



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification
de l'optimisation des ressources
Faits saillants

Automne 2013

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



**Rapport du Vérificateur général
du Québec
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2013-2014**

Vérification de l'optimisation des ressources

Faits saillants

Automne 2013

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Table des matières

- Chapitre 1** Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson
- Chapitre 2** Tourisme Québec et associations touristiques régionales
- Chapitre 3** Centre hospitalier de l'Université de Montréal : gestion administrative et gouvernance
- Chapitre 4** Agence métropolitaine de transport : gouvernance et gestion des grands projets d'infrastructure
- Chapitre 5** Infractions aux lois comportant des dispositions pénales
- Chapitre 6** Sinistres : gestion des risques et aide financière
- Chapitre 7** Société immobilière du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance

1 Introduction

1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les énoncés de politique et les directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources (VOR). Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement et à ses organismes et comprend également les fonds versés sous forme de subventions.

2 Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Le document est livré sous forme de tomes. Ce tome-ci est consacré à des travaux de vérification de l'optimisation des ressources réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme entre autres les constatations, les conclusions et les recommandations afférentes à ces travaux.

3 Le premier chapitre donne au vérificateur général l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Le présent chapitre fait état des récentes modifications législatives à la *Loi sur le vérificateur général* concernant la VOR dans les «entreprises» du gouvernement.

2 Mandat élargi pour la vérification de l'optimisation des ressources

4 Le 14 juin 2013, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*. Cette loi a modifié la *Loi sur le vérificateur général* et elle lui permet d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources (VOR) auprès des «entreprises» du gouvernement sans qu'une entente soit conclue au préalable avec le conseil d'administration (à une exception près, soit la Caisse de dépôt et placement du Québec). Dans les faits, la notion d'«entreprise» du gouvernement a été supprimée de la *Loi sur le vérificateur général*, les entités de ce type y étant maintenant assimilées à des organismes du gouvernement.

5 Cette modification à la loi a été demandée à maintes reprises au fil des ans par mes prédécesseurs et moi. En effet, nous avons toujours considéré comme nécessaire que le contrôle parlementaire s'exerce avec la même acuité et la même efficacité dans toutes les entités visées par la *Loi sur le vérificateur général*. Il faut comprendre que, quand l'État possède une participation majoritaire dans une entité, il y exerce alors une influence prépondérante. Il est donc normal que cette entité soit soumise aux mêmes règles de gouvernance et de contrôle des fonds publics que le sont les autres organismes du gouvernement.

6 Même si, en théorie, la loi me permettait d'effectuer des travaux de VOR dans les entreprises du gouvernement, l'obligation de devoir s'entendre au préalable avec le conseil d'administration était une contrainte importante qui rendait difficile la réalisation d'une mission. D'ailleurs, pour certaines entités, il a été impossible de trouver un terrain d'entente.

7 Tout le personnel de mon organisation a accueilli de façon positive cette modification législative. Je considère cette décision du législateur comme une marque de confiance envers l'institution que je dirige. En même temps, je suis très conscient du défi que représente ce changement. Ainsi, plus d'une vingtaine d'entités sont concernées par cette modification législative, dont certaines sont de grande envergure. Pour illustrer mon propos, je vous présente cinq d'entre elles dans le tableau 1.

Tableau 1 Entités concernées par la modification à la loi

	Effectif	Dépenses (M\$)	Siège social
Hydro-Québec	21 600	9 492	Montréal
Société des alcools du Québec	7 500	1 874	Montréal
Société des loteries du Québec (Loto-Québec)	6 500	2 328	Montréal
Commission de la construction du Québec	1 080	124	Montréal
Autorité des marchés financiers	680	91	Québec

Source: Données des rapports annuels de gestion des entités pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012 ou le 31 mars 2013.

8 J'ai entrepris des démarches afin d'être en mesure d'intégrer ces entités dans ma stratégie d'intervention le plus rapidement possible. Toutefois, je cherche à minimiser l'impact de cette intégration sur les travaux que je mène auprès des entités déjà assujetties, sans contrainte, à la VOR.

9 Il a donc été nécessaire d'évaluer l'ampleur du travail additionnel que représente l'ajout de ces entités si je veux leur appliquer la même stratégie d'intervention que celle mise en œuvre pour les entités qui font déjà l'objet de VOR.

10 Ma stratégie d'intervention actuelle porte sur un cycle de cinq ans. Avec mes collaborateurs, j'ai déterminé le nombre minimal d'interventions qu'il est, selon moi, nécessaire d'effectuer au cours de ce cycle pour chacun des secteurs d'activité gouvernementaux. Cela a été fait en fonction de différents critères, notamment l'importance des ressources qui sont consacrées au secteur, l'intérêt des parlementaires et les risques recensés lors de nos travaux de prise de connaissance.

11 C'est d'ailleurs pourquoi je me suis engagé, dans le *Plan stratégique 2012-2015*, à réaliser un rapport de vérification chaque année dans certains secteurs, tels que le secteur de la santé et des services sociaux, celui de l'éducation, celui concernant les infrastructures publiques. Pour d'autres secteurs d'activité, mon analyse m'a parfois amené à viser une seule intervention durant le même cycle.

12 J'ai amorcé une réflexion de même nature pour les entités concernées par cette modification législative. Cet exercice m'a permis d'estimer les ressources additionnelles dont j'aurai besoin à l'avenir pour effectuer des travaux auprès de ces entités. Par conséquent, j'aurai prochainement des discussions avec les représentants du Secrétariat du Conseil du trésor et les membres du Bureau de l'Assemblée nationale sur les différents scénarios possibles à moyen terme.

13 Je compte actuellement sur une équipe multidisciplinaire compétente d'environ 80 personnes pour réaliser mes missions de VOR dans toutes les sphères de l'activité gouvernementale. Je dois maintenant mettre en place les mesures qui me permettront de recruter la main-d'œuvre ayant les compétences et l'expérience nécessaires pour accomplir ce type de missions dans les entités concernées par ce changement à ma loi.

14 L'atteinte de cet objectif n'est pas une mince tâche. En effet, je fais face aux mêmes enjeux que plusieurs employeurs en matière de dotation en personnel. Je dirais même que les défis que mon organisation doit relever sont plus grands, étant donné notamment le profil de compétence recherché pour remplir adéquatement mon mandat et la forte concurrence à laquelle l'organisation est exposée en matière de recrutement. En effet, cette main-d'œuvre se fait rare et elle est recherchée.

15 Entretemps, il est important que j'adapte mon plan de travail à court terme afin d'intervenir le plus tôt possible auprès de ces entités et, ainsi, de répondre au souhait exprimé par les parlementaires. De fait, j'ai l'intention de les intégrer dans ma planification des travaux dès le début de la prochaine année.

16 Ce défi est amplifié du fait que plusieurs de ces entités sont situées dans la région de Montréal, alors que je n'ai présentement dans cette région qu'une équipe de 10 personnes affectée aux travaux de VOR. Je dois donc envisager une réorganisation des activités afin de m'adapter à cette nouvelle réalité.

17 Au cours des premières années, des employés expérimentés du bureau de Québec seront mis à contribution pour soutenir l'équipe en place à Montréal lors de la réalisation des missions de VOR. Les coûts liés à ces déplacements additionnels devront être pris en considération dans la gestion budgétaire de l'organisation.

18 Ce récent changement à ma loi constitutive est un élément fort positif, car il permet d'accroître l'efficacité du contrôle parlementaire. Je tiens à rassurer les parlementaires : je mettrai tout en œuvre pour remplir adéquatement mon mandat et maintenir le haut niveau de qualité des travaux présentés.

Faits saillants

Objectifs des travaux

Tourisme Québec a pour mission de soutenir le développement et la promotion du tourisme au Québec. Pour l'aider à accomplir sa mission, il a conclu un partenariat avec 22 associations touristiques régionales (ATR). De plus, il administre 2 programmes d'aide.

Les travaux de vérification visaient les objectifs suivants :

- s'assurer que Tourisme Québec oriente et coordonne efficacement les interventions gouvernementales en matière de tourisme et rend compte des résultats obtenus ;
- s'assurer que Tourisme Québec attribue et contrôle l'aide financière et les ententes de visibilité conformément aux orientations adoptées et aux règles établies, et ce, dans la perspective du développement d'un tourisme durable ;
- s'assurer que les ATR vérifiées gèrent de façon économique et efficace les fonds qui leur sont confiés.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant Tourisme Québec et les ATR.

Pour les quatre ATR vérifiées, le processus d'attribution des contrats et des subventions doit être mieux encadré. Les points d'amélioration concernent notamment l'utilisation du processus d'appel d'offres, la sélection des projets subventionnés et le suivi du respect des obligations par les bénéficiaires de subventions.

L'ATR de Montréal utilise parfois des fonds publics de façon inappropriée, notamment à l'égard de la rémunération de son plus haut dirigeant, des frais de voyage et de représentation de celui-ci de même que des commandites. Le salaire du président-directeur général (PDG) est de beaucoup supérieur à celui des administrateurs d'État qui est aussi financé par des fonds publics, tels que les sous-ministres ou le dirigeant d'un autre organisme du secteur touristique. De plus, l'ampleur de certains frais de voyage et de représentation de l'ancien PDG représente, à notre avis, une mauvaise utilisation des fonds publics. Par ailleurs, l'ATR verse annuellement 750 000 dollars en dons et en commandites sans processus établi permettant de justifier le choix des bénéficiaires.

Le processus d'attribution des subventions de Tourisme Québec ne favorise pas toujours une attribution objective et équitable de celles-ci. Parmi les 60 dossiers du Programme de soutien au développement et à la promotion touristiques (PSDPT) que nous avons vérifiés, 29 ne respectent pas les critères d'admissibilité. De plus, pour 2 événements, l'aide versée excède le maximum prescrit, soit un dépassement sur 4 années de 1,5 million de dollars pour le premier et de 400 000 dollars pour le second.

Tourisme Québec ne s'est pas doté d'une politique de gestion des ententes de visibilité, qui sont de même nature que les commandites. Plus de la moitié des 4,8 millions de dollars versés en quatre ans ont été accordés à deux organismes liés à un même événement, lequel a également reçu de Tourisme Québec 5,5 millions en subventions pour la même période.

À la suite de rapports faisant état du chevauchement des rôles et des responsabilités dans l'industrie touristique, Tourisme Québec a mis en place certaines mesures correctives. Celles-ci s'avèrent toutefois insuffisantes pour assurer une plus grande cohérence des interventions gouvernementales dans le secteur.

Tourisme Québec ne s'assure pas que chacune des ATR gère de façon efficiente les sommes qui lui sont confiées. Il n'utilise pas l'information à sa disposition pour analyser et apprécier leur performance.

Recommendations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de Tourisme Québec et des quatre ATR vérifiées (Cantons-de-l'Est, Chaudière-Appalaches, Québec et Montréal). Celles-ci sont présentées en partie ci-dessous.

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

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations. Toutefois, certains commentaires de l'ATR de Montréal et de son ancien PDG ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la fin de la section Commentaires des entités vérifiées.

Recommandations aux associations touristiques régionales vérifiées

- 1 Bonifier le processus d'attribution des contrats pour favoriser une saine gestion des fonds publics, notamment par une utilisation des appels d'offres publics.**
- 2 Intégrer dans le processus d'attribution des subventions des mécanismes permettant de démontrer, dans tous les dossiers, l'objectivité et l'équité lors de la sélection des projets, la justification des sommes accordées et le suivi du respect des obligations imposées aux organismes bénéficiaires.**

Recommandations à l'Association touristique régionale de Montréal

- 4 Revoir les règles et les pratiques à l'égard des dépenses liées à la rémunération et aux autres avantages financiers du plus haut dirigeant ainsi que des frais de voyage et de représentation de celui-ci en s'inspirant notamment des règles applicables au gouvernement du Québec afin de s'assurer d'une utilisation judicieuse des sommes dont il dispose.**
- 5 Améliorer la vérification et l'approbation des demandes de remboursement du plus haut dirigeant, notamment en y associant des membres du conseil d'administration.**
- 6 Réévaluer la pertinence d'attribuer des dons et des commandites par rapport à sa mission et, le cas échéant, instaurer un processus d'attribution qui permet d'assurer la pertinence, l'équité et la transparence des sommes ainsi allouées.**

Recommandations à Tourisme Québec

- 7 Se doter d'un processus d'attribution de l'aide financière et d'une politique de gestion des ententes de visibilité qui permettent, pour l'ensemble des projets, de sélectionner ceux répondant le mieux aux objectifs, et ce, dans le respect des critères d'admissibilité et des autres normes édictées.**
- 10 Améliorer les mécanismes de concertation des divers acteurs de l'industrie touristique afin d'obtenir une plus grande cohérence des interventions gouvernementales dans le secteur.**
- 11 S'assurer que la subvention versée pour le fonctionnement des associations touristiques régionales est déterminée selon des critères précis et pertinents qui tiennent compte notamment des besoins des régions et de leur performance.**
- 12 Effectuer un encadrement plus rigoureux des activités des associations touristiques régionales afin d'apprécier objectivement leur performance quant à la saine gestion des fonds publics et à l'atteinte des objectifs fixés.**

Faits saillants

Objectif des travaux

Le Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) offre annuellement des soins et des services à un demi-million de patients. En 2012-2013, ses revenus se sont élevés à près de 894 millions de dollars.

Nos travaux visaient à nous assurer que le CHUM respecte les lois et la réglementation et applique les saines pratiques de gestion à l'égard de :

- la nomination et la rémunération du personnel d'encadrement ;
- les frais engagés par certains dirigeants ;
- l'attribution des contrats de services professionnels ;
- 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.*

Nous avons également pris en compte la recommandation formulée par la Commission de la santé et des services sociaux en juin 2013.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gestion administrative et la gouvernance du CHUM.

Le processus d'embauche du directeur général a respecté la réglementation et les saines pratiques de gestion.

Depuis avril 2010, le CHUM a versé à l'actuel directeur général, M. Paire, une rémunération supérieure de près de 70 000 dollars à la somme maximale autorisée. Le plafond salarial autorisé par le Conseil du trésor n'a pas été respecté pendant deux ans. De plus, une prime de rendement lui a été versée, alors que la loi le prohibe depuis le 1^{er} avril 2010.

Le conseil d'administration (CA) du CHUM n'aurait pas dû autoriser son directeur général à recevoir une rémunération de l'Université de Montréal, alors qu'une décision du Conseil du trésor l'interdisait. L'Université a versé pendant deux ans à M. Paire une rémunération annuelle de 80 000 dollars, conditionnellement à sa nomination au poste de directeur général du CHUM.

Plus de la moitié des postes de hors-cadres et de cadres supérieurs pourvus depuis janvier 2010 n'ont pas été affichés à l'interne et plusieurs n'ont pas fait l'objet de concours. Toutefois, le CHUM a procédé à l'affichage et à la tenue de concours pour la quasi-totalité des postes de cadres intermédiaires.

Plusieurs déficiences ont été constatées à l'égard de la rémunération des cadres, dont le non-respect de la classe salariale attribuée par le ministère, l'attribution systématique du maximum de la classe salariale et le versement de sommes non conformes. De janvier 2010 à mars 2013, les sommes versées en trop se sont élevées à plus de 750 000 dollars. Par ailleurs, un cadre a accepté, avec l'approbation du CHUM, une rémunération de la Fondation du CHUM, alors que la loi l'interdit.

Le CHUM n'a pas respecté la réglementation et les saines pratiques de gestion à l'égard des frais engagés par certains dirigeants. Plusieurs frais de repas ont été remboursés sans pièces justificatives suffisantes. De plus, les sommes réclamées sont souvent supérieures à ce qui est permis, et ce, de façon significative.

Les contrats de services professionnels de la majorité des fournisseurs sélectionnés (65%) ont été attribués de gré à gré. Toutefois, ils auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres public ou d'un appel d'offres sur invitation.

Le CA du CHUM ne reçoit pas suffisamment d'information pour assumer ses responsabilités en matière de gouvernance.

Recommendations

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

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, dont nous reproduisons des extraits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

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

Toutefois, certains commentaires ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

Recommandations au Centre hospitalier de l'Université de Montréal

- 1** S'assurer que la réglementation et les bonnes pratiques en matière de nomination du personnel d'encadrement sont mises en œuvre, notamment la validation de la classification des postes par le ministère, l'affichage des postes, la tenue de concours et l'autorisation du conseil d'administration.
- 2** S'assurer que la rémunération du directeur général et celle du personnel d'encadrement sont conformes à la réglementation et que la classe salariale et le niveau de rémunération qui leur sont attribués sont justifiés, en fonction notamment de leur expérience, de leur scolarité et de leurs compétences.
- 3** Évaluer si les sommes versées en trop au directeur général et à certains autres cadres à titre de rémunération doivent être remboursées par ces derniers.
- 4** S'assurer que des pièces justificatives appropriées appuient les déplacements effectués à l'extérieur du Québec et que ceux-ci sont préalablement autorisés de façon formelle.
- 5** S'assurer que les dépenses engagées par le directeur général et les cadres pour les frais de transport, d'hébergement et de repas sont appuyées par des pièces justificatives suffisantes, qu'elles sont raisonnables et qu'elles respectent la réglementation et les saines pratiques de gestion.
- 6** Préciser les règles internes relatives aux frais engagés par le personnel d'encadrement, établir celles ayant trait aux frais de déplacement à l'extérieur du Québec et faire un suivi régulier de ces dépenses, en collaboration avec le conseil d'administration.
- 7** Veiller à ce que les contrats de services professionnels soient attribués conformément aux règles, notamment quant au mode de sollicitation et à la reddition de comptes.
- 8** Faire participer la direction responsable de l'approvisionnement au processus d'attribution de tous les contrats de services professionnels.
- 9** S'assurer que le fait de pourvoir les postes d'encadrement par l'attribution de contrats de services professionnels est exceptionnel et que le conseil d'administration en est informé.
- 10** S'assurer que le conseil d'administration reçoit une information suffisante et en temps opportun afin qu'il puisse exercer son rôle quant aux décisions stratégiques et aux contrôles internes requis.

Recommandations au conseil d'administration du Centre

- 11** Revoir ses politiques en matière de gouvernance afin de jouer davantage le rôle qui lui incombe, notamment en s'assurant que les contrôles en place sont suffisants pour garantir le respect de la réglementation et une bonne utilisation des fonds publics.
- 12** 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.

Faits saillants

Objectifs des travaux

L'Agence métropolitaine de transport (AMT) planifie les services de transport collectif sur son territoire. Elle réalise entre autres des grands projets d'infrastructure de transport collectif à caractère métropolitain. Les travaux de vérification visaient les objectifs suivants :

- évaluer si la structure et le mode de fonctionnement actuels favorisent globalement la bonne gouvernance des grands projets d'infrastructure de transport collectif de l'AMT et si sa planification à long terme à l'égard de ces projets est effectuée en fonction des besoins recensés sur son territoire, de ses objectifs stratégiques, des orientations gouvernementales et du cadre financier prévu;
- s'assurer que des mesures correctives ont été appliquées pour améliorer la gestion du projet du Train de l'Est et le processus d'approbation des autres grands projets d'infrastructure, conformément aux bonnes pratiques.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gouvernance et la gestion des grands projets d'infrastructure de transport collectif sous la responsabilité de l'AMT.

Les responsabilités des nombreux acteurs du transport collectif se chevauchent et aucun d'entre eux n'est en mesure d'exercer un rôle formel de leader reconnu par tous. Leurs plans stratégiques ne sont pas intégrés dans un seul plan global de développement du transport collectif à l'échelle métropolitaine, qui dégagerait un consensus sur les priorités et clarifierait les rôles et les responsabilités de chacun pour favoriser une meilleure synergie.

L'Agence a retenu des grands projets dans son plan stratégique sans mettre à jour l'évaluation de leur contribution potentielle à l'atteinte des principales cibles. De plus, les projets inscrits au programme triennal d'immobilisations ne sont pas justifiés sur la base d'une méthode de priorisation adéquate et ceux qui peuvent être réalisés et exploités avec les fonds disponibles n'y sont pas clairement distingués.

La gestion assumée par l'AMT ainsi que les contrôles et l'encadrement exercés par les intervenants gouvernementaux concernés n'ont pas permis d'assurer la maîtrise du projet du Train de l'Est en temps opportun. Des mesures ont été déployées pour redresser le projet à compter du début de 2012. Cependant, des risques potentiels persistent quant à la capacité de l'Agence à respecter le budget autorisé, l'envergure et, surtout, l'échéancier du projet.

Les nouveaux processus définis par l'Agence en matière de gestion de projet s'inspirent des meilleures pratiques de l'industrie. Il est cependant trop tôt pour affirmer qu'ils sont devenus la norme et qu'ils ont obtenu l'adhésion de tous les intervenants, car ils sont en cours de déploiement.

La composition du conseil d'administration ne favorise pas l'exercice d'un rôle actif dans les différents domaines de la gouvernance, plus particulièrement en matière de grands projets d'infrastructure et d'attribution de contrats. En effet, le conseil d'administration est constitué d'un nombre insuffisant de membres externes indépendants et il n'y a pas de séparation des fonctions de président-directeur général et de président du conseil.

Recommendations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de l'AMT et du ministère des Transports du Québec (MTQ). Celles-ci sont présentées intégralement ci-dessous.

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

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

Recommandations à l'Agence

- 1 Atténuer les incidences du statu quo en matière de gouvernance métropolitaine, notamment en :**
 - poursuivant les efforts afin d'accroître la cohérence des exercices de planification des transports collectifs dans la région métropolitaine dans le respect des rôles et des responsabilités de chacun ;
 - proposant au gouvernement, de concert avec ses partenaires, les éléments-clés d'une saine gouvernance métropolitaine afin de préciser les rôles et les responsabilités de chacun et de minimiser les chevauchements.
- 2 Élaborer un plan stratégique dans lequel les grands projets sont :**
 - basés sur une analyse rigoureuse et documentée des options possibles ;
 - évalués en fonction de leur contribution potentielle à l'atteinte des principales cibles ;
 - considérés comme réalisistes compte tenu des disponibilités financières.
- 3 Déterminer les projets du programme triennal d'immobilisations qui peuvent être réalisés et exploités avec les fonds disponibles.**
- 4 Adopter une méthode de priorisation adéquate des projets inclus dans le programme triennal d'immobilisations, particulièrement pour les grands projets.**
- 5 Poursuivre l'application des mesures de redressement afin de s'assurer du contrôle des coûts, de l'échéancier et de l'envergure du projet du Train de l'Est, ainsi que de la mise à jour du plan de gestion des risques.**
- 7 Appliquer les nouveaux processus de gestion de projet standardisée pour tous les projets, notamment :**
 - en respectant le processus décisionnel en toute circonstance ;
 - en respectant des standards de qualité élevés dans la préparation des dossiers ainsi que dans l'élaboration et les suivis des budgets et des échéanciers, tout en portant une attention particulière à l'évaluation des contingences et des réserves pour les risques.
- 8 Préparer le dossier de présentation stratégique de chaque projet au moment opportun, comme le prévoit la gestion de projet standardisée, dans le but de soutenir la décision quant à la pertinence de poursuivre ou non les études sur le projet.**
- 9 Établir des critères précis pour s'assurer que la structure de gouvernance de projet permet de conserver la maîtrise de chacun des projets à l'interne.**
- 10 Dans l'attente d'une révision de la composition du conseil d'administration prévue dans l'énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État, mettre en place une stratégie permettant de renforcer le rôle du conseil dans la gouvernance à l'égard des grands projets d'infrastructure et de l'attribution des contrats.**

Recommandation au ministère

- 6 Revoir les processus et les contrôles liés aux modalités de financement des grands projets pour qu'ils permettent de détecter les problèmes potentiels dans la gestion du coût, de l'envergure, de l'échéancier et des risques, et de réagir en temps opportun.**

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le droit pénal vise à ce que les citoyens adoptent des comportements respectueux des lois. Le processus relatif au droit pénal comporte plusieurs étapes relevant de nombreux acteurs qui ont tous un rôle important à jouer pour maximiser l'efficacité du processus.

Nos travaux de vérification avaient les objectifs suivants : apprécier l'application des mesures permettant le respect des lois et évaluer l'efficience des processus administratifs.

Les entités retenues pour notre vérification ont été sélectionnées en fonction de la nature de leurs activités. Le ministère de la Justice du Québec (MJQ) ainsi que le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) interviennent directement dans la gestion des infractions de la plupart des lois comportant des dispositions pénales. La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) est retenue en tant que poursuivant désigné pour les deux lois dont elle est responsable.

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

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gestion des infractions aux lois comportant des dispositions pénales.

L'effet dissuasif de l'application des mesures pénales est compromis : pour certaines lois, la probabilité de « se faire prendre » est mince et, pour plusieurs lois, la conséquence associée au geste fautif est faible. Par exemple, le délai de règlement moyen entre la date de l'infraction et la fermeture d'un dossier est long. Dans le cas des constats provenant de rapports d'infraction généraux de 2007-2008 pour lesquels les défendeurs ont plaidé non coupable ou n'ont pas répondu, ce délai a été de 880 jours.

Au Bureau des infractions et amendes (BIA), une unité autonome de service du MJQ, la préparation des constats à partir des rapports d'infraction généraux n'est pas toujours effectuée de manière diligente, ce qui retarde la signification du constat au défendeur. Pour 2012-2013, 36 % des dossiers ont été préparés dans un délai supérieur à six mois.

Le DPCP n'a pas établi de mécanisme de contrôle pour s'assurer que les procureurs concernés respectent ses directives. Par exemple, pour la directive visant à limiter les demandes de remise, les données disponibles révèlent que, pour neuf lois, plus de 30 % des dossiers ayant fait l'objet d'un jugement en 2012-2013 ont nécessité au moins trois remises.

Malgré le long délai lié à la poursuite devant les tribunaux, le DPCP et la CSST n'ont pas l'information de gestion leur permettant de départager le délai qui leur est attribuable de celui qu'ils ne peuvent contrôler. Les dossiers pour lesquels les défendeurs ont fourni un plaidoyer de non-culpabilité ont été traités dans un délai total moyen de plus d'un an.

L'organisation du travail au BIA ne favorise pas un recouvrement rapide ni optimal des créances. Au 31 mars 2013, les sommes à recouvrer par le BIA étaient de 342,3 millions de dollars. Près de 51 % de ces créances étaient âgées de plus de deux ans et 24 %, de plus de cinq ans.

Les actions qui permettraient le recouvrement des créances ne sont pas toujours accomplies en temps opportun. Par exemple, pour 9 des 35 dossiers examinés faisant l'objet d'un défaut de paiement, l'opportunité d'effectuer des mesures de recouvrement est présente, mais aucune mesure n'est prise et la raison de cette inaction n'est pas documentée.

Recommendations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MJQ, du DPCP et de la CSST. Celles-ci sont présentées intégralement ci-dessous.

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

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

Recommandations au ministère de la Justice

- 1 Mettre en place les mesures permettant d'améliorer les délais de règlement sur lesquels il peut agir.**
- 2 Conseiller le gouvernement sur les moyens à mettre en place pour permettre une appréciation du processus qui vise le respect des lois comportant des dispositions pénales.**
- 3 Réduire le délai de traitement, notamment celui relatif à la préparation des constats et à la transmission des dossiers au Directeur des poursuites criminelles et pénales.**
- 4 Intégrer dans ses méthodes de travail les pratiques reconnues en matière de recouvrement, notamment améliorer la démarche de perception et s'assurer que celle-ci est suivie par les perceuteurs afin d'optimiser le recouvrement.**

Recommandations au Directeur des poursuites criminelles et pénales

- 5 S'assurer que les procureurs respectent les directives qui les concernent.**
- 6 Terminer la mise en œuvre de la nouvelle structure organisationnelle et en profiter pour recenser les pratiques en vue d'accroître la cohérence, l'efficience et la diligence pour la gestion des dossiers, et intégrer les meilleures dans les façons de faire.**
- 7 Obtenir et analyser l'information relative au délai de traitement attribuable au Directeur pour les poursuites devant les tribunaux et mettre en place des moyens afin de le diminuer.**

Recommandations à la Commission de la santé et de la sécurité du travail

- 8 Analyser les pratiques de gestion régionales concernant la préparation des constats, le traitement des plaidoyers et le processus de poursuite devant les tribunaux en vue de retenir les meilleures pratiques et ainsi d'améliorer la cohérence et l'efficience du traitement des dossiers.**
- 9 Obtenir et analyser l'information relative au délai de traitement attribuable à la Commission pour les poursuites devant les tribunaux et mettre en place des moyens afin de le diminuer.**

Recommandation au ministère de la Justice, au Directeur des poursuites criminelles et pénales et à la Commission de la santé et de la sécurité du travail

- 10 Améliorer la reddition de comptes, notamment en documentant l'évaluation de la performance par l'utilisation d'indicateurs pertinents pour toutes les activités importantes en matière pénale sous leur responsabilité.**

Faits saillants

Objectifs des travaux

Un sinistre est un événement qui cause de graves préjudices et qui exige des mesures inhabituelles.

La façon de gérer les risques et de répondre aux sinistres s'est transformée au fil du temps. L'approche réactive, centrée essentiellement sur les conséquences immédiates liées aux événements, est devenue une approche s'inscrivant dans une perspective plus globale et dynamique. Nous voulions nous assurer que le ministère de la Sécurité publique (MSP) :

- applique une approche globale et intégrée dans sa gestion des sinistres afin d'augmenter la capacité du Québec de faire face à ce type d'événements.
- gère de façon efficiente et efficace l'aide financière destinée aux sinistrés.
- prend les moyens nécessaires pour que les sommes remboursables en vertu des Accords d'aide financière en cas de catastrophes soient versées au Québec par le gouvernement fédéral.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gestion des risques de sinistre et l'aide financière.

Il n'y a toujours pas d'orientations sur la sécurité civile 12 ans après l'adoption de la Loi sur la sécurité civile. Des orientations permettraient de guider les interventions de tous les acteurs dans la gestion des risques de sinistre. Les orientations concernant les autorités régionales et locales sont d'autant plus déterminantes qu'en leur absence, plusieurs articles de la loi ne sont pas en vigueur, dont ceux visant l'élaboration de schémas de sécurité civile par les municipalités régionales de comté.

La connaissance qu'a le MSP des principaux risques de sinistre auxquels la population est exposée est insuffisante. Des travaux ont permis d'améliorer la connaissance des risques naturels, mais certains travaux ne sont pas terminés. Quant aux risques anthropiques, leur connaissance est fragmentaire.

Les actions du MSP en vue d'amener les municipalités à se préparer à faire face aux sinistres sont insuffisantes. Il y a un manque de balises et le MSP n'exerce pas de manière structurée le suivi du niveau de préparation des municipalités.

La phase de rétablissement n'est pas assez utilisée comme une opportunité de mettre en œuvre des mesures de prévention et d'atténuation des risques à la suite d'un sinistre. Le cadre de prévention des principaux risques naturels est peu employé durant la phase de rétablissement. Les programmes d'aide financière prévoient peu d'incitatifs pour l'adoption de mesures permanentes de prévention et ne contribuent pas assez à responsabiliser les sinistrés par rapport aux conséquences.

Il y a des lacunes dans le traitement des demandes d'aide financière vérifiées. La procédure de vérification visant à contrôler le travail des analystes n'a pas été appliquée pour plus de la moitié des versements liés aux dossiers vérifiés. L'analyse de la situation financière des sinistrés n'a pas été effectuée pour la majorité de ces dossiers.

Des délais importants ont été observés lors du traitement des demandes d'aide financière. Le délai de traitement a varié de 7 à 26 mois. La production du rapport d'évaluation des dommages a pris en moyenne un peu plus de 2 mois, mais les contrats de service prévoient un délai de moins d'un mois.

Il n'y a pas d'assurance que l'effectif nécessaire est disponible en temps opportun pour le traitement des demandes d'aide financière et qu'il a la formation et l'encadrement requis. Le déploiement des ressources a été long pour les sinistres analysés et peu de formation et d'encadrement ont été donnés aux nouvelles ressources.

Recommendations

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

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

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

Recommandations au ministère de la Sécurité publique

- 1 Déterminer des orientations gouvernementales en matière de sécurité civile, associées à des priorités et à des objectifs précis, et ce, pour chacune des dimensions de la sécurité civile.**
- 2 Améliorer, en collaboration avec les autres intervenants, la connaissance des principaux risques auxquels le Québec est exposé et en faire l'appréciation.**
- 3 Encadrer la déclaration des activités ou des biens qui sont générateurs de risques de sinistre majeur afin que ceux-ci soient déclarés aux municipalités pour qu'elles puissent notamment produire les schémas de sécurité civile.**
- 4 S'assurer que les citoyens sont informés, par les instances appropriées, des principaux risques de sinistre présents sur le territoire, des mesures de protection mises en place et de la façon de faire face à ces risques.**
- 5 Mettre à jour le *Plan national de sécurité civile* afin qu'il intègre l'ensemble des dimensions en matière de gestion des risques de sinistre.**
- 6 Préciser les modalités de fonctionnement associées au cadre de prévention des principaux risques naturels.**
- 7 Intensifier, en collaboration avec les autres intervenants, les actions en matière de prévention et en orchestrer la mise en œuvre.**
- 8 Fournir aux municipalités des balises appropriées relativement à la sécurité civile afin d'augmenter leur degré de préparation pour les interventions.**
- 9 Optimiser le fonctionnement des mécanismes de coordination gouvernementaux en s'assurant que les comités tiennent des rencontres régulières, font des exercices de simulation et effectuent un suivi systématique des recommandations formulées à la suite d'un sinistre et de la mise en place des correctifs appropriés.**
- 10 Utiliser davantage la phase de rétablissement comme une opportunité de mettre en œuvre des mesures de prévention et d'atténuation des risques de sinistre.**
- 11 S'assurer de traiter promptement et avec rigueur les demandes d'aide financière selon des procédures et des contrôles appropriés et efficaces.**
- 12 S'assurer d'avoir du personnel compétent, en quantité suffisante et en temps opportun pour le traitement des demandes d'aide financière, et l'encadrer adéquatement.**
- 13 S'assurer d'avoir accès à une information de gestion pertinente, fiable et suffisante qui permet de faire un suivi approprié des dossiers et de prendre, au moment opportun, des décisions éclairées.**
- 14 Poursuivre ses efforts afin d'amener les ministères et organismes à comptabiliser rigoureusement les dépenses qu'ils supportent lors d'un sinistre.**
- 15 Améliorer la reddition de comptes qu'il fait dans son rapport annuel de gestion relativement à la sécurité civile, entre autres en donnant de l'information quant aux sommes versées pour la prévention des principaux risques naturels et pour l'aide aux sinistrés.**
- 16 Évaluer périodiquement les programmes d'aide financière afin de s'assurer qu'ils répondent aux besoins et atteignent les objectifs.**

Faits saillants

Objectifs des travaux

La Société immobilière du Québec (SIQ) est assujettie à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Cette loi prévoit notamment que le conseil d'administration adopte des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de la Société, incluant l'étalonnage avec des organisations similaires. Les travaux de vérification visaient les objectifs suivants :

- s'assurer que la SIQ a établi des mesures d'évaluation adéquates, incluant l'étalonnage avec des organisations similaires, pour permettre de conclure sur son efficacité et sa performance par rapport à l'ensemble de sa mission ;
- s'assurer que la SIQ diffuse de façon appropriée les résultats des mesures d'évaluation de son efficacité et de sa performance, incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires, afin d'enrichir sa reddition de comptes.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de la SIQ.

La SIQ a établi un cadre d'évaluation et de suivi structuré, qui lui permet d'apprécier son efficacité et sa performance. Les indicateurs sont précis et mesurables. Ils sont assortis d'une cible et portent sur l'ensemble de ses activités clés. Par contre, l'information présentée au conseil d'administration pourrait être davantage synthétisée.

Les mesures d'évaluation déterminées par la SIQ ne sont pas complètement mises en œuvre. En effet, 19 indicateurs (44 %) figurant dans le plan stratégique et le plan d'action de développement durable ne sont pas encore utilisés, soit parce qu'ils sont en développement, soit parce qu'aucune information n'a été colligée à leur égard.

Le portrait de la SIQ quant à l'état de son parc immobilier est partiel. L'indice utilisé pour évaluer l'état des immeubles ne porte pas sur l'ensemble des bâtiments dont elle est propriétaire et ne prend pas en compte la totalité des travaux nécessaires pour maintenir ou remettre en état ces actifs. Ainsi, l'indice ne reflète pas l'état réel du parc immobilier.

L'information relative à la gestion des projets immobiliers que la SIQ présente au conseil d'administration est incomplète. Elle ne lui permet pas de suivre adéquatement la performance de la Société à cet égard.

La SIQ a mis en place une pratique d'étalonnage intéressante qui permet d'obtenir une information utile à l'appréciation de son efficacité et de sa performance. Elle a conclu des partenariats avec plusieurs organisations publiques pour développer des indicateurs communs et partager l'information.

L'information servant à évaluer l'efficacité et la performance de la SIQ est présentée au conseil d'administration sur une base régulière ; par contre, dans plusieurs cas, elle n'est pas suffisamment mise en contexte pour que le conseil puisse facilement apprécier l'efficacité et la performance de la Société.

Le rapport annuel ne s'attarde pas suffisamment aux enjeux, aux risques et aux défis avec lesquels la SIQ est aux prises. De plus, il ne présente pas les résultats des indicateurs associés à la gestion de projets et, pour plusieurs indicateurs pertinents, l'information comparative est absente.

Recommendations

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

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

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

Recommandations à la Société

- 1 S'assurer que le conseil d'administration statue sur les indicateurs à privilégier pour l'évaluation de la performance de la Société et que des résultats probants sont colligés pour l'ensemble d'entre eux.**
- 2 S'assurer de disposer d'un portrait complet de l'état du parc immobilier.**
- 3 S'assurer qu'une information complète concernant la gestion des projets immobiliers, particulièrement pour le réseau de la santé et des services sociaux, est soumise au conseil d'administration.**
- 4 S'assurer que toute l'information utile pour conclure sur l'efficacité et la performance, incluant les résultats de la démarche d'étalement, est transmise au conseil d'administration.**
- 5 S'assurer que l'information publiée dans le rapport annuel permet d'apprécier tous les aspects importants de sa performance, ce qui inclut la comparaison de cette dernière avec celle d'organisations similaires.**



Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le vérificateur général par intérim



Le 29 novembre 2011, le président de l'Assemblée nationale a nommé M. Michel Samson vérificateur général par intérim.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, M. Samson occupait la fonction de vérificateur général adjoint. Il était responsable de plusieurs équipes d'experts chargés d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès d'entités gouvernementales dont l'envergure et la vocation étaient très variées. Les travaux qu'il dirigeait touchaient surtout l'éducation, le transport, la culture et les finances. En outre, depuis 2010, il supervisait la direction générale qui offre à l'interne des services-conseils en optimisation des ressources.

C'est en 1990 que M. Samson a répondu à l'appel du Vérificateur général. Il a d'abord travaillé pendant six ans à Québec comme professionnel, affecté principalement à la vérification de l'optimisation des ressources. Il a ensuite accepté un poste de direction au bureau de Montréal; ses dossiers concernaient aussi bien la vérification financière que celle relative à la gestion.

Son engagement et sa polyvalence ont porté leurs fruits, puisqu'il est devenu en 2003 directeur principal, revenant ainsi à Québec pour diriger jusqu'en 2005 une trentaine de personnes. Il a été à l'origine de nombreux rapports faisant le point sur les pratiques utilisées au sein de l'Administration et sur l'information financière qu'on y produit. Il s'est occupé de secteurs clés, ce qui lui a permis de démontrer sa capacité de mener à terme des interventions particulièrement exigeantes. L'éducation, la justice, la modernisation de la gestion gouvernementale et les systèmes informatiques correspondaient aux grands volets de son mandat.

Dans les dernières années, M. Samson a chapeauté quatre directions de vérification spécialisées en optimisation des ressources. Il a conduit une part notable des missions réalisées à cet égard pour le compte de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, depuis son embauche, il a souvent participé à des vérifications particulières ou veillé à leur exécution.

En ce qui a trait à ses autres activités professionnelles, ce gestionnaire d'expérience a contribué aux efforts déployés par l'ensemble des vérificateurs législatifs canadiens pour favoriser la qualité de l'information sur la performance publiée dans le secteur public. De plus, il a animé à maintes reprises des sessions de formation sur la vérification de l'optimisation des ressources (Institut des vérificateurs internes, Cour des Comptes du Maroc, etc.). Enfin, il a fait partie de multiples comités internes, dont celui qui a assuré de 2000 à 2006 la planification stratégique de l'organisation.

Avant d'entrer au service du Vérificateur général, Michel Samson a travaillé pour deux cabinets comptables. En tant qu'associé, il a accompli des travaux de vérification financière auprès de PME appartenant au secteur manufacturier.

Membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec depuis 1984, lequel a été intégré à l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec en mai 2012, il détient un baccalauréat en administration des affaires et une licence en sciences comptables; ces diplômes lui ont été décernés par l'Université Laval en 1981.

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: <http://www.vgq.qc.ca>

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés 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 – 2013

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

