



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017

Automne 2016

Audit de performance

Gestion administrative des cégeps

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
Cégep de Rimouski
Cégep de Sherbrooke
Cégep Garneau
Collège d'Alma
Collège de Rosemont

CHAPITRE

3

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les cégeps sont des établissements publics créés en 1967 par la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. Leur création visait notamment à augmenter l'accessibilité des Québécois aux études supérieures. Cela s'est notamment traduit par l'implantation graduelle d'un réseau de 48 cégeps répartis sur l'ensemble du territoire québécois.

Nos travaux visaient à nous assurer que :

- les cégeps audités gèrent certains volets liés à leurs ressources matérielles et financières de façon économique et en conformité avec la réglementation ;
- le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) exerce un suivi approprié de la gestion administrative des cégeps à l'égard des volets vérifiés.

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

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la gestion administrative des cégeps.

Des activités prévues dans le processus de gestion contractuelle des cégeps audités ne sont pas effectuées de façon rigoureuse. Des dépassements de coûts, le non-respect de certains délais et des cas de non-conformité à la réglementation ont été observés. Pour 22 % des contrats analysés, des dépassements de coûts variant de 12 à 85 % par rapport à la valeur initiale des contrats ont été constatés. En outre, pour 17 contrats, le délai d'exécution a excédé le calendrier prévu de 4 à 72 semaines. Le dépassement moyen pour ces contrats s'élève à 149 %. D'autre part, pour 7 contrats accordés par 3 des 5 cégeps audités, le mode de sollicitation n'était pas conforme à la réglementation en vigueur ou à la politique de gestion contractuelle du cégep, et ce, sans justification suffisante.

Les cégeps audités ont amélioré la connaissance de leur parc immobilier. Toutefois, la qualité de l'information nécessite d'être bonifiée afin que les cégeps puissent disposer d'un portrait plus complet de leurs bâtiments et estimer adéquatement les sommes nécessaires pour maximiser leur durée de vie utile. Par ailleurs, les travaux liés au maintien d'actifs sont généralement réalisés selon la planification et en fonction des priorités déterminées. Cependant, dans trois des cinq cégeps audités, aucun programme structuré d'entretien préventif n'est mis en œuvre.

Dans certains cas, l'information financière relative aux services autofinancés ne permet pas aux décideurs d'évaluer si les partenariats sont rentables. Dans d'autres cas, elle est insuffisante, ce qui ne les aide pas à apprécier l'atteinte des résultats. Plus précisément, la connaissance à l'égard des coûts est incomplète, car l'imputation de ceux-ci est souvent absente, arbitraire ou partielle.

Près de 40 % des ententes relatives aux services autofinancés que nous avons analysées sont imprécises ou des éléments significatifs s'y rapportant sont absents, ce qui peut accroître les risques financiers pour les cégeps. Parfois, les ententes ne précisent pas les services attendus ni les responsabilités des parties. Dans d'autres cas, elles ne contiennent aucune clause de modification ou de résiliation.

Le ministère ne s'assure pas du respect des règles budgétaires en matière de dons et de contributions à des organismes. Quatre des cinq cégeps audités ont versé des dons et des contributions d'un peu plus de 65 000 dollars qui pourraient s'avérer non conformes aux règles que le ministère a établies.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MEES et des cinq cégeps audités : Cégep de Rimouski, Cégep de Sherbrooke, Cégep Garneau, Collège d'Alma et Collège de Rosemont. Celles-ci sont présentées en partie ci-contre.

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

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

Recommandations aux cégeps audités

- 1 Renforcer le processus d'établissement des besoins à l'égard de la définition des besoins et des produits livrables, de l'estimation des coûts et de l'établissement de l'échéancier.**
- 2 Se doter de mécanismes de contrôle qui permettent de s'assurer que le mode de sollicitation respecte la réglementation et les politiques internes [...].**
- 3 Évaluer systématiquement la possibilité de recourir aux achats regroupés pour l'acquisition de biens et de services.**
- 4 Appuyer l'évaluation des soumissions sur une documentation pertinente afin de démontrer le caractère objectif et équitable du processus.**
- 5 Prévoir l'introduction de clauses de pénalité dans les contrats et les appliquer, et procéder systématiquement à l'évaluation du rendement des fournisseurs pour les contrats d'importance et ceux pour lesquels le rendement du fournisseur est jugé insatisfaisant.**
- 6 S'assurer que les fonctions stratégiques liées aux projets de construction sont exercées par des intervenants indépendants, notamment pour l'évaluation des soumissions et la surveillance des travaux, afin d'assurer l'objectivité et l'intégrité du processus.**
- 8 Approfondir, en collaboration avec le ministère, la connaissance relative à l'état des bâtiments afin de déterminer de façon plus précise les sommes nécessaires pour maximiser leur durée de vie utile.**
- 9 Se doter d'un programme d'entretien préventif structuré et complet pour leurs bâtiments.**
- 10 Se doter d'outils permettant d'obtenir une information de gestion fiable et suffisante, notamment à l'égard des coûts, afin de soutenir les gestionnaires dans leur prise de décision quant à l'appréciation des résultats liés aux services autofinancés.**
- 11 Clarifier les ententes conclues avec les partenaires afin de diminuer les risques financiers pour les cégeps.**
- 17 S'assurer que les instances de gouvernance reçoivent une information suffisante et en temps opportun afin qu'elles puissent exercer leur rôle quant aux décisions stratégiques et à la surveillance de l'efficacité des contrôles [...].**

Recommandations au ministère

- 12 Fournir aux cégeps des directives précises à l'égard de l'imputation des coûts liés aux services autofinancés pour lui permettre d'en apprécier les résultats financiers.**
 - 14 Clarifier la procédure complémentaire aux règles budgétaires concernant les dons et les contributions à des organismes [...].**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	9
2.1 Gestion des contrats	9
Processus de gestion contractuelle	
Surveillance du processus de gestion contractuelle	
Recommandations	
2.2 Gestion des bâtiments	20
Connaissance du parc immobilier	
Planification et réalisation des travaux	
Reddition de comptes	
Recommandations	
2.3 Services autofinancés	24
Formation continue et services auxiliaires	
Ententes et partenariats	
Suivi du ministère	
Recommandations	
2.4 Rémunération du personnel d'encadrement et frais engagés par celui-ci	29
Rémunération du personnel d'encadrement	
Frais engagés par les dirigeants	
Recommandations	
Commentaires des entités auditées	36
Annexes et sigles	43

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint
Véronique Boily
Directrice principale
Maryse Fournier
Directrice de vérification
Marie-Hélène Boily
Simon Lauzon
Jean-Louis Mbadinga
Nathalie Mercier
Georges Valéry Onana Ebode

Sont inscrits à l'enseignement ordinaire à temps plein les étudiants qui suivent un programme menant à un diplôme d'études collégiales. Sont donc exclues les personnes inscrites à la formation continue ou celles qui étudient à temps partiel.

Les services à l'enseignement incluent les services audiovisuels, la bibliothèque, l'expérimentation et le développement pédagogique, les centres spécialisés, de même que la coordination et le contrôle de l'ensemble de ces services.

Les services à l'étudiant comprennent l'aide pédagogique, l'information scolaire, l'orientation et la psychologie, l'accueil de la clientèle, l'aide financière, le placement, l'aide spirituelle, la santé et le bien-être, les loisirs socioculturels et sportifs, ainsi que la coordination et le contrôle de l'ensemble de ces services.

1 Mise en contexte

1 Les cégeps sont des établissements publics qui ont été créés en 1967 par la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. Leur création visait notamment à augmenter l'accessibilité des Québécois aux études supérieures. Cela s'est entre autres traduit par l'implantation graduelle d'un réseau de 48 cégeps répartis sur l'ensemble du territoire québécois. Selon les données provisoires du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), près de 166 000 étudiants étaient inscrits à l'**enseignement ordinaire à temps plein** dans un établissement collégial public à l'automne 2015.

2 Les cégeps offrent des activités de formation qui incluent l'enseignement, les **services à l'enseignement** et les **services à l'étudiant**. Pour soutenir ces activités de formation, les cégeps gèrent leurs ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles, ainsi que l'administration générale.

3 En plus de mettre en place des programmes de formation autorisés, les cégeps peuvent, en vertu de leur loi constitutive, contribuer au développement socioéconomique de leur région, notamment au moyen des activités suivantes :

- la formation de la main-d'œuvre, notamment la formation continue ;
- la recherche appliquée et l'innovation technologique (centres collégiaux de transfert de technologie) ;
- l'offre de services ou l'accès à des installations et à des équipements à des fins socioculturelles, sportives ou scientifiques ;
- la participation à des programmes de coopération avec l'extérieur ;
- la collaboration avec les ministères et organismes du gouvernement et d'autres partenaires, pour la mise en œuvre de priorités régionales.

4 Selon leur loi constitutive, les cégeps peuvent mener ces activités seuls ou en partenariat avec des entreprises ou d'autres organismes externes : il s'agit généralement de services autofinancés. Le tableau 1 présente les dépenses des cégeps par activité.

Tableau 1 Dépenses des cégeps par activité au 30 juin 2015¹

	M\$	%
Formation		
Dépenses relatives à l'enseignement	1 181,7	56,6
Services à l'étudiant	94,0	4,5
Services à l'enseignement	43,8	2,1
Soutien administratif à la formation		
Gestion des ressources matérielles	161,2	7,7
Gestion administrative des programmes d'enseignement ²	79,9	3,8
Dépenses informatiques	33,7	1,6
Gestion des ressources humaines	33,3	1,6
Gestion des ressources financières	19,3	0,9
Autres dépenses ³	154,8	7,4
Services autofinancés		
Formation continue	168,5	8,1
Services auxiliaires	70,7	3,4
Centres collégiaux de transfert de technologie	30,9	1,5
Cégep à distance	14,2	0,7
Cours d'été	2,1	0,1
Total	2 088,1	100,0

1. Il s'agit de données compilées provenant des rapports financiers annuels des cégeps, lesquelles sont liées à leur fonds de fonctionnement. Les dépenses de 253,2 millions de dollars relatives au fonds d'investissement ne sont pas incluses.

2. La gestion administrative des programmes d'enseignement comprend la planification et le développement des programmes, l'organisation, la gestion de la clientèle, le secrétariat et la coordination.

3. Les autres dépenses incluent notamment l'administration générale (59,8 millions de dollars), le soutien à diverses activités de perfectionnement et de recherche et développement ainsi que les services offerts aux clientèles particulières (86,5 millions).

Source : MEES.

5 Les cégeps sont caractérisés par une grande diversité, notamment en fonction de leur taille, de leur clientèle, de la région où ils sont situés et des programmes qu'ils offrent. De plus, leur degré d'engagement à l'égard du milieu régional peut être plus ou moins important, ce qui engendre des défis différents.

6 Chaque cégep est une entité autonome administrée par un conseil d'administration, dont la composition est définie dans la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. Le conseil d'administration est composé de 19 membres, ce qui comprend le directeur général et le directeur des études. Notons que 7 de ces membres sont nommés par le ministre responsable de l'Enseignement supérieur.

7 L'administration courante d'un cégep relève d'un comité exécutif qui exerce en outre les autres pouvoirs qui lui sont conférés par le règlement du cégep. Le conseil d'administration désigne parmi ses membres ceux qui font partie du comité exécutif. Le directeur général préside ce comité.

8 Pour l'année 2014-2015, les revenus des cégeps ont totalisé 2,4 milliards de dollars, dont 86 % proviennent du MEES. Les autres revenus émanent d'autres ministères et organismes, du gouvernement fédéral, des contributions étudiantes ainsi que de la vente de biens et de services.

Rôles et responsabilités

9 Le présent audit a été effectué auprès du MEES et de cinq cégeps. Voici un résumé de leurs rôles et responsabilités respectifs.

MEES	<p>Le MEES élabore et propose au gouvernement des politiques relatives au domaine de l'éducation. Parmi ses responsabilités au regard de l'enseignement collégial, on trouve celles :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ de pouvoir édicter des règlements concernant la gestion pédagogique et administrative d'un cégep ; ▪ d'allouer les ressources financières aux cégeps et de faire un suivi de leur équilibre financier ; ▪ de contrôler le nombre d'élèves déclarés par les cégeps ; ▪ de publier différentes statistiques.
Cégeps	<p>Les cégeps ont pour mission première de mettre en œuvre les programmes préuniversitaires ou techniques autorisés. Ils peuvent aussi adopter des politiques et des règles concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ leur régie interne (comme les modalités de fonctionnement du conseil d'administration, la composition du comité exécutif et les délégations de pouvoir) ; ▪ la nomination, les fonctions et les pouvoirs des membres de leur personnel ; ▪ la gestion de leurs ressources et de leurs biens.

10 D'autres intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux jouent un rôle dans le secteur collégial, notamment les centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT) et le Centre collégial des services regroupés. L'annexe 2 présente plus de détails sur les différents acteurs du secteur.

11 Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Le tableau 2 présente les cégeps audités, leur clientèle étudiante et leur budget.

Tableau 2 Cégeps audités

	Nombre d'étudiants ¹ à l'automne 2015	Budget ² 2014-2015 (M\$)
Cégep de Rimouski	2 916	58,6
Cégep de Sherbrooke	5 521	71,1
Cégep Garneau	5 636	66,9
Collège d'Alma	923	19,9
Collège de Rosemont	2 955	52,9

1. Il s'agit du nombre d'étudiants inscrits à l'enseignement ordinaire à temps plein. Les données sont provisoires, étant donné que le MEES n'a pas achevé la vérification du nombre d'élèves déclarés par les cégeps.

2. Le budget comprend les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Source : MEES.

2 Résultats de l'audit

12 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit la gestion des contrats, la gestion des bâtiments, les services autofinancés ainsi que la rémunération du personnel d'encadrement et les frais engagés par celui-ci.

2.1 Gestion des contrats

13 Pour mener à bien leur mission, les cégeps acquièrent des biens et des services et concluent avec de nombreux fournisseurs des contrats de différentes natures (approvisionnement, services professionnels, services de nature technique et travaux de construction).

14 Trois principales lois ainsi que les règlements associés encadrent l'acquisition de biens et de services et guident les cégeps dans leur gestion contractuelle. Il s'agit de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et de la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*. Les obligations énoncées dans chacune de ces lois sont présentées à l'annexe 3.

Processus de gestion contractuelle

15 Le processus de gestion contractuelle comporte plusieurs étapes, dont les principales sont l'établissement des besoins et l'estimation des coûts, la préparation de l'appel d'offres et la sollicitation des fournisseurs, la sélection du fournisseur et l'attribution du contrat de même que le suivi du contrat et l'évaluation des biens et des services reçus du fournisseur. Le détail de chacune de ces étapes est présenté à l'annexe 4. Les cégeps doivent effectuer les activités prévues dans ce processus de façon rigoureuse pour assurer une saine gestion de leurs contrats.

16 Nous avons sélectionné 55 contrats qui ont été accordés par les 5 cégeps audités du 1^{er} juillet 2012 au 30 juin 2015. La valeur totale de ces contrats s'élève à 19,6 millions de dollars, soit 42 % de la valeur totale des contrats de plus de 25 000 dollars attribués par les cégeps audités pour les trois dernières années. Le portrait des contrats examinés est présenté à l'annexe 1.

17 Des activités prévues dans le processus de gestion contractuelle des cégeps audités ne sont pas effectuées de façon rigoureuse. Des dépassements de coûts, le non-respect de certains délais et des cas de non-conformité à la réglementation ont notamment été observés.

18 Plus particulièrement, les activités visées concernent l'établissement des besoins, le mode de sollicitation, l'évaluation des soumissions et le suivi des contrats.

Établissement des besoins

19 Avant de conclure un contrat d’approvisionnement, de services ou de construction, il est nécessaire de bien définir les besoins et les produits livrables, de déterminer les spécifications techniques, d’évaluer les coûts et de fixer l’échéancier.

20 La définition des besoins et des produits livrables, l’estimation des coûts et l’établissement de l’échéancier ne sont pas toujours effectués de façon adéquate, surtout pour les contrats de construction, ce qui contribue à des dépassements de coûts et au non-respect de certaines échéances.

21 Le tableau 3 présente les contrats sélectionnés pour lesquels des lacunes ont été décelées à l’étape de l’établissement des besoins.

Tableau 3 Lacunes¹ décelées à l’étape de l’établissement des besoins

	Contrats d’approvisionnement		Contrats de services		Contrats de construction		Total	
	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)
Plusieurs modifications ² apportées	-	-	-	-	11	10 384,5	11	10 384,5
Estimation des coûts imprécise	-	-	-	-	7	5 081,7	7	5 081,7
Délai d’exécution excédant de 4 semaines le calendrier prévu	1	76,8	3	208,9	13	10 392,6	17	10 678,3

1. Les contrats peuvent comporter une ou plusieurs lacunes.

2. Il s’agit de modifications suffisamment importantes pour qu’elles nécessitent l’autorisation de représentants du cégep, comme le directeur des ressources matérielles.

22 Pour 11 contrats de construction, la définition des travaux ou des services à livrer a fait l’objet de plusieurs modifications qui ont nécessité l’autorisation de représentants du cégep. Dans 2 cégeps, 36 modifications ont été apportées à 2 contrats de construction et 75 modifications, à un autre contrat. De plus, pour 7 contrats, il y avait un écart de plus ou moins 20 % entre l’estimation des coûts et la valeur du contrat qui a été conclu. Il importe de consigner la nature des modifications ainsi que les écarts de coûts et de les analyser afin de déterminer si le contrat a été accordé au juste prix ou si des améliorations peuvent être apportées à l’étape de l’établissement des besoins.

23 En outre, pour 17 contrats, le délai d'exécution a excédé de 4 semaines le calendrier prévu. Les dépassements varient de 4 à 40 semaines, à l'exception d'un contrat pour lequel le délai d'exécution a atteint 72 semaines. Le dépassement moyen pour ces contrats s'élève à 149%. De même, dans certains cas, l'échéancier était imprécis. Par exemple, des contrats de construction mentionnaient seulement que les travaux devaient être réalisés durant l'été, mais ils ne comprenaient pas de calendrier d'exécution précis.

24 Par ailleurs, pour 22% des contrats analysés (12 sur 55), des dépassements de coûts de plus de 10% (719 000 dollars) par rapport à la valeur initiale des contrats ont été observés, lesquels varient de 12 à 85%. De plus, pour 4 de ces contrats, les dépassements n'ont pas été approuvés en temps opportun par le conseil d'administration ou le comité exécutif selon les sommes en cause, comme le prévoit la *Loi sur les contrats des organismes publics*. L'approbation n'a été obtenue qu'après la réalisation des travaux.

25 Voici un fait pour le moins étonnant : un cégep ajoute systématiquement une provision équivalente à 10% de la valeur du contrat lors de l'approbation de celui-ci par le conseil d'administration, ce qui manque de transparence. Une telle pratique augmente également le risque que les coûts supplémentaires liés à certains contrats soient financés à l'aide de sommes disponibles pour d'autres contrats sans que le conseil d'administration en soit préalablement avisé. Nous avons d'ailleurs relevé deux situations où cela s'est produit.

Mode de sollicitation

26 L'étape de la sollicitation des fournisseurs est encadrée à la fois par la *Loi sur les contrats des organismes publics* et par les politiques de gestion des cégeps, lesquelles viennent préciser certaines modalités d'application. Par exemple, chaque cégep peut déterminer dans sa politique le mode d'attribution des contrats en fonction de seuils prédéfinis, tout en respectant ceux prévus dans la loi. De même, le cégep peut établir les modalités concernant le recours aux achats regroupés lorsque cette option est jugée profitable. L'annexe 5 présente les différents seuils applicables selon la loi et selon les politiques de gestion des cégeps audités.

27 Pour sept contrats accordés par trois des cinq cégeps audités, le mode de sollicitation retenu n'était pas conforme à la réglementation en vigueur ou à la politique de gestion contractuelle du cégep, et ce, sans justification suffisante.

28 Le tableau 4 présente les principales lacunes relatives au mode de sollicitation.

Tableau 4 Principales lacunes liées au mode de sollicitation

	Contrats d'approvisionnement		Contrats de services		Contrats de construction		Total	
	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)
Contrats conclus de gré à gré plutôt qu'au moyen d'un appel d'offres public ou d'un appel d'offres sur invitation, selon la politique du cégep	2	134,3	3	213,7	1	55,1	6	403,1
Contrat fractionné, ce qui a permis de ne pas lancer d'appel d'offres public, ce qui est non conforme à la <i>Loi sur les contrats des organismes publics</i>	1	132,0	-	-	-	-	1	132,0

29 Parmi les 19 contrats analysés qui ont été conclus de gré à gré, 6 auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres sur invitation (5) ou d'un appel d'offres public (1). Cette façon de faire ne respecte pas les modalités prévues dans les politiques de gestion des cégeps.

30 De plus, dans un des cégeps audités, un contrat d'une valeur de 132 000 dollars lié à l'achat d'équipements a été fractionné en deux, ce qui a permis de ne pas procéder à un appel d'offres public. Dans ce cas précis, le cégep a lancé un appel d'offres sur invitation pour l'achat de deux équipements de laboratoire. Le 3 juillet 2012, il a signé avec le fournisseur retenu un premier contrat de 88 000 dollars. Le 21 septembre 2012, il a conclu un deuxième contrat de 44 000 dollars avec le même fournisseur, cette fois de gré à gré, pour l'achat d'un troisième équipement de laboratoire, identique aux deux premiers. La valeur des deux contrats est supérieure à 100 000 dollars, seuil pour lequel l'appel d'offres public est requis selon la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Il est à noter qu'à l'étape de la détermination des besoins, le cégep avait déjà prévu l'achat de trois équipements de laboratoire. En outre, ceux-ci ont été livrés le même jour.

Acquisition de logiciels pour la gestion et la pédagogie

31 Pour mener à bien leur mission, les cégeps utilisent des logiciels pour la gestion administrative et la pédagogie. Ces logiciels servent notamment à la gestion des ressources humaines et financières, des approvisionnements, du cheminement scolaire et de l'admission.

32 Jusqu'en 2012, la Société du réseau informatique des collèges (SRIC) était le principal fournisseur de systèmes d'information pour les cégeps. Fondée par un regroupement de 15 cégeps en 1998, cette entreprise avait pour mission de développer et de fournir une suite d'applications intégrées centrées sur la gestion de l'enseignement et des outils connexes de gestion administrative.

33 En septembre 2012, la SRIC a été achetée par une firme privée qui a poursuivi les activités de l'entreprise et qui a respecté les ententes existantes avec les cégeps. Pour quatre des cinq cégeps audités, les ententes conclues avec cette firme sont toutes arrivées à échéance entre juin 2014 et juin 2015. Quant au cinquième cégep, il faisait affaire avec une autre firme privée.

34 Nous avons examiné le mode de sollicitation pour l'ensemble des contrats informatiques des cégeps audités, soit un total de **29 contrats**. Le tableau 5 présente la valeur de ces contrats pour la période examinée.

Parmi les 29 contrats, 5 faisaient déjà partie des 55 contrats sélectionnés pour notre analyse.

Tableau 5 Valeur des contrats liés à l'achat de logiciels pour la gestion et la pédagogie

	Fournisseurs (n ^{bre})	Contrats ¹ (n ^{bre})	Durée moyenne (en années)	Coût annuel (k\$)	Valeur totale (k\$)
Cégep de Rimouski	1	4	5	112,2	560,9
Cégep de Sherbrooke	1	7	5	274,0	1 370,1
Cégep Garneau	1	5	3	284,2	852,7
Collège d'Alma	1	6	3	84,0	251,9
Collège de Rosemont	2	7	5	406,8	2 034,0
Total	s.o.	29	s.o.	1 161,2	5 069,6

1. Sur les 29 contrats, 22 ont été conclus avec la firme ayant acheté la SRIC et 7, avec un autre fournisseur.
Source : Cégeps audités.

35 Trois des cinq cégeps audités ont utilisé le mode de sollicitation de gré à gré pour acquérir des logiciels pour la gestion et la pédagogie sans analyser si des options moins coûteuses étaient disponibles.

36 Les cégeps peuvent utiliser certaines dérogations permises par la *Loi sur les contrats des organismes publics* afin d'attribuer des contrats de gré à gré qui devraient normalement faire l'objet d'un appel d'offres public, ce que les cégeps audités ont fait. Pour les contrats inférieurs au seuil d'appel d'offres public, ils peuvent également déroger à leur politique de gestion qui exige d'utiliser l'appel d'offres sur invitation pour les mêmes raisons. Les cégeps ont notamment expliqué le choix d'attribuer leurs contrats informatiques de gré à gré par le fait que les coûts liés au changement de logiciels seraient très élevés.

37 L'attribution de contrats de gré à gré pouvait se justifier à l'époque où la SRIC appartenait aux cégeps. Toutefois, depuis qu'il s'agit d'une entreprise privée, il y a lieu d'évaluer sérieusement d'autres options permettant une saine concurrence afin d'éviter de se placer en situation de dépendance envers une firme privée. Il est à noter qu'un des cégeps a procédé en 2013-2014 à un appel d'offres public pour le remplacement d'un de ses systèmes de gestion. Cela lui a permis de générer des économies substantielles de 554 000 dollars si l'on compare les deux offres qu'il a reçues (742 000 dollars contre 1 296 000 dollars), économies qui ne tiennent pas compte des coûts indirects liés au changement de système.

Achats regroupés

38 Le regroupement d'achats est une pratique reconnue en matière d'approvisionnement. Les avantages de cette approche se situent sur plusieurs plans :

- 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'approvisionnement : comme l'organisme qui effectue le regroupement d'achats réalise une portion importante des étapes du processus, le cégep n'a pas à s'occuper de celles-ci.

39 Pour se procurer des biens et des services, les cégeps peuvent s'adresser à des regroupements d'achats. Le plus important d'entre eux est le Centre collégial des services regroupés, qui a été créé par les cégeps en 1997 afin de mettre en commun des services et de réaliser des économies. Les cégeps peuvent également faire affaire avec d'autres regroupements d'achats, comme le Centre de services partagés du Québec. D'ailleurs, tant le MEES que les politiques de gestion des cégeps précisent que ces derniers devraient évaluer le bien-fondé de recourir aux achats regroupés lorsque cette option est disponible.

40 Parmi les contrats d'approvisionnement examinés, les cégeps audités n'ont pas analysé l'option de recourir ou non aux achats regroupés. Pourtant, pour cinq contrats, les produits achetés étaient disponibles par l'intermédiaire d'un regroupement d'achats.

41 En effet, trois des cinq cégeps audités auraient pu faire des économies relatives à l'efficacité du processus d'approvisionnement s'ils avaient eu recours aux achats regroupés pour l'acquisition d'ordinateurs, d'accessoires informatiques ou de produits d'entretien. Pour ce type de biens, le Centre collégial des services regroupés avait déjà conclu des ententes négociées avec des fournisseurs. Outre les économies associées à l'efficacité du processus, celles liées au volume d'achats peuvent être importantes. Par exemple, un des cégeps n'a pas évalué l'option du Centre qui offrait la possibilité d'acquérir des ordinateurs sensiblement comparables à un coût inférieur. Pour l'achat d'un lot de près de 700 ordinateurs, l'économie potentielle aurait été d'un peu plus de 100 000 dollars.

Évaluation des soumissions

42 Dans un processus d'attribution des contrats par appel d'offres public ou par appel d'offres sur invitation, tout organisme public doit vérifier la conformité des soumissions, de même que leur qualité lorsque des critères sont prévus. Pour le volet relatif à la qualité, un comité de sélection doit être mis en place et des grilles d'évaluation doivent être utilisées. Bien que l'utilisation de ces deux outils ne soit pas obligatoire pour l'appréciation du prix, il est essentiel d'appuyer l'étape de l'ouverture des soumissions et l'analyse de celles-ci sur une documentation pertinente afin de s'assurer du respect des principes énoncés dans la loi.

43 Les cégeps doivent également s'assurer de l'indépendance et de l'impartialité des personnes prenant part à la sélection des fournisseurs. Toutes ces étapes ont pour but de garantir la transparence du processus et l'objectivité du choix du fournisseur.

44 Pour 28 % des contrats analysés qui ont été attribués par appel d'offres sur invitation ou par appel d'offres public (10 contrats sur 36), des mécanismes de contrôle sont absents ou mal utilisés, ce qui n'assure pas une évaluation transparente, objective et équitable des soumissions.

45 Le tableau 6 présente les principales lacunes relatives à l'évaluation des soumissions.

Tableau 6 Principales lacunes¹ liées à l'évaluation des soumissions

	Contrats d'approvisionnement		Contrats de services		Contrats de construction		Total	
	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)
Documentation insuffisante pour juger de l'objectivité du traitement des soumissions	6	511,0	3	1 044,0	1	57,5	10	1 612,5
Aucune grille d'évaluation utilisée	5	483,6	2	957,8	1	57,5	8	1 498,9

1. Les contrats peuvent comporter une ou plusieurs lacunes.

46 Pour 10 des 36 contrats examinés qui ont été attribués par appel d'offres sur invitation ou par appel d'offres public, la documentation permettant de juger de l'objectivité du traitement des soumissions était insuffisante. En effet, il n'y avait aucune information sur la façon dont s'était déroulée l'ouverture des soumissions ni sur l'analyse effectuée, notamment à l'égard de leur conformité. De plus, pour 8 de ces contrats, aucune grille d'évaluation n'a été utilisée pour classer les différents soumissionnaires et procéder au choix du fournisseur.

47 Sans documentation suffisante ni grille d'évaluation, il n'est pas possible de savoir si les soumissions reçues respectent les critères énoncés dans l'appel d'offres ni de connaître les résultats de leur évaluation. Cela ne permet pas non plus de juger du choix du fournisseur ni de s'assurer que les principes de transparence et d'équité ont été respectés.

Suivi des contrats

48 Le suivi des contrats vise à s'assurer que les modalités de ceux-ci sont respectées à la satisfaction du cégep. Il s'exerce notamment à travers la surveillance des travaux prévus, le paiement des dépenses selon le calendrier des travaux inclus dans le contrat ou d'autres échéances, l'évaluation des biens et des services reçus du fournisseur, la prévention et la résolution des litiges ainsi que l'imposition de pénalités, le cas échéant.

49 Les cégeps audités n'utilisent pas tous les moyens mis à leur disposition pour s'assurer du respect des modalités contractuelles, notamment l'ajout de clauses de pénalité. De plus, ils ne procèdent pas à l'évaluation du rendement des fournisseurs.

50 Pour près de la moitié des contrats analysés, aucune clause de pénalité n'était prévue en cas de dépassement des délais ou d'inexécution partielle ou totale du contrat. L'absence d'une telle clause, particulièrement dans les contrats de construction, entraîne le risque que le cégep assume des coûts supplémentaires qui devraient plutôt être supportés par l'entrepreneur ou le fournisseur de biens ou de services.

51 Par ailleurs, la réglementation en matière de gestion contractuelle contient une disposition selon laquelle il faut effectuer l'évaluation du rendement d'un fournisseur à la suite des travaux réalisés lorsque le rendement de celui-ci est jugé insatisfaisant. Nous nous serions attendus à trouver ce type d'évaluation, du moins pour les contrats d'importance (plus de 100 000 dollars) ou ceux pour lesquels il y a eu des dépassements majeurs à l'égard des délais et des coûts. Cet exercice contribue à déterminer les forces et les faiblesses des fournisseurs et, par conséquent, favorise la qualité des services obtenus par la suite. Or, aucune évaluation n'a été trouvée pour les contrats que nous avons analysés. Une telle évaluation est particulièrement utile lorsque le rendement est jugé insatisfaisant, car le fournisseur peut être exclu d'un appel d'offres public subséquent selon la loi. Elle permet aussi de conserver un historique quant à la qualité des travaux du fournisseur pour des contrats d'importance.

Fonctions stratégiques liées au processus de gestion contractuelle

52 Dans le processus de gestion contractuelle, il importe que les fonctions stratégiques soient exercées par des personnes indépendantes afin d'assurer l'objectivité et l'intégrité de celui-ci.

53 Pour les neuf contrats de construction (valeur de 7,5 millions de dollars) pour lesquels la responsabilité de la surveillance des travaux a été confiée à une firme externe, les trois cégeps concernés n'ont pas l'assurance que la surveillance a toujours été effectuée dans leur intérêt. En effet, cette firme a aussi participé à d'autres étapes stratégiques du processus de gestion contractuelle.

54 Dans trois cégeps audités, des étapes importantes du processus ont été confiées en totalité à une firme d'ingénieurs ou d'architectes, soit l'élaboration du devis, la préparation de l'appel d'offres, l'évaluation des soumissions, la sélection du fournisseur et la surveillance des travaux. Cela est fort préoccupant puisque les fonctions relatives à la gestion contractuelle ne devraient pas être exercées par des intervenants qui effectuent également la surveillance des travaux. En effet, les cégeps concernés pourraient être exposés à des risques liés à l'intégrité du processus, comme le manque d'impartialité ou d'objectivité, notamment lors de la sélection du fournisseur. De fait, les cégeps ne disposaient d'aucun mécanisme permettant de repérer d'éventuels liens privilégiés ou conflits d'intérêts entre la personne qui a évalué les soumissions et l'entrepreneur choisi. En outre, le pouvoir d'influence accordé à cette firme engendre une dépendance des cégeps concernés envers celle-ci et peut augmenter les risques que les décisions prises ne soient pas toujours dans l'intérêt des cégeps.

55 D'ailleurs, des dépassements de coûts significatifs et le non-respect de certaines échéances ont été observés. En effet, sept des neuf contrats de construction ont fait l'objet de plusieurs avenants liés à des modifications, ce qui a occasionné une prolongation des délais d'exécution ainsi qu'une augmentation des coûts associés aux travaux et à la surveillance. Les délais d'exécution ont excédé en moyenne de plus de 15 semaines le calendrier prévu, ce qui représente des écarts de 63 à 167 % par rapport à celui-ci. Quant aux dépassements de coûts, ils ont varié de 9 à 36 %, pour une valeur totale de 930 000 dollars. Un tableau détaillant l'information par contrat est présenté à l'annexe 6.

56 Dans un cas, le contrat de construction a fait l'objet de 36 avenants, ce qui a entraîné une prolongation du délai d'exécution de 23 semaines par rapport aux 15 semaines qui étaient prévues et un dépassement de coûts de 36 % par rapport à la valeur initiale du contrat. Les coûts sont passés de 697 000 à plus de 949 000 dollars. Dans un autre cas, un contrat de services professionnels liés à la surveillance des travaux, dont la valeur initiale était de 70 000 dollars, a fait l'objet d'un dépassement de coûts de 50 %, soit de 35 000 dollars, en raison d'une prolongation du délai d'exécution de 8 mois (jusqu'à la livraison finale des travaux) et de 75 modifications.

Surveillance du processus de gestion contractuelle

57 La surveillance du processus de gestion contractuelle vise à s'assurer du respect des principes énoncés dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*, comme l'intégrité, la transparence, l'imputabilité et la reddition de comptes, ainsi que des autres obligations contractuelles. Au sein des cégeps, cette surveillance est exercée par le responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) de même que par les instances de gouvernance.

58 Dans les cinq cégeps audités, les travaux du responsable de l'observation des règles contractuelles sont très peu documentés, ce qui ne permet pas de juger si celui-ci exerce pleinement son rôle et ses responsabilités à l'égard du processus de gestion contractuelle. Par ailleurs, l'information de gestion relative aux contrats qui est fournie aux instances de gouvernance est insuffisante.

Responsable de l'observation des règles contractuelles

59 En raison des fonctions qui lui sont dévolues, le RORC est un intervenant stratégique qui doit conseiller le dirigeant de l'organisme et lui formuler des recommandations ou des avis quant à l'application des règles contractuelles. Dans son rapport de février 2014 concernant la mise en œuvre de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, le Secrétariat du Conseil du trésor mentionne que le rôle de ce responsable tient davantage du conseil stratégique que d'une fonction strictement administrative. Il y précise aussi qu'il est souhaitable que ce rôle soit confié à une personne en situation d'autorité qui n'occupe ni les fonctions de secrétaire d'un comité de sélection ni celles de conseiller en acquisition.

60 Dans un cégep audité, le RORC, qui s'occupe des « affaires corporatives », a délégué son pouvoir au responsable des approvisionnements. Or, il ne peut déléguer ce pouvoir.

61 De même, il arrive parfois que le responsable désigné participe directement au processus de gestion contractuelle, par exemple à la détermination des besoins, à la sélection des fournisseurs ou au suivi des contrats, ce qui peut nuire au regard objectif qu'il doit porter sur les décisions prises. Dans cette situation, il peut lui être difficile d'assumer l'ensemble des responsabilités dévolues par la loi.

62 Par ailleurs, le RORC produit la **reddition de comptes** exigée par le Secrétariat du Conseil du trésor. Cependant, pour l'ensemble des contrats analysés, nous n'avons trouvé aucune preuve de son intervention qui démontrerait qu'il a assumé pleinement ses responsabilités. Un cégep a toutefois instauré en mars 2015 une procédure régulière de reddition de comptes au comité de direction pour ses contrats.

63 S'il ne surveille pas adéquatement le processus de gestion contractuelle, le RORC ne peut pas en détecter les failles, lesquelles peuvent occasionner le non-respect des obligations contractuelles ou des principes d'intégrité, de transparence, d'imputabilité et de reddition de comptes.

La reddition de comptes exigée par le Secrétariat du Conseil du trésor vise à obtenir de l'information sur des situations particulières liées aux contrats accordés, tels que les contrats de services de plus de 25 000 dollars conclus de gré à gré ou ceux d'une valeur de plus de 100 000 dollars pour lesquels un dépassement de coûts de plus de 10 % a été observé.

Reddition de comptes

64 La reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics est l'un des principes fondamentaux énoncés dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Les instances de gouvernance doivent donc avoir accès à une information de gestion de qualité pour s'assurer que ce principe est respecté et évaluer la performance des cégeps à l'égard de leur gestion contractuelle.

65 Or, dans l'ensemble des cégeps audités, l'information de gestion relative aux contrats est insuffisante pour permettre aux instances de gouvernance d'exercer pleinement leur rôle de surveillance à l'égard de la gestion contractuelle. En effet, très peu de rapports statistiques, de compilations ou d'analyses sont fournis à ces instances en ce qui concerne le nombre de contrats accordés et leur valeur, les modes de sollicitation utilisés, les principaux fournisseurs ou la proportion des achats effectués par l'intermédiaire de regroupements d'achats. Les instances de gouvernance n'obtiennent pas non plus d'information sur des contrats pour lesquels les risques liés à la non-conformité sont plus élevés, comme les contrats accordés de gré à gré. Pourtant, les systèmes d'information des cégeps audités peuvent fournir de telles données.

Recommandations

66 Les recommandations suivantes s'adressent aux cégeps audités.

- 1 Renforcer le processus d'établissement des besoins à l'égard de la définition des besoins et des produits livrables, de l'estimation des coûts et de l'établissement de l'échéancier.**
- 2 Se doter de mécanismes de contrôle qui permettent de s'assurer que le mode de sollicitation respecte la réglementation et les politiques internes et, en cas de dérogation, veiller à bien justifier les décisions prises et à obtenir les autorisations appropriées en temps opportun.**
- 3 Évaluer systématiquement la possibilité de recourir aux achats regroupés pour l'acquisition de biens et de services.**
- 4 Appuyer l'évaluation des soumissions sur une documentation pertinente afin de démontrer le caractère objectif et équitable du processus.**
- 5 Prévoir l'introduction de clauses de pénalité dans les contrats et les appliquer, et procéder systématiquement à l'évaluation du rendement des fournisseurs pour les contrats d'importance et ceux pour lesquels le rendement du fournisseur est jugé insatisfaisant.**
- 6 S'assurer que les fonctions stratégiques liées aux projets de construction sont exercées par des intervenants indépendants, notamment pour l'évaluation des soumissions et la surveillance des travaux, afin d'assurer l'objectivité et l'intégrité du processus.**
- 7 S'assurer que les travaux du responsable de l'observation des règles contractuelles sont documentés de façon à pouvoir juger si ses responsabilités sont pleinement assumées.**

2.2 Gestion des bâtiments

67 Selon le Plan québécois des infrastructures 2016-2026, le parc immobilier des cégeps reconnu par le MEES aux fins de leur financement est constitué de près de 900 bâtiments d'une superficie d'environ 2,5 millions de mètres carrés. En 2014-2015, le ministère a accordé aux cégeps une subvention pour la gestion de leurs infrastructures s'élevant à 197,6 millions de dollars, dont 26,8 millions pour la résorption du déficit de maintien d'actifs.

La valeur de remplacement correspond à la somme des investissements requis pour construire ou acquérir une infrastructure de même dimension et de même utilité que l'infrastructure actuelle, et qui possède des caractéristiques techniques équivalentes à celle-ci.

68 La *Loi sur les infrastructures publiques* adoptée en octobre 2013 établit, pour les organismes publics visés, dont les cégeps, des règles de gouvernance en matière de planification des investissements et de gestion des infrastructures publiques. Selon cette loi, chaque cégep doit élaborer un cadre de gestion et dresser un inventaire complet de ses infrastructures, ce qui inclut une évaluation de leur état, des travaux à réaliser, des coûts qui y sont associés, du déficit de maintien d'actifs et de la **valeur de remplacement**.

Connaissance du parc immobilier

69 Dans le but de maximiser la durée de vie utile de leurs infrastructures et les sommes allouées par le ministère, les cégeps doivent avoir une bonne connaissance de leurs bâtiments.

70 Les cégeps audités ont amélioré la connaissance de leur parc immobilier au cours des dernières années. Toutefois, la qualité de l'information nécessite d'être bonifiée afin que les cégeps puissent disposer d'un portrait plus complet de leurs bâtiments et estimer adéquatement les sommes nécessaires pour maximiser leur durée de vie utile.

71 Les cégeps audités disposent maintenant d'un inventaire de leurs infrastructures et de leurs principales composantes, ce qui comprend une évaluation de leur état, des travaux à réaliser et des coûts qui y sont associés. Cet inventaire leur permet de bonifier le niveau de connaissance de leur parc immobilier. En 2010, une firme privée a été retenue pour développer un système intégré de gestion des actifs et pour procéder à un audit technique des bâtiments de l'ensemble des cégeps, et ce, afin d'établir un bilan des besoins en matière de gestion durable des actifs immobiliers. L'objectif de l'audit technique était de décrire sommairement les caractéristiques des principales composantes des bâtiments pour les inclure dans le système intégré et d'avoir un portrait uniforme de ceux-ci pour l'ensemble des cégeps. Ainsi, de 2010 à 2012, une évaluation visuelle sommaire des composantes de chaque bâtiment a été réalisée et les résultats ont été répertoriés. Il est à noter qu'il ne s'agit pas d'une évaluation exhaustive ni détaillée de chacune des composantes des bâtiments et que celle-ci n'inclut pas les aménagements intérieurs.

72 Cet exercice, associé à l'information déjà détenue par les cégeps, a permis à ceux-ci d'améliorer la connaissance de leur parc immobilier, notamment quant à l'état des principales composantes de leurs bâtiments (fondations, murs extérieurs, toitures, ascenseurs, systèmes électriques, plomberie et systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation).

73 Plus particulièrement, les rapports d'audit technique produits par la firme privée comportent une estimation des coûts des travaux qui sont nécessaires au renouvellement des composantes, y compris la partie liée à la résorption du déficit de maintien d'actifs, et classent les interventions à réaliser selon l'urgence d'agir (intervention « critique », « possiblement critique », « non critique pour l'instant »). Ils contiennent aussi différents indicateurs, tels que l'indice de vétusté physique, l'âge des bâtiments et la valeur de remplacement. Le tableau 7 présente les principales caractéristiques du parc immobilier de chacun des cégeps audités.

Tableau 7 Principales caractéristiques du parc immobilier des cégeps audités (2015-2016)

	Bâtiments et composantes (n ^{bre})	Superficie (m ²)	Âge moyen (en années)	Valeur de remplacement ¹ (M\$)	Travaux de maintien d'actifs ² (M\$)	Indice de vétusté physique ³ (%)
Cégep de Rimouski	37	101 720	54	247,7	53,2	21,5
Cégep de Sherbrooke	21	76 924	34	191,4	13,4	7,0
Cégep Garneau	24	61 621	33	169,0	34,0	20,1
Collège d'Alma	18	24 815	38	45,1	3,4	7,5
Collège de Rosemont	9	43 531	40	104,0	13,3	12,8

1. La valeur de remplacement correspond à l'estimation des coûts des travaux qui sont nécessaires au remplacement d'une infrastructure de manière à assurer la continuité de la prestation de services (normalement à la fin de la vie utile du bâtiment).

2. Les travaux de maintien d'actifs incluent le déficit de maintien d'actifs. Il s'agit du montant des travaux visant à maintenir ou à rétablir l'état physique d'un bâtiment afin d'assurer la santé et la sécurité des personnes, de poursuivre l'utilisation à laquelle est destiné ce bâtiment, de réduire la probabilité de défaillance ou de contrer sa vétusté physique.

3. L'indice de vétusté physique est un pourcentage utilisé pour caractériser l'état physique d'une infrastructure. Pour le calculer, on doit diviser le montant des travaux de maintien d'actifs par la valeur de remplacement. Plus l'indice est bas, meilleur est l'état du bâtiment.

Source : MEES.

74 Malgré les progrès réalisés par les cégeps sur le plan de la connaissance de leur parc immobilier, certaines limites quant à l'utilité de l'information ont été observées. Ainsi, les estimations de coûts doivent être utilisées avec prudence, car elles reposent sur une évaluation visuelle sommaire des bâtiments et de leurs principales composantes. Bien qu'elles fournissent un ordre de grandeur, ces estimations pourraient être sous-évaluées en raison du fait que certains travaux n'auraient pas été repérés. Par conséquent, leur usage à des fins de prévision des besoins financiers doit tenir compte de cette limite, tant pour les cégeps que pour le ministère.

75 Des écarts significatifs ont d'ailleurs été observés entre les estimations de coûts qui ont été présentées dans les rapports d'audit (maintien d'actifs régulier et résorption du déficit de maintien d'actifs) et les coûts évalués par les cégeps lors de la planification des travaux. Par exemple, le remplacement d'une toiture, évalué à 798 000 dollars dans le rapport d'audit, a été réévalué à 1 161 000 dollars par le cégep après que ce dernier a fait réaliser une évaluation plus détaillée des travaux. Une situation similaire s'est produite pour l'estimation des coûts de remplacement d'un système de refroidissement, qui est passée de 142 000 à 315 000 dollars.

Planification et réalisation des travaux

76 Les cégeps doivent transmettre annuellement au MEES un plan d'investissement pluriannuel. De plus, pour les bâtiments reconnus aux fins de leur financement, ils doivent présenter les projets qu'ils comptent réaliser à l'aide d'un budget annuel d'investissement et obtenir une confirmation du ministère quant à leur conformité. Il importe donc que les cégeps déterminent les travaux appropriés pour l'entretien, la conservation et la rénovation de leurs bâtiments, et que ces travaux soient effectués en fonction de la planification afin de maximiser la durée de vie utile de ces bâtiments.

L'entretien fait référence à des travaux de faible envergure planifiés et récurrents qui permettent de prévenir, de retarder ou d'empêcher l'usure ou la détérioration d'un actif ou d'une composante (entretien préventif). L'entretien peut également permettre de pallier une situation problématique à la suite de la défaillance d'un actif ou de l'altération de son fonctionnement (entretien correctif).

77 La planification porte sur les travaux liés au maintien d'actifs régulier et sur ceux associés au déficit de maintien d'actifs. Les travaux liés au maintien d'actifs doivent être réalisés selon les plans établis afin d'optimiser les sommes allouées par le ministère à cet égard. Les travaux d'**entretien**, pour leur part, ne sont pas inclus dans les travaux liés au maintien d'actifs. Toutefois, il s'agit d'un élément essentiel à la conservation de l'état d'un bâtiment. Si les travaux d'entretien ne sont pas effectués, des travaux beaucoup plus importants pourraient être nécessaires dans l'avenir.

78 Les travaux liés au maintien d'actifs sont généralement réalisés selon la planification et en fonction des priorités déterminées. Cependant, dans trois des cinq cégeps audités, aucun programme structuré d'entretien préventif n'est mis en œuvre, alors que, dans les deux autres, le programme est incomplet.

79 Au cours des trois dernières années, les projets liés au maintien d'actifs inscrits dans les plans d'investissement pluriannuels et les budgets annuels d'investissement de quatre cégeps audités ont été jugés nécessaires, voire urgents. De même, les travaux liés au maintien d'actifs qualifiés de « critiques » ou de « possiblement critiques » dans les rapports d'audit technique ont été priorisés lors de la planification des travaux effectuée par ces cégeps. Pour l'autre cégep, les interventions à réaliser ont été déterminées de façon moins structurée, le rapport d'audit n'ayant pas été pris en compte. De fait, peu de travaux jugés prioritaires dans ce document figurent dans les plans d'investissement pluriannuels de ce cégep.

80 Par ailleurs, trois des cinq cégeps audités n'ont pas de programme structuré d'entretien préventif, lequel permet de déterminer les travaux qui doivent être effectués périodiquement. Par exemple, il n'y a pas de calendrier préétabli ni de tâches systématiques à accomplir, chaque ouvrier procédant à l'entretien préventif des équipements dont il a la responsabilité selon sa routine personnelle. Dans les deux autres cégeps, le programme est incomplet. Par exemple, certaines parties des bâtiments ne sont pas incluses dans celui-ci, ou encore le calendrier ne tient pas compte de certaines tâches qui doivent être accomplies quotidiennement ou hebdomadairement.

Reddition de comptes

81 Le degré de réalisation du plan d'investissement pluriannuel et son impact sur le parc immobilier doivent faire l'objet d'une reddition de comptes appropriée, ce qui inclut le suivi du déficit de maintien d'actifs et de l'état des bâtiments afin de maximiser leur durée de vie utile.

82 Les cégeps audités ne produisent pas de reddition de comptes suffisante pour leurs instances de gouvernance concernant l'évolution de l'état de leur parc immobilier.

83 Chaque fin d'année financière, les cégeps audités préparent un bilan pour mesurer le degré de réalisation de leurs projets. Ce bilan, effectué essentiellement à des fins internes, se limite aux aspects comptables des projets et ne montre pas l'effet des investissements sur le parc immobilier. Ainsi, aucun des cégeps audités ne produit régulièrement une reddition de comptes appropriée pour ses instances de gouvernance (conseil d'administration et comité exécutif). Cette reddition de comptes peut porter notamment sur les principales caractéristiques du parc immobilier, comme celles qui sont présentées dans le tableau 7, et sur le suivi du déficit de maintien d'actifs.

Recommandations

84 Les recommandations suivantes s'adressent aux cégeps audités.

- 8** Approfondir, en collaboration avec le ministère, la connaissance relative à l'état des bâtiments afin de déterminer de façon plus précise les sommes nécessaires pour maximiser leur durée de vie utile.
- 9** Se doter d'un programme d'entretien préventif structuré et complet pour leurs bâtiments.

2.3 Services autofinancés

85 En plus de réaliser des activités liées à l'enseignement et au soutien, les cégeps peuvent mener des activités connexes, seuls ou en partenariat avec des entreprises ou d'autres organismes. Il s'agit notamment de services de nature commerciale offerts aux étudiants ou à la clientèle externe. Le MEES définit ces activités connexes comme des services autofinancés. Ceux-ci sont subventionnés en partie par le ministère, à l'exception des services auxiliaires.

86 Les cégeps doivent donc s'assurer de générer suffisamment de revenus afin que l'ensemble de ces services ne soit pas déficitaire. En 2014-2015, les revenus liés aux services autofinancés des 48 cégeps se sont élevés à 321 millions de dollars, soit 15 % de leurs revenus totaux. Pour les 5 cégeps audités, les revenus ont atteint 38,8 millions, soit 16 % de leurs revenus totaux. Le tableau 8 présente le détail par source de revenus.

Tableau 8 Revenus relatifs aux services autofinancés des cégeps audités selon la source en 2014-2015 (en milliers de dollars)

	MEES	Autres revenus	Total
Formation continue	9 101,0	7 124,6	16 225,6
Cours d'été	188,5	173,8	362,3
Cégep à distance	6 989,8	6 222,5	13 212,3
Services auxiliaires	–	6 964,1	6 964,1
CCTT	1 080,0	914,7	1 994,7
Total	17 359,3	21 399,7	38 759,0

Source : MEES.

Formation continue et services auxiliaires

87 Pour nos travaux, nous avons sélectionné 17 services autofinancés liés au secteur de la formation continue (services aux entreprises, cours d'été, certaines attestations d'études collégiales et autres partenariats) et 23 services auxiliaires (services alimentaires, location de locaux et de l'auditorium, centres sportifs, résidences étudiantes, stationnement, etc.), soit un total de 40 services autofinancés parmi les plus importants. Nous nous sommes attardés plus particulièrement à l'information de gestion disponible dans les cégeps pour aider ceux-ci à gérer ces services, notamment le budget et l'état des résultats détaillés, ainsi qu'aux outils facilitant le suivi financier et la gestion.

88 Dans certains cas, l'information financière relative aux services autofinancés ne permet pas aux décideurs d'évaluer si les partenariats sont rentables. Dans d'autres cas, elle est insuffisante, ce qui ne les aide pas à apprécier l'atteinte des résultats prévus. Plus précisément, la connaissance à l'égard des coûts est incomplète, car l'imputation de ceux-ci est souvent absente, arbitraire ou partielle.

Information financière

89 Comme les services autofinancés peuvent être offerts en collaboration avec des partenaires, il importe que l'information financière qui se rapporte à chaque partenariat soit présentée distinctement. Or, ce n'est pas le cas pour plusieurs des services offerts en partenariat. Par conséquent, les cégeps ne sont pas en mesure d'apprécier si ces services sont rentables ou non et d'apporter les corrections qui s'imposent, le cas échéant.

90 Pour les services autofinancés pour lesquels l'information financière était disponible, l'ensemble des cégeps audités effectuait un suivi des écarts entre le budget et les résultats. Toutefois, dans la grande majorité des cas pour lesquels les écarts étaient importants, peu d'explications étaient fournies aux instances de gouvernance quant aux raisons de ces écarts et aux correctifs envisagés.

91 Un des cégeps audités se démarque toutefois des autres puisqu'il produit annuellement pour le conseil d'administration un rapport financier détaillé comprenant des explications sur les écarts par service autofinancé (formation continue et services auxiliaires).

Imputation des coûts et connaissance relative à ceux-ci

92 Une **imputation** adéquate des revenus et des coûts permet d'avoir un portrait juste de la situation financière d'un service autofinancé. D'ailleurs, le MEES a fourni aux cégeps des consignes relativement à l'imputation des revenus et des coûts.

93 Pour l'ensemble des services autofinancés examinés, l'imputation des coûts est absente, arbitraire ou partielle. Le tableau 9 présente, par cégep audité, les principales lacunes liées à l'imputation des coûts.

L'imputation des coûts consiste à affecter, à la suite d'une analyse, une dépense à une activité en proportion des sommes ou des ressources qui ont été utilisées.

Tableau 9 Lacunes liées à l'imputation des coûts pour les services autofinancés analysés

	Nombre de services autofinancés					Total
	Cégep de Rimouski	Cégep de Sherbrooke	Cégep Garneau	Collège d'Alma	Collège de Rosemont	
Aucune imputation des coûts	-	9	1	-	4	14
Imputation arbitraire ou historique	9	-	4	2	6	21
Imputation partielle	-	-	3	2	-	5
Total	9	9	8	4	10	40

Les CCTT sont les centres de recherche appliquée des cégeps et collèges du Québec. Ils ont pour mission d'accompagner les organismes et les entreprises, particulièrement les petites et moyennes entreprises, dans leur démarche d'innovation.

94 Il ressort de ce tableau que les lacunes liées à l'imputation des coûts concernent l'ensemble des cégeps, mais à différents degrés. Dans certains cas, des dépenses relatives aux services autofinancés ne sont pas du tout imputées à ceux-ci. Il s'agit surtout de ressources humaines et de ressources matérielles, comme l'informatique, l'électricité, le chauffage et les locaux. Par exemple, un centre collégial de transfert de technologie (CCTT) a bénéficié de ressources d'une valeur estimée par le cégep à 250 000 dollars sans que celles-ci lui soient imputées, ce qui a pour effet de surestimer la capacité du CCTT à s'autofinancer. Un autre cégep fournit des locaux ainsi que l'ensemble des services administratifs et des services de registraire au secteur de la formation continue (services aux entreprises) sans imputer à ce dernier les dépenses qui y sont rattachées. Le cégep n'est donc pas en mesure de déterminer adéquatement les coûts qui devraient être facturés pour les services rendus.

95 Par ailleurs, pour un peu plus de la moitié des services examinés, aucune analyse rigoureuse n'appuie l'imputation des coûts : celle-ci est fixée de façon arbitraire ou historique. Par exemple, un cégep a imputé au service de stationnement une dépense de plus de 100 000 dollars sur une période de trois ans. Dans les faits, il s'agit d'une subvention accordée à la Ville pour la mise sur pied d'un service de transport en commun, ce qui n'a pas de lien direct avec l'activité concernée.

96 Dans les cas pour lesquels l'imputation des coûts est partielle, celle-ci concerne notamment les locaux et le mobilier, les immobilisations et leur entretien ainsi que la rémunération et les avantages sociaux des employés qui s'occupent de la gestion.

97 En raison de toutes ces lacunes, les cégeps audités ne sont pas en mesure de faire une juste appréciation des résultats relatifs aux services autofinancés et de prendre des décisions éclairées.

Ententes et partenariats

98 Dans la gestion des services autofinancés, les cégeps peuvent établir des partenariats et signer des ententes avec des entités apparentées (CCTT, fondations, etc.) ou non au cégep. Selon le *Régime budgétaire et financier des cégeps*, ces ententes devraient notamment préciser les rôles et les responsabilités de chacun des intervenants ainsi que les modalités financières et celles permettant de gérer les risques financiers. Dans certains cas, le MEES exige que le cégep lui transmette l'entente signée avec le partenaire, notamment lorsque le partenariat constitue un **risque financier important** pour le cégep.

99 Pour les services autofinancés analysés, nous avons sélectionné 46 ententes de partenariat importantes qui étaient en vigueur au cours de la période examinée : 13 sont liées à la formation continue, 29 se rapportent aux services auxiliaires et 4 sont conclues avec les CCTT.

Il existe un risque financier important lorsque, par exemple, un cégep assume à l'égard du partenariat un risque de perte financière supérieure à 0,5% de son budget de fonctionnement.

100 Près de 40 % des ententes relatives aux services autofinancés que nous avons analysées sont imprécises ou des éléments significatifs s’y rapportant sont absents, ce qui peut accroître les risques financiers pour les cégeps.

101 Un sommaire des principales lacunes est présenté dans le tableau 10.

Tableau 10 Lacunes relevées dans les ententes de partenariat¹ analysées

	Nombre d'ententes					Total
	Cégep de Rimouski	Cégep de Sherbrooke	Cégep Garneau	Collège d'Alma	Collège de Rosemont	
Non-respect du contenu minimal suggéré dans le Régime budgétaire et financier des cégeps	5	1	3	4	5	18
Aucun mécanisme de contrôle ou de reddition de comptes	2	–	1	1	1	5
Aucune clause de modification ou de résiliation	3	–	2	1	1	7
Services attendus et responsabilités des parties non précisés	3	–	1	–	–	4
Modalités liées au partage des ressources non précisées (ressources humaines, financières et matérielles)	–	1	–	1	–	2
Obligations légales ou réglementaires non précisées	4	–	–	1	5	10
Nombre d'ententes analysées	11	12	7	6	10	46

1. Les ententes de partenariat peuvent comporter une ou plusieurs lacunes.

102 L'absence de mécanismes de contrôle ou de reddition de comptes peut représenter un risque financier pour les cégeps, notamment lorsque des redevances sur les ventes sont prévues. De plus, en l'absence de reddition de comptes, le cégep n'est pas en mesure d'apprécier les retombées du partenariat, qu'elles soient de nature économique ou sociale.

103 Lorsque l'entente ne prévoit pas de clauses de modification ou de résiliation, les conséquences financières peuvent être importantes. En effet, pour l'un des cégeps audités, l'absence d'une clause de résiliation dans une entente entraîne une perte de revenus de stationnement qu'il estime à près de 40 000 dollars par année, laquelle croît avec le temps. Dans ce cas, le cégep souhaite renégocier les conditions qu'il trouve désavantageuses pour lui. Toutefois, l'entente, d'une durée de 10 ans, prévoit seulement une clause de modification avec l'accord des trois parties, sans quoi elle est « renouvelée aux mêmes termes et conditions que ceux en vigueur au moment précédant l'expiration du terme ».

104 D'autre part, les responsabilités des parties sont parfois imprécises. Par exemple, une entente conclue avec l'organisme responsable de la gestion des services alimentaires ne précise pas les responsabilités des parties lors d'un bris d'équipement ni le partage des frais occasionnés par celui-ci. Cet élément est particulièrement important puisque les équipements peuvent être coûteux.

105 Par ailleurs, l'absence d'une entente a été observée dans un seul cégep et cela concerne un organisme qui lui est apparenté. Cet organisme a été créé afin de recevoir et de gérer les cotisations étudiantes, qui servent notamment aux activités destinées aux étudiants comme les activités sportives. Étant donné que le cégep contribue financièrement à ces activités et que l'organisme utilise des ressources du cégep, une entente aurait dû être conclue.

Suivi du ministère

106 Les disparités observées dans les méthodes d'imputation de coûts utilisées pour les services autofinancés soulèvent des problèmes importants quant à la justesse des résultats transmis au MEES à l'égard de ces services. Par conséquent, le ministère n'est pas en mesure, lors de l'analyse des rapports financiers, de s'assurer que ces services s'autofinancent dans leur ensemble. De plus, si la situation financière d'un cégep est déficitaire, il ne peut juger si les services autofinancés sont en cause. De même, il ne peut établir de bonnes comparaisons entre les cégeps sur le plan de leur santé financière, par exemple entre les revenus liés aux services autofinancés et la subvention versée par le ministère.

107 Par ailleurs, en vertu de ses règles budgétaires, le MEES doit assurer le suivi des ententes conclues entre les cégeps et certains de leurs partenaires. Les cégeps doivent transmettre annuellement au ministère un tableau détaillant le portrait des partenariats et, dans certains cas, y joindre l'entente, notamment lorsque le partenariat constitue un risque financier important. Les cégeps audités ont effectivement fourni les renseignements demandés.

108 Pour les CCTT, le *Régime budgétaire et financier des cégeps* prévoit que les cégeps doivent transmettre au MEES « toute nouvelle entente de gestion accompagnée de la résolution d'approbation du conseil d'administration et, le cas échéant, les lettres patentes de la personne morale ». Un guide de rédaction d'une entente avec un CCTT a d'ailleurs été préparé par le ministère. Le MEES fait le suivi des ententes conclues entre les cégeps et leur CCTT et les archive dès leur réception. Par contre, il n'analyse pas le contenu de celles-ci. Il n'est donc pas en mesure de vérifier si les ententes sont complètes, notamment à l'égard de l'utilisation des ressources du cégep.

Recommandations

109 Les recommandations suivantes s'adressent aux cégeps audités.

- 10 Se doter d'outils permettant d'obtenir une information de gestion fiable et suffisante, notamment à l'égard des coûts, afin de soutenir les gestionnaires dans leur prise de décision quant à l'appréciation des résultats liés aux services autofinancés.
- 11 Clarifier les ententes conclues avec les partenaires afin de diminuer les risques financiers pour les cégeps.

110 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 12 Fournir aux cégeps des directives précises à l'égard de l'imputation des coûts liés aux services autofinancés pour lui permettre d'en apprécier les résultats financiers.

2.4 Rémunération du personnel d'encadrement et frais engagés par celui-ci

111 Le personnel de direction et d'encadrement des cégeps comprend les cadres, les **hors-cadre** et le personnel de gérance. En 2014-2015, la masse salariale de ces 3 catégories d'emploi s'est élevée à 107 millions de dollars pour l'ensemble des 48 cégeps, soit 6 % de la masse salariale totale. Pour les 5 cégeps audités, elle était de 12,4 millions. Les avantages sociaux sont exclus dans les deux cas.

Chaque cégep compte habituellement deux hors-cadre : le directeur général et le directeur des études.

Rémunération du personnel d'encadrement

112 Nous avons examiné les données que possède le MEES relativement à la rémunération du personnel d'encadrement des cinq cégeps audités, ainsi que les politiques de gestion et les outils de suivi du ministère et des cégeps. Nous avons également analysé un échantillon de 41 dossiers concernant les cadres et les hors-cadre des cégeps afin de nous assurer du respect de la réglementation quant à la progression salariale et au versement de primes et de bonis.

Conditions de travail réglementées

113 Le *Règlement déterminant certaines conditions de travail des cadres des collèges d'enseignement général et professionnel* spécifie notamment la classification des postes de cadres et les conditions de rémunération de ceux-ci, ce qui inclut le traitement, les primes et les bonis. Il précise aussi que le cégep a l'obligation de se doter d'une politique de gestion des cadres. Quant aux directeurs généraux et aux directeurs des études, leurs conditions de travail sont encadrées par le *Règlement déterminant certaines conditions de travail des hors cadres des collèges d'enseignement général et professionnel*. Le MEES est responsable de veiller à l'application de ces deux règlements.

114 Des lois encadrent également la rémunération du personnel d'encadrement, notamment 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*.

115 Le suivi exercé par le ministère quant au respect de la réglementation relative à la rémunération et aux conditions de travail des cadres et des hors-cadre est insuffisant à certains égards, notamment pour la classification des postes.

116 Le ministère se limite essentiellement à s'assurer, de manière automatisée, que le salaire versé ne dépasse pas le traitement prévu pour une classe d'emploi et qu'il y a une cohérence entre la classe d'emploi et le corps d'emploi.

117 Jusqu'à l'exercice 2014-2015, l'auditeur indépendant de chaque cégep avait notamment comme mandat de poser des questions afin d'obtenir une certaine assurance à l'égard de la conformité de la classification et de la rémunération du personnel d'encadrement, ce qui n'est plus le cas. Depuis ce temps, aucun autre mécanisme de contrôle n'a été mis en place pour compenser ce changement au mandat de l'auditeur indépendant.

118 Le ministère a donc très peu de moyens permettant de repérer les écarts qui pourraient être observés si un cégep n'attribue pas la classification appropriée lors de la nomination d'un cadre ou de la modification de ses responsabilités.

119 Lors de nos travaux dans les cégeps audités, nous avons décelé quelques cas pour lesquels la classification établie par le cégep ne correspondait pas aux attributions du poste. Par exemple, un coordonnateur a été classé comme un adjoint à la direction des études. De même, des changements de classe d'emploi ont été effectués sans qu'ils soient appuyés par une documentation adéquate permettant de justifier la nouvelle rémunération. En outre, les cégeps doivent réviser annuellement la classe d'emploi des postes de cadres. Or, nous n'avons trouvé aucune preuve selon laquelle cet exercice a été réalisé.

120 Par ailleurs, nous avons observé des écarts entre les données des cégeps et celles inscrites dans une base de données du MEES à l'égard du corps d'emploi ou de la classe d'emploi. À titre d'illustration, une directrice des services administratifs est inscrite dans cette base comme directrice de la formation continue.

121 Le MEES doit aussi être en mesure de repérer les situations pour lesquelles le traitement reçu par un cadre dépasse celui qu'il est censé recevoir en fonction de sa classification. La donnée transmise au ministère à cet égard correspond au maximum de l'échelle de traitement pour la classe d'emploi du cadre et non à son traitement annuel. Pour les cadres qui n'ont pas atteint le maximum de l'échelle, le MEES ne peut détecter les cas pour lesquels un traitement supérieur à ce qui est prévu aurait été versé. Ce problème a été observé pour les quatre cégeps qui utilisent la même application informatique.

122 Enfin, en ce qui concerne le versement de primes, de bonis ou d'autres types de rémunération, 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* a été respectée, à l'exception d'un cas.

Conditions de travail non réglementées

123 Les cégeps peuvent déterminer certaines des conditions de travail des cadres et des hors-cadre parmi les dispositions non prévues dans la réglementation. Leurs politiques de gestion du personnel précisent notamment le régime de vacances annuelles, les mesures de perfectionnement et le taux de traitement lors d'une nomination à un poste de cadre.

124 Les conditions de travail déterminées par les cégeps ne font l'objet d'aucun suivi de la part du ministère.

125 Les disparités observées entre les cégeps audités quant à certaines conditions de travail soulèvent des questionnements relativement au caractère acceptable de celles-ci, notamment en ce qui concerne le régime de vacances annuelles et d'autres types de congés de même que la détermination du traitement des cadres lors de leur nomination.

126 À l'égard du régime de vacances annuelles, le nombre de jours de vacances prévu dans les politiques des cégeps audités varie de 25 à 30 jours pour les cadres et de 27 à 35 jours pour les hors-cadre. De plus, un régime de congés compensatoires ou de congés de ressourcement a été mis en place dans les 5 cégeps, ce qui fait que le nombre de jours de congé peut être majoré de 2 à 10 jours.

127 Il y a aussi des écarts dans les façons de faire des cégeps quant à la détermination du traitement des cadres lors de leur nomination à un poste dont la classe d'emploi est plus élevée. Pour deux des cégeps audités, l'augmentation salariale prévue correspond à 10 % du maximum de la nouvelle échelle de traitement applicable, mais le traitement annuel ne doit pas dépasser le maximum de la nouvelle échelle. Pour les trois autres cégeps, le pourcentage appliqué est plutôt de 15 %.

128 Toutes ces façons de faire méritent une attention particulière de la part du MEES afin qu'il évalue si les écarts observés sont acceptables et, le cas échéant, qu'il apporte les correctifs appropriés. Actuellement, le ministère ne fait pas ce type d'évaluation.

Frais engagés par les dirigeants

129 En vertu de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, c'est au conseil d'administration du cégep que revient la responsabilité d'adopter les politiques et les règles internes, dont celles régissant les frais remboursables. Ces frais incluent entre autres l'hébergement et les repas lors de déplacements, les frais de transport et les frais de représentation des dirigeants.

130 Compte tenu de la nature de ce type de frais, il importe que ceux-ci soient engagés dans un souci de saine gestion des fonds publics et dans le respect des règles édictées. Afin d'assurer une gestion adéquate de ces frais et d'éviter les abus, les cégeps doivent adopter des politiques claires et précises, qui s'inspirent des directives gouvernementales en la matière. De plus, les dirigeants doivent engager ces fonds publics avec discernement et dans un souci d'exemplarité, et mettre en place des mécanismes pour s'assurer que les politiques sont respectées. En outre, les instances de gouvernance ont un rôle de surveillance important à jouer à cet égard.

131 Nous avons sélectionné un échantillon de 232 comptes de dépenses, qui concernent en particulier des **frais de déplacement, de représentation et de réception** totalisant 167 445 dollars, soit 7 % des dépenses totales remboursées par les 5 cégeps audités de 2012-2013 à 2014-2015. Le tableau 11 présente la répartition de l'échantillon par cégep audité.

Les frais de déplacement se composent de frais de transport, d'hébergement et de repas. Ces frais doivent être précisés dans la politique du cégep.

Les frais de représentation incluent notamment les frais engagés lors d'événements spéciaux et de rencontres où sont présents un ou plusieurs invités.

Les frais de réception correspondent au coût des réceptions offertes par le cégep.

Tableau 11 Comptes de dépenses sélectionnés par cégep de 2012-2013 à 2014-2015

	N ^{bre}	Valeur (\$)
Cégep de Rimouski	43	33 200
Cégep de Sherbrooke	54	48 155
Cégep Garneau	44	26 811
Collège d'Alma	42	29 886
Collège de Rosemont	49	29 393
Total	232	167 445

132 Pour être remboursables, les frais de déplacement, de représentation et de réception doivent être nécessaires à l'emploi et raisonnables. Des pièces justificatives appropriées aux circonstances doivent également être fournies. De plus, les frais de représentation et de réception doivent viser le rayonnement du cégep et être directement occasionnés par l'exercice des fonctions du personnel d'encadrement.

133 Des frais de déplacement, de représentation et de réception ont été remboursés aux dirigeants sans que les pièces justificatives soient présentes ou suffisantes, ou encore sans que les approbations requises soient obtenues.

134 Ces lacunes ont été observées pour 65 % des comptes analysés, lesquels représentent une valeur de près de 125 000 dollars. Étant donné que nos observations ne portent que sur 7 % des comptes de dépenses des cégeps audités, la somme totale en cause pourrait être significative pour l'ensemble du réseau collégial.

135 D'abord, pour 55 % des comptes de dépenses analysés (127 sur 232), qui s'élèvent à 114 000 dollars, au moins une des pièces justificatives était absente ou les pièces disponibles ne fournissaient pas une information suffisante pour justifier la dépense. Les principales pièces manquantes étaient la preuve de paiement (par exemple, la facture d'hôtel, le reçu de stationnement) ou le document justifiant le déplacement ou la dépense. En outre, plusieurs comptes de dépenses analysés présentaient des lacunes relativement à la suffisance de l'information servant à justifier la dépense. Par exemple, des frais de repas ont été remboursés sur la seule base d'un reçu de carte de crédit sans que soit fournie de l'information quant à leur nature, à la raison de la dépense et aux personnes présentes.

136 En l'absence de pièces justificatives ou sans documentation suffisante, les cégeps n'ont pas l'assurance que les dépenses remboursées pour les frais de déplacement, de représentation et de réception des dirigeants sont appropriées, nécessaires et raisonnables, et qu'elles ont été réellement engagées dans l'exercice des fonctions du personnel d'encadrement.

137 D'autre part, les autorisations requises selon les politiques des cégeps n'ont pas été obtenues pour 14 % des comptes de dépenses analysés (32 sur 232).

138 Par ailleurs, certaines dépenses requièrent un encadrement encore plus serré puisqu'elles ont un niveau de sensibilité plus élevé. C'est le cas notamment des dépenses liées à des réunions entre collègues à l'extérieur du cégep, des dépenses relatives à l'alcool lors de déplacements ou d'activités sociales ou encore des tarifs d'hébergement dépassant un certain seuil.

139 Nous avons observé que 20 % de la valeur des comptes analysés correspondait à des dépenses de cette nature et que celles-ci étaient discutables, compte tenu notamment du contexte dans lequel elles avaient été engagées.

140 L'imprécision des politiques ou des directives en ce qui concerne, entre autres, les pièces justificatives et l'information à joindre aux comptes de dépenses ou encore les conditions particulières qui justifient le fait d'autoriser le non-respect des normes établies a pu contribuer aux lacunes décelées. Un manque de sensibilisation et de rappels à l'égard des bonnes pratiques en la matière peut également expliquer la situation.

141 En outre, pour l'ensemble des cégeps audités, l'information de gestion transmise aux instances de gouvernance à l'égard de ces frais est insuffisante. Cela ne leur permet pas d'évaluer dans quelle mesure les contrôles internes assurent le respect des règles établies en matière de frais remboursables et la bonne utilisation des fonds publics. De même, les suivis budgétaires ne permettent pas d'apprécier l'utilisation des budgets prévus pour les frais de déplacement, de représentation et de réception, car ils ne sont pas suffisamment détaillés.

Suivi du ministère

142 Comme le prévoit la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, le ministère doit recevoir des cégeps leurs politiques et leurs règlements internes, notamment ceux qui ont trait aux frais de déplacement, de représentation et de réception.

143 Le MEES n'obtient pas en temps opportun les politiques et les règlements des cégeps liés aux frais de déplacement, de représentation et de réception, comme le requiert la loi. Dans les cas où il reçoit ces documents, il ne les analyse pas afin d'évaluer si leur contenu est suffisamment précis et complet, et s'il tient suffisamment compte de la saine gestion des fonds publics.

144 En juillet 2015, le ministère a envoyé une lettre aux cégeps pour leur rappeler les politiques et les règlements qu'ils doivent lui transmettre. Toutefois, celle-ci ne mentionnait pas les politiques relatives aux frais remboursables. Dans les faits, seulement deux cégeps audités ont acheminé leur politique liée à ce type de frais et une seule était à jour.

Dons et contributions à des organismes

145 Le *Régime budgétaire et financier des cégeps* mentionne que « tout don effectué par le cégep, et qui ne correspond pas à sa mission première, peut faire l'objet d'une récupération, par le Ministère, égale au montant donné ». Le MEES est d'avis qu'un cégep ne peut faire un don à un organisme caritatif ou à sa fondation.

146 Le MEES ne s'assure pas du respect des règles budgétaires en matière de dons et de contributions à des organismes. Quatre des cinq cégeps audités ont versé des dons et des contributions d'un peu plus de 65 000 dollars qui pourraient s'avérer non conformes aux règles que le ministère a établies.

147 Il s'agit essentiellement de dons qui sont offerts sous forme de contributions financières versées à la fondation d'un cégep ou à d'autres organismes et sous forme de commandites (non liées à de la publicité). En pratique, le MEES n'a pas de mécanismes efficaces pour détecter de tels dons effectués par les cégeps.

Recommandations

148 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 13** Accroître ses mécanismes de contrôle relativement :
 - à la fiabilité des données et au respect de la réglementation liée à la rémunération et aux conditions de travail des cadres et des hors-cadre ;
 - au contenu des politiques à l'égard des conditions de travail des cadres et des hors-cadre afin de s'assurer que les écarts entre les cégeps restent dans des limites acceptables.
- 14** Clarifier la procédure complémentaire aux règles budgétaires concernant les dons et les contributions à des organismes et mettre en place des procédures afin de voir au respect de celle-ci par les cégeps.
- 15** S'assurer d'obtenir en temps opportun les politiques et les règlements des cégeps en matière de gestion administrative et analyser ceux qui sont jugés plus à risque, afin d'évaluer si leur contenu est suffisamment précis et complet, et s'il tient suffisamment compte de la saine gestion des fonds publics.

149 Les recommandations suivantes s'adressent aux cégeps audités.

- 16** Préciser les politiques à l'égard des frais remboursables, notamment les frais de déplacement, de représentation et de réception, en s'inspirant des règles gouvernementales, et mettre en place les contrôles nécessaires au respect de ces politiques.
- 17** S'assurer que les instances de gouvernance reçoivent une information suffisante et en temps opportun afin qu'elles puissent exercer leur rôle quant aux décisions stratégiques et à la surveillance de l'efficacité des contrôles par rapport :
 - au processus de gestion contractuelle ;
 - à l'évolution de l'état du parc immobilier ;
 - à la situation financière relative aux services autofinancés ;
 - aux conditions de travail non réglementées des cadres et des hors-cadre ;
 - aux dépenses liées aux frais de déplacement, de représentation et de réception, notamment celles à caractère sensible.

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations les concernant.

Commentaires du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

« **Commentaires généraux.** Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur adhère aux recommandations du Vérificateur général. L'adhésion du ministère aux recommandations formulées s'inscrit dans le cadre des rôles et des responsabilités qui lui sont dévolus en matière notamment de suivi et de contrôle, les cégeps constituant des entités autonomes soumises à des règles de gouvernance ainsi qu'à un encadrement législatif, dont la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* et ses règlements afférents.

« **Services autofinancés.** En ce qui concerne la recommandation 12, des travaux sont en cours afin d'élaborer des directives précises à l'égard de l'imputation des coûts liés aux services autofinancés.

« **Frais engagés par les dirigeants.** En ce qui concerne la recommandation 15, le ministère modifiera certaines de ses pratiques pour s'assurer de recueillir en temps opportun les politiques et les règlements des cégeps, dans le respect des obligations et des limites de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. »

Commentaires du Cégep de Rimouski

« **Gestion des contrats.** Plusieurs facteurs expliquent les dépassements de coûts : l'âge des bâtiments et l'information disponible ne permettent pas toujours d'anticiper précisément les coûts lors de travaux de construction. Cela peut contribuer à la modification de certains contrats en cours de réalisation. De plus, les firmes professionnelles retenues décrivent les travaux dans leurs documents d'appel d'offres à l'aide de spécifications de performance et non de spécifications détaillées, car cela aurait un impact important sur les délais de réalisation et sur le coût des services professionnels des projets.

« **Suivi des contrats.** Le Cégep n'indique pas de façon systématique dans ses appels d'offres de pénalités si les délais de réalisation ne sont pas respectés. Le Cégep considère que cela aurait un impact financier important sur le coût des travaux. C'est utilisé ponctuellement selon les situations.

«Le Cégep a dû composer avec des situations particulières lors de la réalisation de travaux, notamment la faillite d'un entrepreneur, ce qui explique les écarts importants enregistrés dans la réalisation d'un projet.

«Le Cégep procède depuis l'été 2016 à une délégation du conseil d'administration vers le comité exécutif pour toute la durée des travaux afin de s'assurer que les approbations des dépassements sont autorisées au préalable et dans des délais raisonnables.

«**Évaluation des soumissions.** Le Cégep verra à élaborer une grille afin de témoigner du processus d'analyse des soumissions sur appel d'offres ou par invitation.

«**Fonctions stratégiques liées au processus de gestion contractuelle.** Le Cégep reconnaît que le partage de la responsabilité de la planification et de la surveillance des travaux d'un projet entre les firmes externes pourrait contribuer à prévenir les risques de collusion. Cependant, cette pratique pourrait avoir pour conséquence de ralentir la réalisation des travaux et de multiplier les interventions au regard du suivi des projets. De plus, le nombre plus restreint de firmes-conseils en architecture et en ingénierie sur le territoire rend la recommandation 6 plus difficile à appliquer. Enfin, une ressource à l'intérieur de l'équipe du Cégep est affectée à la surveillance des travaux, ce qui assure une plus grande vigilance au regard des travaux à exécuter.

«**Gestion des bâtiments.** Les travaux amorcés pour la mise en œuvre de systèmes d'information pour la gestion de l'entretien des bâtiments s'inscrivent dans le cadre d'une démarche de longue haleine qui nécessitera des efforts importants pour sa mise à jour. Les travaux réalisés à ce jour demeurent embryonnaires. Ils demeurent toutefois une priorité.

«**Services autofinancés.** Le Cégep de Rimouski procède actuellement à l'analyse et à l'harmonisation des outils mis en place pour produire l'information financière de ses services de formation continue récemment regroupés pour assurer un meilleur suivi pour la prise de décision.

«**Frais engagés par les dirigeants.** Le Cégep de Rimouski vient de procéder à une révision de sa politique pour le remboursement des allocations de dépenses. Elle a été présentée au conseil d'administration du 25 octobre 2016 et tient déjà compte des recommandations du Vérificateur général.

«Le Cégep a révisé ses critères en matière de dons et de contributions afin de gérer et d'encadrer les autorisations selon des critères bien définis et en respectant l'enveloppe budgétaire dédiée.»

Commentaires du Cégep de Sherbrooke

« **Commentaires généraux.** Le Cégep de Sherbrooke souscrit aux recommandations qui le concernent et, dans la majorité des cas, des améliorations sont déjà entreprises ou même complétées. À titre d'exemple, les contrats de prêt de service entre le Cégep et notre CCTT sont maintenant formalisés depuis 2015-2016. Ainsi, ces contrats, en plus de l'entente de gestion qui lie les deux organisations, permettent de répondre aux exigences de la recommandation 11.

« **Évaluation et surveillance des travaux.** Rappelons d'abord qu'une professionnelle du Cégep de Sherbrooke, architecte de formation, supervise l'ensemble des travaux de construction et s'assure que la surveillance est effectuée dans l'intérêt de l'établissement. Par ailleurs, les professionnels ayant réalisé les plans et devis connaissent bien le programme des besoins, les contraintes de conception ayant guidé celui-ci et les infrastructures existantes sur la base desquelles le projet a été élaboré. Un nouveau professionnel au dossier n'aura pas cette maîtrise du dossier et les décisions à prendre en cours de chantier à l'égard de conditions de chantier ou des erreurs et omissions pourraient avoir un impact sur la qualité de l'ouvrage et sur le coût des demandes de changement. Conscients des enjeux dans ce contexte, nous nous engageons à rendre plus explicites les rôles et responsabilités de chacun des intervenants, tant internes qu'externes, et à mettre en place des mécanismes qui encadreront davantage tout le processus de réalisation des projets de construction.

« **Clause de pénalité et évaluation du rendement.** Nous envisageons d'introduire des clauses de pénalité dans les contrats de construction d'envergure à titre expérimental lorsque des délais supplémentaires peuvent causer un impact sur la prestation de services du Cégep. Ces clauses impliquent toutefois qu'un suivi extrêmement rigoureux doit être fait pour permettre l'application de pénalités et prouver que le délai est entièrement imputable à l'entrepreneur et non au propriétaire ou aux professionnels (délai de réponse aux questions de l'entrepreneur, délai de préparation des ordres de changement à l'égard des conditions de chantier, délai encouru à l'égard d'erreurs ou d'omissions des professionnels, délai d'autorisation des interruptions de service, etc.). Quant à l'évaluation du rendement des fournisseurs, nous convenons qu'il s'agit de bonnes pratiques que nous tenterons de mettre en place, mais le contexte de restrictions budgétaires importantes dans les services administratifs restreint considérablement notre capacité d'agir en la matière.

« **Achats regroupés.** Nous souscrivons au principe de recourir aux achats regroupés toutes les fois où il est possible de le faire. Les courts délais d'engagement dans un processus d'achats regroupés deviennent toutefois un frein à notre capacité à faire une évaluation systématique et à obtenir les autorisations requises. Par ailleurs, il arrive, dans certains contextes, que les objectifs tant gouvernementaux qu'institutionnels en matière de développement durable soient en porte-à-faux avec le principe des achats regroupés. Nous invitons le gouvernement à amorcer avec les établissements une analyse du cycle de vie des produits qui sont achetés afin de déterminer le meilleur prix en tenant compte plus largement de l'ensemble du processus de production, d'utilisation

et de disposition. Cela nous permettrait de prendre en considération les variables liées au transport, notamment à l'émission de gaz à effet de serre, par exemple dans les calculs, nous rapprochant ainsi de plusieurs éléments des politiques gouvernementales soutenant le développement durable.

« **Frais de déplacement, de réception et de représentation.** Nous considérons que les dépenses remboursées sont appropriées et raisonnables et que notre procédure institutionnelle comprend plusieurs mécanismes éprouvés. Néanmoins, nous reconnaissons qu'il y a lieu de préciser davantage certains aspects de cette procédure de manière à mieux documenter les justifications, les pièces requises et à encadrer plus précisément le remboursement des dépenses que vous qualifiez de sensibles, ce à quoi nous travaillons actuellement, procédure qui fera l'objet d'une large diffusion par la suite, notamment auprès du personnel cadre. »

Commentaires du Cégep Garneau

« **Suivi des contrats.** Depuis juillet 2015, dans les contrats dont la valeur est de plus de 300 000 dollars, nous incluons des clauses de pénalité pour les retards sur l'échéancier de livraison des travaux. À compter du mois d'octobre 2016, les clauses de pénalité sont ajoutées à tout contrat de plus de 100 000 dollars. Nous ajouterons dès maintenant une note appréciative de la qualité des travaux et du fournisseur à l'intérieur du dossier. Cependant, l'utilisation des résultats de l'évaluation de la qualité peut s'avérer difficile et complexe.

« **Frais engagés par les dirigeants.** La mise en œuvre de Clara Finance a permis d'appliquer des contrôles additionnels. D'autres améliorations seront également apportées. »

Commentaires du Collège d'Alma

« Nous souhaitons porter à l'attention du Vérificateur général deux points spécifiques.

« **Fonctions stratégiques liées au processus de gestion contractuelle.** Nous convenons de l'importance d'assumer l'indépendance décisionnelle. Nous voulons souligner la difficulté pour les petits collèges de mettre en place cette pratique sans l'ajout spécifique de personnel lors de travaux majeurs. Il est important que le ministère en tienne compte lors de l'allocation de budgets à cet effet.

« **Achats regroupés.** Nous adhérons aux achats regroupés, mais nous tenons à soulever que l'appui à des fournisseurs locaux lorsque nous sommes en région est important. Les services regroupés ne sélectionnent pas nécessairement une représentativité régionale et cela peut avoir éventuellement un impact sur l'économie de nos régions. Les institutions gouvernementales ont des activités en région et il est important que l'approvisionnement et les achats qu'elles font puissent aussi soutenir l'économie régionale, qui en a bien besoin. »

Commentaires du Collège de Rosemont

« **Commentaires généraux.** Le Collège de Rosemont considère le processus d'audit du Vérificateur général comme étant une composante essentielle et importante pour une amélioration continue de ses opérations de gestion et de reddition de comptes. Il a pris connaissance des recommandations de façon rigoureuse et soumet des précisions.

« **Établissement des besoins.** Pour l'estimation des coûts, un seul cas a été soulevé. Nous allons poursuivre l'amélioration de notre processus de surveillance des contrats. En ce qui concerne le cas soulevé pour l'écart des échéanciers, une condition de chantier est à l'origine du problème.

« **Mode de sollicitation.** Des mécanismes sont déjà en place, ce qui fait en sorte qu'aucun des cas relevés dans le rapport ne concerne notre établissement. Le recours aux achats regroupés est un processus bien implanté dans notre organisation. Pour la section Acquisition de logiciels pour la gestion et la pédagogie, le Collège de Rosemont a géré ses contrats selon les règles en vigueur.

« **Évaluation des soumissions.** Le seul cas problématique soulevé en est un qui concerne un dossier de nature pédagogique dont le besoin a été modifié.

« **Suivi des contrats.** Notre collègue n'inclut pas de clause pénale dans ses contrats de construction. Nous allons revoir cette décision. Pour ce qui est de la partie de l'évaluation du rendement, nous allons ajuster notre processus. Concernant la recommandation 6, le Collège de Rosemont n'est pas visé par cette recommandation puisqu'il intègre déjà, dans son processus, les aspects de cette recommandation.

« **Surveillance du processus de gestion contractuelle.** Notre responsable de l'observation des règles contractuelles a l'autorité et l'indépendance nécessaires dans notre établissement pour exécuter pleinement son rôle de surveillance. Toutefois, nous allons améliorer la documentation de ses interventions dans les différentes étapes du processus.

« **Planification et réalisation des travaux.** Bien que notre établissement utilise un programme d'entretien préventif, nous convenons que des ajouts sont requis pour qu'il soit complet. Toutefois, les récentes compressions que le Collège a subies, notamment au niveau du personnel administratif, ont grandement affecté notre capacité à bonifier notre programme.

« **Services autofinancés.** Depuis quelques années, notre établissement a entrepris une révision de l'information financière liée aux services autofinancés. Nous allons finaliser nos efforts en ce sens. Nous avons des ententes qui ont été conclues il y a plusieurs années et nous sommes toujours liés à celles-ci. Toute entente conclue avec notre collègue comporte désormais des clauses pour atténuer le risque financier de notre établissement. Notre collègue n'est pas visé par les paragraphes 104 et 105.

« **Frais engagés par les dirigeants.** Nous sommes en accord avec la recommandation 16. Seuls quelques cas nécessitent une clarification de notre politique interne. L'ancienne directive du Collège a été revue et transformée en politique à la suite de recommandations du Vérificateur général lors d'un audit financier de notre établissement en 2011.

« **Information de gestion aux instances de gouvernance.** Nous allons revoir certains processus de reddition de comptes à la gouvernance de notre établissement, notamment ceux en lien avec la situation financière relative aux services autofinancés et aux dépenses à caractère sensible. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Rôles et responsabilités
- Annexe 3** Cadre légal relatif à la gestion contractuelle
- Annexe 4** Processus de gestion contractuelle
- Annexe 5** Mode de sollicitation
- Annexe 6** Contrats de construction accordés par deux cégeps

Sigles

CCTT	Centre collégial de transfert de technologie	RORC	Responsable de l'observation des règles contractuelles
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	SRIC	Société du réseau informatique des collèges

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres au présent audit de performance. 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 évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur les lois et les règlements en vigueur au Québec et sur nos travaux antérieurs. Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que les cégeps audités gèrent certains volets liés à leurs ressources matérielles et financières de façon économique et en conformité avec la réglementation.	<ul style="list-style-type: none"> ■ La rémunération versée au personnel de direction et d'encadrement est approuvée et conforme à la réglementation en vigueur. ■ Les frais de fonction et de déplacement engagés par les dirigeants : <ul style="list-style-type: none"> – s'appuient sur des directives claires qui sont approuvées par le conseil d'administration et en lien avec les orientations gouvernementales ; – sont bien documentés et conformes aux directives et aux règles d'éthique. ■ Les cégeps gèrent leurs services autofinancés, notamment la formation continue, les services auxiliaires et les partenariats, sur la base d'une information fiable et dans une perspective de rentabilité. Plus particulièrement, les partenariats doivent être encadrés par des ententes : <ul style="list-style-type: none"> – qui précisent notamment les rôles et les responsabilités de chacun des intervenants ainsi que les risques financiers associés ; – qui prévoient la répartition des revenus, des dépenses, des actifs et des passifs entre les cégeps et leurs partenaires. ■ L'acquisition de biens et de services s'effectue conformément aux règles gouvernementales liées au processus contractuel ainsi qu'aux saines pratiques de gestion, telles que l'utilisation des achats regroupés lorsque c'est avantageux. ■ Les cégeps ont une bonne connaissance des immeubles qu'ils possèdent, et ils planifient et réalisent les travaux d'entretien, de conservation et de rénovation afin de maximiser la durée de vie utile de leurs immeubles et l'utilisation des sommes allouées par le MEES. ■ Le conseil d'administration dispose d'une information appropriée en temps opportun, qui lui permet de prendre des décisions éclairées à l'égard des volets vérifiés.
S'assurer que le MEES exerce un suivi approprié de la gestion administrative des cégeps.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le ministère fournit des directives claires et précises aux cégeps quant à ses attentes à l'égard de leur gestion administrative. ■ L'information obtenue des cégeps est fiable et utile à la prise de décision en ce qui a trait aux volets vérifiés. Les analyses réalisées à partir de celle-ci permettent de : <ul style="list-style-type: none"> – s'assurer du respect des lois et des règlements en vigueur ; – favoriser la saine gestion des fonds publics et recenser les bonnes pratiques, notamment par un étalonnage. ■ Le ministère effectue une rétroaction auprès des cégeps quant aux résultats obtenus, et ce, en temps opportun.

Portée des travaux

Notre audit porte sur la gestion administrative des cégeps et le suivi que le MEES effectue à cet égard. Nos travaux ont ciblé certains éléments de la gestion courante des cégeps, notamment la gestion des contrats, les services autofinancés, la rémunération du personnel d'encadrement, la gestion des bâtiments et les frais de déplacement, de représentation et de réception engagés par les dirigeants. Les cégeps audités ont été choisis en fonction de certains critères de risque, de leur emplacement géographique et de leur taille. Les recommandations formulées à la suite de ces travaux s'adressent aux entités auditées.

Pour nos travaux, nous avons analysé les activités d'encadrement et de suivi effectuées par le MEES pour les volets vérifiés. Nous avons également examiné, pour les cinq cégeps, leur gestion des différents volets inclus dans notre audit. De plus, pour chacun des cégeps, nous avons sélectionné, pour analyse, une dizaine de contrats et une cinquantaine de dépenses liées aux frais de déplacement, de représentation et de réception engagés par les dirigeants. Les tableaux 12 et 13 présentent l'échantillon des contrats sélectionnés.

Tableau 12 Portrait des contrats analysés selon leur nature

	Contrats d'approvisionnement		Contrats de services		Contrats de construction		Total	
	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)
Cégep de Rimouski	5	533,3	2	329,0	4	4 606,1	11	5 468,4
Cégep de Sherbrooke	5	845,9	4	924,4	2	604,7	11	2 375,0
Cégep Garneau	4	274,5	5	1 804,2	3	2 566,6	12	4 645,3
Collège d'Alma	4	190,9	2	151,5	3	2 322,5	9	2 664,9
Collège de Rosemont	3	241,7	6	3 474,2	3	768,2	12	4 484,1
Total	21	2 086,3	19	6 683,3	15	10 868,1	55	19 637,7

Source : Cégeps audités.

Tableau 13 Portrait des contrats analysés selon le mode de sollicitation

	Gré à gré		Appel d'offres sur invitation		Appel d'offres public		Total	
	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)
Cégep de Rimouski	3	211,8	4	556,0	4	4 700,6	11	5 468,4
Cégep de Sherbrooke	5	1 050,7	3	207,9	3	1 116,4	11	2 375,0
Cégep Garneau	4	312,1	4	223,5	4	4 109,6	12	4 645,2
Collège d'Alma	3	180,2	2	91,7	4	2 393,1	9	2 665,0
Collège de Rosemont	4	253,8	4	698,8	4	3 531,5	12	4 484,1
Total	19	2 008,6	17	1 777,9	19	15 851,2	55	19 637,7

Source : Cégeps audités.

La période visée par nos travaux d'audit s'étend principalement du 1^{er} juillet 2012 au 30 juin 2015, à l'exception du volet touchant la rémunération du personnel d'encadrement pour lequel la période visée s'échelonne du 1^{er} juillet 2010 au 30 juin 2015. Toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à ces périodes. Nos travaux se sont déroulés principalement de novembre 2015 à juillet 2016.

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Entités auditées

MEES	<p>Le MEES élabore et propose au gouvernement des politiques relatives au domaine de l'éducation qui touchent les quatre ordres d'enseignement. Parmi ses responsabilités au regard de l'enseignement collégial, on trouve celles :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ d'établir les programmes d'études conduisant à un diplôme d'études collégiales, d'en fixer les conditions d'admission et d'en déterminer les objectifs et les standards ;▪ d'autoriser les programmes conduisant à un diplôme d'études collégiales et de délivrer les diplômes ;▪ de pouvoir édicter des règlements concernant la gestion pédagogique et administrative d'un cégep ;▪ d'allouer les ressources financières aux cégeps et de faire un suivi de leur équilibre financier ;▪ de contrôler le nombre d'élèves déclarés par les cégeps ;▪ de publier différentes statistiques.
Cégeps	<p>Dans le cadre de leur mission, les cégeps ont pour responsabilités :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ de mettre en œuvre les programmes préuniversitaires ou techniques autorisés ;▪ de déterminer les activités d'apprentissage visant l'atteinte des objectifs et des standards des programmes ;▪ d'établir, s'il y a lieu, et de mettre en œuvre un programme conduisant à une attestation d'études collégiales dans un domaine de formation pour lequel un programme menant à un diplôme d'études collégiales a déjà été autorisé ;▪ de concevoir et de mettre en application une politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages, une politique institutionnelle d'évaluation des programmes et une politique de gestion des ressources humaines ;▪ de recommander au ministère la délivrance des diplômes d'études collégiales ;▪ de délivrer les attestations d'études collégiales ;▪ d'adopter des politiques et des règlements concernant leur régie interne et la gestion de leurs ressources humaines, matérielles et financières.

Autres intervenants non gouvernementaux

Fédération des cégeps	<p>Créée en 1969, la Fédération des cégeps est le regroupement volontaire des 48 collèges publics du Québec. Elle a pour mission de favoriser le développement des cégeps, d'assurer leur rayonnement, de promouvoir leurs intérêts et de les défendre. Elle représente notamment les cégeps lors de la négociation des conventions collectives.</p> <p>La Fédération offre aux cégeps un ensemble de services et de conseils, notamment en matière de pédagogie, d'affaires étudiantes, d'affaires internationales, de formation continue, de financement, de ressources humaines, de technologies de l'information et de relations de travail.</p>
Centres collégiaux de transfert de technologie	<p>Les CCTT sont les centres de recherche appliquée des cégeps et des collèges du Québec. Il y a 49 CCTT, dont 48 dans le réseau collégial public. Ils ont pour mission d'accompagner les organismes et les entreprises, particulièrement les petites et moyennes entreprises, dans leur démarche d'innovation à l'aide :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ du soutien technique, soit l'accompagnement dans un processus de changement technologique, l'adaptation de solutions technologiques et le transfert de savoir et de savoir-faire ;▪ du développement technologique, soit la conception, la réalisation ou l'amélioration de produits, l'élaboration et la mise à l'essai de procédés ou d'appareils spécialisés, l'amélioration ou le développement de technologies, ainsi que le transfert de technologies.
Centre collégial des services regroupés	<p>Organisme à but non lucratif créé en 1997, le Centre collégial des services regroupés est un regroupement libre d'établissements et d'organismes du réseau de l'éducation. Il a pour but de mettre en commun des services et de réaliser des économies, notamment par l'intermédiaire des regroupements d'achats.</p>

Annexe 3 Cadre légal relatif à la gestion contractuelle

Loi	Obligations contractuelles
<p><i>Loi sur les contrats des organismes publics (2006)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Un organisme public doit recourir à la procédure d'appel d'offres public pour la conclusion des contrats suivants qui dépassent un certain seuil : <ul style="list-style-type: none"> – tout contrat d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction ; – tout contrat de partenariat public-privé ; – tout autre contrat déterminé par règlement. ■ Dans le respect de tout accord intergouvernemental applicable aux organismes publics, les conditions déterminées par la présente loi visent à promouvoir : <ul style="list-style-type: none"> – la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents ; – la transparence dans les processus contractuels ; – le traitement intègre et équitable des concurrents ; – la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics ; – la mise en place de procédures efficaces et efficientes, comportant notamment une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse qui tienne compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement ; – la mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité dont la portée couvre la fourniture de biens, la prestation de services ou les travaux de construction requis par les organismes publics ; – la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics. ■ Un organisme public peut conclure de gré à gré un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public dans l'un ou l'autre des cas suivants : <ul style="list-style-type: none"> – lorsqu'en raison d'une situation d'urgence, la sécurité des personnes ou des biens est en cause ; – lorsqu'un seul contractant est possible en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif, tel un droit d'auteur ou un droit fondé sur une licence exclusive ou un brevet, ou de la valeur artistique, patrimoniale ou muséologique du bien ou du service requis ; – lorsqu'il s'agit d'une question de nature confidentielle ou protégée et qu'il est raisonnable de croire que sa divulgation, dans le cadre d'un appel d'offres public, pourrait en compromettre la nature ou nuire de quelque autre façon à l'intérêt public ; – lorsqu'un organisme public estime qu'il lui sera possible de démontrer, compte tenu de l'objet du contrat et dans le respect des principes énoncés à l'article 2, qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public. ■ Le dirigeant d'un organisme public doit désigner un responsable de l'observation des règles contractuelles. ■ Le responsable de l'observation des règles contractuelles a notamment pour fonctions : <ul style="list-style-type: none"> – de veiller à l'application des règles contractuelles prévues par la présente loi et par ses règlements, ses politiques et ses directives ; – de conseiller le dirigeant de l'organisme et de lui formuler des recommandations ou des avis sur leur application ; – de veiller à la mise en place de mesures au sein de l'organisme afin de voir à l'intégrité des processus internes ; – de s'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles ; – d'exercer toute autre fonction que le dirigeant peut requérir pour voir à l'observation des règles contractuelles.

Loi	Obligations contractuelles
<i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i> (2011)	<ul style="list-style-type: none">▪ Avant de conclure un contrat d’approvisionnement, de travaux de construction ou de services, tout organisme public doit s’assurer que chaque soumissionnaire ou que l’attributaire n’est pas inscrit au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics ou, s’il y est inscrit, que sa période d’inadmissibilité aux contrats publics est terminée.
<i>Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d’État</i> (2014)	<ul style="list-style-type: none">▪ La conclusion de tout contrat de services par un organisme public doit être autorisée par son dirigeant. Ce pouvoir peut être délégué par le dirigeant lorsqu’il s’agit de conclure un contrat de services avec une personne physique comportant une dépense inférieure à 10 000 dollars et, dans les autres cas, une dépense inférieure à 25 000 dollars.▪ Un organisme public doit, sur demande du président du Conseil du trésor, lui transmettre les renseignements qu’il indique concernant les contrats de services conclus pendant chaque période de référence précédant une période établie.

Annexe 4 Processus de gestion contractuelle

Établissement des besoins et estimation des coûts	<ul style="list-style-type: none">■ Détermination des besoins■ Définition précise du produit livrable et des spécifications techniques■ Établissement du calendrier de livraison■ Estimation détaillée des coûts liés au produit livrable
Préparation de l'appel d'offres et sollicitation des fournisseurs	<ul style="list-style-type: none">■ Détermination du mode de sollicitation des fournisseurs■ Élaboration de l'appel d'offres■ Lancement de la procédure de sollicitation<ul style="list-style-type: none">– Avis d'appel d'offres (publication dans le système électronique d'appel d'offres)– Préavis d'attribution du contrat (gré à gré)
Sélection du fournisseur et attribution du contrat	<ul style="list-style-type: none">■ Réception et ouverture des soumissions■ Évaluation des soumissions■ Choix du fournisseur et établissement du contrat■ Approbation et signature du contrat<ul style="list-style-type: none">– Publication de l'avis d'adjudication du contrat dans le système électronique d'appel d'offres
Suivi du contrat et évaluation des biens ou des services reçus	<ul style="list-style-type: none">■ Surveillance de l'exécution du contrat■ Paiement et suivi des coûts liés à l'exécution du contrat■ Évaluation des biens ou des services reçus du fournisseur■ Prévention et résolution des litiges

Annexe 5 Mode de sollicitation

Type de contrat	Valeur \$	Mode de sollicitation				Exigence	
		Appel d'offres public	Appel d'offres régionalisé	Appel d'offres sur invitation	Gré à gré	Loi ¹	Politiques ²
Approvisionnement	100 000 et plus	√				√	
	De 25 000 à 99 999	√	√	√	√		√
	Moins de 25 000			√	√		√
Services professionnels	Plus de 250 000	√				√	
	De 100 000 à 250 000	√	√			√	√
	Moins de 100 000			√	√		√
Services de nature technique	100 000 et plus	√				√	
	De 25 000 à 99 999	√	√	√			√
	Moins de 25 000			√	√		√
Travaux de construction	100 000 et plus	√				√	
	De 25 000 à 99 999	√	√	√			√
	Moins de 25 000			√	√		√

1. Il s'agit de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

2. Il s'agit des politiques de gestion contractuelle des cégeps audités.

Annexe 6 Contrats de construction accordés par deux cégeps

Contrat	Cégep	Modifications	Coût (k\$)		Écart		Durée (nombre de semaines)		Écart	
			N ^{bre}	Initial	Final	k\$	%	Prévue	Réelle	Nombre de semaines
1	Cégep de Rimouski	9	2 699,4	2 945,6	246,2	9	28	48	20	71
2	Cégep de Rimouski	5	1 434,9	1 576,7	141,8	10	12	28	16	133
3	Cégep de Rimouski	4	321,4	384,4	63,0	20	12	20	8	67
4	Cégep de Rimouski	1	150,4	169,5	19,1	13	12	24	12	100
5	Collège d'Alma	36	697,2	948,9	251,7	36	15	38	23	153
6	Collège d'Alma	12	279,0	311,2	32,2	12	9	24	15	167
7	Collège d'Alma	75	1 346,3	1 522,4	176,1	13	16	26	10	63