



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2012

**Suivi d'une vérification
de l'optimisation des ressources**

Relations d'affaires des cégeps avec des partenaires

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
Cégep de Chicoutimi
Cégep Limoilou
Cégep de Victoriaville

CHAPITRE

6

Faits saillants

Objectif des travaux

Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations faisant l'objet de ce suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avons relevées.

Le présent suivi porte sur les relations d'affaires des cégeps avec des partenaires. La vérification initiale a été menée auprès du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et de six cégeps. Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 5 du tome I du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*.

Nous avons également évalué l'application de deux recommandations formulées par la Commission de l'administration publique (CAP) au ministère en 2009.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats du suivi

Nos travaux ont porté sur 7 des 10 recommandations formulées en 2008-2009 ; nous avons choisi celles qui, à notre avis, contribuent le plus à améliorer l'encadrement du ministère et le contrôle que les cégeps exercent sur leurs partenaires. Parmi les six cégeps vérifiés en 2008-2009, nous en avons sélectionné trois pour nos travaux de suivi. Nous avons également évalué l'application de deux des quatre recommandations faites par la CAP. Nous avons retenu celles adressées au ministère et à la Fédération des cégeps.

La vérification initiale avait pour objectif de nous assurer que les cégeps, lorsqu'ils ont des activités avec des partenaires, contrôlent adéquatement l'implication financière de leurs partenariats. Nous voulions également nous assurer que le MELS encadre adéquatement les cégeps à l'égard de ces activités.

Conclusions. Nos travaux nous amènent à conclure qu'il y a eu des améliorations : quatre des sept recommandations (57 %) ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Le tableau détaillant les résultats est présenté au verso de cette page (tableau 1). Des progrès satisfaisants ont aussi été enregistrés pour les deux recommandations faites par la CAP (tableau 2).

Progrès satisfaisants. Des progrès notables ont été observés pour deux des recommandations adressées au MELS, soit celle concernant la pertinence d'exiger des partenaires des cégeps d'effectuer une reddition de comptes et celle ayant trait à son approbation avant que les cégeps s'engagent dans la réalisation d'un projet qui peut avoir un impact significatif sur leur situation financière. Il en va de même pour deux des recommandations adressées aux cégeps. Ces derniers ont mis en place des mesures assurant le suivi des risques financiers associés à tout partenariat et ils ont revu leur processus d'achat pour tenir compte des possibilités d'économies qui s'offrent à eux en utilisant les regroupements d'achats. D'autre part, le ministère et la Fédération des cégeps ont répondu de façon satisfaisante aux recommandations adressées par la CAP.

Progrès insatisfaisants. Toutefois, les cégeps et le ministère devront déployer des efforts additionnels afin d'améliorer la situation sur certains points. Ainsi, les cégeps doivent signer des ententes avec l'ensemble de leurs partenaires d'affaires. Pour sa part, le MELS doit finaliser le portrait des activités que les cégeps effectuent avec des partenaires et établir une stratégie globale quant au processus d'achats regroupés.

Tableau 1 Recommandations du Vérificateur général

| | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Gestion des partenariats | | |
| Encadrer leurs relations d'affaires avec leurs partenaires à l'aide d'ententes qui spécifient notamment les exigences en matière de reddition de comptes. | | Cégeps |
| Mettre en place des mesures permettant d'assurer le suivi des risques financiers associés à tout partenariat. | Cégeps | |
| Évaluer la pertinence d'exiger que les partenaires des cégeps produisent une reddition de comptes au cégep et d'établir la nature de celle-ci. | MELS | |
| Dresser un portrait complet des activités que les cégeps effectuent avec des partenaires afin d'assurer un encadrement adéquat de ces activités. | | MELS |
| Examiner la possibilité que les cégeps obtiennent son approbation avant de s'engager dans la réalisation d'un projet qui peut avoir un impact significatif sur leur situation financière. | MELS | |
| Achats regroupés | | |
| Revoir leur processus d'achat pour tenir compte des possibilités d'économies qui s'offrent à eux en utilisant les regroupements d'achats. | Cégeps | |
| Établir une stratégie globale quant au processus d'achats regroupés. | | MELS |
| Total des recommandations | 4 | 3 |
| Pourcentage | 57 % | 43 % |

Tableau 2 Recommandations de la Commission de l'administration publique

| | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport lui transmette, au plus tard le 31 octobre 2010, un rapport sur la mise en œuvre du plan d'action qu'il a présenté à l'audition. | ✓ | |
| Que la Fédération des cégeps contribue, de façon proactive, à l'application des recommandations du Vérificateur général en appuyant le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport dans la réalisation de son plan d'action et en soutenant les cégeps pour qu'ils puissent actualiser leurs pratiques de gestion en conséquence. | ✓ | |
| Total des recommandations | 2 | - |
| Pourcentage | 100 % | - |

Table des matières

| | |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 Mise en contexte | 6 |
| 2 Recommandations du Vérificateur général | 7 |
| 2.1 Gestion des partenariats | 7 |
| Encadrement effectué par les cégeps | |
| Encadrement du ministère | |
| 2.2 Achats regroupés | 9 |
| 3 Recommandations de la Commission de l'administration publique | 11 |
| 3.1 Recommandation au ministère | 11 |
| 3.2 Recommandation à la Fédération des cégeps | 11 |
| | |
| Commentaires des entités vérifiées | 13 |
| Annexe et sigles | 15 |

Équipe

Alain Fortin
Directeur de vérification
Sylvie Morel

1 Mise en contexte

- 1 Les cégeps disposent d'une autonomie importante dans l'organisation de leurs activités. En effet, selon la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, ils ont la possibilité d'en exercer certaines par l'entremise de sociétés distinctes. Ces activités ne doivent cependant pas avoir pour objet essentiel d'exploiter une entreprise commerciale.
- 2 Nous considérons, comme dans la vérification initiale, qu'une entité constitue un partenaire lorsqu'elle possède l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes :
 - un ou des cégeps en sont actionnaires dans une proportion d'au moins 25% ;
 - un ou des cégeps nomment au moins 25% de ses administrateurs, ou au moins 25% des administrateurs sont des représentants d'un ou des cégeps ;
 - un ou des cégeps en sont responsables ou assument un risque financier à son égard.
- 3 À l'époque, les six cégeps visités avaient plusieurs partenaires. On compte, parmi les principaux partenaires des cégeps, plusieurs centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT), des sociétés de services-conseils, des fondations visant l'aide aux élèves dans le besoin ou le développement de la qualité de l'enseignement et des clubs sportifs.
- 4 Par ailleurs, la CAP a aussi formulé des recommandations à la suite de l'audition, en 2009, du sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et du président-directeur général de la Fédération des cégeps.
- 5 Le lecteur trouvera en annexe l'objectif de vérification ainsi que la portée des travaux.

2 Recommandations du Vérificateur général

6 Les recommandations qui ont retenu notre attention concernent la gestion des partenariats et les achats regroupés.

2.1 Gestion des partenariats

Encadrement effectué par les cégeps

7 La délégation d'activités à un partenaire par un cégep implique que ce dernier lui transfère certains pouvoirs. Ainsi, le cégep remplace ses responsabilités opérationnelles liées à une activité par des responsabilités stratégiques découlant de la gestion d'une relation d'affaires avec un tiers. Pour favoriser une saine gestion de telles activités, il lui est notamment essentiel d'établir clairement différentes modalités, telles que le service attendu, les obligations réglementaires, les rôles et les responsabilités des deux parties, les exigences de reddition de comptes ainsi que les dispositions concernant la résiliation de l'entente.

8 Une entente claire est la base de toute bonne relation d'affaires : elle facilite les rapports entre les parties. Le cégep doit aussi mettre en place des mécanismes de contrôle encadrant ces activités pour être à même d'exercer une surveillance de tous les aspects de son partenariat qu'il juge pertinents et d'intervenir à temps lorsque c'est requis.

9 Au moment de la vérification initiale, l'encadrement effectué par les cégeps à l'égard de certains partenaires comportait des lacunes. Nous avons notamment noté l'absence d'ententes de gestion entre les cégeps et leurs partenaires et recommandé aux cégeps de signer de telles ententes.

10 Nous jugeons les progrès des cégeps insatisfaisants. En effet, les trois cégeps vérifiés lors des travaux de suivi ont signé des ententes avec au plus 30 % de leurs partenaires.

11 La signature d'une entente peut parfois être difficile lorsqu'elle implique plusieurs intervenants. Cependant, elle est nécessaire pour gérer les risques associés à tout partenariat et faire face aux problèmes qui pourraient survenir.

12 À l'époque, des activités effectuées par des cégeps avec certains partenaires avaient entraîné des conséquences financières négatives pour eux.

13 Les cégeps ont donné suite à notre recommandation d'assurer le suivi des risques financiers associés à tout partenariat. Ils reçoivent et examinent les états financiers de la majorité de leurs partenaires. Nous les encourageons à poursuivre leurs efforts et à effectuer ce suivi pour l'ensemble des partenaires.

Encadrement du ministère

14 En tant que principal bailleur de fonds des cégeps, il est important que le ministère les encadre adéquatement à l'égard des activités réalisées par l'intermédiaire de partenaires. À ce titre, il est possible qu'il doive intervenir lorsqu'ils subissent des pertes. C'est d'ailleurs ce qui s'est déjà produit à quelques occasions dans le passé.

15 Lors de la vérification initiale, le MELS ne disposait pas d'un portrait complet des activités que les cégeps effectuaient avec leurs partenaires. En effet, en ce qui a trait aux partenaires autres que les CCTT, le ministère obtenait les états financiers de certains d'entre eux, mais il ne dressait pas de portrait contenant, notamment, les principaux liens entre les cégeps et leurs partenaires, l'ampleur et la nature des transactions effectuées avec eux et l'évaluation des risques financiers associés à ceux-ci. En l'absence d'un tel portrait, il devenait difficile pour le MELS d'estimer l'ampleur des activités réalisées par l'intermédiaire de certains partenaires et, par conséquent, d'évaluer les risques financiers auxquels s'exposaient le ministère et les cégeps.

16 Nous avons alors recommandé au ministère d'évaluer la pertinence d'exiger que les partenaires des cégeps produisent une reddition de comptes au cégep et d'établir la nature de celle-ci.

17 Il y a eu une amélioration. Le MELS a publié le *Guide de rédaction pour une entente de gestion des CCTT*, dans lequel figurent les documents de reddition de comptes à exiger de ces partenaires. Le ministère compte aussi inciter les cégeps à obtenir, au moyen d'un modèle d'entente, une reddition de comptes des autres partenaires d'affaires avec lesquels ils s'engagent dans un projet qui peut avoir un impact significatif sur leur situation financière.

18 De même, nous avons recommandé au MELS de dresser un portrait complet des activités que les cégeps effectuent avec des partenaires afin d'assurer un encadrement adéquat de ces activités.

19 Les progrès ne sont pas satisfaisants. Le ministère est au fait des activités que les cégeps effectuent avec leurs CCTT puisqu'il obtient une reddition de comptes annuelle de leur part. Cependant, le portrait qu'il possède actuellement des activités avec d'autres partenaires n'est pas exhaustif et les informations qu'il détient ne sont pas complètes.

20 Le MELS compte effectuer une mise à jour annuelle de ce portrait à partir des informations que les cégeps lui transmettront pour la production du rapport financier 2011-2012. Nous l'encourageons à compléter son portrait afin qu'il soit en mesure d'assurer un encadrement adéquat de ces activités.

21 D'autre part, les règles en vigueur lors de nos travaux initiaux ne prévoyaient pas que les cégeps devaient obtenir une autorisation du ministère avant de s'engager dans la réalisation d'un projet qui pouvait avoir un impact significatif sur leur situation financière.

22 Les progrès réalisés sont satisfaisants. Le ministère pourra s'assurer, dès le début du projet, que le cégep a la capacité financière de l'entreprendre sans mettre en péril sa situation financière.

23 Depuis 2008, en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, l'autorisation préalable de la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport ainsi que celle du ministre des Finances sont requises pour emprunter, effectuer des placements et conclure des engagements financiers. De plus, pour les transactions visées, le MELS a élaboré une procédure d'application indiquant aux cégeps la marche à suivre.

2.2 Achats regroupés

24 Pour se procurer des biens et services, les cégeps peuvent s'adresser à des regroupements d'achats. L'acquisition à l'aide d'ententes d'achats regroupés est une pratique reconnue en matière d'approvisionnement. L'objectif premier de tels regroupements consiste à combiner les intentions d'achat de plusieurs entités afin d'augmenter leur pouvoir d'achat. Les avantages de cette approche se situent à plusieurs niveaux :

- le prix : en échange d'un volume d'achats plus élevé, le fournisseur de produits et de services peut demander un prix moindre ;
- l'efficacité du processus d'achat : comme le regroupement d'achats effectue une portion importante du processus – appel d'offres, analyse des offres des fournisseurs, etc. – le cégep n'a pas à faire ces activités.

25 Lors de notre vérification initiale, les cégeps vérifiés faisaient peu appel aux regroupements d'achats. En effet, les six cégeps vérifiés effectuaient des achats regroupés d'une valeur de 2,8 millions de dollars pour un potentiel de 21,4 millions. Il n'existait pas non plus, dans le réseau collégial, de stratégie globale portant sur l'utilisation des achats regroupés qui prendrait en compte, entre autres, la détermination des achats potentiels. Nous leur avons donc recommandé de revoir leur processus d'achat pour tenir compte des possibilités d'économies qui s'offraient à eux en utilisant les regroupements d'achats.

26 Les progrès sont satisfaisants quant à l'utilisation des achats regroupés. Toutefois, nous encourageons les cégeps à continuer leurs efforts afin de les favoriser.

27 En effet, les trois cégeps examinés lors du suivi utilisent davantage les achats regroupés. Comme le montre le tableau 3, les achats effectués par l'entremise de regroupements d'achats sont passés de 798 942 dollars en 2006-2007 à environ 1 472 865 dollars en 2009-2010, soit une augmentation de 84 %.

Tableau 3 Achats regroupés (en dollars)

| | 2006-2007 | 2009-2010 | Augmentation (%) |
|------------------------|------------------|------------------|-------------------------|
| Cégep de Chicoutimi | 396 490 | 608 356 | 53 |
| Cégep Limoilou | 263 750 | 537 472 | 104 |
| Cégep de Victoriaville | 138 702 | 327 037 | 136 |
| Total | 798 942 | 1 472 865 | 84 |

28 Par ailleurs, nous avons recommandé au ministère d'établir une stratégie globale quant au processus d'achats regroupés.

29 Les progrès du MELS sont insatisfaisants, car il n'a pas encore élaboré cette stratégie.

30 Le ministère a mentionné vouloir d'abord analyser un rapport reçu du Centre collégial des services regroupés, dont la mission est notamment de promouvoir la mise en commun de services et de ressources et le développement de services collectifs. Ce rapport fait état des pistes d'action qui pourraient davantage inciter les cégeps à effectuer des achats regroupés.

3 Recommandations de la Commission de l'administration publique

31 En juin 2009, la CAP a formulé une recommandation au ministère concernant la transmission du rapport de mise en œuvre du plan d'action dans lequel le MELS préciserait les suites qui seraient données à chacune des recommandations que nous lui avons formulées. Elle a aussi recommandé à la Fédération des cégeps de contribuer à l'application des recommandations du Vérificateur général.

3.1 Recommandation au ministère

32 Le MELS devait transmettre à la CAP, au plus tard le 31 octobre 2010, un rapport sur la mise en œuvre du plan d'action qu'il a présenté lors de son audition.

33 Les progrès sont satisfaisants: le ministère a transmis à la CAP un rapport qui reprend chacune des recommandations que lui a adressées le Vérificateur général et présente les actions réalisées ainsi qu'un nouvel échéancier pour celles qui n'étaient pas terminées. Notons que ce rapport a été transmis en avril 2011 plutôt qu'en octobre 2010.

3.2 Recommandation à la Fédération des cégeps

34 La CAP avait recommandé à la Fédération des cégeps de contribuer de façon proactive à l'application des recommandations du Vérificateur général en appuyant le ministère dans la réalisation de son plan d'action et en soutenant les cégeps pour qu'ils puissent actualiser leurs pratiques de gestion en conséquence.

35 Nous sommes d'avis que les progrès enregistrés sont satisfaisants à l'égard de cette recommandation.

36 L'appui de la Fédération s'est concrétisé entre autres par l'élaboration, en collaboration avec le MELS, d'un guide de rédaction des ententes de gestion des CCTT. De plus, la Fédération prévoit travailler de concert avec le ministère à l'élaboration d'un guide pour soutenir les collèges dans la rédaction de leurs ententes de partenariat avec d'autres organismes que les centres.

37 Par ailleurs, la Fédération a demandé au Centre collégial de services regroupés de réfléchir à des mesures concrètes pour que les cégeps bénéficient d'un meilleur pouvoir d'achat. Dans un rapport, il propose des pistes d'action, dont celles qui suivent :

- établir les catégories de biens et de services où des regroupements d'achats sont possibles ;
- négocier des ententes directement auprès des manufacturiers ;
- mettre en place un portail afin de faciliter l'accès aux ententes que le centre a signées.

Commentaires des entités vérifiées

38 Le ministère, la Fédération et les trois cégeps ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans cette section.

Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« **Gestion des partenariats.** Le ministère reconnaît que le portrait qu'il a établi des activités que les cégeps effectuent avec des partenaires d'affaires est incomplet à ce jour. Il avait toutefois déjà prévu compléter ce portrait et en assurer concurrentement la mise à jour au moyen des rapports financiers annuels (RFA) que produisent les établissements collégiaux.

« En effet, en juillet 2012, lorsqu'il transmettra aux cégeps ses outils et directives pour la production des RFA 2011-2012, le ministère leur demandera au même moment de valider et d'actualiser les informations déjà transmises au regard de leurs relations d'affaires avec des partenaires ainsi que d'en produire de nouvelles, et ce, selon des prescriptions précises.

« Notons que, dans son état actuel, le portrait permet déjà de connaître le statut légal, la mission et le champ d'activité de la majorité des partenaires des 48 cégeps ainsi que de leurs partenaires communs, de connaître aussi la nature et l'ampleur des transactions effectuées entre eux et d'évaluer la présence ou non de risques financiers encourus par les cégeps dans ces relations d'affaires.

« **Achats regroupés.** Le ministère rappelle que son plan d'action précisait qu'une telle stratégie allait être élaborée s'il le jugeait opportun à la suite de son analyse des propositions et des pistes d'action que devait proposer la Fédération des cégeps. Or, les travaux menés dans cette perspective par le Centre collégial des services regroupés (CCSR) permettent de croire que les préoccupations du ministère pourraient être satisfaites sans qu'il ne soit absolument nécessaire qu'il élabore lui-même une stratégie globale à cet égard.

« En effet, des travaux intensifs seront menés avec la Fédération des cégeps et le CCSR afin de voir à la pertinence et à la nécessité, le cas échéant, de développer les pistes d'action déjà identifiées par le CCSR et d'en concevoir de nouvelles dans le but d'assurer, en matière d'achats regroupés, la conformité au plan d'action du MELS.

« Ces travaux conjoints devraient être complétés à l'automne 2012. À défaut alors que ses attentes soient satisfaites, le MELS pourrait procéder à l'élaboration d'une stratégie ou encore voir à l'adoption de règles budgétaires spécifiques destinées à assurer les encadrements ou processus jugés nécessaires en matière d'achats regroupés des cégeps. »

Commentaires de la Fédération des cégeps

« **Gestion des partenariats.** La Fédération des cégeps prend acte que le Vérificateur général juge que les progrès sont satisfaisants pour ce qui est de la mise en place par les cégeps des mesures permettant d'assurer le suivi des risques financiers associés à tout partenariat.

« Par ailleurs, pour ce qui est de l'encadrement des relations d'affaires des cégeps avec leurs partenaires, la Fédération des cégeps poursuit sa collaboration avec les cégeps et le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport afin d'accroître la signature d'ententes de partenariat et d'en préciser les exigences en matière de reddition de comptes.

« **Achats regroupés.** La Fédération prend acte que le Vérificateur général juge satisfaisants les progrès réalisés en ce qui concerne l'utilisation des regroupements d'achats. Elle continuera de soutenir les cégeps, en collaboration avec le Centre collégial des services regroupés (CCSR), afin qu'ils puissent accroître leurs recours à des regroupements d'achats.

« **Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique en 2009.** La Fédération des cégeps prend acte que le Vérificateur général juge satisfaisants les progrès réalisés pour ce qui est de la contribution de la Fédération à l'application de ses recommandations en appuyant le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport dans la réalisation de son plan d'action et en soutenant les cégeps pour qu'ils puissent actualiser leurs pratiques de gestion en conséquence.

« La Fédération continuera à agir dans le même sens. »

Commentaires des cégeps

Aucun des cégeps n'a relevé d'inexactitudes dans ce rapport et n'a transmis de commentaires particuliers.

Annexe et sigles

Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

Sigles

CAP Commission de l'administration publique

MELS Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

CCTT Centre collégial de transfert de technologie

Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

Le suivi vient compléter la vérification initiale et permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les faiblesses dont nous faisons état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et nous invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de la vérification de l'optimisation des ressources.

Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Portée des travaux

Pour mener à bien nos travaux de suivi, nous avons communiqué avec des responsables du ministère, de la Fédération des cégeps et de trois cégeps choisis parmi les six établissements qui avaient fait l'objet de la vérification de 2008-2009. Les cégeps sélectionnés sont le cégep de Chicoutimi, le cégep de Victoriaville et le cégep Limoilou. De plus, nous avons examiné différentes données et analysé des documents pertinents. Nos travaux se sont terminés à la fin de décembre 2011.