



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2015

Informations sensibles et autres constatations

École nationale des pompiers du Québec
Université du Québec à Montréal

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectif des travaux

Chaque année, des travaux portant sur les informations sensibles sont réalisés dans certaines entités.

Ce type d'informations concerne principalement des dépenses liées aux administrateurs et aux dirigeants ainsi que des dépenses relatives aux contrats accordés.

Le présent chapitre traite des travaux sur les informations sensibles que nous avons réalisés auprès de l'École nationale des pompiers du Québec au cours de l'exercice clos le 30 juin 2014 ainsi que d'autres constatations découlant de nos travaux d'audit des états financiers de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) pour l'exercice clos le 30 avril 2014.

Ce chapitre constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit des états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

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 des travaux que nous avons effectués auprès de l'École nationale des pompiers du Québec et de l'UQAM.

En ne lançant pas un appel d'offres public pour le choix d'un fournisseur de services d'impression, l'École a contrevenu à sa politique sur les contrats d'approvisionnement et de services ainsi qu'aux accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics en vigueur. Elle a payé à un fournisseur de services d'impression plus de 1,8 million de dollars pour l'impression de manuels de formation sur une période de huit ans, alors que le seuil d'appel d'offres public pour ces services est de 100 000 dollars.

L'UQAM a versé à des cadres des sommes forfaitaires qui sont non conformes à l'article 6 de la Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette. En effet, au cours de l'exercice clos le 30 avril 2014, l'Université a versé à 85 cadres, autres que des membres du personnel de direction supérieure, des sommes forfaitaires totalisant 352 767 dollars en sus du montant maximal des échelles de traitement.

Recommandation

Le Vérificateur général a formulé une recommandation à l'intention de l'École nationale des pompiers du Québec. Celle-ci est présentée ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans chaque section Commentaires de l'entité auditée. Toutefois, certains d'entre eux ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

Nous tenons à souligner que l'École a adhéré à la recommandation.

Recommandation à l'École

1 Encadrer le processus d'attribution des contrats :

- en respectant sa politique sur les contrats d'approvisionnement et de services par le lancement d'un appel d'offres public, lorsque cela est requis, et en se conformant aux accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics en vigueur ;
 - en documentant ce processus de façon appropriée.
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 École nationale des pompiers du Québec	7
2.1 Résultats des travaux	7
Attribution d'un contrat pour des services d'impression	
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	
3 Université du Québec à Montréal	11
3.1 Résultats des travaux	11
Conformité de la rémunération avec la loi	
Commentaires de l'entité auditée	
Sigle	15

1 Mise en contexte

1 Chaque année, des travaux portant sur les informations sensibles sont réalisés dans certaines entités. Ce type d'informations concerne principalement des dépenses liées aux administrateurs et aux dirigeants (rémunération et avantages liés à celle-ci, dépenses de fonction, frais de déplacement et autres frais) ainsi que des dépenses relatives aux contrats accordés.

2 Par cette initiative, nous souhaitons non seulement contribuer au contrôle parlementaire, mais également prévenir certaines pratiques qui pourraient être préjudiciables à la réputation du secteur public. Pour ce faire, nous nous assurons que les dépenses sont bien encadrées, que des mécanismes de contrôle sont en place pour ces dépenses et qu'elles font l'objet d'une saine gestion de la part de l'entité auditée.

3 De plus, lors de nos travaux d'**audit des états financiers** des entités, des opérations non conformes aux lois et aux règlements peuvent être relevées et donner lieu à des recommandations ou à un commentaire dans le rapport de l'auditeur indépendant.

4 Le présent chapitre traite des travaux que nous avons effectués auprès de l'École nationale des pompiers du Québec et de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

L'objectif de l'audit des états financiers est de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'anomalies significatives. Il ne permet normalement pas de relever tous les éléments susceptibles d'intéresser la direction et les responsables de la gouvernance aux fins de l'acquittement de leurs responsabilités.

2 École nationale des pompiers du Québec

5 Selon la *Loi sur la sécurité incendie*, l'École nationale des pompiers du Québec a pour mission de veiller à la pertinence, à la qualité et à la cohérence de la formation professionnelle qualifiante des pompiers et des autres membres du personnel municipal travaillant en sécurité incendie. Cette formation correspond à celle qui, préparant spécifiquement à une activité professionnelle, en conditionne l'exercice dans les domaines de pratique suivants :

- la direction d'un service de sécurité incendie ;
- la prévention ;
- la gestion des secours ;
- l'intervention ;
- la recherche du point d'origine, des causes probables et des circonstances d'un incendie.

6 L'École conçoit ses propres activités de formation initiale et de perfectionnement ainsi que son propre matériel pédagogique pour les pompiers et les officiers des services de sécurité incendie municipaux. Par la signature d'ententes de diffusion des formations, les pompiers peuvent suivre ces formations dans leur municipalité, en utilisant leur équipement. L'École rédige, administre et supervise les examens de qualification professionnelle. Au cours de l'exercice clos le 30 juin 2014, elle a délivré 5 793 certificats de formation, dont 4 268 portaient le sceau de l'International Fire Service Accreditation Congress (IFSAC).

2.1 Résultats des travaux

7 Nous avons réalisé des travaux portant sur les informations sensibles auprès de l'École au cours de son exercice clos le 30 juin 2014. Nous avons observé que des améliorations sont nécessaires en ce qui concerne l'encadrement en matière d'attribution de contrats.

Attribution d'un contrat pour des services d'impression

8 Conformément à l'article 7 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, l'École a adopté une politique sur les contrats d'approvisionnement et de services. Celle-ci prévoit qu'un **appel d'offres public** est requis pour tout contrat d'approvisionnement supérieur à 25 000 dollars et pour tout contrat de services et de travaux de construction supérieur à 100 000 dollars. Par ailleurs, elle doit respecter des accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics auxquels elle est assujettie.

Équipe

Sylvie Lenoir
Directrice de vérification
Danièle Allaire
Josée Boivin

L'appel d'offres public est une procédure formelle d'appel à la concurrence qui se caractérise par l'obligation, pour un organisme public, de publier un avis d'appel d'offres dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO).

9 L'École a contrevenu à cette politique et à ces accords en ne lançant pas un appel d'offres public pour le choix d'un fournisseur de services d'impression. Elle a versé au même fournisseur plus de 1,8 million de dollars pour l'impression de manuels de formation sur une période de huit ans. Les sommes qui lui ont été versées annuellement sont supérieures à 100 000 dollars, soit le seuil d'appel d'offres public pour ces services.

10 Nous avons observé que, pour la période du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2014, un fournisseur de services d'impression a facturé à l'École plus de 1,8 million de dollars pour l'impression de manuels de formation (tableau 1).

Tableau 1 Sommes facturées par le même fournisseur de services d'impression

Exercice clos	En dollars
30 juin 2007	161 723
30 juin 2008	185 302
30 juin 2009	101 419
30 juin 2010	133 837
30 juin 2011	354 362
30 juin 2012	394 112
30 juin 2013	208 195
30 juin 2014	297 611
Total	1 836 561

11 La direction de l'École a retrouvé deux appels d'offres sur invitation concernant l'impression d'un manuel de formation, lesquels ont été transmis à des fournisseurs par courriel, respectivement en mai 2011 et en février 2012. L'un d'eux a été acheminé à quatre fournisseurs et une seule soumission, provenant du fournisseur susmentionné, a été repérée par la direction. Pour l'autre appel d'offres, l'information sur le nombre de fournisseurs invités n'est pas disponible. Quatre soumissions ont été retrouvées et le fournisseur susmentionné a présenté la soumission la plus basse parmi celles qui étaient admissibles. Les deux soumissions acceptées ont totalisé une somme maximale de l'ordre de 70 000 dollars, tandis que les achats auprès de ce fournisseur se sont élevés à plus de 1,8 million de dollars pour la période du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2014. Ainsi, les deux appels d'offres sur invitation effectués par l'École ne concernent qu'une très petite partie des services d'impression obtenus. Cette situation n'est pas conforme à la politique de l'École portant sur les contrats d'approvisionnement et de services, laquelle prévoit qu'un appel d'offres public est requis pour tout contrat de services de plus de 100 000 dollars.

12 De plus, l'École contrevient à des accords intergouvernementaux auxquels elle est assujettie. En effet, en vertu des accords de libéralisation des marchés publics, les acheteurs publics doivent, à partir de certains seuils, ouvrir leurs appels d'offres aux entreprises des territoires visés par les accords, sauf lorsque certaines exemptions ou exceptions s'appliquent. Toutes les entreprises répondant aux critères d'admissibilité peuvent soumissionner aux appels d'offres lancés par l'ensemble des gouvernements ayant adhéré à ces accords, et ce, sur une base réciproque. Par exemple, le Québec a adhéré à l'**Accord sur le commerce intérieur**. Celui-ci prévoit, tout comme la politique de l'École portant sur les contrats d'approvisionnement et de services, qu'un appel d'offres public est requis pour les contrats de services supérieurs à 100 000 dollars, ce qui inclut les services d'impression.

L'Accord sur le commerce intérieur est un accord intergouvernemental signé par les premiers ministres canadiens dont le but est de favoriser le commerce interprovincial.

13 Par ailleurs, l'École était tenue de publier un avis d'appel d'offres pour les services d'impression dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO), ce qu'elle n'a pas fait.

14 Nous avons également observé les faits suivants :

- Aucune documentation concernant l'évaluation des soumissions et appuyant le choix du fournisseur n'a été retrouvée par la direction.
- Selon les appels d'offres repérés, les soumissions devaient être transmises à l'École par courriel. Ce mode de transmission ne permet pas d'assurer la confidentialité des prix. Une bonne pratique est de demander que les prix soient soumis dans une enveloppe cachetée. Les enveloppes doivent ensuite être ouvertes en présence d'un témoin, et ce, après l'heure et la date limites fixées pour la réception des soumissions.
- Aucun contrat signé entre l'École et le fournisseur de services d'impression n'a été retrouvé par la direction, et ce, pour l'ensemble des services d'impression offerts par ce fournisseur.

15 Comme d'autres organismes similaires, l'École devrait documenter le processus d'attribution des contrats d'approvisionnement et de services, par exemple à l'aide des documents suivants :

- la liste des fournisseurs invités à soumissionner à un appel d'offres ;
- le procès-verbal d'ouverture des soumissions, selon le cas ;
- la grille d'évaluation des soumissions appuyant le choix du fournisseur ;
- les résultats transmis à tous les fournisseurs qui ont déposé une soumission.

Recommandation

16 La recommandation suivante s'adresse à l'École.

1 Encadrer le processus d'attribution des contrats :

- en respectant sa politique sur les contrats d'approvisionnement et de services par le lancement d'un appel d'offres public, lorsque cela est requis, et en se conformant aux accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics en vigueur ;
- en documentant ce processus de façon appropriée.

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 la recommandation.

Commentaires de l'École nationale des pompiers du Québec

« Dès sa première rencontre avec les représentants du Vérificateur général en juin 2013, l'actuel directeur général a fait part de ses préoccupations concernant des dépenses d'impression totalisant plus de 300 000 dollars par année, effectuées auprès d'un imprimeur, sans appel d'offres.

« Au cours de l'exercice clos le 30 juin 2014, l'École a entrepris des démarches auprès du Centre de services partagés du Québec (CSPQ) pour se faire aider dans le processus d'appel d'offres.

« L'École ne peut se doter d'une équipe de professionnels pour effectuer ce travail. Elle travaillera plutôt avec le CSPQ pour mettre en place des processus conformes.

« Cette démarche sera plus longue que prévu, car l'actuel directeur général a constaté que plusieurs identifiants ISBN de la collection de livres de l'École sont au nom du fournisseur de services d'impression unique utilisé par l'ancienne direction de l'École. Cette situation, plus que préoccupante, doit être réglée avant de mettre en place le processus d'appel d'offres. »

3 Université du Québec à Montréal

Équipe

Sylvie Lenoir
Directrice de vérification

Josée Boivin
Isilda Milagaia

17 L'UQAM a été constituée en vertu de la *Loi sur l'Université du Québec*. Sa mission consiste à former des étudiants, à contribuer à l'avancement des connaissances par des activités de recherche et à rendre des services à la collectivité.

3.1 Résultats des travaux

18 En vertu de l'article 30.1 de sa loi constitutive, le Vérificateur général a effectué l'audit des états financiers de l'UQAM pour l'exercice clos le 30 avril 2014. Comme il est mentionné dans le chapitre 3 du présent tome, le rapport de l'auditeur indépendant portant sur ces états financiers fait état d'un cas de non-conformité à la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*.

Conformité de la rémunération avec la loi

19 Selon l'article 6 de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, les taux et les échelles de traitement des membres du personnel de direction des universités ne peuvent être majorés d'un pourcentage supérieur à ceux prévus par la loi.

20 Toutefois, au cours de l'exercice clos le 30 avril 2014, l'UQAM a versé à 85 de ses cadres des sommes forfaitaires totalisant 352 767 dollars en sus du montant maximal des échelles de traitement majorées. Les sommes ainsi versées sont non conformes à l'article 6 de la loi.

21 Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons observé qu'un montant correspondant à 4 % de la masse salariale des cadres, autres que les membres du personnel de direction supérieure, leur a été alloué sous forme d'augmentations salariales et de sommes forfaitaires. Ainsi, au cours de l'exercice clos le 30 avril 2014, une partie de ce montant a été attribuée à titre de progression salariale, ce qui représente une pratique conforme à la loi. Les augmentations salariales ont été accordées rétroactivement au 1^{er} juin 2013. Toutefois, lorsqu'un cadre atteignait le montant maximal de l'échelle de traitement applicable, le reste du montant correspondant à 4 % de la masse salariale était alors versé sous la forme d'une somme forfaitaire unique. C'est ainsi que des sommes forfaitaires totalisant 352 767 dollars ont été versées à 85 cadres, autres que des membres du personnel de direction supérieure, et ce, en sus du montant maximal des échelles de traitement, telles que majorées conformément à la loi.

22 Notre conclusion selon laquelle ces sommes forfaitaires ont été versées de manière non conforme à la loi s'appuie essentiellement sur les articles 2 et 6 de celle-ci. Les motifs nous conduisant à cette conclusion sont les suivants :

- Pour l'exercice clos le 30 avril 2014, l'UQAM était assujettie aux articles 2 et 6 de la loi. Ceux-ci ont notamment pour objet de restreindre la majoration annuelle des taux et des échelles de traitement de l'ensemble du personnel de direction des universités. Tenant compte des paramètres généraux d'indexation salariale applicables au personnel de la fonction publique, l'UQAM a majoré le salaire de l'ensemble des membres du personnel de direction de 1,75 % au 1^{er} avril 2013.
- La loi n'a pas pour objet de limiter la progression salariale du personnel de direction des universités. Ainsi, toute somme versée à titre de progression salariale, c'est-à-dire jusqu'à l'atteinte du montant maximal de l'échelle de traitement majorée, est conforme à la loi.
- Cependant, une somme forfaitaire versée à des membres du personnel de direction des universités au-delà du montant maximal de l'échelle de traitement majorée est non conforme à la loi.

23 Dans une lettre du 23 décembre 2013 adressée à l'UQAM, laquelle concerne l'attribution de certaines sommes forfaitaires aux membres du personnel de direction supérieure de l'Université (mécanisme semblable à celui pour les cadres autres que les membres du personnel de direction supérieure), le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (aujourd'hui le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science) a également conclu à la non-conformité d'une telle pratique. Le Vérificateur général partage la position du ministère, et ce, malgré les deux avis juridiques que l'UQAM a obtenus d'un cabinet d'avocats selon lesquels les sommes forfaitaires versées aux cadres ne dérogent pas à la loi.

24 Dans sa lettre, le ministère indique ce qui suit : « Puisque la Loi 100 s'applique malgré toute disposition inconciliable d'une politique, d'une convention ou d'un contrat quelconque, le Ministère s'attend à ce que l'UQAM applique sa politique de rémunération des cadres supérieurs en respectant l'esprit et la lettre des dispositions de la Loi 100 relatives au contrôle de la rémunération du personnel de direction et d'encadrement, sous peine de s'exposer à une diminution de sa subvention. » Pour l'exercice clos le 30 avril 2014, la direction de l'UQAM n'a pas versé aux membres du personnel de direction supérieure de sommes forfaitaires en sus du montant maximal des échelles de traitement majorées, et ce, afin de donner suite à cette lettre.

25 Étant donné que de telles sommes forfaitaires ont néanmoins été versées à d'autres membres du personnel de direction de l'UQAM, notre rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers de celle-ci pour l'exercice clos le 30 avril 2014 contient un commentaire à l'égard de la non-conformité de leur rémunération avec la loi.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Toutefois, ceux-ci ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

Commentaires de l'Université du Québec à Montréal

«Le Vérificateur général du Québec, dans son rapport à l'Assemblée nationale portant sur les informations sensibles et autres constatations, à la section de la conformité de la rémunération avec la loi, souligne que l'UQAM a versé des montants “de manière non conforme” à la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*. Cette opinion n'est pas partagée par la direction de l'UQAM, qui assume la décision prise par son comité exécutif le 21 mai 2013 (résolution 2013-E-8713). Cette décision est fondée sur deux avis juridiques externes, un premier de mai 2011, confirmé par un deuxième en février 2014, lequel énonce que “les sommes versées à titre de forfaitaire aux cadres ne dérogent pas des dispositions de la Loi 100 ni de la règle budgétaire 5.10. Conclure autrement équivaldrait à imposer une réduction de la rémunération globale, ce qui va au-delà de ce qui est prévu à la Loi”. L'UQAM considère qu'elle agit de bonne foi et de façon responsable en appliquant sa politique de rémunération des cadres tout en tenant compte des avis juridiques qu'elle avait en sa possession.»

Réaction aux commentaires de l'Université du Québec à Montréal

Bien que la direction de l'UQAM affirme ne pas partager l'opinion du Vérificateur général, elle n'a pas versé aux membres du personnel de direction supérieure, pour l'exercice clos le 30 avril 2014, des sommes forfaitaires telles que celles qu'elle leur avait versées au cours des exercices précédents, lesquelles étaient au-delà du montant maximal de l'échelle de traitement majorée, et ce, afin de donner suite à la lettre du ministère de décembre 2013. Cette lettre ne traite pas de la rémunération des cadres autres que les membres du personnel de direction supérieure, car elle concerne l'application de la règle 5.10 des *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec* (année universitaire 2013-2014). Cette règle prévoit un encadrement, par le ministère, de la rémunération globale et des conditions de travail des

membres du personnel de direction supérieure des universités, mais non de celles des autres membres du personnel de direction. Toutefois, la limitation de la majoration annuelle de la rémunération prévue par la loi s'applique tant au personnel de direction supérieure des universités qu'aux autres membres du personnel de direction. Par conséquent, les sommes forfaitaires versées à des cadres de l'UQAM, autres que des membres du personnel de direction supérieure, l'ont été de façon non conforme à la loi.

Sigle

Sigle

UQAM Université du Québec à Montréal

