la fusion d'Infrastructure Québec et de la Société immobilière du Québec.

La Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) est le résultat du regroupement, le 1^{er} janvier 2016, de la Commission des normes du travail, de la Commission de l'équité salariale et de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST).

L'Assemblée nationale a adopté, le 7 février 2015, la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*. La réorganisation du système de santé a fait en sorte de confier à un centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) ou à un centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) la majorité des services de santé et de services sociaux au cœur d'un réseau territorial de services.

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint

Lucie Roy
Directrice d'audit

Jasmine Bergeron
Isabelle Bouchard
Francis Dionne
Claudie Duhaime
Isabelle Fournier
Sophie Gagné
Marie-Line Lalonde
Simon Lauzon
Sophie Martin
Carl Pelletier
Cécile Pernois
Caroline Reny
Céline Ruel
Simon Tremblay
Amélie Villeneuve-Gagnon

1 Mise en contexte

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

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

« Qu'elle mandate également le Vérificateur général du Québec de procéder à une vérification de tous les contrats et de toutes les ententes, incluant les baux, conclus entre des ministères et organismes du gouvernement du Québec et les entreprises de Georges Gantcheff. »
- 2 Le 27 avril 2017, l'Assemblée adoptait une autre motion :

« Que l'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec le mandat d'étudier les liens commerciaux, notamment les contrats de location et les baux conclus entre les entreprises de Marc Bibeau et toute entité publique du gouvernement, en se penchant particulièrement sur les conditions d'octrois et les conditions financières de ces derniers. »
- 3 Nous avons publié nos constats sur les ventes d'immeubles pour répondre à la première partie de la motion adoptée en novembre 2016 dans le tome de l'automne 2017 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*.
- 4 Le présent rapport a pour objectif de répondre aux autres volets de ces deux motions, soit à ceux qui portent sur la gestion des baux et des contrats conclus entre les organismes gouvernementaux et les entreprises de Marc Bibeau ou celles de Georges Gantcheff. Nous avons considéré les entreprises dans lesquelles Marc Bibeau ou Georges Gantcheff détiennent un intérêt majoritaire et celles dont ils sont un des administrateurs.
- 5 La portée de nos travaux s'est limitée au secteur immobilier, elle exclut ainsi tout autre lien d'affaires que ces deux hommes auraient pu avoir avec des organismes gouvernementaux. De plus, il importe de préciser que les baux et les contrats ayant fait l'objet de l'audit concernent distinctement l'un ou l'autre de ces individus, et que nous n'avons décelé aucun lien d'affaires entre eux dans le cadre de nos travaux.
- 6 Bien que notre audit ait surtout porté sur les transactions menées avec l'un ou l'autre de ces deux hommes d'affaires, certains baux conclus avec d'autres propriétaires d'immeubles ont aussi retenu notre attention du fait qu'ils présentaient des caractéristiques ou des risques particuliers.
- 7 Les organismes considérés dans cette mission sont l'ensemble des entités pour lesquelles le Vérificateur général a compétence en matière de vérification en vertu de la *Loi sur le Vérificateur général*, soit les organismes publics et les organismes du gouvernement, y compris tout fonds qu'ils administrent, ainsi que les organismes du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation.

8 La gestion des baux et des contrats au sein des entités gouvernementales suit un processus différent selon le type d'organisme gouvernemental concerné. Ainsi, les ministères et les organismes publics déterminés par le gouvernement doivent faire affaire exclusivement avec la Société québécoise des infrastructures (SQI) pour satisfaire leurs besoins de locaux. Par contre, d'autres organismes, notamment les établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et ceux du réseau de l'éducation, de même que certaines sociétés d'État, notamment les entreprises à vocation commerciale, peuvent contracter un bail directement avec le propriétaire d'un immeuble ou son représentant.

9 Les contrats de location d'immeubles ne sont pas assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics*; les entités doivent donc appliquer les bonnes pratiques de gestion et suivre les règles qui leur sont applicables, le cas échéant.

10 À cet effet, on s'attend à ce que les règlements et les politiques internes des entités publiques qui encadrent les contrats de location d'immeubles s'inspirent des principes énoncés dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Ces principes visent notamment à promouvoir :

- la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents ;
- la transparence dans les processus contractuels ;
- le traitement intègre et équitable des concurrents ;
- la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics ;
- la mise en place de procédures efficaces et efficientes, comportant notamment une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse.

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

12 Nous avons scindé nos travaux en deux, soit l'analyse des baux et des contrats d'aménagement conclus par la SQI et celle des baux conclus par des entités non assujetties à la SQI.

Société québécoise des infrastructures

13 Créée en novembre 2013, la Société québécoise des infrastructures est le résultat de la fusion d'Infrastructure Québec et de la Société immobilière du Québec.

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

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

16 À titre de gestionnaire immobilier gouvernemental, la SQI voit notamment à mettre à la disposition des ministères et des organismes publics qu'elle dessert les locaux dont ils ont besoin. Ces locaux sont situés dans des immeubles dont la SQI est propriétaire ou ils sont loués dans des immeubles qui ne lui appartiennent pas.

17 Au 31 mars 2017, la SQI exploitait à titre de propriétaire 349 immeubles à vocation gouvernementale. Elle louait également des locaux du secteur privé (environ 840 baux répartis à travers la province). Elle gérait ainsi une superficie globale évaluée à 3,1 millions de mètres carrés, dont 54 % en propriété et 46 % en location.

18 Le tableau 1 présente le portrait des 840 baux qui étaient gérés par les différentes directions immobilières de la SQI au 23 mars 2017.

Tableau 1 Baux gérés par la Société québécoise des infrastructures selon les régions, au 23 mars 2017

Direction immobilière	Nombre	Valeur annuelle ³ (M\$)
Bas-Saint-Laurent et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	86	9,3
Saguenay-Lac-Saint-Jean et Côte-Nord	95	8,7
Mauricie et Centre-du-Québec	51	7,1
Québec ¹	160	127,5
Montréal ²	247	131,8
Estrie et Montérégie	72	9,4
Outaouais	31	4,8
Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec	98	8,3
Total	840	306,9

1. Cet élément inclut les directions immobilières suivantes : Centre-Ville de Québec, Sud de Québec et Nord de Québec.

2. Cet élément inclut les directions immobilières suivantes : Centre-Ville de Montréal, Sud et Est de Montréal et Nord de Montréal.

3. La valeur annuelle des baux correspond à leur valeur pendant l'année la plus récente de chaque bail, ce qui implique qu'il peut s'agir d'années différentes pour chacun des baux.

Source : SQI.

19 En avril 2018, le gouvernement a publié ses orientations immobilières dans un document intitulé *La vision immobilière*. Il entend revoir le rôle de la SQI de façon à élargir son mandat et à renforcer sa capacité d'action. Ainsi, la SQI aura un rôle central dans la réalisation de ces orientations. Elle aura entre autres pour mandat :

- de hausser la part des locaux gouvernementaux en propriété ;
- de développer un nouveau concept d'aménagement des lieux de travail et l'implanter dans la superficie globale des projets d'aménagement ;
- de réaliser et réviser annuellement une planification des besoins immobiliers sur un horizon de 10 ans des ministères et organismes gouvernementaux ;
- d'améliorer sa démarche de location pour mieux profiter des occasions du marché.

20 Notre analyse de l'ensemble des baux sous la responsabilité de la SQI nous a permis de recenser 15 baux concernant les entreprises de Marc Bibeau, pour une valeur annuelle de près de 2 millions de dollars, et 11 baux concernant les entreprises de Georges Gantcheff, pour une valeur annuelle de près de 31 millions de dollars.

21 Aux fins de notre audit, nous avons examiné 10 de ces 26 baux ainsi que 9 baux conclus avec d'autres propriétaires d'immeubles. De ces neuf baux, cinq ont été sélectionnés parce qu'ils présentaient des éléments particuliers et quatre, parce qu'ils avaient été conclus récemment, ce qui nous a permis de tracer un portrait plus actuel. Le tableau 2 brosse le portrait des baux recensés et examinés.

Tableau 2 Baux recensés vs baux examinés par propriétaires, selon les régions (2003-2017)

	Baux recensés				Baux examinés					
	Marc Bibeau		Georges Gantcheff		Marc Bibeau		Georges Gantcheff		Autres propriétaires	
	N ^{bre}	Valeur annuelle ¹ (M\$)	N ^{bre}	Valeur annuelle ¹ (M\$)	N ^{bre}	Valeur annuelle ¹ (M\$)	N ^{bre}	Valeur annuelle ¹ (M\$)	N ^{bre}	Valeur annuelle ¹ (M\$)
Québec	–	–	2	12,3	–	–	1	12,0	5	19,1
Montréal et les environs	6	0,6	9	18,4	2	0,3	5	17,8	4	13,2
Estrie et Montérégie	9	1,2	–	–	4	0,9	–	–	–	–
Total	15	1,8	11	30,7	6	1,2	6	29,8	9	32,3
Baux déjà examinés ²	–	–	2	28,2	–	–	2	28,2	–	–
Total ajusté	15	1,8	9	2,5	6	1,2	4	1,6	9	32,3
Proportion de la valeur des baux examinés					66,7%		64,0%			

1. La valeur annuelle des baux correspond à leur valeur pendant l'année la plus récente de chaque bail, ce qui implique qu'il peut s'agir d'années différentes pour chacun des baux.

2. Nous avons exclu les deux baux qui ont été traités dans notre rapport intitulé *Vente d'immeubles – Motion de l'Assemblée nationale (partie 1)*, publié à l'automne 2017.

22 Lorsque la SQI loue des locaux dans des immeubles qui appartiennent à des entreprises du secteur privé, il est requis que ces locaux soient aménagés pour répondre aux besoins des ministères et organismes.

23 Pour répondre à la demande de l'Assemblée nationale, nous avons recensé les contrats que la SQI a conclus pour des travaux de construction, y compris les travaux d'aménagement, avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff entre 2003 et 2017.

24 Pour vérifier des façons de faire récentes, et ce, sans égard au propriétaire, nous avons également examiné des contrats de même nature conclus avec d'autres propriétaires. La période couverte dans ce cas s'étend d'avril 2015 à juin 2017.

25 Le tableau 3 présente le portrait des contrats de construction recensés.

Tableau 3 Contrats de construction recensés, y compris les travaux d'aménagement, par propriétaires

Type de projet	Marc Bibeau (2003-2017)		Georges Gantcheff ¹ (2003-2017)		Autres propriétaires (2015-2017)	
	N ^{bre}	Valeur (M\$)	N ^{bre}	Valeur (M\$)	N ^{bre}	Valeur (M\$)
Majeur (plus de 5 millions de dollars)	-	-	1	4,7 ²	1	5,7
Standard (de 125 000 dollars à 5 millions de dollars)	3	1,6	17	5,5	57	30,1
Mineur (moins de 125 000 dollars)	45	0,5	210	1,9	1 220	6,9
Total	48	2,1	228	12,1	1 278	42,7
Nombre d'immeubles visés	5		5		281	

1. Nous avons exclu les contrats pour lesquels les travaux de réparations majeures (clause 12.1) représentaient plus de 90 % du montant du contrat, puisque ce sujet a été traité dans notre rapport intitulé *Vente d'immeubles – Motion de l'Assemblée nationale (partie 1)*, publié à l'automne 2017.

2. Ce projet a été considéré comme majeur par la SQI étant donné que l'estimation initiale était de près de 5,5 millions de dollars.

Source : SQI.

26 Parmi les contrats de construction, nous avons sélectionné des contrats conclus pour l'aménagement des locaux loués par la SQI. Nous avons examiné 6 contrats d'aménagement conclus avec des entreprises de Marc Bibeau, 15 avec des entreprises de Georges Gantcheff et 10 avec d'autres propriétaires. Le tableau 4 présente le portrait de ces contrats.

Tableau 4 Contrats d'aménagement examinés, par propriétaires

Type de projet	Marc Bibeau (2003-2017)		Georges Gantcheff (2003-2017)		Autres propriétaires (2015-2017)	
	N ^{bre}	Valeur (M\$)	N ^{bre}	Valeur (M\$)	N ^{bre}	Valeur (M\$)
Majeur (plus de 5 millions de dollars)	–	–	1	4,7 ¹	–	–
Standard (de 125 000 dollars à 5 millions de dollars)	3	1,6	11	4,0	10	5,7
Mineur (moins de 125 000 dollars)	3	0,1	3	0,2	–	–
Total	6	1,7	15	8,9	10	5,7
Proportion de la valeur des contrats examinés	81,0%		73,6%		13,3%	

1. Ce projet a été considéré comme majeur par la SQI étant donné que l'estimation initiale était de près de 5,5 millions de dollars.

Source : SQI.

Entités publiques non assujetties à la Société québécoise des infrastructures

27 Comme nous l'avons mentionné précédemment, les organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation, de même que certaines sociétés d'État ne sont pas tenus de faire affaire avec la SQI pour satisfaire leurs besoins de locaux. Ces organismes peuvent décider de gérer leurs baux de façon autonome.

28 L'importance de l'activité de location varie beaucoup d'une entité à une autre. De plus, comme ces entités œuvrent dans des secteurs d'activité différents, leurs besoins et leurs objectifs de location peuvent varier de façon importante. Ainsi, alors que la Société des alcools du Québec (SAQ) conclut des baux sur une base régulière, d'autres signent des baux beaucoup moins fréquemment, en fonction de besoins ponctuels.

29 On constate aussi des différences dans la réglementation à respecter pour la gestion de leurs locaux. Par exemple, le ministère de la Santé et des Services sociaux a établi un cadre réglementaire s'appliquant aux organismes sous sa juridiction. Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur a également élaboré des règles budgétaires encadrant la location de locaux pour les cégeps et les commissions scolaires. Les annexes 4 et 5 présentent des extraits de cette réglementation gouvernementale. Quant aux sociétés d'État, celles-ci jouissent d'une plus grande autonomie dans la gestion de leurs baux. À cet effet, la SAQ et la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) ont élaboré des règles administratives spécifiques pour la gestion de leurs baux, alors que la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) applique sa politique sur la gestion des contrats, qui contient des dispositions sur l'exploitation des locaux pour lesquels elle signe des baux.

Les 60 sociétés d'État sont celles définies en vertu de l'article 4.1 de la *Loi sur le ministère des Finances*, en date de juin 2017.

30 On trouve 167 organismes issus des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, ainsi que **60 sociétés d'État**. Nous avons contacté 72 de ces entités, qui nous ont fait parvenir la liste de leurs baux actifs pour la période de 2003 à 2017. Nous avons ainsi recensé près de 1 800 baux, pour une valeur de loyer annuelle approximative de plus de 280 millions de dollars.

31 De ces 1 800 baux, nous en avons identifié 26¹ ayant été conclus avec des entreprises appartenant à Marc Bibeau ou à Georges Gantcheff, pour une valeur annuelle de 11,6 millions de dollars. Les tableaux 5 et 6 présentent le portrait de ces baux.

Tableau 5 Baux conclus avec des entreprises de Marc Bibeau (2003-2017)

	Baux recensés		Baux examinés	
	Nombre	Valeur annuelle ¹ (M\$)	Nombre	Valeur annuelle ¹ (M\$)
Réseau de l'éducation	3	2,0	3	2,0
Réseau de la santé et des services sociaux	4	1,8	2	1,2
Sociétés d'État	6	1,5	3	0,7
Total	13	5,3	8	3,9
Proportion de la valeur des baux examinés				73,6 %

1. La valeur annuelle des baux correspond à leur valeur pendant l'année la plus récente de chaque bail, ce qui implique qu'il peut s'agir d'années différentes pour chacun des baux.

1. Les kiosques de Loto-Québec qui se trouvent dans les immeubles de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff ne sont pas inclus dans ce recensement, compte tenu de leur importance financière relativement faible.

Tableau 6 Baux conclus avec des entreprises de Georges Gantcheff (2003-2017)

	Baux recensés		Baux examinés	
	Nombre	Valeur annuelle ¹ (M\$)	Nombre	Valeur annuelle ¹ (M\$)
Réseau de l'éducation	2	0,8	2	0,8
Réseau de la santé et des services sociaux	7	3,8	2	2,9
Sociétés d'État	4	1,7	3	1,6
Total	13	6,3	7	5,3
Proportion de la valeur des baux examinés				84,1 %

1. La valeur annuelle des baux correspond à leur valeur pendant l'année la plus récente de chaque bail, ce qui implique qu'il peut s'agir d'années différentes pour chacun des baux.

32 Outre les baux conclus avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff, nous avons retenu un bail conclu avec un autre propriétaire. Il s'agit d'un bail que la CNESST² (Commission de la santé et la sécurité du travail à l'époque) a conclu pour un immeuble situé au 1199 rue De Bleury à Montréal. Ce bail a été porté à notre attention parce qu'il comportait des caractéristiques particulières. Il sera traité de façon distincte.

33 Nous avons aussi demandé aux entités qui avaient conclu des baux avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff de nous fournir la liste de tous les travaux d'aménagement réalisés dans les locaux en question pour la période de 2008 à 2017. Pour ce qui est des travaux d'aménagement initiaux, nous les avons examinés en même temps que les baux, puisqu'ils concernaient essentiellement la préparation des locaux pour l'arrivée du locataire dans l'immeuble. Les autres travaux réalisés durant la période du bail n'ont pas été examinés, compte tenu de leur importance financière relativement faible.

2. Le 1^{er} janvier 2016, la Commission des normes du travail, la Commission de l'équité salariale et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) se sont regroupées pour former la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST).

2 Résultats de l'audit

34 Pour donner suite aux deux motions adoptées par l'Assemblée nationale, nous avons principalement concentré nos efforts sur les baux et les contrats d'aménagement impliquant des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff.

35 Au cours de nos travaux, nous avons recensé des pratiques gouvernementales qui nécessitent d'être revues et améliorées afin que les entités du secteur public développent et maintiennent leur pouvoir de négociation avec leurs partenaires du secteur privé de façon à conclure les ententes les plus économiques.

36 Il est à noter que nous ne pouvons conclure que les pratiques observées sont spécifiques aux baux et aux contrats d'aménagement conclus avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff. D'ailleurs, nous avons identifié des lacunes de même nature dans d'autres baux. À l'inverse, étant donné que nos travaux ont principalement porté sur les baux et les contrats d'aménagement conclus avec des entreprises de ces deux personnes ainsi que sur certains baux jugés à risque, nos conclusions ne peuvent être extrapolées à l'ensemble des transactions effectuées par la SQI ou par les entités publiques non assujetties à la SQI.

37 Comme nous l'avons expliqué précédemment, la gestion des baux et des contrats d'aménagement suit un processus différent selon que les entités sont assujetties ou non à la SQI. C'est pourquoi nos travaux se sont articulés autour de deux axes. Dans un premier temps, nous traitons des baux et des contrats d'aménagement gérés par la SQI au bénéfice des ministères et organismes qui lui sont assujettis. Dans un deuxième temps, nous abordons la situation des entités qui peuvent contracter un bail directement avec le propriétaire d'un immeuble ou son représentant.

2.1 Baux et contrats d'aménagement sous la responsabilité de la Société québécoise des infrastructures

38 En ce qui concerne les baux sous la responsabilité de la SQI, nous présentons nos travaux d'audit en trois volets. D'abord, nous traitons des baux signés entre 2003 et 2017, soit pendant la période faisant l'objet des motions et plus récemment. Ensuite, nous présentons de façon distincte les renouvellements anticipés de trois baux d'importance effectués au cours des années 2004 à 2006. Finalement, nous traitons des contrats d'aménagement rattachés aux baux, pour la période de 2003 à 2017.

39 Dans le cadre de sa gestion des baux et des contrats d'aménagement, la SQI n'applique pas toujours ses règles de régie interne et les saines pratiques de gestion. Elle n'a pas l'assurance qu'elle obtient les meilleures conditions pour les locations et les travaux d'aménagement.

Gestion des baux de 2003 à 2017

40 Plusieurs possibilités s'offrent à la SQI pour loger les ministères et organismes. Elle doit donc analyser les possibilités et faire le meilleur choix en fonction des besoins des ministères et des organismes. Pour ce faire, elle applique les principales étapes prévues dans ses politiques et procédures décrites ci-dessous.

Étape	Description
Analyse de la demande	L'analyse de la demande consiste à prendre connaissance du besoin du ministère ou de l'organisme. Il peut s'agir entre autres d'un nouveau besoin, d'un agrandissement ou du renouvellement d'un bail.
Analyse des solutions possibles	Le conseiller immobilier doit déterminer les différentes solutions possibles et les analyser. L'analyse des solutions doit tenir compte : <ul style="list-style-type: none">▪ de la disponibilité de locaux et de la possibilité d'utiliser un bail déjà en cours ;▪ des besoins du ministère ou de l'organisme ;▪ de l'échéancier ;▪ de l'analyse financière, soit du coût des loyers potentiels en fonction du marché et de celui de l'aménagement.
Choix de la solution	Le choix de la solution dépendra de la disponibilité de locaux dans les immeubles qui appartiennent à la SQI ou dans ceux qu'elle loue déjà. La SQI peut exercer une option de renouvellement présente au bail, procéder au renouvellement d'un bail existant ou conclure un nouveau bail. Elle peut négocier de gré à gré ou procéder par appel d'offres selon ses règles et politiques.

41 Nous traitons dans cette section des 16 baux présentés à l'annexe 2. Cela nous a permis d'analyser 4 baux initiaux, 10 levées d'une option de renouvellement au bail et 5 renouvellements d'un bail, ce qui a constitué 19 dossiers d'analyse.

Analyse des solutions possibles

42 La SQI a la responsabilité de rechercher la solution gouvernementale répondant aux besoins des ministères et organismes, et ce, au meilleur prix possible, tout en s'assurant de l'utilisation optimale de son parc immobilier.

43 En tant que spécialiste de la gestion et de la location d'immeubles, elle doit remplir un rôle-conseil auprès des entités pour bien définir leurs besoins et faire preuve de l'influence nécessaire afin que la meilleure option, d'un point de vue gouvernemental, soit retenue.

44 Les options pour loger les ministères et organismes ne sont pas toujours bien évaluées avant la prise de décision. Les ententes de location de la SQI favorisent les demandes des ministères et organismes. En fait, il lui est difficile de leur imposer la meilleure solution d'un point de vue gouvernemental.

45 Que ce soit lors d'un renouvellement ou lorsqu'il y a une option de renouvellement au bail, la SQI renouvelle ses baux dans 99 % des cas, comme mentionné dans un rapport interne. Du point de vue de l'entité, cette position peut aisément se comprendre. En effet, en plus des conséquences logistiques associées à un déménagement, les entités doivent assumer à même leur budget des coûts importants à court terme pour le déménagement et l'aménagement des locaux, ce qui n'est généralement pas le cas si elles demeurent au même endroit.

46 Du point de vue gouvernemental, cependant, la situation peut être bien différente. En effet, la SQI peut avoir des locaux libres à sa disposition dans les immeubles qu'elle possède ou encore des locaux inoccupés parmi les locaux qu'elle loue. De plus, en renouvelant quasi automatiquement ses baux, la SQI perd du pouvoir de négociation auprès des propriétaires.

47 Il est important que les interventions de la SQI de même que ses analyses orientent les ministères et organismes vers la solution optimale pour le gouvernement. Considérant la volonté clairement exprimée par le gouvernement de repenser complètement l'organisation du travail et l'aménagement des locaux dans la fonction publique, cela sera d'autant plus important dans les années à venir.

Analyse des options

48 Actuellement, si le ministère ou l'organisme se déclare satisfait des locaux qu'il occupe, une analyse très sommaire est généralement effectuée pour justifier la levée de l'option de renouvellement.

49 Nous avons retracé des situations où les besoins ne sont pas suffisamment analysés. Par exemple, dans deux dossiers, le bail se renouvelle d'année en année, depuis cinq ans, sans véritable remise en question des besoins et sans considération des autres solutions possibles. Nous avons constaté qu'une entité ne donne pas suite aux requêtes de la SQI pour rediscuter de ses besoins ou les confirmer. Dans un de ces dossiers, le conseiller immobilier de la SQI a clairement indiqué ne pas être d'accord avec le choix de l'entité sans que cette dernière modifie son choix. En fait, la SQI n'a pas poussé l'analyse des solutions plus loin lorsque l'entité a manifesté son désir de ne pas déménager.

50 Pour quatre autres dossiers, la SQI ne considère pas toutes les options possibles. Plusieurs solutions ont été écartées d'emblée ou n'ont pas été analysées. Voici quelques exemples pour lesquels il est difficile de démontrer que la meilleure solution immobilière a été retenue :

- Pour deux dossiers (380, rue Saint-Antoine et 710, place D'Youville), il n'y a aucune indication que la SQI ait analysé son parc immobilier ou ses locaux vacants lorsqu'elle a déterminé les solutions locatives possibles.
- Pour le bail du 710, place D'Youville, l'entité n'a pas retenu la proposition de la SQI pour réduire l'espace qu'elle occupait. Il n'y a rien au dossier qui démontre les démarches menées auprès de l'entité pour discuter de ses besoins et des solutions possibles.
- Dans le cas de deux baux (avec d'autres propriétaires que des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff), où plusieurs entités sont incluses dans un même bail, la SQI n'a pas analysé la possibilité de faire des baux distincts pour chaque entité afin de faciliter la recherche de nouveaux locaux.

Analyse financière

51 L'analyse financière faite par la SQI est très sommaire, parfois même inexistante. Il est donc difficile de démontrer que la meilleure solution immobilière a été retenue sur ce plan. De plus, l'information sur laquelle est basée l'analyse financière n'est pas toujours complète ou à jour. Seulement 3 dossiers parmi ceux que nous avons examinés contiennent une analyse financière suffisante. Le tableau 7 présente le portrait du niveau d'analyse financière des solutions possibles dans ces dossiers.

Tableau 7 Analyses financières des solutions possibles, par propriétaires

	Inexistante	Sommaire	Suffisante	Total ¹
Marc Bibeau	3	3	1	7
Georges Gantcheff	1	1	1	3
Autres propriétaires	1	5	1	7
Total	5	9	3	17

1. Les deux baux qui ont fait l'objet d'un appel d'offres ne sont pas inclus.

52 À titre d'exemple, pour le bail du 500, place d'Armes à Montréal, couvrant la période de 2013 à 2018, l'analyse financière ne comprend pas tous les coûts d'aménagement. Alors que le local choisi correspondait déjà aux besoins de l'entité et ne devait pas faire l'objet de travaux d'aménagement, des frais d'environ 150 000 dollars ont été déboursés en plus d'un montant de 50 000 dollars qui a été inclus dans le taux de base du loyer. En considérant ces coûts, l'option choisie n'était pas la meilleure parmi les cinq choix proposés. Il est à noter que ce bail a été conclu de gré à gré en raison de l'urgence de la situation, alors que l'entité emménagera pourtant six mois plus tard que prévu dans les locaux.

Appel à la concurrence

53 Les baux ne sont pas des contrats assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Cependant, du point de vue de la saine gestion des fonds publics, il est essentiel que la SQI se donne tous les moyens nécessaires pour maximiser son pouvoir de négociation auprès des entreprises privées, étant donné que la conclusion de baux engage des montants importants pour une longue période.

54 D'ailleurs, la SQI indique dans sa directive sur les dispositions contractuelles en gestion de locaux qu'elle privilégie l'appel à la concurrence dans tous les cas de location. Elle y mentionne qu'afin de favoriser la concurrence dans sa recherche de locaux, elle s'assure, dans la mesure du possible, de déterminer un périmètre de recherche qui favorise le plus grand nombre de soumissionnaires possible. Elle prévoit également qu'un contrat de location d'immeuble conclu autrement qu'à la suite d'un appel d'offres requiert, sauf exception, l'autorisation du dirigeant de la SQI.

55 La SQI ne fait pas suffisamment appel à la concurrence afin de maximiser son pouvoir de négociation et ainsi favoriser l'obtention des meilleurs prix possibles.

56 Un rapport produit en 2016 au bénéfice de la SQI indique que 95 % des transactions de location dans le secteur public se font de gré à gré et que le taux de renouvellement des baux y frôle le 100 % alors que la moyenne sur le marché se situe aux alentours de 75 %.

57 Parmi les neuf dossiers où soit un nouveau bail devait être signé, soit de nouveaux besoins d'espace devaient être comblés, seulement deux baux ont fait l'objet d'un appel d'offres. Le manque de temps et le refus de l'entité d'aller en appel d'offres sont parmi les raisons invoquées pour se soustraire du processus. Dans la vision immobilière du gouvernement publiée en avril 2018, la SQI a pour mandat entre autres d'améliorer sa démarche de location en sollicitant plus régulièrement le marché.

58 En ce qui concerne les deux appels d'offres ayant été menés, nous sommes d'avis que l'appel d'offres pour un des baux du 3225, rue Cusson à Saint-Hyacinthe n'a pas vraiment favorisé la concurrence pour les raisons suivantes :

- Une négociation de gré à gré avait débuté avec le propriétaire de l'immeuble et était suffisamment avancée pour qu'une proposition de location ait été préparée pour autorisation par le conseil d'administration de la SQL.
- La SQL a finalement décidé de procéder par appel d'offres public, mais pour répondre au besoin de l'entité, le périmètre indiqué dans l'appel d'offres était restreint et on demandait que les locaux soient aménagés sur un seul étage. Pourtant, lors de la négociation de gré à gré une possibilité d'aménagement sur deux étages avait été envisagée.
- Il n'y a eu qu'une seule soumission, soit celle du propriétaire avec qui la SQL avait commencé la négociation de gré à gré. Il proposait un loyer inférieur à celui qu'il offrait dans l'entente de gré à gré. Par contre, sa soumission incluait des travaux d'aménagement de 570 000 dollars, soit le montant maximal mentionné dans l'appel d'offres. Il n'y a pas de traces de discussions à propos des travaux d'aménagement lors de la négociation de gré à gré, ce qui ne nous a pas permis de bien comparer les deux offres du propriétaire et de confirmer si la SQL a obtenu un meilleur prix en allant en appel d'offres.
- La SQL a accepté la proposition en alléguant qu'il était trop tard pour lancer un nouvel appel d'offres. Elle aurait pu éviter les délais serrés en planifiant l'appel d'offres avant l'expiration du bail. D'ailleurs, une démarche d'appel d'offres avait été approuvée plus de cinq ans auparavant pour ce dossier, mais avait été annulée.

59 Des sept baux qui n'ont pas fait l'objet d'un appel d'offres, un a été conclu avec une entreprise de Marc Bibeau, deux avec une entreprise de Georges Gantcheff et quatre avec d'autres propriétaires.

60 Pour le deuxième bail du 3225, rue Cusson à Saint-Hyacinthe (2010-2015), le fait de ne pas aller en appel d'offres n'a pas permis à la SQL de s'assurer d'obtenir les meilleures conditions possibles.

61 Ainsi, le besoin initial de l'entité était de réaménager ses locaux, puis elle a revu ses besoins et a demandé une superficie supplémentaire. Étant donné qu'il n'était pas possible de lui offrir plus d'espace dans les locaux qu'elle occupait, elle a opté pour un déménagement.

62 À l'origine, la SQL avait privilégié la négociation d'une entente de gré à gré avec le propriétaire pour obtenir de l'espace additionnel dans le même édifice. Le propriétaire avait proposé de nouveaux locaux dans une tour à construire sur l'immeuble, dont la date de livraison était initialement prévue pour le mois d'août 2009.

63 Pendant les négociations de gré à gré de ce bail, le propriétaire n'était pas en mesure de garantir la date de livraison des locaux. La SQI, en accord avec l'entité, a alors décidé d'aller en appel d'offres afin d'avoir l'assurance d'obtenir des locaux pour novembre 2009. Un représentant de l'entreprise propriétaire est intervenu auprès de la SQI. L'appel d'offres a été mis en attente jusqu'à nouvel ordre. Une nouvelle proposition a été déposée avant que l'appel d'offres soit publié.

64 Une entente a finalement été conclue de gré à gré sur la base de cette nouvelle proposition, qui prévoyait la livraison des locaux le 1^{er} mars 2010. Cependant, la date prévue a été repoussée à quelques reprises. Les locaux ont finalement été livrés en novembre 2010, soit un an plus tard que la date désirée à l'origine. La SQI s'est donc privée de l'appel d'offres pour solliciter la concurrence, sans pour autant obtenir les locaux dans les délais souhaités.

Analyse de marché

65 Dans les dossiers examinés, seulement six analyses de marché ont été effectuées adéquatement pour évaluer le caractère raisonnable du taux des loyers des baux à être signés. Le tableau 8 présente les résultats détaillés.

Tableau 8 Analyses de marché, par propriétaires

	Inexistante	Sommaire	Adéquate	Total
Marc Bibeau	3	5	0	8
Georges Gantcheff	2	0	2	4
Autres propriétaires	3	0	4	7
Total	8	5	6	19

66 Comme le montre le tableau 8, huit dossiers ne contiennent aucune analyse de marché, alors que cinq contiennent une analyse très sommaire. En fait, l'analyse a parfois consisté à comparer un loyer par mètre carré à ceux d'autres baux conclus par la SQI, et même, dans certains cas, elle s'est limitée à comparer les taux avec ceux d'autres baux qu'elle avait conclus avec le même bailleur. Comme il y a peu de concurrence dans certains marchés, dont ceux de Joliette et de Saint-Hyacinthe, l'analyse de marché représente un défi.

67 Selon un rapport d'analyse produit en mars 2017 pour le compte de la SQI, les taux de loyer de 88 % de ses baux se situent au-dessous du taux du marché. Voici les résultats de cette étude concernant les 16 baux que nous avons examinés.

11 baux	<ul style="list-style-type: none">■ Taux du loyer au-dessous du taux du marché■ Pour deux baux : plus de 15% au-dessous du taux du marché
5 baux	<ul style="list-style-type: none">■ Taux du loyer au-dessus du taux du marché■ Pour quatre baux : plus de 15% au-dessus du taux du marché

Frais d'exploitation

68 Le loyer du bail usuel de la SQI comprend trois éléments, soit le loyer de base, le coût des taxes (municipales et scolaires) et les frais d'exploitation.

69 Les frais d'exploitation sont les dépenses encourues par le propriétaire pour l'énergie, les contrats de service, les primes d'assurance, les frais de gestion, la surveillance, l'entretien et les réparations mineures de l'immeuble et des lieux loués. En assumant une juste part des frais d'exploitation, la SQI s'assure que les locataires profitent d'un confort adéquat et que des sommes sont investies pour l'entretien de l'immeuble.

70 Tout comme pour le loyer de base, la SQI négocie le coût des frais d'exploitation. Ce coût est habituellement indexé annuellement selon l'indice des prix à la consommation et l'indice des prix de l'énergie, publiés par Statistique Canada. Le bail peut inclure une clause qui permet l'ajustement périodique de ces frais tous les cinq ans en fonction des frais réellement encourus par le propriétaire, clause habituellement présente dans les baux d'une durée de plus de cinq ans.

71 Le taux du loyer attribuable aux frais d'exploitation ne fait pas l'objet d'un contrôle suffisant de la part de la SQI. Celle-ci ne compare pas sur une base régulière les frais qu'elle assume par rapport aux frais réels du locateur afin de s'assurer de la pertinence du montant payé.

72 Parmi les 19 dossiers, 14 ont, dans leur bail, une clause d'ajustement selon l'indice des prix à la consommation, pour laquelle aucune réévaluation n'est prévue au bail. Pour ces baux, le coût des frais d'exploitation inclus dans le loyer n'est ainsi jamais comparé avec le coût réel des frais, et ce, même s'il s'agit d'un édifice récemment construit pour lequel les frais sont inconnus à la signature du bail.

73 Il peut être compréhensible de ne pas prévoir une telle révision lorsqu'un bail a une durée limitée, par exemple cinq ans, et qu'une évaluation a été faite lors de la négociation. En effet, les frais d'exploitation subissent rarement des modifications très importantes dans un court laps de temps. Toutefois, pour des baux s'étendant sur une plus longue période, la situation peut être différente. Par exemple, au 5199, rue Sherbrooke Est à Montréal, un bail de 10 ans (2007-2017) a été renouvelé pour une période additionnelle de 10 ans (2017-2027) avec une option de renouvellement de 5 ans, sans qu'aucune clause concernant l'ajustement des frais d'exploitation aux frais réels soit prévue ni qu'aucune vérification des frais réels ait été effectuée au moment du renouvellement du bail ou avant.

74 Par ailleurs, nous avons pu remarquer également qu'au 3225, rue Cusson à Saint-Hyacinthe, le taux du loyer attribuable aux frais d'exploitation varie d'un bail à l'autre, et ce, à l'intérieur du même immeuble.

75 Le bail du 710, place D'Youville à Québec comprenait initialement une clause d'ajustement au réel qui a été éliminée au fil des années. Lors du renouvellement du bail pour une période de 15 ans, la SQI a laissé tomber l'ajustement des frais d'exploitation tous les 5 ans à partir d'états financiers préparés selon les principes comptables reconnus, alors qu'il était prévu au bail précédent (bail de 15 ans avec une option de renouvellement de 5 ans). Il aurait été à l'avantage de la SQI de maintenir la clause, considérant que le propriétaire a effectué des travaux importants, notamment sur le revêtement extérieur et la toiture, ce qui pouvait diminuer les coûts énergétiques.

76 Même lorsqu'une telle clause est présente dans les baux, la SQI ne l'applique pas de façon adéquate. Ainsi, pour trois des cinq baux audités ayant ou ayant déjà eu une clause d'ajustement au réel, ces frais n'ont pas toujours été vérifiés par la SQI. Pour un de ces baux (35, rue de Port-Royal à Montréal), bien que la clause au bail stipule que le propriétaire doit fournir les états financiers, la SQI a décidé de ne pas contacter le propriétaire et de ne pas faire la vérification des frais pour 2016, alors que la vérification avait été faite pour l'année 2011.

Autorisation du conseil d'administration

77 Le document *Directive sur les dispositions contractuelles en gestion des espaces* encadre notamment les contrats de location d'immeubles. Selon cette directive, les contrats de location d'immeubles doivent être autorisés par le conseil d'administration lorsque le loyer cumulatif total excède 5 millions de dollars ou que le loyer annuel excède 2 millions.

78 La SQI n'a pas toujours obtenu l'autorisation requise de son conseil d'administration pour conclure des baux dont la valeur dépassait les limites établies, notamment parce qu'elle ne considère pas la valeur des options de renouvellement dans le calcul de la valeur totale d'un bail.

79 Cinq dossiers ont retenu notre attention à ce sujet. Pour un des baux du 500, place d'Armes à Montréal, aucune demande d'autorisation n'a été faite au conseil d'administration, comme il était prévu à la directive. La SQI a considéré le bail comme une expansion de l'espace occupé qui permettait la négociation de gré à gré sans l'autorisation du conseil d'administration. Dans les faits, il s'agissait d'un nouveau bail pour lequel l'autorisation était requise parce que c'était un nouveau locataire.

80 Dans deux autres dossiers, la levée de l'option de renouvellement n'a pas fait l'objet d'une nouvelle autorisation du conseil d'administration, alors que la valeur des loyers de l'option dépassait les balises établies. La SQI considère que l'option est autorisée lors de l'approbation du bail initial, et ce, peu importe la valeur de celle-ci. Or, la valeur de l'option n'est pas ajoutée au montant du loyer pour déterminer si l'autorisation du conseil d'administration est requise ou non.

81 Par exemple, lors du renouvellement du bail du 1055, René-Lévesque Est à Montréal, le dossier n'a pas eu à être approuvé par le conseil d'administration parce que la valeur de l'option de renouvellement (4,3 millions de dollars) n'a pas été ajoutée au montant du loyer (4,1 millions de dollars). En excluant la valeur de l'option de renouvellement, la valeur du bail était sous le seuil de 5 millions de dollars.

82 Étant donné que la SQI renouvelle presque la totalité de ses baux, nous considérons opportun qu'elle additionne la valeur de l'option de renouvellement à celle du loyer lors de l'analyse d'un dossier. Comme l'option constitue un nouvel engagement, celui-ci devrait également être autorisé par le conseil d'administration si sa valeur est supérieure aux balises établies dans la directive de la SQI. Cela nous semble d'autant plus important que les baux sont des engagements à long terme et que le marché tout comme l'état du parc immobilier de la SQI peuvent grandement évoluer au fil du temps.

83 Nous avons décelé une autre situation problématique pour le 710, place D'Youville à Québec. En effet, le renouvellement de ce bail pour la période de 2011 à 2025 a été autorisé par le conseil, comme requis par la directive, et ce, en décembre 2008. Par contre, lors de la signature de ce bail en 2011, un avenant au bail a aussi été signé sans que le conseil en ait été informé.

84 Cet avenant faisait en sorte de hausser le taux du loyer de base si les travaux prévus n'étaient pas terminés avant l'entrée en vigueur du bail. Sans cet avenant, le taux de l'ancien bail devait s'appliquer si les travaux n'étaient pas terminés. Comme les travaux accusaient du retard, la SQI a dû déboursier près de 150 000 dollars en loyer supplémentaire à cause de cet avenant.

85 De plus, lors de l'entente pour le renouvellement de ce bail, la SQI s'est engagée auprès du propriétaire à exercer l'option de renouvellement pour le 1005, chemin Sainte-Foy pour la période de 2014 à 2019. Cette information n'a pas été transmise au conseil d'administration et aucune **orientation immobilière** n'a été remplie et autorisée à ce sujet. L'immeuble en question faisait l'objet de plusieurs plaintes de la part des locataires quant à son entretien et à son état, mais cela n'a pas empêché le renouvellement du bail. Une lettre du 6 octobre 2015 vient confirmer que ce bail ne sera pas renouvelé à son expiration le 30 juin 2019.

L'orientation immobilière est un document d'approbation. Il permet, entre autres, au conseiller immobilier d'agir au nom de la Société. Cette approbation est requise avant la réalisation d'une transaction.

Renouvellements anticipés de trois baux de 2004 à 2006

86 Nous présentons dans cette section les renouvellements anticipés de trois baux d'importance effectués au cours des années 2004 à 2006. Ce sont les renouvellements des baux du 200, chemin Sainte-Foy, du 800, place D'Youville et du 900, place D'Youville à Québec.

87 Ces baux, qui n'ont pas été conclus avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff, ont été renouvelés hors du cours normal des activités de la SQI, qui s'appelait à l'époque la Société immobilière du Québec, ci-après appelée la Société. Ces dossiers ont été traités directement par les dirigeants qui étaient en poste depuis peu à ce moment. Nous présentons à l'annexe 6 la liste des présidents-directeurs généraux et des vice-présidents responsables de la gestion des baux qui ont été en fonction à la Société depuis 1999.

88 Voici l'information concernant le renouvellement de ces trois baux.

	800, place D'Youville	900, place D'Youville	200, chemin Sainte-Foy
Baux précédents			
Période	Novembre 1990 à octobre 2007	Bail 1 – Novembre 2000 à juin 2011 Bail 2 – Juillet 2001 à juin 2006	Mai 2005 à avril 2015
Durée	17 ans	10 ans	10 ans
Option de renouvellement	s. o.	Bail 1 – s. o. Bail 2 – Exercée (2006-2011)	5 ans (2015-2020)
Limite du préavis de renouvellement	Octobre 2005	Juin 2009 (bail 1) Juin 2010 (bail 2)	Avril 2013
Nouvelle entente	Octobre 2004	Mai 2006	Mai 2006
Nouveaux baux			
Période	Novembre 2004 à octobre 2021	Juillet 2011 à juin 2026 (amalgame des deux baux)	Prolongement du bail précédent de mai 2015 à avril 2030
Durée	17 ans	15 ans	15 ans (durée totale de 25 ans)
Option de renouvellement et préavis	5 ans et préavis de 24 mois	s. o.	s. o.
Loyer cumulatif total estimé	72,6 millions	25,2 millions	91,1 millions
Loyer annuel au 31 mars 2017 ¹	4,7 millions	2,0 millions	7,3 millions

1. Les montants varient dans le temps notamment en fonction des expansions, de l'indexation des frais d'exploitation, des rétrocessions et de l'ajustement des loyers de base.

⁸⁹ Lors des renouvellements des trois baux, il y avait des procédures pour encadrer la planification et la réalisation d'une solution immobilière.

⁹⁰ Les procédures consistaient notamment à bien définir le travail à effectuer, à déterminer les experts de la Société devant intervenir et finalement à permettre un suivi et un contrôle adéquats de la démarche de renouvellement des baux.

91 Les renouvellements anticipés de trois baux d'importance entre 2004 et 2006 n'ont pas suivi les procédures habituelles, ce qui a mené à la conclusion d'ententes désavantageuses pour le gouvernement.

92 Parmi les irrégularités constatées, nous avons retenu l'utilisation inadéquate de l'expertise interne, la durée des renouvellements, l'acceptation de clauses au bail défavorables pour la Société, de même qu'une information incomplète fournie aux membres du conseil d'administration.

Expertise interne

93 La Société avait pour pratique de recueillir l'information sur les besoins des ministères et organismes qui occupaient ses locaux dans les préavis exigés au bail.

94 La date limite pour transmettre les préavis pouvait varier de 1 à 36 mois avant la fin du bail, selon l'importance du bail. La Société sondait les entités au moins 4 mois avant la date limite de transmission du préavis.

95 À partir de cette information, elle analysait son parc immobilier en tenant compte des besoins de l'entité et des locaux disponibles, et elle proposait une stratégie à l'entité ainsi qu'aux instances appropriées. L'objectif était de répondre aux besoins des entités, tout en s'assurant de la meilleure solution gouvernementale et de l'utilisation optimale de son parc immobilier. Les instances appropriées de la Société approuvaient ensuite la solution.

96 Les personnes désignées dans les procédures pour effectuer le travail d'analyse étaient principalement le conseiller immobilier et le responsable de la planification. Ces personnes avaient aussi la responsabilité de négocier une entente avantageuse pour la Société et représentative du marché en tenant compte des orientations adoptées.

97 L'expertise interne n'a pas pleinement joué son rôle lors des renouvellements anticipés des trois baux. Les décisions finales ont été prises sans que les spécialistes de la Société aient pu effectuer les analyses appropriées et s'assurer que ces renouvellements étaient bénéfiques pour le gouvernement.

800, place D'Youville

98 En juin 2004, le processus de renouvellement, pour le bail du 800, place D'Youville, qui se terminait en 2007, a débuté par une rencontre entre le président-directeur général de la Société et le représentant du propriétaire de l'immeuble. Cette rencontre a notamment permis de déterminer :

- que des correctifs devaient être apportés afin que l'édifice soit conforme au bail en vigueur et ainsi que le confort des occupants soit assuré ;
- que le renouvellement du bail permettrait un tel investissement ;
- que des conditions pourraient être envisagées à l'égard du renouvellement du bail en cours, soit une réduction de loyer, en échange d'une entente à long terme et d'une expansion des locaux loués dans l'édifice.

99 En août 2004, une proposition de renouvellement a été transmise au président-directeur général de la Société. En septembre, cette proposition a été analysée par la direction immobilière régionale de Québec, qui a fait part des préoccupations suivantes au président-directeur général dans une note de service :

- La durée du bail proposée (23 ans) ne concordait pas avec les pratiques récentes de la Société, soit des baux de 10 ans avec une option de renouvellement de 5 ans. De plus, la durée envisagée enlevait toute flexibilité à la Société.
- Dans la planification quinquennale de la Société, il était prévu de relocaliser les entités qui occupaient cet immeuble à moins d'obtenir un taux concurrentiel.
- La réalisation des travaux de mise aux normes ne pouvait pas justifier un loyer plus élevé que le taux du marché puisque les améliorations proposées (ex. : réfection du hall d'entrée et des espaces communs aux étages) ne faisaient que répondre aux exigences du bail alors en vigueur.

100 Ces réserves s'ajoutaient à celles du vice-président responsable, qui avait indiqué en mars 2003 dans une orientation immobilière qu'à terme il fallait sortir de cet immeuble.

101 En octobre 2004, un nouveau vice-président responsable a pris en charge la suite des négociations. Il a produit une note de service dans laquelle il s'opposait à celle produite par la direction immobilière. De plus, le nouveau vice-président a lui-même communiqué au représentant du propriétaire de l'immeuble les paramètres qui devaient faire partie du renouvellement du bail. La direction immobilière a dès lors été exclue du processus.

102 Finalement, le renouvellement du bail s'est conclu avec la signature du vice-président responsable, après autorisation du conseil d'administration, pour une durée de 17 ans (2004 à 2021), avec une expansion de la superficie de l'espace loué représentant un étage.

200, chemin Sainte-Foy et 900, place D'Youville

103 La Société loue des locaux dans l'immeuble du 200, chemin Sainte-Foy depuis sa construction en 1970. À la fin de 2002, le processus de renouvellement de ce bail s'est enclenché. Le bail, d'une durée de 15 ans, venait à échéance en avril 2005. La figure 1 présente la chronologie des événements.

Figure 1 Chronologie des événements lors du renouvellement des baux

<p align="center">Entente initiale pour le renouvellement du 200, chemin Sainte-Foy Juin 2003</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bail de 10 ans (mai 2005 à avril 2015) ▪ Option de renouvellement de 5 ans (2015-2020) ▪ Engagement du propriétaire à effectuer des travaux de 6 millions de dollars sur le bâtiment <p>La négociation a été menée par le conseiller immobilier responsable de la région de Québec.</p>	
<p align="center">Nouvelle offre pour le 200, chemin Sainte-Foy (non concrétisée) Février 2004</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Levée immédiate de l'option de renouvellement de 5 ans (2015-2020) et réduction du taux de location pendant cette période ▪ Ajout d'une nouvelle option de renouvellement de 5 ans (2020-2025) <p>Selon le président-directeur général, ces nouvelles conditions faciliteraient l'obtention d'une hypothèque et stabiliseraient les liquidités du propriétaire en vue de l'investissement de 6 millions de dollars en rénovation. Le conseiller immobilier qui avait négocié l'entente initiale a conclu que la proposition n'était pas à l'avantage de la Société.</p>	
<p align="center">Propositions et contre-propositions pour le 200, chemin Sainte-Foy Mars 2004 à mai 2005</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aucune modification au bail <p>Le vice-président responsable était appuyé par l'équipe de la direction immobilière.</p>	
<p align="center">Vente du 200, chemin Sainte-Foy et du 900, place D'Youville Novembre 2005</p> <p>Les deux immeubles ont été acquis en même temps par la même entreprise.</p>	
<p align="center">Nouvelle offre pour les deux baux Mars 2006</p> <p>Le nouveau vice-président responsable a reçu une proposition pour le 200, chemin Sainte-Foy et le 900, place D'Youville. C'est la première fois que les discussions impliquent les deux immeubles en même temps.</p>	
<p align="center">900, place D'Youville</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fusion des deux baux en vigueur jusqu'en 2011 ▪ Prolongation du bail fusionné de 5 ans, soit jusqu'en 2016 	<p align="center">200, chemin Sainte-Foy</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prolongation du bail jusqu'en 2035 ▪ Ajout d'une clause de rétrocession d'espace ▪ Abandon de l'ajustement des frais d'exploitation au réel
<p align="center">Offre acceptée par le conseil d'administration Mai 2006</p> <p>Aucune analyse de l'expertise interne à l'égard des conditions proposées n'a été retracée au dossier. Aucune consultation des organismes locataires à l'égard de leurs besoins futurs n'a été retracée au dossier.</p>	
<p align="center">900, place D'Youville</p> <p>Fusion des deux baux jusqu'en 2011 et prolongation du bail de 15 ans, soit jusqu'en 2026</p>	<p align="center">200, chemin Sainte-Foy</p> <p>Prolongation du bail de 15 ans, soit jusqu'en 2030 (25 ans en considérant le bail initial de 10 ans)</p>

104 Comme mentionné dans la figure 1, la durée des baux des deux immeubles a été conclue pour des périodes respectives de 15 ans (2011 à 2026) et de 25 ans (2005 à 2030). La décision de prolonger la durée du bail du 900, place D'Youville de 15 ans a étonné l'équipe de la direction immobilière, car, selon ces spécialistes, cet immeuble nécessitait d'importants travaux de mise aux normes et aucune exigence à cet effet n'avait été incluse dans le renouvellement du bail.

Durée des renouvellements

105 Les besoins des entités peuvent évoluer au fil du temps en fonction des orientations qu'elles privilégient dans l'organisation des services. Afin d'être en mesure de répondre à ces besoins changeants, la composition du parc immobilier de la Société doit permettre une gestion souple des locaux en propriété et en location.

106 De 2004 à 2006, les baux des trois immeubles ont été prolongés pour de longues périodes contrairement à l'orientation de conclure des baux pour 10 ans.

107 L'orientation de la Société était de contracter des baux de 10 ans avec une option de renouvellement de 5 ans, dans le but d'offrir de la flexibilité à la Société.

108 C'est d'ailleurs sur la base de cette orientation que le bail du 200, chemin Sainte-Foy avait été renouvelé initialement pour une période de 10 ans, soit de mai 2005 à avril 2015. Les spécialistes de la Société préconisaient cette même orientation pour le renouvellement du 800, place D'Youville. Or, au final, les deux baux ont été renouvelés pour 25 et 17 ans respectivement. Ces renouvellements s'éloignaient donc de l'orientation que préconisait la Société à l'époque.

109 En ce qui concerne le 900, place D'Youville, les deux baux de cet immeuble, qui venaient à échéance en juin 2011, ont été fusionnés et renouvelés en 2006, pour une période de 15 ans (2011 à 2026).

Clauses au bail

110 Les trois baux renouvelés comportent des clauses désavantageuses pour le gouvernement, notamment à l'égard de la rétrocession de locaux, du taux de loyer de base et des frais d'exploitation compte tenu de la durée des baux.

Rétrocession

111 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la Société s'est engagée à renouveler ces trois baux pour des périodes allant de 15 à 25 ans. Considérant qu'elle occupait une part importante des immeubles, soit entre 80 % et 100 % de leur superficie, il était important qu'elle profite des clauses de rétrocession avantageuses pour pallier la durée plutôt longue des baux et parce que les organismes auxquels elle loue peuvent lui rétrocéder des locaux avec un préavis de trois mois.

112 Les clauses de rétrocession qui ont été négociées permettent peu de flexibilité, notamment à l'égard du moment ou à l'égard des étages pouvant être rétrocédés. De plus, elles contiennent des pénalités financières importantes.

113 Voici les conditions associées aux clauses de rétrocession pour les trois baux.

Immeuble	Conditions de rétrocession
800, place D'Youville	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 10 ans après le renouvellement, soit à partir du 1^{er} novembre 2014 ▪ Préavis de 12 mois ▪ Par étage complet seulement (maximum de 4 étages) ▪ Du haut vers le bas (en commençant par le 18^e étage, soit le dernier étage occupé par la Société) ▪ Aucune pénalité prévue pour ce bail
200, chemin Sainte-Foy	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seulement entre le 1^{er} mai 2015 et le 30 avril 2017 ▪ Préavis de 24 mois ▪ ½ à 1 étage sur un des trois derniers étages de l'immeuble ▪ Pénalité de 15 mois de loyer payable 30 jours après la date de l'avis de rétrocession (la valeur de la pénalité est évaluée à environ 700 000 dollars)
900, place D'Youville	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seulement entre le 1^{er} juillet 2017 et le 30 juin 2019 ▪ Préavis de 24 mois ▪ ½ à 1 étage sur un des derniers étages de l'immeuble ▪ Pénalité de 15 mois de loyer payable 30 jours après la date de l'avis de rétrocession (la valeur de la pénalité est évaluée à environ 530 000 dollars)

114 Notons que, pour ces trois immeubles, certains des organismes qui y occupaient des locaux les ont quittés au cours des dernières années.

115 Les mouvements d'organismes les plus importants se sont produits au 800, place D'Youville. C'est d'ailleurs au cours des dernières années que le taux d'inoccupation de cet immeuble a été le plus élevé depuis son renouvellement en 2004. Voici ses taux d'inoccupation pour la période d'avril 2013 à avril 2018.

Date ¹	Taux d'inoccupation ²
Avril 2013	3,8 %
Octobre 2014	17,2 %
Juillet 2015	26,5 %
Novembre 2016	32,5 %
Avril 2017	38,1 %
Avril 2018	45,1 %

1. L'information concernant l'inoccupation de l'immeuble n'était pas disponible dans les systèmes d'information pour les années antérieures à 2013.

2. Les taux tiennent compte des superficies de bureaux et d'entrepôts sous bail.

Source : SQI.

116 La Société a rétrocédé au locateur plus de 3 500 mètres carrés de locaux en 2016. Malgré cette rétrocession, le taux d'inoccupation de l'immeuble était de plus de 45 % en avril 2018, pour un coût annuel de 2,1 millions de dollars. Nous estimons le coût des locaux inoccupés pour cet immeuble depuis 2013 à 5,3 millions de dollars. Notons que la Société a encore la possibilité de rétrocéder un étage au 800, place D'Youville.

117 Au 200, chemin Sainte-Foy, des locaux sont disponibles, dont la quasi-totalité d'un étage, depuis août 2016. La Société n'a pas pu rétrocéder cet étage, car il n'est pas visé par la clause de rétrocession. Le taux d'inoccupation de cet immeuble est de 12 %. En fait, le coût de l'inoccupation pour la Société est estimé à 2,2 millions depuis 2013, moment à partir duquel l'information est devenue disponible dans les systèmes d'information. Au 1^{er} avril 2018, le coût annuel des locaux inoccupés était de près de 780 000 dollars. Rappelons que la Société loue la totalité de l'immeuble jusqu'en avril 2030 et que, selon le bail en vigueur, elle n'a plus la possibilité de rétrocéder de locaux au propriétaire.

118 Pour ce qui est du 900, place D'Youville, la Société occupe tous les locaux sous bail. Elle n'a donc pas exercé la clause de rétrocession. Mais il reste encore huit années au bail, et il ne lui est plus possible de rétrocéder des locaux si le besoin en était.

Taux de loyer

119 Les taux de loyer de base pour les trois baux varient pendant la durée du bail. Voici l'évolution de ces taux au fil des ans.

Immeuble	Évolution des taux de loyer de base
800, place D'Youville	<ul style="list-style-type: none"> ■ Baisse de plus de 26 % au renouvellement du bail en 2004 ■ Augmentation de près de 9 % en 2009 ■ Augmentation de près de 6 % en 2015 ■ Taux maintenu jusqu'en 2021
200, chemin Sainte-Foy	<ul style="list-style-type: none"> ■ Maintien du taux négocié pour la période de 2005 à 2020 ■ Augmentation de près de 55 % en 2020 ■ Augmentation de 15 % en 2025
900, place D'Youville	<ul style="list-style-type: none"> ■ Taux de 2006 maintenu jusqu'en 2011 ■ Augmentation de près de 39 % en 2011 ■ Augmentation de plus de 16 % en 2016 ■ Augmentation de plus de 17 % en 2021

120 Selon les analyses effectuées dans le cadre de notre mandat, nos observations sont les suivantes :

- Le loyer de base exigé pour le 800, place D'Youville en 2004 était plus élevé que la valeur du marché de près de 500 000 dollars annuellement. En 2017, le loyer de base pour cet immeuble était encore plus élevé que la valeur du marché de 700 000 dollars. L'écart total entre la valeur du marché et le loyer de base pour la période de novembre 2004 à mars 2017 est estimé à 7 millions de dollars.
- Le renouvellement du 200, chemin Sainte-Foy permet de maintenir le loyer de base au même taux de 2005 à 2020. Ce taux en 2005 était plus élevé que le taux du marché, ce qui représentait une valeur de 90 000 dollars. Nous estimons que l'écart cumulatif entre la valeur du marché et le loyer au bail pour la période de mai 2005 à mars 2017 est de plus de 1,5 million de dollars en faveur de la Société, notamment à cause d'un taux de marché supérieur au taux du loyer payé pour les années 2015 à 2017. Soulignons que le taux du loyer de base va augmenter de façon importante en mai 2020 et qu'il sera suivi d'une autre hausse en 2025.
- En 2011, le loyer de base était plus élevé que la valeur du marché de près de 200 000 dollars pour le 900, place D'Youville. En 2017, le loyer de base pour cet immeuble était de 260 000 dollars plus élevé que la valeur du marché. L'écart entre la valeur du marché et le loyer de base pour la période 2011 à mars 2017 s'élève à 1,5 million de dollars.

Frais d'exploitation

121 Pour les trois baux concernés, voici en détail chacune des clauses des frais d'exploitation.

Immeuble	Traitement des frais d'exploitation
800, place D'Youville	2004 (bail) : <ul style="list-style-type: none">■ indexation annuelle en fonction de l'indice des prix à la consommation et de l'indice des prix de l'énergie■ réduction de 8 % à partir du 1^{er} novembre 2007■ ajustement périodique tous les cinq ans, à partir de 2012, basé sur les frais d'exploitation réels encourus au cours des trois années précédentes, et ce, à partir d'états financiers vérifiés, préparés selon la définition des frais d'exploitation au bail et accompagnés d'une attestation à cet effet (ajustement à la hausse de 15 % au maximum)
200, chemin Sainte-Foy	2005 (bail) : <ul style="list-style-type: none">■ indexation annuelle en fonction de l'indice des prix à la consommation et de l'indice des prix de l'énergie■ ajustement périodique possible tous les cinq ans basé sur les frais d'exploitation réels encourus au cours des trois années précédentes 2006 (avenant) : <ul style="list-style-type: none">■ élimination de l'ajustement périodique possible tous les cinq ans
900, place D'Youville	2006 (avenant) ¹ : <ul style="list-style-type: none">■ indexation annuelle en fonction de l'indice des prix à la consommation et de l'indice des prix de l'énergie, et ce, pour une période de plus de 25 ans

1. Les baux conclus précédemment n'ont pas été analysés étant donné qu'ils ont été signés avant 2003. Toutefois, cette clause était présente dans ces baux.

122 Pour deux des immeubles dont la Société occupe une part importante des locaux, soit le 200, chemin Sainte-Foy occupé à 100 % et le 900, place D'Youville occupé à 84 %, et ce, pour une période de plus de 25 ans, elle ne s'assure pas que le loyer attribuable aux frais d'exploitation reflète les frais réels encourus par les propriétaires.

123 Par ailleurs, en ce qui concerne le 800, place D'Youville, les documents obtenus du locateur pour évaluer les frais d'exploitation ne sont pas conformes à la clause au bail. L'information qu'ils contiennent ne provient pas d'états financiers vérifiés et aucune attestation n'est présente au dossier.

Information transmise au conseil d'administration

124 Selon la directive de la Société, les contrats de location d'immeubles devaient toujours être autorisés par le conseil d'administration lorsque le loyer cumulatif total excédait 5 millions de dollars ou que le loyer annuel dépassait 2 millions.

125 L'information transmise, notamment quant à la nature et à la justification de la demande, doit être complète et pertinente afin que le conseil d'administration puisse prendre des décisions éclairées. Par ailleurs, la demande doit être signée par le responsable du dossier, le vice-président concerné et le président-directeur général de la Société.

126 Le conseil d'administration de la Société n'a pas reçu toute l'information pertinente en temps opportun pour pouvoir prendre des décisions éclairées concernant les renouvellements des trois baux.

800, place D'Youville

127 La demande présentée au conseil d'administration du 27 octobre 2004 pour l'autorisation du renouvellement du bail du 800, place D'Youville reflète fidèlement l'information à l'égard des taux de loyer négociés. Cependant, elle ne mentionne pas clairement l'expansion des locaux qui a été ajoutée au bail. Cette expansion, qui prenait effet quelques mois après l'entrée en vigueur du nouveau bail, représente un étage complet de l'immeuble et un montant annuel additionnel d'environ 250 000 dollars.

128 Un document déposé séance tenante lors de cette rencontre présentait des taux de loyer de baux issus de récentes négociations menées par la Société afin de justifier les taux obtenus pour le renouvellement. Toutefois, cette information ne permettait pas une comparaison juste et représentative avec les taux négociés pour le 800, place D'Youville.

129 D'abord, un des deux immeubles comparés était de classe A, alors que le 800, place D'Youville est considéré comme un immeuble de classe B. Ensuite, le taux de loyer utilisé aux fins de comparaison pour cet immeuble était erroné. Le taux indiqué était surestimé de 10 dollars par mètre carré pour la période de 2006 à 2011.

130 Il faut préciser que la demande au conseil d'administration n'a pas été signée par la personne responsable du dossier, car cette dernière n'était pas d'accord avec les conditions négociées par le vice-président responsable.

200, chemin Sainte-Foy et 900, place D'Youville

131 Une seule demande a été présentée au conseil d'administration en mai 2006 pour le renouvellement des deux baux en titre. En fait, les renouvellements de ces deux baux ont été considérés comme indissociables.

132 L'information incluse dans la demande au conseil d'administration indique les taux négociés et certaines conditions contenues dans ces baux. Toutefois, pour le 200, chemin Sainte-Foy, elle ne fait pas mention de l'abandon de la clause d'ajustement des frais d'exploitation (à la hausse ou à la baisse) tous les cinq ans en fonction des frais réels encourus des trois années précédentes, alors que cet abandon privait la Société d'économies potentielles découlant des travaux faits sur cet immeuble.

133 De plus, dans un des documents déposés séance tenante aux membres du conseil, on mentionne que «la réingénierie de l'État est cependant susceptible de réduire la taille de certains des occupants, et l'ajout au bail d'une clause de rétrocession présente à cet égard un intérêt marqué».

134 Selon les nouvelles conditions du bail, qui ont été négociées par avenant, la Société doit occuper l'immeuble pendant 25 ans et peut uniquement rétrocéder un des trois derniers étages de l'immeuble (soit moins de 7% de la superficie louée), avec une pénalité, et ce, à l'intérieur d'une fenêtre limitée à 24 mois (entre le 1^{er} mai 2015 et le 30 avril 2017) et avec un préavis de 24 mois. Dans les faits, la Société pouvait ne pas renouveler le bail qui couvrait la période de 2005 à 2015 à son échéance. Donc, la clause de rétrocession présentée dans la demande au conseil ne représente pas un avantage parce qu'elle enlève de la flexibilité à la Société.

135 Toujours dans les documents déposés séance tenante, les taux négociés pour les deux immeubles sont comparés avec ceux d'immeubles de catégories supérieures, et on conclut que le taux de loyer de base négocié «apparaît très intéressant», donc inférieur à celui du marché, pour les deux immeubles. Or, si la bonne catégorie d'immeubles avait été utilisée, la conclusion aurait été différente. Pour le 200, chemin Sainte-Foy, on aurait conclu que le taux négocié était celui du marché sans plus et pour le 900, place D'Youville, que le taux était supérieur au taux du marché.

Contrats d'aménagement de 2003 à 2017

136 Dans le but de répondre aux motions de l'Assemblée nationale, notre regard a porté principalement sur des contrats d'aménagement de locaux loués à des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff. Nous avons aussi examiné des contrats de même nature conclus avec d'autres propriétaires. Les contrats d'aménagement concernant les immeubles appartenant à la SQI n'ont pas fait partie de notre audit. Le tableau 9 présente le portrait des contrats d'aménagement que nous avons examinés.

Tableau 9 Contrats d'aménagement examinés, par propriétaires

Type de projet	Marc Bibeau (2003-2017)		Georges Gantcheff ¹ (2003-2017)		Autres propriétaires (2015-2017)	
	N ^{bre}	Valeur (M\$)	N ^{bre}	Valeur (M\$)	N ^{bre}	Valeur (M\$)
Majeur (plus de 5 millions de dollars)	-	-	1	4,7 ²	-	-
Standard (de 125 000 dollars à 5 millions de dollars)	3	1,6	11	4,0	10	5,7
Mineur (moins de 125 000 dollars)	3	0,1	3	0,2	-	-
Total	6	1,7	15	8,9	10	5,7
Proportion de la valeur des contrats examinés		81,0 %		73,6 %		13,3 %

1. Nous avons exclu les contrats pour lesquels les travaux de réparations majeures (clause 12.1) représentaient plus de 90 % du montant du contrat, puisque ce sujet a été traité dans notre rapport intitulé *Vente d'immeubles – Motion de l'Assemblée nationale (partie 1)*, publié à l'automne 2017.

2. Ce projet a été considéré comme majeur par la SQI étant donné que l'estimation initiale était de près de 5,5 millions de dollars.

Source : SQI.

137 Il est important de mentionner que, pour certains des contrats d'aménagement conclus avant le 1^{er} octobre 2008, étant donné le calendrier de conservation des documents, nous n'avons pas eu accès à tous les documents qui auraient pu être pertinents. Par exemple, des estimations et des propositions à l'entité n'ont pas pu être retracées dans certains dossiers.

138 Les contrats d'aménagement découlent des baux que la SQI signe avec des propriétaires d'immeubles du secteur privé. Ils concernent des travaux d'aménagement qui doivent être réalisés dans les locaux loués pour répondre aux besoins du ministère ou de l'organisme logé. Ces besoins sont définis en vue de l'installation de l'entité, mais évoluent aussi au fil de la durée de la location, notamment en fonction de l'agrandissement ou de la réduction de l'espace requis.

139 À titre de gestionnaire de fonds publics, la SQI a la responsabilité d'adopter une démarche qui lui permet d'obtenir le meilleur prix possible pour les travaux d'aménagement. À cet effet, elle s'est dotée de différents outils.

140 Dans son bail type, elle définit entre autres les conditions d'octroi d'un contrat et de réalisation des travaux qu'elle exige des propriétaires. Elle prévoit les trois clauses suivantes au bail type, soit :

- une clause qui lui permet de ne pas être contrainte de conclure un contrat exclusivement avec le propriétaire au prix qu'il aura fixé et de faire affaire directement avec d'autres entrepreneurs si elle le désire ;
- une clause qui prévoit qu'elle peut conclure un contrat d'aménagement de gré à gré avec le propriétaire de l'immeuble en vue de réaliser des travaux d'aménagement, mais qu'elle peut aussi, à défaut d'entente sur le prix, demander des prix à d'autres entrepreneurs que ceux du propriétaire. Cette clause oblige le propriétaire à réaliser les travaux au prix qu'elle choisit. Elle fixe également une majoration maximale de 6 % du coût des travaux payables au propriétaire, incluant ses frais généraux d'administration et une marge de profit ;
- une clause qui prévoit l'application d'une pénalité en cas de retard de livraison des locaux à la suite des travaux d'aménagement, soit deux jours de loyer annuel en compensation d'un jour de retard.

141 La clause prévoyant une pénalité n'est pas systématiquement incluse au bail, contrairement aux deux autres clauses.

142 De plus, pour encadrer l'attribution et la gestion des contrats d'aménagement de locaux loués, la SQI s'est dotée, en 2011, du processus de planification et de réalisation des travaux, qui fait partie de son *Système de management de la qualité*.

143 La façon de faire de la SQI en regard de l'octroi des contrats d'aménagement est généralement la suivante.

Mode de sollicitation	Période	Utilisation
Contrat conclu directement avec le propriétaire de l'immeuble	En cours de bail Renouvellement de bail Nouveau bail	Utilisé pour la plupart des travaux d'aménagement dans des locaux loués
Contrat conclu par appel d'offres public	Nouveau bail	Parfois utilisé lors de la recherche de nouveaux locaux Description des besoins et prix maximum pour les travaux d'aménagement initiaux inclus dans les documents d'appel d'offres

Planification et réalisation des projets liés à des travaux d'aménagement

144 Lorsque la SQI doit réaliser des travaux d'aménagement dans un immeuble qui appartient à des entreprises privées, elle met en œuvre son processus de planification et de réalisation des projets. Les étapes de celui-ci peuvent varier selon la valeur et la complexité des travaux ainsi que le mode de sollicitation retenu pour accorder le contrat.

145 Des étapes clés de la gestion des contrats d'aménagement ne sont pas réalisées ou ne le sont pas au moment opportun, ce qui ne permet pas à la SQI d'avoir l'assurance d'obtenir les aménagements requis à temps et au meilleur prix.

146 Pour 28 des 31 contrats examinés, la SQI n'a pas respecté certaines étapes de son processus ainsi que la chronologie prévue. D'ailleurs, aucun des contrats conclus avec les entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff n'a respecté la façon de faire de la SQI dans son ensemble.

147 Lorsque le processus de la SQI est respecté, on constate qu'elle peut en tirer des bénéfices. Par exemple, pour un contrat d'aménagement dans un immeuble appartenant à un autre propriétaire que Marc Bibeau ou Georges Gantcheff, les pourparlers sur le projet ont débuté en janvier 2015, alors que les baux prenaient fin en octobre et en novembre 2016. En prenant le temps nécessaire pour réaliser les différentes étapes de sa démarche, la SQI a pu négocier le prix initial soumis par le propriétaire et le faire diminuer de 20 %.

148 Par ailleurs, malgré qu'il soit implanté depuis sept ans, le processus de planification et de réalisation des projets de la SQI n'a fait l'objet d'aucune évaluation interne afin de s'assurer qu'il est mis en œuvre de manière adéquate et, le cas échéant, d'y apporter les correctifs appropriés.

149 Les trois étapes principales dans lesquelles nous avons décelé des lacunes sont celles concernant l'estimation du coût des travaux, l'analyse des soumissions, ainsi que l'octroi et le suivi des contrats.

Estimation du coût des travaux

150 L'estimation du coût d'un projet permet de déterminer le budget maximal requis pour la réalisation des travaux d'aménagement et d'obtenir l'autorisation de l'entité. Elle sert également de référence pour apprécier le caractère raisonnable des soumissions reçues. Lorsque l'estimation est révisée à la réception des plans et devis, elle devient un levier de négociation efficace.

151 Pour ces raisons, l'estimation doit être réalisée de manière objective, à l'aide de la méthode la mieux adaptée à chaque projet. En général, les professionnels de la SQI peuvent utiliser trois méthodes.

152 La première méthode consiste à estimer le coût d'un projet à partir d'une modélisation des besoins qualitatifs et quantitatifs de l'entité. La SQI dispose de plusieurs outils et bases de données pour obtenir l'information nécessaire sur les prix et le temps requis pour réaliser les travaux. L'estimation est présentée à l'aide d'un gabarit reconnu, soit Unifomat. Cette méthode donne généralement les résultats les plus justes.

153 La deuxième méthode est basée sur des coûts standards au mètre carré selon le type de pièce. L'estimation obtenue est ensuite peaufinée selon l'information transmise par le chargé de projet, notamment en ce qui concerne les travaux mécaniques et électriques. Ces coûts paramétriques au mètre carré sont ajustés par le responsable de l'estimation et reposent sur différents référentiels reconnus dans le domaine de la construction. Cette méthode d'estimation est moins précise que la première quand elle n'est pas révisée à la réception des plans et devis.

154 La troisième méthode est utilisée quand les deux premières ne peuvent pas l'être. Il s'agit d'une estimation au mètre carré. Cette méthode ne donne qu'un ordre de grandeur des coûts d'aménagement. Pour devenir fiable et utile à l'avancement du projet, elle nécessite une révision à la réception des plans et devis.

155 L'estimation du coût des travaux d'aménagement n'est pas toujours réalisée par la SQI. Lorsqu'elle est réalisée, sa fiabilité varie d'un projet à l'autre. De plus, la SQI ne révisé généralement pas son estimation à la réception des plans et devis.

156 Le tableau 10 présente, pour les dossiers examinés, par propriétaires, les méthodes d'estimation du coût des travaux d'aménagement utilisées et indique les estimations qui ont fait l'objet d'une révision à la suite de la réception des plans et devis.

Tableau 10 Coûts estimés et révisés à la réception des plans et devis, par propriétaires

	Marc Bibeau		Georges Gantcheff		Autres propriétaires		Total	
	Estimation	Révision	Estimation	Révision	Estimation	Révision	Estimation	Révision
Par modélisation	-	-	7	-	3	1	10	1
Par type de pièce	5	-	4	1	4	-	13	1
Au mètre carré	-	-	-	-	2	1	2	1
Sous-total	5	-	11	1	9	2	25	3
Aucune estimation	1	-	4	-	1	-	6	-
Total	6	-	15	1	10	2	31	3

157 Parmi les 31 contrats examinés, 6 n'ont pas fait l'objet d'une estimation de la part de la SQL. Dans ces cas, la SQL n'a pas suffisamment joué son rôle d'expert dès l'étape de l'estimation du coût du projet.

158 Ainsi, pour un projet d'aménagement dans un immeuble appartenant à un autre propriétaire que Marc Bibeau ou Georges Gantcheff, la SQL n'a pas réalisé l'estimation du coût des travaux. Sans estimation comme référence, la SQL n'était pas en mesure d'apprécier le caractère raisonnable ou non de la soumission et, le cas échéant, de la négocier à la baisse : le contrat a été signé au prix soumis par le propriétaire.

159 De même, en 2010, lors du renouvellement d'un bail avec une entreprise de Georges Gantcheff, aucun document d'estimation n'a été retracé au dossier pour justifier un contrat d'aménagement de 300 000 dollars. En fait, il s'agissait de travaux de réparation de base et de mise aux normes de certains équipements qui sont habituellement aux frais du propriétaire. Il y a eu entente entre les dirigeants de la SQL et le propriétaire pour que la SQL assume ces coûts. De plus, un ordre de changement représentant 12 % du contrat a été ajouté au montant initial de 300 000 dollars.

160 Pour les 25 autres contrats, la SQL a procédé à une estimation des coûts. Cependant, pour la majorité d'entre eux, la démarche adoptée a limité la fiabilité des estimations. En effet, pour certains dossiers, la méthode utilisée n'était pas la plus adaptée à l'ampleur du projet, alors que pour plusieurs autres elle n'a pas été faite au moment opportun pour en garantir toute l'objectivité.

161 Dans ces situations, la SQL n'est pas en mesure d'apprécier les soumissions faites par les propriétaires ni de se dégager une marge de manœuvre pour la négociation des prix.

162 Par exemple, lorsqu'en 2013, une entité a été relocalisée dans des locaux plus grands d'un immeuble appartenant à une entreprise de Georges Gantcheff, la SQL n'a pas considéré sa propre estimation, et elle s'est plutôt basée sur l'estimation fournie par les représentants du propriétaire pour obtenir l'autorisation de l'entité. Une seule soumission a été présentée par le propriétaire ; le contrat a été signé à plus de 20 % au-dessus du montant de l'estimation initiale de la SQL.

163 Lorsque la SQL n'est pas en mesure de se fier à l'estimation qu'elle produit, comme ce fut le cas ici, elle peut difficilement remettre en question la soumission du propriétaire, et ainsi elle ne peut avoir l'assurance d'obtenir un prix compétitif.

164 Dans un autre projet, l'estimation reposait sur une modélisation basée sur une analyse des besoins qui n'était pas à jour. Lorsque les besoins du projet se sont précisés, des ajustements ont été demandés. Devant l'échéancier serré, la SQI n'a pas exigé que le propriétaire tienne compte de ces ajustements dans les soumissions. Elle a donc signé un contrat contenant une définition des besoins qui n'était pas à jour et, par conséquent, un montant erroné.

165 Au cours de la réalisation du projet, des ordres de changement ont été nécessaires pour absorber les coûts supplémentaires découlant des ajustements. La SQI jugeait que certains de ces coûts devaient être imputés au propriétaire étant donné qu'ils concernaient des travaux de maintien d'actif ou le remplacement d'équipements non conformes. Toujours pour ne pas retarder le projet, la SQI a autorisé tous les ordres de changement avec la mention « sous toutes réserves de ses droits ». Après négociation, elle a finalement assumé 60 % du coût des ordres de changement qu'elle jugeait a priori comme imputables au propriétaire.

166 Pour optimiser son utilité, l'estimation des coûts doit aussi être faite au moment opportun. Dans certains cas, l'estimation de la SQI a été établie après la réception de celle du propriétaire, ce qui peut entacher l'objectivité de l'estimateur de la SQI. D'ailleurs, la SQI n'utilise pas toujours sa propre estimation pour faire approuver le budget à l'entité.

167 Par exemple, lorsqu'en 2011, une entité a été relocalisée pour obtenir des locaux plus grands dans le même immeuble appartenant à une entreprise de Georges Gantcheff, la SQI a demandé et a reçu une estimation des coûts faite par les représentants du propriétaire avant même d'avoir effectué sa propre estimation et d'avoir obtenu l'autorisation de son client. Une seule soumission a été présentée par le propriétaire et le contrat a été signé à ce montant. De plus, il a été signé après la date prévue pour la livraison des aménagements. Ainsi, les travaux ont été réalisés avant même que le contrat soit signé.

168 La réalisation d'une estimation appropriée et au moment opportun est à l'avantage de la SQI. Par exemple, la SQI a réalisé une estimation selon une modélisation des travaux à prévoir en vue de rétrocéder une partie des locaux occupés par une entité. Le propriétaire, qui n'était pas une entreprise de Marc Bibeau ni de Georges Gantcheff, a présenté une seule soumission et celle-ci était élevée par rapport à l'estimation de la SQI. Ayant en main une estimation objective, la SQI a été en mesure de négocier et ainsi de faire diminuer le prix de 15 % avant de conclure son contrat.

169 Par ailleurs, un bon moyen de renforcer la précision des estimations est de les réviser à la réception des plans et devis. Ce moyen n'est pas suffisamment utilisé par la SQI. Ainsi, parmi les 15 estimations réalisées par type de pièce standard ou au mètre carré, seules deux d'entre elles ont été révisées à la réception des plans et devis.

170 Pourtant, une telle révision permet de comparer les soumissions obtenues avec une estimation basée sur les mêmes travaux, et ainsi de maximiser les chances d'obtenir un prix juste. L'exercice permet aussi aux professionnels de la SQL de comprendre la cause des écarts, et ainsi d'ajuster leurs façons de faire, dans une perspective d'amélioration continue.

171 À titre d'exemple, dans un immeuble appartenant à un autre propriétaire qu'une entreprise de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff, une des estimations réalisées par modélisation a été révisée à la réception des plans et devis parce qu'elle contenait des frais de base devant être imputables au propriétaire. La révision a permis de répartir la responsabilité des frais entre le propriétaire et le locataire et ainsi d'apprécier la soumission du propriétaire.

172 Un autre exemple concerne l'estimation des travaux d'un projet d'aménagement dans un immeuble appartenant à une entreprise de Georges Gantcheff, qui a été révisée à la réception des plans et devis. La nouvelle estimation a été inférieure de 30 % à la première. Elle a été établie à 1,2 million de dollars. Cette nouvelle estimation a permis à la SQL de négocier à la baisse la soumission du propriétaire. Le contrat a été signé à moins de 1 % d'écart de l'estimation révisée selon les plans et devis.

Analyse des soumissions reçues

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

174 Pour les travaux d'aménagement en cours de bail, la SQL octroie ses contrats de gré à gré au propriétaire de l'immeuble loué. C'est ce dernier qui décide alors de faire appel à la concurrence ou non. Il peut soumettre à la SQL une soumission d'un seul entrepreneur, lui-même dans certains cas, ou des soumissions de plusieurs entrepreneurs.

175 Lorsqu'il y a plusieurs soumissions, il est important qu'elles soient comparables entre elles. Pour ce faire, la SQL doit s'assurer que tous les soumissionnaires se basent sur l'information technique présente dans les plans et devis en vue d'estimer le coût des travaux. Le processus de la SQL prévoit la réalisation des plans et devis dès que l'entité a autorisé le budget du projet. L'utilisation des plans et devis est reconnue dans le milieu comme étant le moyen de permettre aux entrepreneurs de soumettre des prix ajustés aux besoins et qui soient comparables entre eux.

176 Il arrive fréquemment que la SQL ne reçoive qu'une seule soumission de la part des propriétaires pour les travaux d'aménagement. De plus, la SQL n'est pas toujours en mesure de vérifier le caractère juste et raisonnable des prix soumis par les propriétaires. En effet, leurs soumissions ne sont pas toujours détaillées ou ne s'appuient pas sur les plans et devis des travaux à réaliser. Dans ces cas, la SQL n'a pas l'assurance d'obtenir le meilleur prix étant donné qu'elle ne fait pas jouer la concurrence.

177 Notre analyse démontre que la SQI a obtenu une seule soumission pour 20 des 31 contrats conclus pour des travaux d'aménagement (tableau 11). Plus le nombre de soumissions est élevé, plus il y a des possibilités d'avoir des écarts importants entre les prix soumis. Dans les dossiers examinés, l'écart moyen atteint 24 % lorsqu'il y a trois soumissions et plus. Il y a donc une forte possibilité que la SQI n'obtienne pas le prix le plus compétitif pour les travaux d'aménagement lorsqu'elle a en main une seule soumission.

Tableau 11 Nombre de soumissions présentées par types d'aménagement, selon les propriétaires

	Une		Deux		Trois et plus	
	Initiaux	En cours de bail ¹	Initiaux	En cours de bail ¹	Initiaux	En cours de bail ¹
Marc Bibeau	1	5	-	-	-	-
Georges Gantcheff	-	8	-	2	1	4
Autres propriétaires	1	5	-	-	-	4
Total	2	18	-	2	1	8

1. Lorsque les aménagements sont faits en cours de bail, le contrat est octroyé directement au propriétaire ; celui-ci peut obtenir et présenter plusieurs soumissions pour la réalisation des travaux.

178 Les clauses au bail permettent à la SQI d'éviter de recevoir seulement une soumission. Elle peut demander au propriétaire d'obtenir plusieurs soumissions d'entrepreneurs, faire des demandes de prix par elle-même, faire un appel d'offres public et gérer elle-même ses travaux d'aménagement. Une utilisation accrue de ces clauses pourrait inciter les propriétaires à obtenir plusieurs soumissions. Cependant, la SQI ne les utilise pas.

179 Pour tous les contrats d'aménagement octroyés en cours de bail aux entreprises de Marc Bibeau, la SQI a reçu une seule proposition de prix du propriétaire. De plus, aucune soumission basée sur les plans et devis n'a été retracée pour ces contrats.

180 Parmi les 14 contrats d'aménagement octroyés en cours de bail aux entreprises de Georges Gantcheff, la SQI a reçu une seule soumission pour huit de ceux-ci. De plus, deux d'entre elles n'étaient pas basées sur les plans et devis.

181 En ce qui concerne les contrats conclus avec d'autres propriétaires, 6 des 10 contrats n'ont pas fait l'objet de comparaison avec d'autres soumissions, et pour 2 des 6 contrats, les soumissions n'étaient pas basées sur des plans et devis.

182 Le peu de soumissions obtenues combiné aux lacunes soulevées précédemment à l'égard des estimations produites par la SQI nous amène à conclure que la SQI risque de payer trop cher pour certains travaux d'aménagement.

183 En effet, pour les 18 contrats conclus en cours de bail et ayant fait l'objet d'une seule soumission, 11 projets n'ont pas bénéficié d'une estimation par modélisation ni d'une révision à la réception des plans et devis. De plus, aucune négociation à l'égard du prix soumis par le propriétaire n'a été menée par la SQI. Dans ces conditions, il est difficile pour la SQI de s'assurer du caractère raisonnable du montant soumis.

184 Même lorsqu'il y a eu un appel d'offres public pour la location de locaux incluant les travaux d'aménagement initiaux, la concurrence a été limitée. En effet, deux des trois contrats d'aménagement découlant d'un appel d'offres public ont été octroyés à partir d'une seule soumission. Les montants soumis pour les travaux d'aménagement correspondaient exactement aux montants maximums indiqués dans les documents d'appel d'offres. Notons que pour un de ces contrats qui a été conclu avec une entreprise de Marc Bibeau, l'appel d'offres a été lancé tardivement par rapport aux échéances souhaitées.

Octroi et suivi des contrats

185 Une fois l'entente sur le prix et les échéances du contrat d'aménagement conclue entre le propriétaire et la SQI, le contrat est octroyé et les travaux débutent. À l'arrivée de l'entité dans les locaux nouvellement aménagés, la SQI atteste de l'occupation des lieux en délivrant un certificat de réception avec réserve. Par la suite, la SQI doit délivrer un certificat de livraison des lieux dans les 30 jours suivant l'occupation des lieux par l'entité, notamment en vue de commencer le processus de paiement au propriétaire. Lorsqu'il n'y a plus aucune déficience liée à la réalisation des travaux, la SQI atteste que les lieux sont conformes; elle doit délivrer un certificat de réception des lieux sans réserve, ce qui déclenche le paiement du solde.

186 Pour 9 des 25 contrats pour lesquels l'information est disponible, les travaux ont commencé avant la signature du contrat sans l'autorisation de la SQI. Par ailleurs, la livraison des lieux a été retardée dans 11 contrats sur 31 sans aucune pénalité pour l'entreprise responsable des travaux.

187 Les travaux sont très souvent commencés avant la signature du contrat d'aménagement. Dans certains cas, la SQI produit alors une lettre autorisant le début des travaux après avoir obtenu la soumission du propriétaire. Cependant, pour neuf contrats, dont six conclus avec une entreprise de Georges Gantcheff, la SQI n'a pas fourni d'autorisation express et les travaux ont débuté avant la signature du contrat. Pour cinq des six contrats conclus avec une entreprise de Marc Bibeau, la SQI ne détient pas d'information à cet égard.

188 Par ailleurs, lorsque la SQI procède par appel d'offres public pour obtenir de nouveaux locaux à louer et que des travaux d'aménagement initiaux y sont rattachés, elle prévoit une pénalité pour le retard dans la livraison des locaux. Cette pénalité correspond à deux jours de loyer annuel pour chaque jour de retard.

189 Pour les contrats d'aménagement conclus en cours de bail, aucun de ceux examinés ne comprend une clause de pénalité pour le retard dans la livraison des locaux. Pour 11 des 31 contrats, la livraison des lieux cumule un retard de 524 jours. Si la SQI avait pris soin d'inclure la clause de pénalité dans tous les contrats d'aménagement, elle disposerait d'un outil additionnel pour faire respecter l'échéancier fixé.

190 À la suite de la réception des lieux avec réserve, la SQI doit produire dans un délai de 30 jours le certificat de livraison des lieux. Elle ne fait pas toujours un suivi rigoureux de cette obligation contractuelle. Pour 10 contrats sur les 31 examinés, ce document a été produit avec plus d'un mois de retard. Pour quatre autres, il a été produit trop tôt, et donc avec le risque de payer le fournisseur avant même la livraison des lieux. Pour trois autres contrats, l'information n'était pas disponible.

Recommandations

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

Pour la gestion des baux

- 1** Se doter des moyens nécessaires afin d'être en mesure de diriger les ministères et organismes vers la meilleure solution, d'un point de vue gouvernemental.
- 2** Faire appel à la concurrence de façon plus systématique lors de la recherche de locaux.
- 3** Assurer un meilleur contrôle des frais d'exploitation à la signature du bail, lors de son renouvellement et en cours de bail, lorsque cela est requis.
- 4** S'assurer que les baux, les renouvellements et les options de renouvellement dont la valeur financière est importante font l'objet d'une approbation par le conseil d'administration.

Pour les contrats d'aménagement

- 5** Produire en temps opportun des estimations basées sur des méthodes appropriées et, lorsque cela est nécessaire, revoir ces estimations en fonction des plans et devis, afin d'apprécier le caractère juste et raisonnable des prix soumis par les propriétaires.
- 6** Utiliser les moyens nécessaires pour bénéficier des avantages de la concurrence lors de l'attribution des contrats d'aménagement.

Pour les baux et les contrats d'aménagement qui y sont liés

- 7** Mettre en place un système d'assurance qualité visant à fournir une assurance raisonnable que la gestion des baux et des contrats d'aménagement respecte ses règles de régie interne et favorise l'obtention des meilleures conditions possibles.

2.2 Baux sous la responsabilité d'entités publiques non assujetties à la Société québécoise des infrastructures

191 Cette section porte sur la gestion des baux que des organismes du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation ainsi que des sociétés d'État ont conclus avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff. Nous avons également analysé un bail dont le renouvellement anticipé, en 2007, a soulevé des questionnements, soit celui de la CNESST (à l'époque CSST) au 1199, rue De Bleury à Montréal.

192 Nous avons examiné 15 baux conclus avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff parmi les 26 baux recensés. Ceux-ci ont été choisis en fonction de leur importance financière. Comme nos travaux n'ont pas porté sur des baux conclus avec des entreprises appartenant à d'autres personnes, nous ne pouvons pas déterminer dans quelle mesure nos constats s'appliqueraient aussi aux baux conclus avec d'autres propriétaires.

193 Le portrait des 15 baux sélectionnés est présenté au tableau 12 et la liste de ces baux est présentée à l'annexe 3.

Tableau 12 Baux examinés parmi les 26 baux recensés, par propriétaires

	Marc Bibeau		Georges Gantcheff	
	Nombre	Valeur annuelle ¹ (M\$)	Nombre	Valeur annuelle ¹ (M\$)
Réseau de l'éducation	3	2,0	2	0,8
Réseau de la santé et des services sociaux	2	1,2	2	2,9
Sociétés d'État	3	0,7	3	1,6
Total	8	3,9	7	5,3
Proportion de la valeur des baux examinés		73,6 %		84,1 %

1. La valeur annuelle des baux correspond à leur valeur pendant l'année la plus récente de chaque bail, ce qui implique qu'il peut s'agir d'années différentes pour chacun des baux.

194 Aucun contrat d'aménagement n'a fait l'objet de travaux distincts, compte tenu de leur importance financière relativement faible.

Gestion des baux de 2003 à 2017

195 Comme nous l'avons mentionné dans la section 2.1, le processus de gestion des baux s'apparente à celui de la gestion contractuelle, puisqu'il s'agit en fait de la signature d'un contrat, le bail, pour l'acquisition d'un service, dans ce cas-ci des locaux. On trouve donc des étapes similaires à celles de la gestion des contrats, telles que la définition des besoins, la sélection d'un fournisseur, l'analyse des offres, l'approbation du contrat et le suivi des clauses. Bien qu'il s'agisse de processus semblables, la gestion des baux n'est toutefois pas régie par la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

196 Nous nous sommes intéressés aux principales étapes de gestion des baux pour les organismes publics qui ne sont pas assujettis à la SQL, soit à l'analyse des besoins de l'entité, à la sélection du bailleur, à l'information aux instances décisionnelles et au coût du loyer.

197 Les entités ne sollicitent pas toujours adéquatement la concurrence. De plus, quelques entités commencent tardivement leur démarche pour satisfaire leurs besoins de locaux. Enfin, l'information présentée aux instances comporte quelques erreurs ou est incomplète dans certains cas, notamment quant à la comparaison des offres avec le taux du marché.

Analyse des besoins

198 La définition des besoins constitue la première étape à réaliser pour favoriser le choix de locaux appropriés. Cette définition des besoins doit être suffisamment précise pour considérer des exigences essentielles aux activités de l'entité, par exemple le type d'aménagement, le niveau d'insonorisation requis, etc. Toutefois, les besoins ne doivent pas être définis de façon trop restrictive pour ne pas nuire indûment à la concurrence et empêcher l'obtention du meilleur prix.

199 Une bonne définition des besoins permet de mieux déterminer les principales caractéristiques des locaux à rechercher, notamment l'emplacement et la durée du bail. Plusieurs aspects sont à considérer, tels que le caractère permanent ou temporaire des besoins ou encore le coût des travaux d'aménagement qui devront être amortis sur la durée de la location.

200 Dans les dossiers examinés, les besoins de l'entité ont généralement été bien évalués avant la signature du bail initial. Toutefois, ces besoins ne sont pas toujours réévalués lors du renouvellement du bail. De plus, quelques entités commencent tardivement leur démarche pour combler leurs besoins ou pour renouveler un bail, ce qui limite, d'une part, leurs possibilités de profiter des meilleures occasions sur le marché et, d'autre part, leur pouvoir de négociation.

Le modèle standardisé est un document qui décrit l'espace requis pour répondre aux besoins de l'entité (type de locaux, nombre d'employés ou de clients, espace commun, etc.) en fonction de paramètres standards.

201 Une analyse rigoureuse des besoins est généralement effectuée avant la signature du bail initial (dans 10 cas sur 11). D'ailleurs, la plupart des entités utilisent des **modèles standardisés** pour évaluer leur besoin d'espace. En général, les entités auditées signent des baux de 10 à 15 ans.

202 Toutefois, la situation est différente lors d'un renouvellement ou de la levée d'une option de renouvellement. Les entités n'ont réévalué leurs besoins que dans trois cas sur les sept baux dont le renouvellement s'est produit pendant la période audité.

203 Par exemple, le CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal (le CSSS Dorval-Lachine-LaSalle avant avril 2015) a renouvelé son bail de façon quasi automatique à trois reprises depuis 2001 (2011, 2014 et 2016), sans faire aucune remise en question de ses besoins.

204 Nous avons aussi noté que les démarches pour combler un besoin d'espace ou renouveler un engagement avec un bailleur commencent parfois tardivement, ce qui limite le choix des options et le nombre de bailleurs potentiels.

205 En effet, un délai trop court pour combler un nouveau besoin d'espace va faire en sorte d'éliminer certaines options, comme l'achat ou la construction de locaux, qui requièrent un processus de mise en œuvre généralement plus long que la location dans un immeuble existant.

206 Le même raisonnement s'applique pour le renouvellement d'un bail. Si l'entité examine ses options seulement quelques mois ou quelques semaines avant l'échéance de son bail, ses options deviennent très limitées. Il est fort probable que son seul choix sera de continuer à louer les locaux qu'elle occupe déjà, ce qui de plus limite grandement son pouvoir de négociation avec le propriétaire.

207 Dans 5 des 15 baux que nous avons examinés, les entités ont dû composer avec des délais très serrés pour renouveler leur bail ou satisfaire de nouveaux besoins d'espace. Par exemple, en 2012, le cégep de Saint-Hyacinthe avait besoin de locaux additionnels pour l'enseignement afin de répondre à une augmentation de sa clientèle. Le cégep a publié son appel d'offres à la fin mars 2012, alors qu'il souhaitait avoir des locaux pour le mois de juillet, ce qui lui laissait moins de quatre mois.

208 Un tel délai laisse peu de temps aux locataires pour mettre sur pied un projet répondant adéquatement aux besoins de l'entité dans un immeuble existant (plans et devis, sélection d'un entrepreneur général et des sous-traitants, commande des matériaux, etc.) ou obtenir des propositions nécessitant la construction d'un immeuble. Des délais courts ne favorisent pas le jeu de la concurrence. D'ailleurs, comme il sera expliqué plus loin, le cégep n'a reçu que deux soumissions, dont une seule était conforme.

Sélection du bailleur

209 Dans leur recherche de locaux, les organismes publics doivent examiner toutes les options de location possibles et retenir la solution qui offre le meilleur rapport coût/bénéfice. Outre le coût, certaines caractéristiques telles que l'accessibilité pour les citoyens ou la proximité du transport en commun peuvent aussi être considérées.

210 Pour les organismes du réseau de la santé et des services sociaux ou ceux du réseau de l'éducation, une exigence s'ajoute. Avant de louer un local dans le secteur privé, ces entités doivent démontrer qu'elles ont vérifié si des locaux étaient disponibles dans le parc immobilier gouvernemental, notamment auprès de la SQL.

211 Deux entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles et le CISSS des Laurentides, ont vérifié la disponibilité de locaux dans le parc immobilier gouvernemental. La SAAQ a également effectué une telle démarche avant de solliciter un local auprès de propriétaires du secteur privé.

212 Lorsque les entités se tournent vers le secteur privé pour combler un besoin d'espace, elles ont tout intérêt à favoriser la concurrence pour obtenir le meilleur prix sur le marché locatif. Au moment du renouvellement d'un bail, l'appel à la concurrence permet de renforcer le pouvoir de négociation de l'entité pour obtenir les conditions les plus avantageuses, que ce soit de son bailleur ou d'un compétiteur.

213 De plus, les entités doivent prendre les moyens pour avoir une bonne connaissance du marché locatif de la région où elles veulent des locaux afin d'ajuster leurs exigences pour rejoindre le plus grand nombre de bailleurs potentiels.

214 Pour la moitié des baux examinés, les entités n'ont pas sollicité adéquatement la concurrence avant de conclure un bail, notamment en négociant de gré à gré avec un seul bailleur, que ce soit lors de la signature du bail initial ou de son renouvellement. Ainsi, elles ont limité leur pouvoir de négociation auprès des locataires, et elles n'ont pas eu l'assurance d'obtenir les meilleures conditions.

215 Pour 6 des 15 baux examinés, les entités ont négocié un nouveau bail ou un renouvellement de gré à gré avec un seul bailleur sans vérifier si d'autres locataires pouvaient répondre à leurs besoins. Par ailleurs, lorsqu'il y a eu appel d'offres, nous avons observé des situations pour lesquelles les exigences des entités ont contribué à limiter la concurrence.

216 Par exemple, lors d'un appel d'offres public en 2008 pour trouver de nouveaux locaux, le Centre de réadaptation Le Bouclier, maintenant sous la gestion du CISSS de Lanaudière, a limité ses recherches de locaux à l'intérieur d'un périmètre très restreint, alors qu'autour de ce périmètre des solutions de location ou d'achat auraient pu être intéressantes. De plus, le CISSS a exigé de pouvoir disposer à tout moment d'une superficie additionnelle de 30 % adjacente à ses locaux. Une telle exigence, appliquée à un périmètre restreint, a considérablement limité la concurrence. Neuf années après la signature du bail, le CISSS n'a toujours pas utilisé la superficie additionnelle demandée, ce qui nous fait douter de la pertinence d'une telle exigence.

217 Un autre exemple est celui du bail du 1225, boulevard Daniel-Johnson Ouest à Saint-Hyacinthe, signé par le cégep de Saint-Hyacinthe en 2012 (voir le paragraphe 207). Pour recevoir une allocation du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), le cégep devait procéder par appel d'offres et fournir divers renseignements, dont une estimation des coûts de location. Pour obtenir cette estimation, il a sollicité une proposition auprès d'un locateur de la région. Cette proposition a été remise au MEES le 20 mars 2012. Le 27 mars, le cégep lançait son appel d'offres public; l'ouverture des soumissions était fixée au 19 avril et la livraison des locaux était prévue pour le 20 juillet 2012.

218 Deux locateurs ont présenté une offre, mais une seule répondait aux critères de l'entité, et celle-ci a été retenue par le cégep. Il s'agissait de l'offre du locateur que le cégep avait sollicité deux semaines avant le lancement de l'appel d'offres.

219 Une telle façon de faire entache la qualité du processus d'appel à la concurrence. Ainsi, le fait d'obtenir une proposition d'un locateur potentiel avant le lancement de l'appel d'offres confère un avantage à ce dernier. De plus, comme nous l'avons mentionné précédemment, un court délai contribue à restreindre la concurrence.

220 Enfin, lorsqu'une entité gouvernementale loue des locaux dans le secteur privé, elle doit prendre toutes les précautions nécessaires afin de ne pas se voir transférer les risques assumés normalement par le propriétaire. Une telle situation est survenue pour le bail du 4833, rue Sherbrooke Ouest à Montréal. La SAQ cherchait un local plus grand dans le même secteur depuis plusieurs années. En 2010, elle a accepté une **entente de type « tel quel »**, c'est-à-dire qu'elle a choisi d'assumer l'ensemble des coûts liés aux travaux de construction et d'aménagement du local. Le projet impliquait des coûts de transformation importants, estimés à 1,25 million de dollars. Comme il s'agissait d'un bâtiment d'un certain âge et qu'il y avait présence d'amiante dans plusieurs éléments de la structure, le coût des travaux d'aménagement s'est finalement élevé à 2,1 millions de dollars. La SAQ aurait pu mieux gérer les risques de ce bail, notamment en demandant une analyse plus approfondie de l'état des lieux avant la signature du bail et en limitant sa responsabilité à l'égard des travaux nécessaires.

Une entente de type « tel quel » est une entente selon laquelle les locaux sont loués dans leur état actuel, tels que vus.

221 Notons que la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles a réussi à négocier en 2016 des conditions financières intéressantes dans le cas d'un bail de 10 ans pour un centre de formation (2701, boulevard des Promenades à Sainte-Marthe-sur-le-Lac) en mettant en concurrence deux bailleurs. Dans ce cas, le bailleur retenu a assumé 100 % du coût des travaux d'aménagement (estimé à 1,5 million de dollars) et a offert un montant de 300 000 dollars pour couvrir les frais de déménagement de l'entité, et ce, tout en offrant un taux de loyer concurrentiel par rapport au marché.

Information aux instances décisionnelles

222 Un bail est un contrat qui engage les entités pour des sommes d'argent relativement importantes. Ainsi, les instances décisionnelles des entités doivent obtenir une information suffisante, fiable et présentée en temps opportun afin de prendre des décisions éclairées. Cette information doit permettre une juste appréciation des avantages, inconvénients et contraintes à prendre en considération. De plus, les décideurs doivent être en mesure de comparer l'offre avec les conditions du marché qui prévalent à ce moment.

223 Pour la moitié des baux examinés, l'information présentée aux décideurs lors de l'entente initiale ou du renouvellement du bail comportait quelques erreurs ou était incomplète, notamment quant à la comparaison des offres avec le taux du marché.

224 Par exemple, l'offre du propriétaire pour un bail au 2801, boulevard des Promenades à Sainte-Marthe-sur-le-Lac qui a été présentée aux membres du comité exécutif de la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles était incomplète, notamment à l'égard du coût des travaux d'aménagement prévus. En effet, ceux-ci n'ont reçu aucune information écrite sur le coût de ces travaux qui devaient être réalisés dans le nouveau local. La commission scolaire a assumé des coûts de plus de 800 000 dollars pour l'emménagement d'un centre de formation professionnelle à cet endroit.

225 Dans un autre dossier, la même commission scolaire étudiait depuis mars 2009 plusieurs options pour la localisation de son centre administratif, dont la construction d'un nouveau bâtiment. Le bail du 430, boulevard Arthur-Sauvé à Saint-Eustache arrivait à échéance deux ans plus tard, soit le 30 juin 2011. En juin 2009, lors de la dernière séance de l'année du conseil des commissaires, ces derniers ont dû apprécier une offre révisée du bailleur, déposée séance tenante, et décider de l'acceptation ou non de cette offre, étant donné que celle-ci prenait fin le 30 juin. Ils devaient aussi lors de cette séance examiner une mise à jour des analyses financières pour le projet de construction, découlant d'une modification du règlement sur les emprunts apportée par le MEES. Compte tenu de l'importance financière de la décision qu'ils devaient prendre (plus de 10 millions de dollars), nous sommes d'avis que les décideurs n'ont pas eu suffisamment de temps pour analyser l'offre révisée et prendre leur décision.

226 Soulignons que l'offre révisée qui a été présentée aux commissaires mentionnait une réduction de loyer de l'ordre de 15 %, alors que, dans les faits, la réduction s'est plutôt avérée de l'ordre de 7 % au moment où le bail a pris effet en 2011.

227 Nous avons noté que, pour six baux, les entités n'ont pas effectué de démarches suffisantes pour comparer le taux de loyer offert avec celui du marché. Pour cette raison, nous considérons que l'information présentée aux instances décisionnelles était incomplète.

228 L'autorisation des baux est généralement donnée par les instances appropriées. En fait, nous n'avons observé que deux cas de renouvellement qui n'ont pas obtenu l'autorisation auprès de leur conseil d'administration, mais plutôt par d'autres comités qui relèvent d'eux. C'est le cas pour les deux renouvellements du bail du 1001, boulevard de Maisonneuve conclus par le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, en 2010 et 2011, et pour le renouvellement du bail du 1700, boulevard Laval, conclu par la CSST (aujourd'hui la CNESST) en 2010.

229 Par ailleurs, en 2010, le CISSS de Lanaudière a signé un bail au 1075, boulevard Firestone à Joliette pour une superficie de 4 360 mètres carrés, alors que le ministère avait donné son autorisation pour une superficie de 3 204 mètres carrés en 2004. Le CISSS a donc loué une superficie plus grande que celle autorisée par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Loyer de base et frais d'exploitation

230 Un bail type comprend notamment la durée du bail, la superficie louée et le loyer de base, auquel s'ajoutent habituellement le coût des taxes et les frais d'exploitation.

231 Le loyer de base payé pour les baux examinés est généralement comparable à celui du marché au moment de la signature du bail. Par ailleurs, pour 3 des 15 baux, il n'y a pas eu d'ajustement des frais d'exploitation par rapport aux frais réels du locateur depuis plus de 10 ans.

232 Pour les baux examinés, la clause des frais d'exploitation varie d'un secteur d'activité à l'autre et les façons de faire correspondent à ce que l'on peut observer dans le secteur immobilier. Il est également de pratique courante de revoir ces frais après un certain temps, particulièrement lorsque ceux-ci sont indexés sur une longue période, afin de s'assurer de payer le juste prix. Pour trois baux, il n'y a pas eu d'ajustement par rapport aux frais réels du locateur depuis plus de 10 ans. Voici ce que nous avons observé.

Bail	Ajustement des frais d'exploitation
1001, boulevard de Maisonneuve Montréal	Aucun ajustement depuis 2005 et, selon les clauses du bail, aucun ajustement prévu jusqu'en 2021
8550, boulevard Newman Montréal	Frais d'exploitation indexés depuis 2001 sans qu'il y ait eu d'ajustement aux frais réels du locateur
1075, boulevard Firestone Joliette (SAAQ)	Aucun ajustement aux frais réels depuis 2007

Renouvellement du bail au 1199, rue De Bleury

233 Nous présentons de façon distincte le renouvellement, en 2007, du bail du 1199, rue De Bleury à Montréal par la CNESST³ (à l'époque la CSST). Ce bail a été porté à notre attention, car il comportait des caractéristiques particulières.

234 Certains des propriétaires de cet immeuble sont des compagnies basées à l'étranger dont il ne nous a pas été possible de connaître les principaux actionnaires. La Commission y loge son bureau de Montréal depuis 1980. Elle est la seule locataire de l'immeuble, à l'exception d'un restaurant au rez-de-chaussée.

235 Ces locaux ont fait l'objet de deux baux successifs pendant la période couverte par nos travaux. Le premier, d'une durée de 20 ans, couvrait la période du 1^{er} septembre 1994 au 31 août 2014. Bien avant la fin de ce bail, soit en 2007, la Commission et le représentant des propriétaires ont signé un nouveau bail avec de nouvelles conditions, mettant ainsi fin prématurément au bail qui devait échoir en 2014. Ce nouveau bail s'étend du 1^{er} janvier 2008 au 31 octobre 2029. Il est d'une durée de 22 ans.

236 En 2007, la Commission a renouvelé son bail de façon anticipée pour une durée de 22 ans sans obtenir des avantages suffisants pouvant justifier cette décision. Qui plus est, le renouvellement de ce bail, d'une valeur totale de 110 millions de dollars, a été fait de façon expéditive et approuvé par un comité administratif composé uniquement de deux administrateurs de la Commission, pendant qu'un président intérimaire était en fonction.

3. Le 1^{er} janvier 2016, la Commission des normes du travail, la Commission de l'équité salariale et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) se sont regroupées pour former la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST).

Modalités du renouvellement

237 À l'automne 2006, le représentant des propriétaires de l'immeuble a contacté la Commission pour prolonger le bail d'au moins 10 ans. Le bail qui liait la Commission et le propriétaire du 1199, rue De Bleury à l'époque était pourtant encore valide pour 8 ans. Dans un document administratif, la Commission mentionne « qu'elle n'a pas de besoins spécifiques à ce moment », mais ajoute « qu'une prolongation peut se faire si la Commission peut bénéficier de certains avantages, comme ce serait le cas pour le propriétaire ».

238 À l'automne 2007, la Commission a accepté une nouvelle proposition du propriétaire. Voici les principaux éléments de cette proposition.

Nouveau bail (du 1 ^{er} janvier 2008 au 31 octobre 2029)	110 millions de dollars
Crédit pour des travaux d'aménagement	2 millions de dollars
Réduction des frais d'exploitation	3 millions de dollars
Travaux de réfection à être effectués par le bailleur	3 à 4 millions de dollars
Clause de rétrocession	Jusqu'à 1 685 mètres carrés, soit près de 10 % de la superficie totale, sur avis de 12 mois plutôt que de 24 mois

239 Le renouvellement anticipé du bail n'a pas été fait à l'avantage de la Commission. Ceci s'explique par différents facteurs, notamment une allocation d'aménagement inférieure à ce qui était offert sur le marché en 2007 d'un montant estimé à 3 millions de dollars.

240 Sur la base des documents qui nous ont été fournis, l'analyse financière effectuée par la Commission n'était pas complète et suffisamment rigoureuse pour appuyer la décision d'un renouvellement anticipé pour une période additionnelle de 15 ans. À notre avis, la Commission aurait dû mieux considérer certains éléments de la transaction, notamment la condition du bâtiment.

241 Sachant qu'aucune rénovation majeure n'y avait été effectuée depuis 30 ans et bien au fait de la présence d'amiante dans le bâtiment, la Commission aurait dû exiger de meilleures garanties de la part du propriétaire quant au maintien en état du bâtiment. Déjà en 2004-2005, la Commission avait en main des rapports montrant la présence d'amiante dans plusieurs éléments de la structure, ce qui impliquait nécessairement des travaux de décontamination avant d'entreprendre toute rénovation majeure. D'ailleurs, depuis 2014, 4 étages de l'aile B de l'édifice sont inoccupés en raison de travaux inachevés. La Commission continue d'assumer des frais de loyer et d'exploitation pour ces locaux, estimés à 550 000 dollars par année. De plus, une partie de son personnel occupe des locaux dans un autre édifice pour lesquels elle assume des frais de location.

242 Par ailleurs, l'allocation de 2 millions de dollars accordée par le bailleur pour effectuer des travaux d'aménagement s'avère insuffisante. L'entité n'a pas comparé la valeur de cet incitatif avec ceux versés à l'époque pour des bâtiments comparables et pour une durée de bail aussi longue. Or, ce type d'allocation d'aménagement est une pratique courante dans les baux commerciaux, et nous estimons que l'allocation financière offerte par un bailleur dans un marché concurrentiel au moment de la signature du bail s'élevait à environ 5 millions de dollars. Il y a donc un manque à gagner d'un montant estimé à 3 millions pour la Commission.

243 De plus, lors de la présentation du projet de bail au comité administratif, le 16 octobre 2007, l'impact de la diminution des frais d'exploitation a été surévalué de 1,5 million. En effet, l'entité a présenté une économie de 3 millions de dollars correspondant à une diminution des frais d'exploitation sur une période de 12 ans, soit de 2008 à 2020, alors qu'il fallait calculer l'économie sur 6 ans, soit jusqu'à la fin du bail initial, en 2014. En outre, malgré cette diminution des frais d'exploitation par rapport au bail initial qui couvrait la période de 1994 à 2014, la Commission paie encore, en 2018, des frais d'exploitation supérieurs à ceux d'immeubles comparables dans le même secteur de la ville de Montréal.

Approbation du renouvellement

244 Le bail a été renouvelé sept ans avant son échéance, alors qu'un président intérimaire était en fonction, et ce, très peu de temps avant l'arrivée d'un nouveau dirigeant. Dans un tel contexte, l'approbation de ce renouvellement, qui engageait la Commission pour un montant de 110 millions de dollars, par le comité administratif composé uniquement de deux membres du conseil d'administration est difficilement justifiable d'un point de vue de la saine gestion des fonds publics.

245 Le 16 octobre 2007, le comité administratif, formé de deux membres du conseil d'administration, approuve la conclusion d'un nouveau bail liant la Commission jusqu'au 31 octobre 2029 et autorise le vice-président à l'administration à signer le bail. Ce dernier était aussi président du conseil d'administration et chef de la direction de façon intérimaire. Le bail est signé en décembre 2007 par le vice-président à l'administration. Cette décision de renouvellement est précipitée compte tenu du contexte qui prévalait à ce moment, de l'arrivée d'un nouveau président, et ce, en considérant qu'il s'agissait de renouveler le bail sept ans avant son échéance. Voici la chronologie des événements du renouvellement de ce bail.

Date	Description
7 août 2006	Réal Bisson est nommé président du conseil d'administration et chef de la direction de façon intérimaire.
17 septembre 2007	Richard Verreault devient président du conseil d'administration et chef de la direction de façon intérimaire. Il occupe également le poste de vice-président à l'administration.
16 octobre 2007	Le comité administratif, formé de deux membres du conseil d'administration, approuve le renouvellement du bail et autorise le vice-président à l'administration à signer le nouveau bail.
7 novembre 2007	Luc Meunier est nommé président du conseil d'administration et chef de la direction. Il entre en fonction le 26 novembre 2007.
19 décembre 2007	Le nouveau bail est signé par Richard Verreault, à titre de vice-président à l'administration.
Juin à décembre 2007	Selon de l'information verbale obtenue, ce dossier aurait été abordé à une réunion du conseil d'administration. Toutefois, il n'y a aucune mention du renouvellement de ce bail dans les procès-verbaux des cinq réunions du conseil d'administration qui ont eu lieu durant cette période.

246 Selon le règlement de régie interne de la Commission en vigueur en 2007, le comité administratif était habilité à autoriser la signature de baux de plus de 75 000 dollars. Toutefois, selon ce même règlement, ce comité n'était pas autorisé à prendre des engagements financiers supérieurs à 1 million de dollars. Au-delà de ce montant, ce pouvoir revenait au conseil d'administration de la Commission. Dans le cas du renouvellement de 2007, l'engagement financier est estimé à 110 millions de dollars.

247 Ainsi, nous sommes d'avis que, considérant la durée du bail, l'ampleur de l'engagement financier, de même que la situation d'intérim du dirigeant de la Commission en octobre 2007, le renouvellement du bail aurait dû obtenir de manière officielle l'aval du nouveau président et être approuvé par le conseil d'administration, ce qui n'a pas été fait. Soulignons que l'entité a modifié son règlement de régie interne depuis le 30 juin 2015 et que c'est maintenant le conseil d'administration qui approuve les décisions relatives à la gestion immobilière.

Suivi des clauses du bail

248 Le suivi par la Commission des clauses du bail du 1199, rue De Bleury a manqué de rigueur, particulièrement à l'égard du partage des coûts pour les travaux d'aménagement entre elle et le bailleur.

249 Selon une entente survenue en décembre 2012, entre la Commission et le propriétaire du 1199, rue De Bleury, le coût de certains travaux devait être partagé entre le locataire et le bailleur. En 2013, la Commission a assumé 100 % de certains de ces coûts, alors qu'une partie de ceux-ci aurait dû lui être remboursée par le bailleur. D'ailleurs, à la suite de nos travaux au printemps 2018, la Commission a fait une demande de remboursement de près de 100 000 dollars au gestionnaire de l'immeuble pour des travaux effectués durant cette période.

250 Par ailleurs, entre 2008 et 2015, la Commission a effectué des déboursés pour des travaux d'aménagement totalisant près de 750 000 dollars. Elle aurait pu éviter des déboursés de 700 000 dollars, si elle avait appliqué le coût de ces travaux au solde inutilisé du crédit d'aménagement qui lui avait été consenti par le propriétaire au moment du renouvellement. De plus, à plusieurs reprises, l'autorisation des dépenses pour les travaux d'aménagement (liés à l'allocation de 2 millions de dollars) n'était pas conforme au plan de délégation de signature de l'entité. Par exemple, en 2013, un chef de service a approuvé des travaux de 345 000 dollars, alors qu'une telle dépense aurait dû être approuvée par le comité administratif.

Pistes d'amélioration

251 Les pistes d'amélioration suivantes s'adressent aux entités publiques non assujetties à la Société québécoise des infrastructures.

- 1 Favoriser une gestion optimale des baux, notamment par une planification des interventions en temps opportun et une révision des besoins au moment du renouvellement.**
- 2 Solliciter la concurrence plus fréquemment afin de renforcer le pouvoir de négociation de l'entité pour qu'elle puisse obtenir les conditions les plus avantageuses pour ses baux.**
- 3 Fournir aux instances de gouvernance une information fiable et suffisante afin qu'elles puissent exercer adéquatement leur rôle à l'égard de la gestion des locaux.**

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner que la SQI a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Société québécoise des infrastructures

« La Société québécoise des infrastructures accueille favorablement les recommandations formulées par le Vérificateur général.

« D'emblée, la Société tient à préciser que l'ensemble des lacunes soulevées par le Vérificateur général concernent des activités qui se sont déroulées sur une période antérieure au dévoilement, en avril 2018, de la Vision immobilière du gouvernement du Québec.

« L'esprit de certaines recommandations, de même que l'amélioration de façons de faire prônées par le Vérificateur général s'inscrivent directement en lien avec la Vision. Ces pistes d'action consistent notamment à :

- Hausser progressivement la part des espaces de bureaux gouvernementaux en propriété - et réduire par le fait même les baux de location ainsi que les frais d'exploitation et les contrats d'aménagements qui en découlent;
- Améliorer la démarche de location d'espaces - et faire plus régulièrement appel à la concurrence pour mieux profiter des occasions du marché;
- Renforcer la capacité de la Société à s'assurer du respect des orientations gouvernementales en matière immobilière - recentrer à cet effet les relations de services entre la Société et les ministères et organismes clients;
- Améliorer la planification à long terme du parc immobilier de la Société - réaliser une planification sur 10 ans des besoins immobiliers des ministères et organismes et précéder à leur révision annuelle.

« Par ailleurs, la Société tient à souligner des résultats positifs quant à la gestion ses baux. Comme mentionné par le Vérificateur général, un rapport d'analyse indépendant réalisé en 2017 conclut que le taux de loyer de 88 % des baux de la SQI est en dessous du marché.

« Malgré ces résultats positifs, la Société est déterminée dans la poursuite de l'amélioration de ses pratiques et de ses processus et est pleinement engagée à l'égard de la mise en œuvre de la Vision.

«En terminant, certaines des activités immobilières examinées par le Vérificateur général, en l'occurrence les renouvellements anticipés de trois baux, se sont déroulées au cours des années 2004 à 2006. La Société abonde dans le même sens que le Vérificateur général à l'effet que l'expertise de la Société immobilière de l'époque n'a pas pleinement joué son rôle et que les décisions finales ont été prises sans que les spécialistes de la Société immobilière aient pu effectuer les analyses appropriées.»

Commentaires de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail

«La CNESST prend acte et accueille les constatations du Vérificateur général. Elle est heureuse de souligner que les processus d'approbation ont depuis été modifiés. Ainsi :

- Les dossiers de gestion immobilière sont sous l'autorité du conseil d'administration et systématiquement examinés en temps opportun par le Comité immobilier (comité du conseil d'administration) afin qu'il formule une recommandation, laquelle est soumise au Conseil d'administration pour décision.
- Selon la réglementation maintenant en vigueur, l'information déposée à ces instances décisionnelles doit être suffisante et fiable.
- La CNESST a mis en place des processus et renforcé les contrôles visant l'obtention de prix justes et compétitifs pour la réalisation de travaux ou la négociation de baux.
- Depuis la création de la CNESST, des modifications au Code d'éthique et de déontologie des administrateurs publics et des règles strictes de conflits d'intérêts ont été apportés, font en sorte qu'aucune situation similaire ne pourrait survenir aujourd'hui.»

Commentaires du Cégep de Saint-Hyacinthe

«Dans le réseau collégial, la gestion des espaces est conditionnée par le nombre de demandes d'admission au 1^{er} mars et les périodes disponibles de construction hors session. En mars 2012, 4 500 étudiants avaient effectué une demande d'admission, alors que le devis scolaire autorisé par le ministère était prévu pour 2 900 étudiants. Dans ces circonstances, et considérant que cette importante croissance de la clientèle étudiante avait débuté en 2007, la situation devenait urgente. Le Cégep de Saint-Hyacinthe attendait, du ministère, une autorisation pour obtenir des espaces supplémentaires en mars 2012, mais cette dernière a été octroyée en juillet 2012, dans un contexte de grève étudiante. Notons que le Cégep de Saint-Hyacinthe a fait le choix, pour maximiser la concurrence, d'effectuer un appel d'offres public plutôt que sur invitation, même si ce mode de sollicitation n'était pas obligatoire en vertu des lois et règlements.»

Commentaires de la Société des alcools du Québec

«La Société des alcools du Québec a pris connaissance et accueille favorablement les constats du Vérificateur général visant à parfaire certaines de ses pratiques relativement à la gestion de ses baux immobiliers. La SAQ, à titre de commerce de détail, doit s'assurer d'identifier les zones offrant le meilleur potentiel commercial et répondant le mieux aux besoins de ses clients notamment relativement à l'achalandage, à la visibilité et à l'accessibilité de ses succursales tout en s'intégrant au parcours naturel de sa clientèle. Ainsi, la SAQ vise à implanter ses succursales au bon endroit et au bon moment pour servir sa clientèle. Par ailleurs, la SAQ gère 410 succursales dans son réseau et elle négocie tous ses baux afin de s'assurer d'obtenir le meilleur prix. Notons que seulement une succursale a fait l'objet de commentaires par le Vérificateur général.»

Commentaires du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal

«Nous prenons acte du rapport et des éléments relatés concernant notre établissement.»

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Baux sélectionnés parmi ceux gérés par la Société québécoise des infrastructures
- Annexe 3** Baux sélectionnés parmi ceux gérés par des entités publiques non assujetties à la Société québécoise des infrastructures
- Annexe 4** Réglementation relative aux baux pour les organismes du réseau de la santé et des services sociaux
- Annexe 5** Réglementation relative aux baux pour les organismes du réseau de l'éducation
- Annexe 6** Présidents-directeurs généraux et vice-présidents responsables de la gestion des baux à la Société de 1999 à 2018

Sigles

CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux	MEIE	Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
CNESST	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
CSSS	Centre de santé et de services sociaux	SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail	SAQ	Société des alcools du Québec
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	SQI	Société québécoise des infrastructures

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

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

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances, pour la Société québécoise des infrastructures et pour les autres organismes visés par notre audit, qui sont exposés ci-après.

Un premier rapport portant sur la vente d'immeubles par la SQL a été publié en novembre 2017. Le présent rapport répond aux autres objectifs de notre mission d'audit.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
SQL S'assurer que la SQL réalise la vente de ses biens immobiliers en s'appuyant sur une planification rigoureuse des besoins de locaux de ses clients, dans une perspective économique à long terme et conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion.	<ul style="list-style-type: none">■ La décision de vendre s'appuie sur une planification rigoureuse de l'utilisation des locaux de son parc immobilier à long terme et repose sur une analyse financière et qualitative des options possibles démontrant que cette décision est la meilleure solution à long terme pour la SQL et ses clients.■ La vente, y compris celle assortie d'un bail, est planifiée et réalisée conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion, notamment à l'égard :<ul style="list-style-type: none">– de la connaissance de l'état du bien mis en vente ;– du choix du mode d'appel à la concurrence ;– de la sélection des acquéreurs potentiels ;– de l'attribution du contrat ;– de la gestion et du suivi des clauses contractuelles.■ Les mécanismes de suivi et de reddition de comptes permettent aux responsables de la Société, notamment à son conseil d'administration, d'obtenir l'information pour prendre des décisions éclairées en temps opportun.

S'assurer que la SQI gère ses baux en s'appuyant sur une planification rigoureuse à long terme des besoins de locaux de ses clients, et ce, avec un objectif d'économie et en respectant la réglementation, ses règles de régie interne et les saines pratiques de gestion.

- La solution proposée s'appuie sur une planification rigoureuse de l'utilisation des locaux de son parc immobilier à long terme et repose sur une analyse financière et qualitative des options possibles démontrant qu'il s'agit du meilleur choix pour la SQI et ses clients.
- Les baux sont conclus conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion, notamment :
 - l'appel à la concurrence est privilégié (le recours au contrat de gré à gré est justifié, le cas échéant) ;
 - les besoins sont clairement définis et communiqués aux locateurs potentiels ;
 - l'information transmise aux responsables, notamment aux membres de la haute direction et à ceux du conseil d'administration, leur permet de prendre des décisions éclairées en temps opportun ;
 - les conditions des baux sont celles communiquées aux locateurs potentiels ;
 - les clauses des baux respectent les conditions du marché (les écarts sont justifiés, le cas échéant).
- Un suivi rigoureux est effectué à l'égard des clauses des baux, principalement des clauses qui s'appliquent au loyer, à la durée du bail, à son renouvellement et aux conditions spéciales à incidence financière, ainsi qu'à l'égard des travaux d'aménagement prévus lors de la conclusion de nouveaux baux.

S'assurer que la SQI gère les contrats d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction sélectionnés en respectant la réglementation, ses règles de régie interne ainsi que les saines pratiques de gestion.

- Les contrats sont conclus conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion, entre autres :
 - des mesures sont prises pour favoriser l'obtention du meilleur prix, notamment :
 - une estimation rigoureuse des travaux à accomplir est effectuée,
 - les écarts entre la soumission du fournisseur et l'estimation de la Société sont justifiés ;
 - les biens et les services attendus, ainsi que les prix et les modalités de suivi sont précisés dans le contrat ;
 - les approbations requises sont obtenues au moment opportun.
 - Un suivi rigoureux des clauses contractuelles est effectué, entre autres à l'égard de la livraison des biens et des services ainsi que des coûts.
-

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Autres organismes visés par l'audit</p> <p>S'assurer que l'organisme gère les baux sélectionnés avec un objectif d'économie, en respectant les règles et en appliquant les saines pratiques de gestion.</p>	<ul style="list-style-type: none">■ Les baux sont conclus conformément aux règles et aux saines pratiques de gestion, notamment :<ul style="list-style-type: none">– l'appel à la concurrence est privilégié (le recours au contrat de gré à gré est justifié, le cas échéant) ;– les besoins sont clairement définis et appuyés par une analyse complète et suffisamment documentée ;– l'information transmise aux responsables, notamment aux membres de la haute direction et aux responsables de la gouvernance, leur permet de prendre des décisions éclairées en temps opportun ;– les clauses des baux respectent les conditions du marché (les écarts sont justifiés, le cas échéant).■ Un suivi rigoureux est effectué à l'égard des clauses des baux, principalement des clauses qui s'appliquent au loyer, à la durée du bail, à son renouvellement et aux conditions spéciales à incidence financière, ainsi qu'à l'égard des travaux d'aménagement prévus lors de la conclusion de nouveaux baux.
<p>S'assurer que l'organisme gère les contrats de travaux d'aménagement sélectionnés en respectant les règles et en appliquant les saines pratiques de gestion.</p>	<ul style="list-style-type: none">■ Les contrats sont conclus conformément aux règles et aux saines pratiques de gestion, entre autres :<ul style="list-style-type: none">– des mesures sont prises pour favoriser l'obtention du meilleur prix, notamment :<ul style="list-style-type: none">• une estimation rigoureuse des travaux à accomplir est effectuée,• les écarts entre la soumission du fournisseur et l'estimation de la Société sont justifiés ;– les biens et les services attendus, ainsi que les prix et les modalités de suivi sont précisés dans le contrat ;– les approbations requises sont obtenues au moment opportun.■ Un suivi rigoureux des clauses contractuelles est effectué, entre autres à l'égard de la livraison des biens et des services ainsi que des coûts.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 6 juin 2018. Il présente nos conclusions à l'égard de la gestion des baux et des contrats d'aménagement conclus entre les organismes gouvernementaux et les entreprises⁴ de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff, pour la période de janvier 2003 à juin 2017.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des différentes entités que nous avons auditées. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information des entités.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2017 à mai 2018. Même s'ils portent sur des baux et des contrats d'aménagement conclus entre le 1^{er} janvier 2003 et le 30 juin 2017, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Méthode d'échantillonnage

Pour les entités assujetties à la SQI, nous avons sélectionné 19 baux et 31 contrats à l'aide d'un choix raisonné selon certains critères non statistiques. Parmi les 19 baux, 10 ont été conclus avec des entreprises liées à Marc Bibeau ou Georges Gantcheff. Pour les neuf autres baux, cinq ont été sélectionnés parce qu'ils présentaient des éléments particuliers et quatre parce qu'ils ont été conclus récemment. Parmi les 31 contrats d'aménagement, 21 ont été conclus avec des entreprises liées à Marc Bibeau ou à Georges Gantcheff. Les 10 autres contrats d'aménagement ont été conclus avec d'autres propriétaires et ont été sélectionnés en vue d'auditer les façons de faire des deux dernières années.

Pour les organismes publics qui ne sont pas tenus de transiger avec la SQI, à savoir les entités du réseau de la santé et des services sociaux, celles du réseau de l'éducation et certaines sociétés d'État, nous avons sélectionné 15 baux et aucun contrat d'aménagement.

Pour la sélection des baux, nous avons d'abord déterminé parmi les 167 entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, lesquels étaient le plus susceptible d'avoir signé des baux avec Marc Bibeau ou Georges Gantcheff. Le même exercice a aussi été réalisé pour les 60 sociétés d'État. Nous avons retenu 72 entités potentielles auxquelles nous avons demandé de nous transmettre la liste de tous leurs baux conclus durant la période auditée. À partir de ces listes, nous avons identifié 26 baux conclus avec les entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff. Parmi ces 26 baux, nous en avons sélectionné 15 à l'aide d'un choix raisonné selon certains critères non statistiques, tels que l'importance financière et la période couverte par le bail.

4. Les entreprises considérées sont celles dans lesquelles Marc Bibeau ou Georges Gantcheff détiennent un intérêt majoritaire ou sont un des administrateurs.

Limitation des travaux

Nos travaux couvrent une période allant de 2003 à 2017. Il est à noter qu'à l'exception de certains documents de nature plus officielle (baux, procès-verbaux ou résolutions), la plupart des documents de travail antérieurs à 2008 ont été détruits, en conformité avec les politiques de conservation de documents des entités auditées. Ainsi, pour la période antérieure à 2008, beaucoup de documents relatifs à l'analyse des besoins, aux analyses financières ou aux diverses correspondances entre les locataires et les bailleurs sont absents.

À cette difficulté s'ajoutent les réorganisations administratives et les mouvements de personnel survenus au cours de la période audité, qui ont pu affecter la capacité des entités à retracer les documents que nous demandions, et ce, particulièrement dans le réseau de la santé et des services sociaux.

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

Annexe 2 Baux sélectionnés parmi ceux gérés par la Société québécoise des infrastructures

Adresse de l'immeuble	Année d'occupation initiale ¹	Période du bail examiné	Nature	Négociation			Volets pour lesquels des lacunes ont été constatées				
				Option	Gré à gré	Appel d'offres public	Analyse des options	Analyse financière	Analyse de marché	Contrôle des frais d'exploitation	Autorisation par le CA ²
Baux de Marc Bibeau											
3100, boul. Laframboise, Saint-Hyacinthe	1980	2014-2019	Option	√				√	√	√	s. o.
3225, av. Cusson, Saint-Hyacinthe	2010	2010-2015	Bail initial		√			√	√	√	s. o.
		2015-2020	Option	√				√	√	√	s. o.
3225, av. Cusson, Saint-Hyacinthe	2011	2011-2016	Bail initial			√			√	√	s. o.
		2016-2021	Option	√				√	√	√	s. o.
40, rue Gauthier, Joliette	2001	2008-2013 ³	Option	√			√	√	√	√	s. o.
40, rue Gauthier, Joliette	2001	2008-2013 ³	Option	√			√	√	√	√	s. o.
1355, rue Daniel-Johnson O., Saint-Hyacinthe	2002	2013-2018	Option	√				√	√	√	s. o.
Baux de Georges Gantcheff											
500, place d'Armes, Montréal	2000	2009-2017 ⁴	Option	√				√	√	√	s. o.
500, place d'Armes, Montréal	2013	2013-2018	Bail initial		√			√	√	√	√
1700, boul. Laval, Laval	2014	2014-2019	Bail initial			√					s. o.
1055, boul. René-Lévesque E., Montréal	1999	2010-2015	Renouvellement		√					√ ⁵	√
Autres propriétaires⁶											
710, place D'Youville, Québec	1990	2011-2025	Renouvellement		√		√	√	√	√	√
380, rue Saint-Antoine, Montréal	1992	2018-2027	Renouvellement		√		√	√			
35, rue de Port-Royal E., Montréal	2011	2016-2021	Option	√				√		√ ⁵	√
35, rue de Port-Royal E., Montréal	2011	2016-2021	Option	√				√		√ ⁵	s. o.
1005, chemin Sainte-Foy, Québec	1990 ⁷	2004-2014	Renouvellement		√				√	√	√
		2014-2019	Option	√			√	√	√	√	√
5199, rue Sherbrooke E., Montréal	2007	2017-2027	Renouvellement		√		√	√		√	

1. Information provenant du bail le plus ancien fourni par la SQI. Il est possible que la SQI ait été locataire de l'immeuble avant cette période.
2. Selon la directive de la SQI, les contrats de location d'immeuble doivent être autorisés par le conseil d'administration lorsque le loyer cumulatif total excède 5 millions de dollars ou que le loyer annuel excède 2 millions de dollars. Cette directive prévoit également qu'un contrat de location d'immeuble conclu autrement qu'à la suite d'un appel d'offres requiert l'autorisation du dirigeant de la Société, mis à part quelques exceptions.
3. Ce bail se renouvelle d'année en année depuis son échéance.

4. Ce dossier inclut trois avenants pour prolonger le bail sur une période totale de deux ans puisque l'immeuble dans lequel l'organisme devait déménager était toujours en rénovation.
5. Le bail comprend une clause qui permet l'ajustement périodique des frais d'exploitation en fonction des frais réellement encourus par le propriétaire. Aucune évaluation des frais d'exploitation n'a été faite comme prévu dans le bail.
6. La sélection comprend des baux qui présentaient des éléments particuliers ou qui avaient été conclus récemment. Elle ne comprend pas les trois renouvellements anticipés traités distinctement dans la section 2.1.
7. Cette information provient d'une orientation immobilière.

Annexe 3 Baux sélectionnés parmi ceux gérés par des entités publiques non assujetties à la Société québécoise des infrastructures

Nom de l'entité	Adresse de l'immeuble	Période des baux	Négociation			Volets pour lesquels des lacunes ont été constatées				
			Option	Gré à gré	Appel d'offres public	Analyse des besoins	Appel à la concurrence	Information aux instances décisionnelles	Analyse du marché	Autorisation par les instances décisionnelles
Baux de Marc Bibeau										
Cégep de Saint-Hyacinthe, centre de formation	1225, rue Daniel-Johnson O. Saint-Hyacinthe	2012-2017, bail initial 2017-2022, renouvellement		√	√	√	√		√	
Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles, centre de formation	350, boul. Arthur-Sauvé Saint-Eustache	2001-2016, bail initial		√			√	√	√	
Commission scolaire de la Seigneurie des Mille-Îles, centre administratif	430, boul. Arthur-Sauvé Saint-Eustache	1993, année d'occupation initiale 2004-2011, renouvellement 2011-2021, renouvellement		√		√		√		
CISSS des Laurentides, unité de médecine familiale	57, boul. Industriel Saint-Eustache	2014-2024, bail initial			√	√	√		√	
CISSS de Lanaudière, centre de réadaptation	1075, boul. Firestone, Joliette	2009-2019, bail initial			√		√	√	√	√
SAQ, succursale	460, boul. Arthur-Sauvé Saint-Eustache	2017-2032, bail initial		√						
SAQ, succursale	975, boul. Firestone, Joliette	2002-2017, bail initial 2017-2019, renouvellement		√						
SAAQ, point de service	1075, boul. Firestone, Joliette	2006-2010, bail initial 2011-2015, option 2016-2019, option	√ √		√					
Baux de Georges Gantcheff										
Commission scolaire de la Seigneurie des Mille-Îles, centre de formation	2801, boul. des Promenades Sainte-Marthe-sur-le-Lac	2012-2017, bail initial 2017-2022, renouvellement		√		√	√	√	√	
Commission scolaire de la Seigneurie des Mille-Îles, centre de formation	2701, boul. des Promenades Sainte-Marthe-sur-le-Lac	2016-2026, bail initial		√						
CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, institut universitaire	1001, boul. de Maisonneuve E. Montréal	1979, année d'occupation initiale 2005-2010, renouvellement 2010-2011, renouvellement 2011-2016, renouvellement 2016-2022, renouvellement		√		√	√	√		√
CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, CLSC	8550, boul. Newman, Montréal	2001-2011, bail initial 2011-2014, renouvellement 2014-2016, renouvellement 2016-2018, renouvellement		nd		√	√		√	
CNESST, centre administratif	1700, boul. Laval, Laval	1982, année d'occupation initiale 2001-2011, renouvellement 2011-2021, renouvellement		√			√			√
SAQ, succursale	2851, boul. des Promenades Sainte-Marthe-sur-le-Lac	2016-2026, bail initial			√					
SAQ, succursale	4833, rue Sherbrooke O. Montréal	2010-2025, bail initial		√			√	√		

Annexe 4 Réglementation relative aux baux pour les organismes du réseau de la santé et des services sociaux

Règlement	Obligations
Règlement sur la location d'immeubles par les établissements publics et les agences (version nov. 2017)	<ol style="list-style-type: none">1. Le règlement s'applique aux établissements publics et aux agences visés dans la <i>Loi sur les services de santé et les services sociaux</i> et contient les normes, les conditions et la procédure à suivre par ces personnes morales, pour conclure un contrat de location d'immeuble par lequel elles acquièrent le droit de jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble. [...]3. L'approbation du ministre est requise pour toute location d'immeuble par une agence.4. Pour obtenir l'autorisation requise en vertu de l'article 263 de la Loi, l'établissement public doit soumettre à son agence un projet de location exposant tous les motifs de ce projet et indiquant clairement tous les détails du programme fonctionnel et technique envisagé. Il en est de même pour tout projet de location qui doit être soumis au ministre pour approbation. Le projet soumis doit notamment :<ol style="list-style-type: none">1° spécifier s'il s'agit d'un renouvellement de bail, de la location de locaux supplémentaires ou d'un changement d'emplacement ;2° faire état des recherches effectuées quant à la disponibilité d'un immeuble public ou parapublic pouvant répondre aux besoins du requérant ;3° fournir les délimitations du périmètre de recherche envisagé, lequel doit respecter les règlements de zonage en vigueur et être suffisamment étendu pour susciter une saine concurrence ;4° fournir le détail des exigences spécifiques des aménagements envisagés ;5° fournir le calcul de la superficie principale de la location projetée, et indiquer la durée de location recherchée ;6° estimer le coût annuel du loyer à payer et indiquer son mode de financement ainsi que, le cas échéant, le coût et le mode de financement des dépenses supplémentaires ou de fonctionnement que le projet comporte ;[...]7. Sauf dans les cas mentionnés à l'article 8, un requérant doit toujours solliciter des propositions de location par appel d'offres.8. Un requérant peut ne pas procéder par appel d'offres dans les cas suivants :<ol style="list-style-type: none">1° lorsqu'il désire louer un local dans un immeuble public ou parapublic ;2° lorsque, à l'approche de l'expiration d'un contrat de location à durée fixe, il désire continuer d'occuper les lieux et négocier les modalités d'un nouveau contrat, pourvu qu'il utilise la formule type de contrat édictée, le cas échéant, pour le genre de location en cause ;3° lorsqu'il s'agit de la location d'une superficie principale additionnelle dans un immeuble dont une partie est déjà louée par lui ;4° lorsqu'il s'agit de la location d'espaces de stationnement ;[...]6° lorsqu'il s'agit d'un cas d'urgence où la sécurité des personnes ou des biens est compromise et que tout délai occasionné pour l'obtention de propositions lui serait préjudiciable, pourvu que la durée du contrat de location n'excède pas 1 an.

Annexe 5 Réglementation relative aux baux pour les organismes du réseau de l'éducation

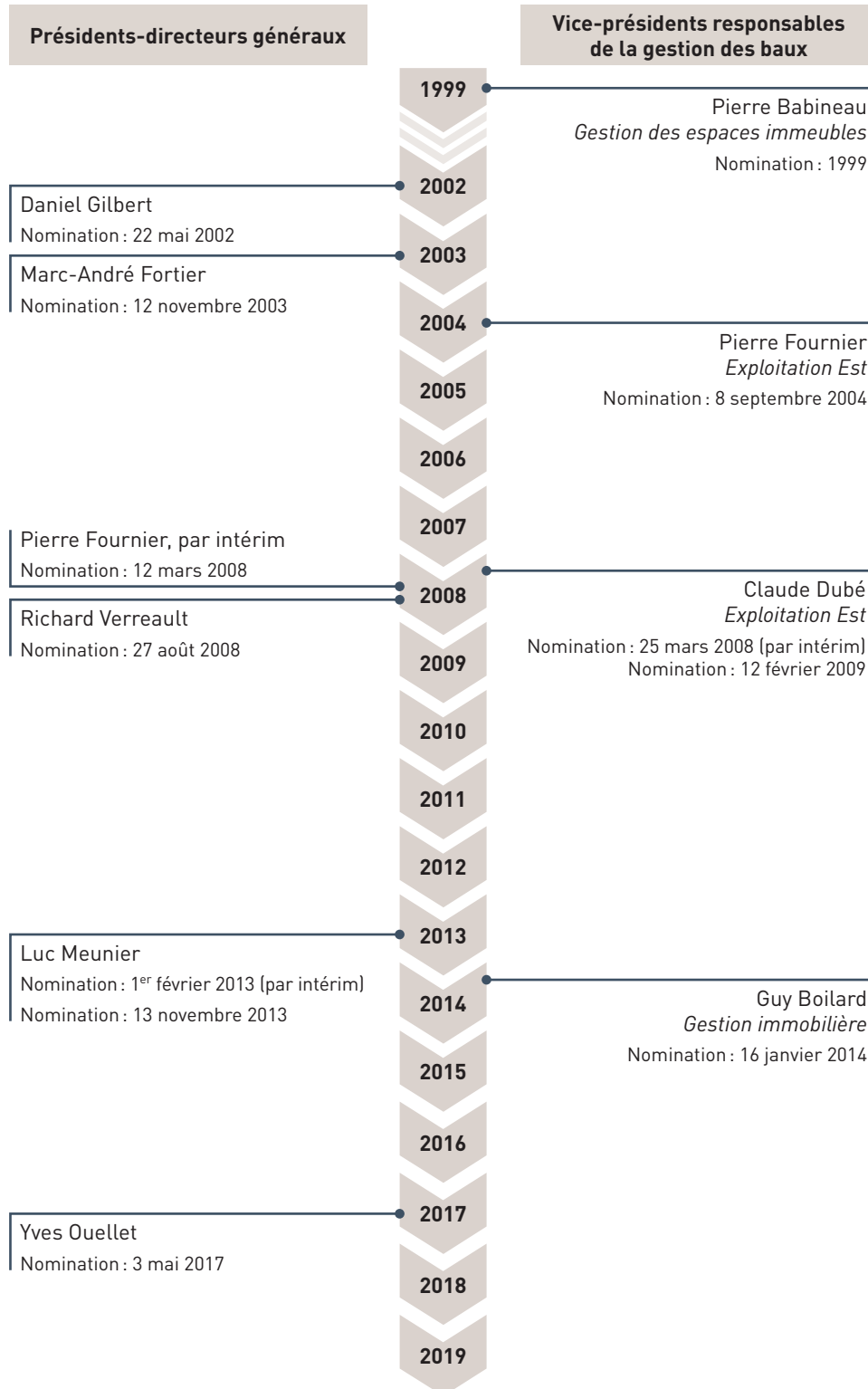
Règles budgétaires pour les commissions scolaires (version 2017-2018) Volet fonctionnement MESURE 30145 — POUR LA LOCATION D'IMMEUBLE	<ol style="list-style-type: none">1. La superficie louée reconnue en vue d'une allocation et jugée nécessaire pour combler, sur une base temporaire, un besoin de classes, de locaux à des fins administratives ou de résidences pour enseignants sera établie en fonction des superficies normalisées par le Ministère pour des locaux de même nature. Les coûts liés à toute superficie supplémentaire seront assumés par la commission scolaire.2. La commission scolaire devra justifier son choix de location par une étude comparative des coûts. Toutefois, pour les locaux modulaires, le coût retenu sera celui obtenu à la suite d'un appel d'offres auprès d'au moins trois soumissionnaires. Le résultat de ces appels d'offres devra faire partie intégrante de la demande d'allocation.3. Les améliorations locatives peuvent être admissibles à une allocation, à la condition que la commission scolaire en démontre le besoin et qu'elle ait obtenu du Ministère une autorisation de principe avant de procéder aux travaux. Ces améliorations locatives devront répondre à des normes minimales acceptables, compte tenu de la nature temporaire du besoin.4. L'allocation est établie en fonction des ressources financières disponibles. La priorité est accordée aux classes pour élèves de la formation générale des jeunes. Pour être admissible, une demande d'ajout d'espace doit avoir été présentée dans le cadre du Plan québécois des infrastructures afin que le Ministère puisse analyser les besoins présentés par la commission scolaire et les reconnaître le cas échéant. [...]6. Concernant les demandes relatives à des espaces réservés aux cours en formation professionnelle, la priorité sera accordée en fonction des besoins de main-d'œuvre à l'adéquation formation-emploi. De plus, le financement de la location d'immeubles ne peut faire partie d'un protocole d'entente conclu entre le Ministère et un organisme.7. Dans tous les cas de location d'immeubles ou de locaux modulaires, la commission scolaire devra obtenir une autorisation préalable du Ministère. Cette autorisation sera accordée si aucune autre solution ne peut être envisagée, conformément aux normes de la mesure 50511 – Ajout d'espace pour la formation générale. Lorsque la demande est associée à une demande d'ajout d'espace présentée dans le cadre de la mesure 50511 – Ajout d'espace pour la formation générale et que des coûts de location de locaux modulaires sont nécessaires à la réalisation de ce même projet, le coût de la location de locaux modulaires doit faire partie intégrante du projet d'ajout d'espace présenté.8. La commission scolaire doit, chaque année, transmettre le formulaire de demande d'allocation pour bénéficier de cette mesure. La date limite pour la transmission des demandes au Ministère est fixée au 31 décembre de chaque année pour permettre au Ministère d'analyser les demandes, de les prioriser et d'attribuer les allocations afférentes.
Le régime budgétaire et financier des cégeps (version 2017-2018) Annexe B002	<ol style="list-style-type: none">11. Dans le cas des superficies louées à un tiers, lorsqu'il s'agit d'un organisme sans but lucratif ou public, une partie des superficies peut être reconnue aux fins de financement par le Ministère à titre de compensation lorsque le loyer que perçoit le cégep est inférieur au montant d'allocation qu'il aurait reçu si cette superficie n'était pas louée.12. Tout projet d'acquisition d'immeuble ou de construction qui a pour effet de majorer les superficies du cégep doit, préalablement à sa réalisation, avoir été autorisé par le Ministère pour que ces superficies soient reconnues aux fins de financement.

Le régime budgétaire
et financier des cégeps
(version 2017-2018)

Annexe B004

2. Lorsqu'il ne réclame aucune allocation particulière et qu'il ne demande pas que la superficie soit reconnue aux fins de financement, le cégep peut louer un bien immeuble d'un tiers sans l'autorisation du Ministère.
 3. Lorsque le cégep désire obtenir une allocation particulière pour louer un bien immeuble, il doit en faire la demande à la Direction de l'expertise et du développement des infrastructures de l'enseignement supérieur avant de signer le contrat.
 4. Pour ce faire, le cégep doit, en un premier temps, présenter les renseignements et les documents suivants :
 - les raisons justifiant la location ;
 - la nature et la superficie des locaux requis ainsi que les services couverts ;
 - les possibilités de location auprès d'une commission scolaire ou d'un organisme public ;
 - l'estimation des coûts comprenant tous les services ;
 - une copie du projet d'appel d'offres.
- [...]
6. Pour fixer le montant de l'allocation particulière, le Ministère prend en compte les prix du marché locatif de la région concernée et les services couverts par le bail.
 7. Les allocations particulières accordées pour la location de biens immeubles ne sont pas indexées.
- [...]
9. L'allocation est conditionnelle à ce que le cégep procède par appel d'offres, sauf lorsque le locateur est une commission scolaire, un organisme public ou à moins de circonstances particulières.
 10. Le cégep, avant de procéder à la signature du bail, doit présenter pour approbation à la Direction de l'expertise et du développement des infrastructures de l'enseignement supérieur, les documents suivants :
 - le projet de bail en identifiant les éléments qui ne sont pas couverts et qui, de l'avis du cégep, devraient être financés au fonds des investissements ;
 - l'estimation du coût de la location et sa récurrence ;
 - le cas échéant, l'estimation des travaux de réaménagement.
 11. Le cégep transmet une copie du bail signé et des plans réduits de la localisation et de l'aménagement.

Annexe 6 Présidents-directeurs généraux et vice-présidents responsables de la gestion des baux de la Société de 1999 à 2018¹



1. La liste des vice-présidents n'est pas exhaustive. Elle ne comprend que la vice-présidence responsable de la région Est.

