



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020

Mai 2019

Audit de performance

Rémunération des hauts dirigeants

Commission scolaire de la Capitale
Commission scolaire de Montréal
Commission scolaire des Premières-Seigneuries
Commission scolaire du Chemin-du-Roy
Investissement Québec
Musée national des beaux-arts du Québec
Société des alcools du Québec
Société des établissements de plein air du Québec
Société des loteries du Québec
Société québécoise des infrastructures

Ministère des Finances
Secrétariat du Conseil du trésor

CHAPITRE

3

Faits saillants

Objectif des travaux

La rémunération des hauts dirigeants des organismes publics est, depuis toujours, une question très sensible. Elle nécessite l'atteinte d'un équilibre fragile entre la capacité d'attirer et de retenir des personnes compétentes et le maintien d'une certaine équité dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

Nous avons amorcé cette mission d'audit après avoir observé certaines situations dans le cadre de l'audit des états financiers annuels de quelques entités.

Notre objectif était d'évaluer si la rémunération globale accordée à la haute direction par les entités auditées est établie conformément à la réglementation et dans le respect des principes de gouvernance et de gestion applicables dans un contexte gouvernemental.

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 rémunération des hauts dirigeants.

Le Secrétariat du Conseil du trésor n'encadre pas suffisamment les sociétés d'État auditées en ce qui a trait à la rémunération des hauts dirigeants nommés par celles-ci. L'établissement de principes directeurs et une vigie adéquate sont nécessaires pour favoriser une certaine cohérence de la rémunération des hauts dirigeants au sein de l'appareil gouvernemental et déterminer ce qui est raisonnable compte tenu de la réalité du secteur public.

Les sociétés d'État à vocation commerciale fixent les échelles salariales de leurs hauts dirigeants en se comparant principalement avec des sociétés du secteur privé, souvent cotées en bourse, qui sont loin du contexte gouvernemental québécois. Cette façon de faire mène à des écarts de rémunération importants entre les sociétés d'État à vocation commerciale et les autres entités gouvernementales.

Les modalités d'application des programmes de rémunération incitative des sociétés d'État à vocation commerciale font en sorte que les hauts dirigeants atteignent ou dépassent souvent la cible établie, et ce, généralement avec peu d'égard quant à leur performance individuelle. En fait, à moins d'une situation particulière, la rémunération incitative fait partie intégrante de la rémunération attendue des hauts dirigeants.

Dans certaines entités auditées, les indemnités de départ ont été négociées à la pièce, et ce, que des modalités aient été prévues ou non dans le contrat de travail. Des indemnités versées excèdent de manière importante et sans justification suffisante celles qui auraient été déterminées en vertu des balises gouvernementales.

Le ministère des Finances n'a fourni aucune modalité d'application concernant l'exigence de divulgation de la rémunération des hauts dirigeants dans leur rapport annuel de gestion. Conséquemment, chaque entité auditée fait ses propres interprétations et l'information présentée n'est pas uniforme d'une société à l'autre.

L'information présentée par des sociétés d'État concernant la rémunération de leurs hauts dirigeants est insuffisante, ce qui nuit à la transparence et à l'imputabilité des décideurs. Par exemple, l'information divulguée dans le rapport annuel de gestion exclut des sommes importantes accordées aux hauts dirigeants.

Les instances de gouvernance des commissions scolaires n'ont pas assumé pleinement leurs responsabilités relatives à la rémunération de leurs hauts dirigeants. Des manquements ont été observés notamment dans les autorisations liées à des ententes de départ.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention des entités. Celles-ci sont présentées 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 à l'exception d'Investissement Québec et de la Société des alcools du Québec. Investissement Québec n'a adhéré à aucune recommandation et la Société des alcools du Québec a adhéré à une recommandation sur quatre. Le lecteur trouvera notre réaction à ce sujet à la suite des commentaires respectifs de ces deux entités.

Recommandation au Secrétariat du Conseil du trésor

- 1 Exercer, en collaboration avec les autres organismes centraux du gouvernement, le rôle qui lui revient quant à l'encadrement de la rémunération des hauts dirigeants des organismes hors fonction publique. Pour ce faire, fournir des lignes directrices aux entités afin de les guider dans la détermination de toutes les composantes de la rémunération ainsi que des conditions de travail de leurs hauts dirigeants, et exercer un rôle de vigie à cet égard.**

Recommandation aux commissions scolaires auditées

- 2 Fournir aux instances de gouvernance toutes les informations nécessaires pour qu'elles puissent assumer pleinement leurs responsabilités à l'égard de la rémunération de leurs hauts dirigeants.**

Recommandation à Investissement Québec, à la Société des alcools du Québec, à la Société des loteries du Québec et à la Société des établissements de plein air du Québec

- 3 Rendre compte de l'ensemble des composantes de la rémunération de leurs hauts dirigeants de façon transparente dans leur rapport annuel de gestion et lors de l'étude des crédits.**

Recommandation au ministère des Finances

- 4 Fournir des directives claires aux organismes visés par l'article 39 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* afin que leur reddition de comptes concernant la rémunération de leurs hauts dirigeants permette une plus grande transparence et soit présentée avec plus d'uniformité.**

Recommandation à Investissement Québec, à la Société des alcools du Québec et à la Société des loteries du Québec

- 5 Déterminer des paramètres qui prennent davantage en considération le contexte de la fonction publique québécoise dans lequel elles évoluent pour établir les échelles salariales de leurs hauts dirigeants.**

Recommandation à la Société des loteries du Québec, au Musée national des beaux-arts du Québec et aux commissions scolaires auditées

- 6 Procéder à une évaluation de rendement écrite de l'ensemble de leurs hauts dirigeants et veiller à ce que les augmentations salariales accordées en tiennent compte.**

Recommandation à Investissement Québec, à la Société des alcools du Québec et à la Société des loteries du Québec

- 7 Revoir leur programme de rémunération incitative et ses modalités d'application en collaboration avec les organismes centraux du gouvernement afin de s'assurer qu'ils soient appropriés pour le secteur public [...].**

Recommandation à la Société des alcools du Québec et à la Société des établissements de plein air du Québec

- 8 Établir des balises claires et cohérentes avec les balises gouvernementales en ce qui concerne les indemnités de départ offertes à leurs vice-présidents.**

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	11
2.1 Encadrement et transparence	11
Encadrement par les organismes centraux du gouvernement	
Encadrement par les instances de gouvernance	
Transparence dans la divulgation de la rémunération des hauts dirigeants	
Recommandations	
2.2 Pratiques de gestion de la rémunération	20
Détermination du salaire de base	
Autres avantages accordés	
Évaluation du rendement et augmentation salariale	
Rémunération incitative	
Indemnités de départ	
Recommandations	
Commentaires des entités auditées	35
Annexes et sigles	47

Équipe

Yves Doré
Directeur principal d'audit

Janique Lambert
Directrice principale d'audit

Renée Lambert
Mélanie Thibault
Directrices d'audit

Johanie Boucher
Marie-Ève Dupuis
Maxime Fafard
Marie-Pier Genier
Michaël Goulet
Catherine Jalbert
Nathalie Mercier
Alexandre Pelchat
Sabrina Richard-Asselin

Dans notre rapport, les hauts dirigeants correspondent :

- au premier dirigeant et aux vice-présidents ou présidents de division sous l'autorité immédiate du premier dirigeant qui siègent au comité de direction, pour les sociétés d'État ;
- au premier dirigeant et aux directeurs sous l'autorité immédiate du premier dirigeant, pour le MNBAQ ;
- au premier dirigeant et aux directeurs généraux adjoints, pour les commissions scolaires.

De plus, dans ce rapport, les sociétés d'État correspondent aux sociétés et aux organismes assujettis à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Elles peuvent notamment avoir une mission économique ou commerciale, et nous les nommerons alors « sociétés d'État à vocation commerciale ».

1 Mise en contexte

1 Les organismes de l'État québécois veulent se doter de dirigeants tant compétents que motivés, afin de remplir leur mission et d'atteindre leurs objectifs. La rémunération et les conditions de travail offertes représentent un des outils leur permettant d'attirer et de retenir les candidats les plus performants.

2 Au fil des ans, des exigences légales et administratives ont été mises en place pour assurer le respect de principes de base à l'égard de la gestion de la rémunération de ces dirigeants, notamment la cohérence, l'équité et la transparence dans les décisions prises.

3 Dans le secteur public, les rôles et les responsabilités concernant la rémunération des **hauts dirigeants** varient selon le type d'entité et son cadre réglementaire. Ainsi, les **sociétés d'État** jouissent généralement d'une plus grande latitude que les ministères ou les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation pour établir cette rémunération.

4 La rémunération des hauts dirigeants des organismes publics est, depuis toujours, une question très sensible. Elle nécessite l'atteinte d'un équilibre fragile entre la capacité d'attirer et de retenir des personnes compétentes et le maintien d'une certaine équité dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Pour y parvenir, les entités doivent se doter de pratiques de gestion adéquates. Afin de prendre position au regard des différentes pratiques de gestion de la rémunération des hauts dirigeants, nous avons sélectionné dix organismes publics assujettis à différents cadres réglementaires. Les entités auditées sont présentées ci-dessous. Elles sont regroupées en fonction de la similarité des composantes de la rémunération qu'elles offrent.

Sociétés d'État à vocation commerciale

Investissement Québec (IQ)
Société des alcools du Québec (SAQ)
Société des loteries du Québec (Loto-Québec) [LQ]

Autres sociétés d'État et MNBAQ

Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ)
Société québécoise des infrastructures (SQI)
Musée national des beaux-arts du Québec (MNBAQ)¹

Commissions scolaires

Commission scolaire de la Capitale (CSDLC)
Commission scolaire de Montréal (CSDM)
Commission scolaire des Premières-Seigneuries (CSDPS)
Commission scolaire du Chemin-du-Roy (CSCDR)

1. Depuis le 8 janvier 2017, le MNBAQ est assujéti à un cadre de gouvernance prévu par la *Loi sur les musées nationaux*. Pour certains éléments de gouvernance, cette loi fait référence à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.

Rôles et responsabilités

5 Le cadre réglementaire actuel prévoit les rôles et les responsabilités des différents acteurs concernant la rémunération des hauts dirigeants des entités auditées. Nous le présentons ci-après pour ces entités. De plus, l'annexe 2 présente les organismes ayant un cadre réglementaire semblable à celui des sociétés d'État auditées et du MNBAQ, c'est-à-dire ceux dont le personnel n'est pas nommé suivant la *Loi sur la fonction publique* (organismes hors fonction publique) et qui sont assujettis à un certain contrôle du Conseil du trésor.

Sociétés d'État et MNBAQ

Conseil d'administration des sociétés d'État et du MNBAQ	Lois constitutives des sociétés d'État, <i>Loi sur la gouvernance des sociétés d'État</i> et <i>Loi sur les musées nationaux</i>	Le conseil d'administration de chacune des sociétés d'État (sauf celui de la SQI) et celui du MNBAQ : <ul style="list-style-type: none"> ■ approuve les politiques, les normes et les barèmes en matière de rémunération, ainsi que les autres conditions de travail des employés et des dirigeants nommés par la société, conformément aux conditions définies par le Conseil du trésor ou le ministère responsable de l'entité, le cas échéant ; ■ approuve la nomination des dirigeants autres que le premier dirigeant (et celle des dirigeants des filiales).
Conseil du trésor	<i>Loi sur l'administration publique</i> , lois constitutives des sociétés d'État et <i>Loi sur les musées nationaux</i> Décisions du Conseil du trésor du 26 juin 2001 et du 24 janvier 2017	Le Conseil du trésor : <ul style="list-style-type: none"> ■ peut définir les conditions relatives à la détermination, par un organisme hors fonction publique, de la rémunération, des avantages sociaux et des autres conditions de travail de son personnel non syndiqué à l'exception de celui nommé par le Conseil exécutif ; ■ à la suite de la décision d'accorder l'autonomie salariale aux organismes pour leur personnel non syndiqué, exerce un rôle de vigie et, si la situation le nécessite, leur impose des conditions ; ■ doit autoriser, préalablement à leur mise en application, toute modification aux conditions de travail du personnel non syndiqué ayant des incidences financières.
Secrétariat du Conseil du trésor	<i>Loi sur l'administration publique</i> et décisions du Conseil du trésor du 26 juin 2001	Le Secrétariat du Conseil du trésor appuie les activités du Conseil du trésor, notamment en lui faisant rapport annuellement sur l'évolution de la situation relative à la rémunération du personnel non syndiqué dans les organismes hors fonction publique.
Ministère du Conseil exécutif	<i>Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels</i>	Le ministère du Conseil exécutif : <ul style="list-style-type: none"> ■ détermine, par l'entremise du Secrétariat aux emplois supérieurs, la rémunération et les autres conditions de travail des hauts dirigeants nommés par le Conseil exécutif, aussi appelé Conseil des ministres ; ■ divulgue les salaires annuels de même que les indemnités et allocations annuelles des hauts dirigeants nommés par le gouvernement.

Sociétés d'État et MNBAQ (suite)

Ministère des Finances	<i>Loi sur la gouvernance des sociétés d'État</i>	<p>Le ministère des Finances :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ recommande au Conseil exécutif l'approbation de la politique de rémunération incitative des sociétés d'État ; ■ s'assure de l'application de la <i>Loi sur la gouvernance des sociétés d'État</i>, laquelle prévoit, à l'article 39, une exigence relative à la divulgation de la rémunération des dirigeants.
------------------------	---	--

Commissions scolaires

Conseil des commissaires	<i>Loi sur l'instruction publique</i>	<p>Le conseil des commissaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ s'assure d'une gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières de la commission scolaire ; ■ nomme un directeur général et au moins un directeur général adjoint (DGA).
--------------------------	---------------------------------------	--

Nomination des hauts dirigeants

6 Le processus de nomination des hauts dirigeants diffère selon les entités et le poste à pourvoir. Les responsables de leur nomination sont présentés ci-dessous.

	Conseil exécutif	Conseil d'administration	Conseil des commissaires
Premier dirigeant			
Investissement Québec	√		
Loto-Québec	√		
MNBAQ	√		
SAQ	√		
SEPAQ	√		
SQI	√		
Dirigeants sous l'autorité immédiate du premier dirigeant			
Investissement Québec		√	
Loto-Québec		√	
MNBAQ		√	
SAQ		√	
SEPAQ		√	
SQI	√		
Directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des commissions scolaires			√

Sociétés d'État et MNBAQ

7 Tous les premiers dirigeants des sociétés d'État auditées, soit les présidents-directeurs généraux (PDG), et le premier dirigeant du MNBAQ, soit le directeur général (DG), sont nommés par un décret du Conseil exécutif. À l'exception de la SQI, cette nomination est faite sur la recommandation de leur conseil d'administration et en tenant compte du profil de compétence et d'expérience établi par ce dernier. Les dirigeants sous l'autorité immédiate du premier dirigeant, soit les vice-présidents, ou, pour le MNBAQ, les directeurs, sont nommés par les entités sur approbation de leur conseil d'administration, à l'exception de ceux de la SQI. Les vice-présidents de la SQI sont nommés par décret par le Conseil exécutif, qui détermine aussi leur rémunération en vertu de la *Loi sur les infrastructures publiques*. Le rôle du Conseil exécutif au regard des nominations des hauts dirigeants varie en fonction du cadre législatif applicable.

Commissions scolaires

8 Le conseil des commissaires est l'instance de gouvernance chargée de l'administration d'une commission scolaire. Il nomme le directeur général et les directeurs généraux adjoints.

Composantes de la rémunération des hauts dirigeants

9 L'offre de rémunération des entités s'évalue par la rémunération globale. Le concept de rémunération globale renvoie à l'ensemble des conditions de travail offertes. En pratique, elle se mesure généralement par la valeur des composantes de la **rémunération pécuniaire**. Les principales composantes de la rémunération pécuniaire prévues, en 2017-2018, pour chacune des catégories d'entités sont présentées ci-après.

La rémunération pécuniaire inclut le salaire de base, la rémunération incitative, les avantages sociaux et les autres avantages.

Principales composantes de la rémunération pécuniaire	Définition	Sociétés d'État à vocation commerciale	Autres sociétés d'État et MNBAQ	Commissions scolaires
Salaire de base	Rémunération garantie payable périodiquement en échange de la prestation de travail	√	√	√
Rémunération incitative	Rémunération variable, additionnelle au salaire de base, versée lors de l'atteinte d'objectifs de performance prédéterminés	√		
Régime de retraite à prestations déterminées	Régime prévoyant une rente de retraite dont le montant est fixé à l'avance (en fonction notamment du salaire et des années de service)	√	√	√
Assurances collectives	Assurances payées entièrement ou majoritairement par l'employeur (assurance maladie, soins dentaires et compte gestion santé)	√	√ (Hauts dirigeants nommés par le Conseil exécutif seulement)	
Voiture de fonction ou allocation automobile	Voiture fournie ou montant forfaitaire mensuel	√	√ (PDG de la SQI ¹ seulement)	
Indemnité de départ	Montant forfaitaire versé au moment où le salarié quitte définitivement l'organisme	√	√ (PDG, DG du MNBAQ et vice-présidents de la SQI seulement)	√

1. Le PDG de la SQI a droit à cet avantage uniquement s'il est classé à titre d'administrateur d'État I, ce qui n'est pas le cas du PDG en poste depuis le 13 mars 2019.

Portée de la mission

10 Nous avons amorcé cette mission d'audit après avoir observé certaines situations dans le cadre de l'audit des états financiers annuels de quelques entités. Ces situations sont liées notamment à des ententes de départ conclues avec des hauts dirigeants. Nous avons voulu approfondir le sujet par des travaux spécifiques portant sur les composantes de la rémunération offertes dans différentes entités, afin notamment de voir si les situations que nous avons observées sont fréquentes.

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

2 Résultats de l'audit

12 Nos travaux se sont articulés autour de deux axes que nous considérons comme essentiels au maintien de la confiance des citoyens en ce qui concerne la rémunération des hauts dirigeants : d'une part, l'encadrement et la transparence et, d'autre part, les pratiques de gestion de la rémunération des hauts dirigeants.

2.1 Encadrement et transparence

13 Une gestion adéquate de la rémunération des hauts dirigeants, s'appuyant sur le respect du cadre réglementaire applicable et sur les meilleures pratiques en la matière, est impérative dans le secteur public pour assurer une saine gestion des fonds publics et, ultimement, préserver la confiance des citoyens envers les institutions. Par ailleurs, une divulgation exhaustive des composantes de la rémunération des hauts dirigeants est incontournable, particulièrement pour démontrer que la gouvernance à cet égard est exercée de façon transparente et responsable.

Encadrement par les organismes centraux du gouvernement

Sociétés d'État

14 Malgré leur degré d'autonomie plus grand que celui d'autres entités gouvernementales, les sociétés d'État sont redevables notamment aux **organismes centraux** du gouvernement. D'abord, elles gèrent d'importantes ressources du domaine public dans l'intérêt de leur unique actionnaire, le gouvernement du Québec, représenté par le ministère des Finances. Ensuite, elles relèvent d'un ministre responsable qui doit notamment veiller au respect des orientations gouvernementales dans son domaine d'activité. Enfin, elles doivent s'assurer d'agir dans le respect des règles administratives qui leur sont applicables.

15 Ainsi, nous nous attendons à ce que les organismes centraux du gouvernement jouent un rôle déterminant à l'égard de la rémunération des hauts dirigeants, que ceux-ci soient nommés par le Conseil exécutif ou par la société d'État sur approbation de son conseil d'administration. De ce fait, l'établissement de principes directeurs et une vigie adéquate sont nécessaires pour favoriser une certaine cohérence de la rémunération des hauts dirigeants au sein de l'appareil gouvernemental et déterminer ce qui est raisonnable compte tenu de la réalité du secteur public.

Dans ce rapport, les organismes centraux du gouvernement incluent le ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances.

16 Le Secrétariat du Conseil du trésor n'encadre pas suffisamment les sociétés d'État en ce qui a trait à la rémunération des hauts dirigeants nommés par celles-ci. En fait, il fournit peu d'informations pour les guider dans la détermination de la rémunération et des conditions de travail de leurs hauts dirigeants. De plus, il a effectué peu d'analyses à cet égard en utilisant de l'information divulguée publiquement dans plusieurs cas.

17 En vertu de la *Loi sur l'administration publique*, le Conseil du trésor est responsable de la définition des conditions selon lesquelles les sociétés d'État auditées déterminent la rémunération de leur personnel non syndiqué, dont celle des hauts dirigeants qui ne sont pas nommés par le Conseil exécutif.

18 Au sein de la fonction publique québécoise, la rémunération et les conditions d'emploi des hauts dirigeants sont encadrées par le Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif (MCE), et celles des autres catégories d'emploi sont encadrées par le Secrétariat du Conseil du trésor.

19 Dans le cas des sociétés d'État auditées, qui sont des organismes hors fonction publique, le Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif n'encadre que la rémunération et les conditions d'emploi des hauts dirigeants nommés par le Conseil exécutif, soit les PDG et, dans quelques cas où la loi le prévoit, les hauts dirigeants sous l'autorité immédiate de ceux-ci (comme à la SQI). Pour ce qui est des autres catégories d'emploi (personnel d'encadrement, personnel syndiqué, etc.), le Secrétariat du Conseil du trésor encadre leur rémunération et leurs conditions d'emploi.

20 Ainsi, comme il est illustré ci-dessous, pour les hauts dirigeants nommés par le conseil d'administration d'une société d'État, le rôle d'encadrement revient au Secrétariat du Conseil du trésor, qui doit voir à la mise en œuvre des décisions du Conseil du trésor en vertu de la réglementation applicable.

	Responsable de l'encadrement de la rémunération et des conditions de travail	
	Organismes assujettis à la <i>Loi sur la fonction publique</i>	Organismes hors fonction publique
Hauts dirigeants		
Hauts dirigeants nommés par le Conseil exécutif	Secrétariat aux emplois supérieurs du MCE	Secrétariat aux emplois supérieurs du MCE
Hauts dirigeants nommés par les entités	s.o.	Secrétariat du Conseil du trésor
Autres catégories d'emploi		
Personnel d'encadrement	Secrétariat du Conseil du trésor	Secrétariat du Conseil du trésor
Personnel syndiqué	Secrétariat du Conseil du trésor	Secrétariat du Conseil du trésor

21 Le Secrétariat du Conseil du trésor a commencé, en mars 2015, une analyse détaillée portant sur l'évolution des salaires et des conditions de travail dans les organismes hors fonction publique. Selon les informations obtenues, cette analyse, qui concernait notamment les hauts dirigeants nommés par les organismes, aurait fait l'objet d'une présentation au Conseil du trésor en janvier 2017. Au cours de la période auditée, ce fut pratiquement la seule intervention en lien avec l'encadrement de la rémunération de ces hauts dirigeants.

22 Par ailleurs, au fil des ans, le Conseil du trésor a émis des directives concernant les augmentations salariales applicables au personnel non syndiqué. Cependant, son secrétariat n'en a pas précisé les modalités d'application pour les hauts dirigeants et ne s'est pas assuré qu'elles étaient comprises et appliquées. Certaines des sociétés d'État auditées ont tenu compte de ces directives, bien qu'elles ne les aient pas appliquées de la même façon pour les hauts dirigeants que pour les autres catégories d'emploi.

23 Ainsi, contrairement aux hauts dirigeants nommés par le Conseil exécutif et aux autres catégories d'emploi, la rémunération des hauts dirigeants nommés par les entités ne fait pas l'objet d'une certaine surveillance d'un organisme central.

MNBAQ et commissions scolaires

24 Les organismes centraux du gouvernement jouent un rôle déterminant dans l'établissement de la rémunération des hauts dirigeants du MNBAQ et des commissions scolaires. Pour le MNBAQ, le ministère de la Culture et des Communications a produit, en 2002, une directive indiquant que la rémunération des directeurs doit être établie en conformité avec les conditions des cadres de la fonction publique. Quant aux commissions scolaires, les échelles salariales pour l'ensemble des hauts dirigeants sont établies par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et autorisées par une décision du Conseil du trésor.

25 Cet encadrement favorise un traitement équitable dans ces organismes par rapport au reste de la fonction publique.

Encadrement par les instances de gouvernance

26 Conformément à leur loi constitutive, les sociétés d'État et le MNBAQ sont gérés par un conseil d'administration, qui est l'instance supérieure de chacune des sociétés, laquelle est imputable auprès du gouvernement des décisions qu'elle prend.

27 En matière de rémunération des hauts dirigeants, le conseil d'administration des sociétés d'État, à l'exclusion de celui de la SQI, est notamment responsable d'examiner et d'approuver les politiques applicables et la rémunération accordée. Ses décisions sont prises à la suite de recommandations du comité des ressources humaines, qui est formé de membres du conseil d'administration. L'annexe 3 présente les principales responsabilités du conseil d'administration à l'égard de la rémunération des hauts dirigeants.

28 Comme il a été mentionné précédemment, en raison du cadre réglementaire en place, le rôle du conseil d'administration du MNBAQ est limité quant à la nomination de ses hauts dirigeants et à la détermination de leur rémunération. En effet, ce rôle consiste seulement à approuver la nomination des directeurs et à recommander un candidat à titre de directeur général au ministère du Conseil exécutif en vue de sa nomination.

29 Dans les commissions scolaires, c'est au conseil des commissaires que revient le rôle d'administrer les ressources humaines, matérielles et financières et d'assurer une gestion efficace et efficiente de celles-ci. Par contre, il n'est pas de son ressort d'approuver les politiques de rémunération des hauts dirigeants, car ces dernières sont définies par le MEES et autorisées par une décision du Conseil du trésor.

30 Les instances de gouvernance des commissions scolaires n'ont pas assumé pleinement leurs responsabilités relatives à la rémunération des hauts dirigeants. Des manquements ont été observés notamment dans les autorisations liées à des ententes de départ.

31 En fait, dans les commissions scolaires auditées, à l'exception de la CSDL, le conseil des commissaires n'a pas effectué de vigie en ce qui a trait aux principales conditions de travail accordées lors de la nomination des hauts dirigeants. Ainsi, les membres du conseil des commissaires n'ont pas été informés des principales modalités du contrat de travail lors de la nomination de ces hauts dirigeants et s'en sont remis au département des ressources humaines pour assurer la conformité avec le règlement en vigueur.

32 À la CSDM, les indemnités de départ accordées à deux hauts dirigeants, lesquelles prévoyaient des modalités de départ plus généreuses que celles établies par la réglementation, n'ont pas été présentées au conseil des commissaires pour leur autorisation. Dans un des deux cas, le conseil des commissaires n'a même pas été informé de la conclusion d'une telle entente.

Transparence dans la divulgation de la rémunération des hauts dirigeants

33 La transparence est la pierre angulaire d'une bonne gouvernance dans le secteur public. En effet, c'est en rendant des comptes que les hauts dirigeants et le conseil d'administration (le conseil des commissaires dans le cas des commissions scolaires) témoignent de leur gestion et se rendent imputables des décisions prises.

34 En matière de rémunération des hauts dirigeants dans le secteur public, il importe que les entités observent une très grande transparence étant donné la grande sensibilité du sujet. Plus importante est l'autonomie accordée aux entités en matière de rémunération, comme dans le cas des sociétés d'État à vocation commerciale auditées, plus la transparence dans la diffusion de l'information devient importante afin de favoriser l'imputabilité.

35 La **Loi sur la gouvernance des sociétés d'État**, adoptée en 2006, prévoit que les sociétés d'État doivent divulguer dans leur rapport annuel de gestion la rémunération versée à chacun de leurs cinq dirigeants les mieux rétribués, ainsi que celle versée aux dirigeants de leurs filiales en propriété exclusive. Le ministre des Finances est responsable de l'application de cette loi. Il n'a cependant fourni aucune modalité d'application en cette matière, comme il est mentionné plus loin dans ce rapport.

36 En plus de cette obligation de reddition de comptes, la rémunération de tous les hauts dirigeants est présentée (pour les sociétés d'État seulement) dans un document déposé en commission parlementaire, dans le cadre de l'**étude des crédits** de chacune des sociétés, en réponse à des demandes de renseignements des parlementaires. Nous avons analysé ces deux sources dans le cadre de nos travaux.

37 L'information présentée par des sociétés d'État concernant la rémunération de leurs hauts dirigeants est insuffisante, ce qui nuit à la transparence et à l'imputabilité des décideurs.

38 Nous nous attendions à ce que le principe de transparence guide les décisions des instances de gouvernance lorsqu'elles utilisent des fonds publics, particulièrement en matière de rémunération des hauts dirigeants. En effet, au-delà de l'application de la loi, une divulgation exhaustive de toutes les composantes de la rémunération, y compris les primes à la signature (bonis) et les indemnités de départ, est incontournable.

39 Or, l'information divulguée exclut des sommes importantes accordées aux hauts dirigeants, tant dans leur rapport annuel de gestion que dans le document déposé dans le cadre de l'étude des crédits. Le dépôt de ce document est une occasion pour les sociétés d'État de faire preuve de transparence, notamment en ce qui a trait à la rémunération des hauts dirigeants.

40 Nos constats portent sur l'absence d'information divulguée à l'égard des indemnités de départ, des primes à la signature (bonis) et d'autres éléments relatifs à l'étude des crédits.

Indemnités de départ

41 Il arrive que les entités mettent fin à l'emploi d'un de leurs hauts dirigeants. Elles versent alors une indemnité de départ, qui est essentiellement une compensation pécuniaire accordée pour rompre le lien d'emploi. Le tableau 1 présente le nombre de départs (départs non volontaires, départs volontaires et retraites) constaté et les indemnités de départ versées aux hauts dirigeants au cours de la période de trois ans visée par notre audit ainsi que la reddition de comptes faite à cet égard.

La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* a pour objet d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des décideurs.

L'étude des crédits est une étape de la procédure budgétaire qui consiste à examiner des éléments du budget. Il s'agit d'un moment d'échange entre les membres d'une commission parlementaire et le PDG de la société d'État.

Tableau 1 Reddition de comptes à l'égard des indemnités de départ versées à des hauts dirigeants de 2015-2016 à 2017-2018

	Nombre de départs	Nombre de hauts dirigeants indemnisés	Indemnités de départ versées (\$)	Nombre de départs divulgués	Indemnités de départ divulguées (\$)
Sociétés d'État et MNBAQ					
SAQ	6	5	2 005 000	–	–
Investissement Québec	2	2	875 000	1	623 000
Loto-Québec	5	1	277 000	–	–
SQI	5	1	193 000	1	193 000
MNBAQ	5	1	79 000 ¹	n.d. ²	n.d. ²
SEPAQ	6	1	68 000	–	–
Sous-total	29	11	3 497 000	2	816 000
Commissions scolaires					
CSDM	3	3	326 000	–	–
CSDPS	2	2	86 000	–	–
CSDLC	1	1	71 000	–	–
CSCDR	1	1	64 000	–	–
Sous-total	7	7	547 000	–	–
Total	36	18	4 044 000	2	816 000

1. L'indemnité était de 191 000 dollars, mais le montant net réellement encaissé par le haut dirigeant a été de 79 000 dollars en raison de sa nomination dans un autre organisme de la fonction publique.

2. L'information n'était pas disponible à la date du dépôt de notre rapport, car le rapport annuel de gestion 2018-2019 du MNBAQ n'était pas publié.

42 Comme le montre le tableau 1, d'importantes indemnités de départ ont été versées dans les dernières années au sein des entités auditées et peu d'entre elles ont fait l'objet d'une reddition de comptes. Ainsi, bien que la moitié des dirigeants aient obtenu une indemnisation lors de leur départ, seulement 11 % des indemnités accordées ont fait l'objet d'une reddition de comptes publique.

Sociétés d'État et MNBAQ

43 Au cours de la période audité, la SAQ, Investissement Québec, Loto-Québec et la SEPAQ n'ont pas divulgué toutes les indemnités de départ versées à leurs hauts dirigeants (ou à toutes personnes s'y apparentant) dans leur rapport annuel de gestion ou lors de l'étude des crédits. Selon l'interprétation de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* faite par ces quatre sociétés d'État, la divulgation de cette information dans leur rapport annuel de gestion n'était pas requise.

44 Ainsi, aux fins de l'application de l'exigence de la loi, la SAQ et la SEPAQ ont exclu les dirigeants qui n'étaient plus hauts dirigeants à la fin de leur exercice financier ou au moment de la publication de leur rapport annuel de gestion, même s'ils l'avaient été au cours de l'année. Une autre raison invoquée par la SAQ est qu'une indemnité de départ ne correspond pas à la définition de la rémunération, puisqu'il ne s'agit pas d'un montant accordé en échange d'un travail, mais plutôt d'une somme destinée à indemniser quelqu'un d'un dommage subi. Bien que les indemnités visent effectivement à rompre le lien d'emploi, ces sommes sont des revenus imposables pour les dirigeants qui les reçoivent et elles ont fait l'objet de retenues à la source.

45 Pour sa part, Loto-Québec n'a pas divulgué l'indemnité de départ accordée à une personne qui n'avait pas assumé des responsabilités de direction durant la période visée, mais qui bénéficiait néanmoins des mêmes conditions d'emploi qu'un haut dirigeant. Il faut noter que, l'année précédente, cette personne faisait partie des cinq dirigeants les mieux rémunérés de la société d'État.

46 Ainsi, à notre avis, ces interprétations ne respectent pas l'esprit de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, dont les objectifs sont notamment la transparence et l'imputabilité des décideurs.

Commissions scolaires

47 Les commissions scolaires, pour leur part, ne sont assujetties à aucune exigence de divulgation de la rémunération de leurs hauts dirigeants. Puisque celle-ci est étroitement encadrée par un règlement édicté par le MEES, la marge de manœuvre du conseil des commissaires à cet égard est assez limitée, ce qui réduit la nécessité de rendre compte des décisions en cette matière.

48 Par contre, alors que les trois autres commissions scolaires ont accordé les indemnités prévues par la réglementation en place, la CSDM a conclu avec deux hauts dirigeants des ententes de départ qui comportaient des indemnités excédant celles prévues. En l'absence d'une obligation de reddition de comptes publique concernant la rémunération des hauts dirigeants des commissions scolaires, les montants versés ne sont pas divulgués et l'imputabilité des décideurs s'en trouve réduite.

Primes à la signature (bonis)

49 Des **primes à la signature (bonis)** ont été accordées par Investissement Québec et la SAQ lors de l'embauche de quatre dirigeants recrutés à l'extérieur de ces sociétés d'État. Bien que ce type de bonis ne soit pas prévu dans les politiques de rémunération de ces sociétés d'État, dans les quatre cas, leur conseil d'administration respectif a approuvé les bonis accordés, qui n'ont toutefois pas tous été divulgués. La situation est illustrée à la page suivante.

Une prime à la signature, aussi appelée « prime d'attraction » ou « boni à la signature », est un montant forfaitaire déterminé et payé lors de la signature du contrat de travail. Il fait partie de la négociation visant à attirer des individus particulièrement compétents à des postes stratégiques au sein d'une entreprise.

	Prime à la signature (boni)	Divulgateion
Investissement Québec	25 000 dollars	Oui
Investissement Québec	25 000 dollars	Non
Investissement Québec	50 000 dollars	n.d. ¹
SAQ	30 000 dollars	Non

1. L'information n'était pas disponible à la date du dépôt de notre rapport, car le rapport annuel de gestion d'Investissement Québec 2018-2019 n'était pas publié.

50 Une transparence accrue à l'égard de ces bonis aurait été nécessaire étant donné qu'il ne s'agit pas d'une pratique courante dans le secteur public. Or, si Investissement Québec a divulgué un de ceux-ci dans son rapport annuel de gestion, les autres n'avaient pas été divulgués à la date de publication du présent rapport. Les bonis offerts à des hauts dirigeants qui n'étaient pas parmi les cinq mieux rémunérés auraient cependant pu être divulgués lors de l'étude des crédits, mais ne l'ont pas été.

Autres éléments relatifs à l'étude des crédits

51 En plus des lacunes en matière de transparence concernant les indemnités de départ et les bonis à la signature, les réponses fournies par les sociétés d'État lors de l'étude des crédits sont souvent incomplètes. En effet, Investissement Québec n'a pas présenté comme il était demandé la rémunération des membres de son comité de direction. Elle s'est limitée à la transmission de l'information indiquée dans son rapport annuel de gestion relative à ses cinq dirigeants les mieux rémunérés. De son côté, Loto-Québec a présenté la rémunération des membres de son comité de direction ainsi qu'une description de leurs avantages sociaux, mais a omis d'indiquer la valeur de ceux-ci.

52 Dans le cas de la SAQ, l'information diffusée a été réduite au cours des dernières années. Par exemple, les indemnités de départ ne sont plus présentées depuis avril 2015. Ainsi, la SAQ indique que les conditions de fin d'emploi accordées sont conformes au contrat de travail, ce qui ne renseigne pas les parlementaires, d'autant plus que les contrats signés depuis 2014 ne prévoient aucune modalité de départ spécifique.

Encadrement de la divulgation

53 Le ministre des Finances est responsable d'appliquer la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, qui inclut une obligation de reddition de comptes relative à la rémunération des cinq dirigeants les mieux rémunérés.

54 Concernant l'exigence de divulgation de la rémunération des hauts dirigeants, le ministère des Finances n'a fourni aucune modalité d'application qui permettrait de s'assurer de la suffisance de cette information et de sa comparabilité.

55 En conséquence, chaque entité assujettie à cette loi fait sa propre interprétation et l'information présentée n'est pas uniforme d'une société à l'autre. Ainsi, nous avons constaté une diversité de pratiques, notamment les suivantes :

- présenter le salaire de base à la fin de l'exercice financier ou le salaire versé au cours de celui-ci ;
- sélectionner les cinq dirigeants les mieux rémunérés uniquement en fonction du salaire de base ou versé ou en y ajoutant la valeur de la rémunération incitative et, dans certains cas, celle de certains avantages sociaux ;
- exclure les dirigeants les mieux rémunérés qui n'étaient plus à l'emploi de la société à la date d'approbation du rapport annuel de gestion ;
- divulguer ou non les bonis à la signature et les indemnités de départ versées.

Recommandations

56 La recommandation suivante s'adresse au Secrétariat du Conseil du trésor.

- 1 Exercer, en collaboration avec les autres organismes centraux du gouvernement, le rôle qui lui revient quant à l'encadrement de la rémunération des hauts dirigeants des organismes hors fonction publique. Pour ce faire, fournir des lignes directrices aux entités afin de les guider dans la détermination de toutes les composantes de la rémunération ainsi que des conditions de travail de leurs hauts dirigeants, et exercer un rôle de vigie à cet égard.**

57 La recommandation suivante s'adresse aux commissions scolaires auditées.

- 2 Fournir aux instances de gouvernance toutes les informations nécessaires pour qu'elles puissent assumer pleinement leurs responsabilités à l'égard de la rémunération de leurs hauts dirigeants.**

58 La recommandation suivante s'adresse à Investissement Québec, à la Société des alcools du Québec, à la Société des loteries du Québec et à la Société des établissements de plein air du Québec.

- 3 Rendre compte de l'ensemble des composantes de la rémunération de leurs hauts dirigeants de façon transparente dans leur rapport annuel de gestion et lors de l'étude des crédits.**

59 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Finances.

- 4 Fournir des directives claires aux organismes visés par l'article 39 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* afin que leur reddition de comptes concernant la rémunération de leurs hauts dirigeants permette une plus grande transparence et soit présentée avec plus d'uniformité.**

2.2 Pratiques de gestion de la rémunération

60 Cette section porte sur les écarts importants observés entre les sociétés d'État, le MNBAQ, les commissions scolaires et, dans certains cas, la fonction publique en ce qui concerne les pratiques de gestion de la rémunération des hauts dirigeants et la rémunération octroyée.

Détermination du salaire de base

61 Dans le secteur public, la façon de déterminer le salaire des hauts dirigeants varie d'une entité à l'autre. Certaines sociétés d'État sont responsables d'établir leurs propres politiques de rémunération des hauts dirigeants qu'elles nomment. D'autres entités, quant à elles, doivent respecter un cadre réglementaire plus strict, ce qui est le cas pour les hauts dirigeants des commissions scolaires et les directeurs du MNBAQ.

Sociétés d'État à vocation commerciale

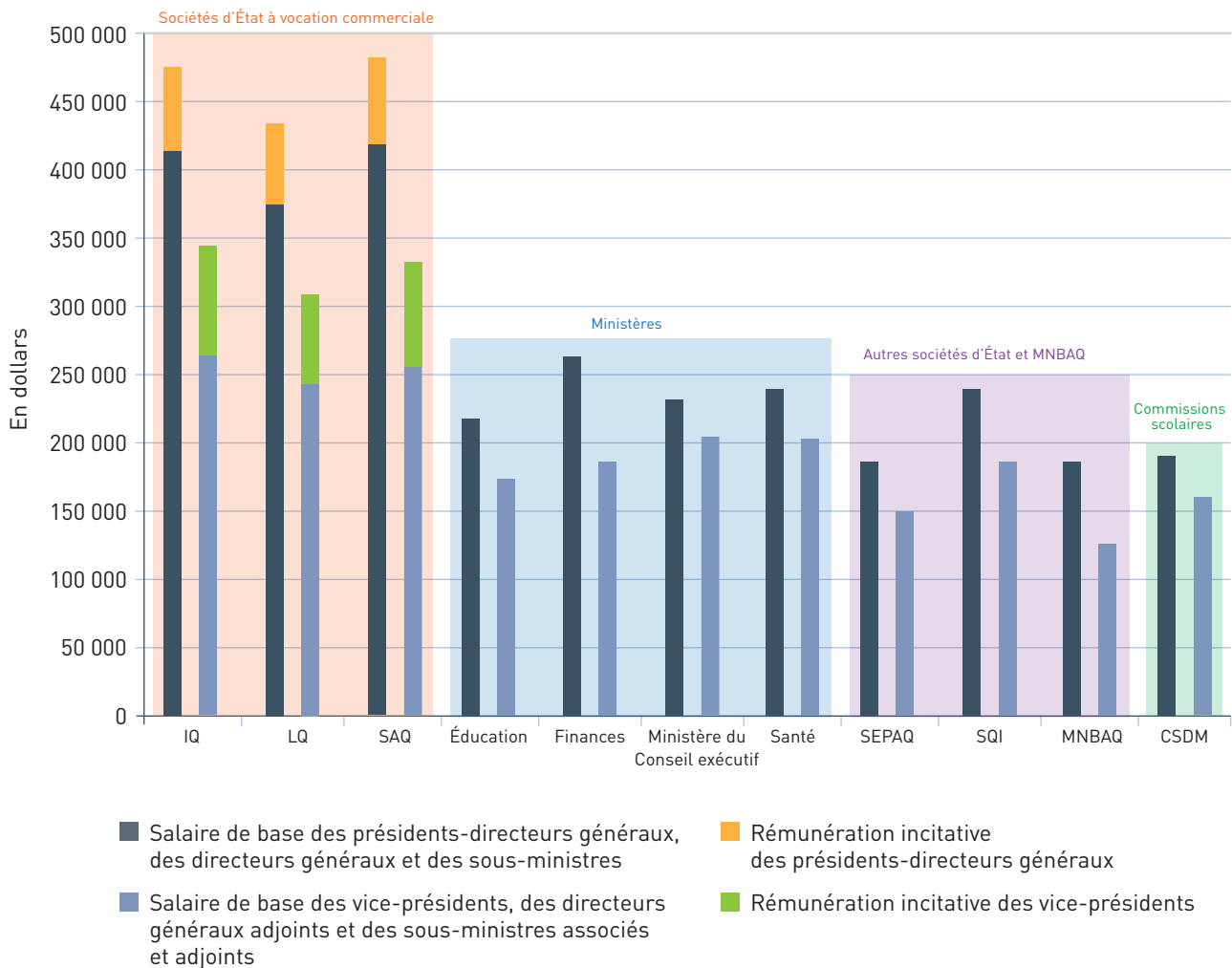
62 Pour établir les échelles salariales de leurs hauts dirigeants, les sociétés d'État à vocation commerciale se basent sur des études de balisage qui permettent de comparer les salaires qu'elles offrent avec les salaires offerts sur le marché. Ces études sont effectuées par des firmes de consultants en rémunération.

63 Les sociétés d'État à vocation commerciale fixent les échelles salariales de leurs hauts dirigeants en se comparant principalement avec des sociétés du secteur privé, souvent cotées en bourse, qui sont loin du contexte gouvernemental québécois.

64 Cette façon de faire mène à des écarts de rémunération importants entre les hauts dirigeants des sociétés d'État à vocation commerciale et ceux des autres entités gouvernementales, écarts qui se sont amplifiés au fil des ans.

65 La figure 1 illustre cette disparité de salaires. Elle présente la rémunération réelle moyenne, soit le salaire de base et la rémunération incitative, des hauts dirigeants ayant été en poste toute l'année dans les entités auditées, ainsi que celle de plusieurs hauts dirigeants de la fonction publique, pour l'année 2017-2018. Pour les commissions scolaires, seuls les salaires offerts par la CSDM y sont présentés, puisque ceux versés par les autres commissions scolaires auditées étaient légèrement inférieurs, et ce, conformément à la réglementation en vigueur.

Figure 1 Rémunération en espèces de hauts dirigeants du secteur public pour l'année 2017-2018



66 On peut voir dans la figure 1 l'écart entre la rémunération de base des hauts dirigeants des sociétés d'État à vocation commerciale et celle de certains hauts dirigeants du secteur public. Cet écart s'accroît lorsqu'on y ajoute la rémunération incitative.

Balisage de la rémunération

67 Les firmes de consultants en rémunération proposent un groupe de comparaison propre à chacune des sociétés d'État en fonction de critères approuvés par celles-ci, par exemple le secteur d'activité, la localisation du siège social ou le contenu technologique. L'annexe 4 présente les groupes de comparaison qui ont été considérés par les sociétés d'État à vocation commerciale auditées.

68 Le consultant en rémunération effectue l'appariement de chaque poste (ou groupe de postes) avec les postes jugés les plus comparables parmi les sociétés du groupe de comparaison, en termes de compétence et d'expérience requises. Le résultat des études de balisage, c'est-à-dire la rémunération médiane offerte sur le marché, est ensuite transmis à la société d'État et il influencera l'établissement de la nouvelle échelle salariale des hauts dirigeants.

69 Certaines caractéristiques des groupes de comparaison utilisés dans les plus récentes études de balisage effectuées pour les vice-présidents des sociétés d'État à vocation commerciale sont présentées ci-dessous.

	Investissement Québec ¹	Loto-Québec	SAQ
Dernier balisage	2017	2017	2018
Groupe de comparaison			
Sociétés d'État québécoises	5 % Caisse de dépôt et placement du Québec	8 % Hydro-Québec et SAQ	2 % Hydro-Québec
Sociétés d'État hors Québec	21 %	29 %	15 %
Sociétés du secteur privé	74 %	63 %	83 %

1. Cette information a été compilée à partir d'une liste partielle fournie par la firme de consultants en rémunération utilisée par Investissement Québec. Cette liste est présentée à l'annexe 4.

70 Comme il a été mentionné précédemment, les études de balisage comparent les sociétés d'État à vocation commerciale majoritairement avec des sociétés du secteur privé. Toutefois, plusieurs sociétés du secteur privé font face à un contexte d'affaires et à des enjeux fort différents de ceux des sociétés d'État. De plus, nonobstant le processus établi pour la sélection des sociétés incluses dans le groupe de comparaison, ce dernier comprend peu d'entités du secteur public québécois. En effet, les seules entités de ce secteur qui font partie des groupes de comparaison sont celles qui sont généralement reconnues pour offrir des salaires plus élevés que ceux offerts par les sociétés d'État à vocation commerciale auditées.

71 Les trois sociétés à vocation commerciale auditées visent à ce que les salaires de leurs hauts dirigeants se rapprochent de la médiane, c'est-à-dire le point milieu ou le 50^e percentile du groupe de comparaison, ce qui est généralement la norme. Le résultat du balisage servira de point de référence pour l'établissement des salaires, puisque les augmentations salariales seront modulées notamment en fonction de l'écart entre les salaires actuels et les résultats du balisage.

72 Les organismes centraux du gouvernement ne fournissent aucun principe directeur devant guider les sociétés d'État dans l'analyse des entités comparables. Ainsi, chaque société fait ses propres balisages, selon sa propre façon de faire et à la fréquence qu'elle détermine. Par exemple, la SAQ a effectué 2 balisages depuis 2014 et Loto-Québec, 2 au cours des 13 dernières années. La fréquence des balisages a une incidence sur les échelles salariales, car celles-ci sont revues lors de chaque étude pour les postes ayant fait l'objet de ces balisages.

Objectif du balisage de la rémunération

73 Avec les études de balisage de la rémunération, les sociétés d'État à vocation commerciale visent à assurer la compétitivité des salaires qu'elles offrent et, ainsi, à recruter des candidats du secteur privé. Cela suppose une forte mobilité entre leurs hauts dirigeants et ceux des sociétés du secteur privé.

74 Dans les faits, nous n'avons noté aucun enjeu observable de rétention des hauts dirigeants dans ces sociétés d'État à vocation commerciale qui justifierait cette approche. Dans les trois sociétés d'État que nous avons auditées pour une période de 3 ans, le départ d'un seul haut dirigeant sur 13 est attribuable à l'acceptation d'un emploi dans une société du secteur privé.

75 En ce qui a trait au recrutement, les pratiques diffèrent d'une société d'État à l'autre. Alors que Loto-Québec a favorisé le recrutement à l'interne dans les dernières années, la SAQ justifie les salaires qu'elle offre par l'importance pour elle de recruter dans le secteur privé. Pour ce qui est d'Investissement Québec, elle veut maintenir des salaires concurrentiels afin d'être en mesure de recruter dans le secteur privé si besoin est. Pour les trois sociétés d'État, les postes ont été pourvus dans des délais raisonnables.

76 Par ailleurs, ces sociétés, à l'exception d'Investissement Québec, ont établi pour les dirigeants qu'elles nomment un plan de relève qui vise notamment à développer les talents de leurs employés afin qu'elles puissent pourvoir ces postes dans leur organisation, ce qui est d'ailleurs requis par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. La direction d'Investissement Québec nous a cependant mentionné qu'un plan de relève de ses dirigeants est présentement en élaboration.

Autres sociétés d'État et MNBAQ

77 Contrairement aux sociétés d'État à vocation commerciale, les autres sociétés d'État se basent sur les conditions salariales de la fonction publique pour fixer le salaire des hauts dirigeants sous l'autorité immédiate du premier dirigeant. Ainsi, la SEPAQ a la responsabilité d'édicter une politique de rémunération pour ses vice-présidents. Malgré la latitude dont elle dispose à cet égard, elle s'est basée sur les échelles salariales de la fonction publique pour élaborer cette politique. En ce qui concerne les hauts dirigeants de la SQI, qui sont tous nommés par décret, leur rémunération est fixée par le gouvernement, et la société d'État n'a donc aucune latitude en cette matière. Finalement, les barèmes de la rémunération, des avantages sociaux et des autres conditions de travail des directeurs du MNBAQ sont identiques à ceux de la fonction publique québécoise, en raison d'une orientation établie par le ministère de la Culture et des Communications en 2002.

Commissions scolaires

78 Conformément à la *Loi sur l'instruction publique*, le MEES encadre les conditions de travail applicables aux hauts dirigeants des commissions scolaires par le *Règlement déterminant certaines conditions de travail des hors cadres des commissions scolaires et du Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal*. Ce règlement fournit un cadre strict en matière de rémunération, en prévoyant notamment toutes les conditions de travail comportant un bénéfice pécuniaire.

79 De façon générale, les commissions scolaires auditées respectent la réglementation prévue en matière de rémunération des hauts dirigeants. Nous n'avons repéré que deux situations dans lesquelles des avantages pécuniaires non prévus à celle-ci avaient été accordés. Ces derniers représentaient moins de 1 % de la rémunération.

80 Dans trois des quatre commissions scolaires auditées, le nombre de jours de vacances accordés à certains hauts dirigeants n'a pas été autorisé par le conseil des commissaires. De plus, pour une des commissions scolaires, des vacances ont été systématiquement accumulées d'une année à l'autre sans autorisation écrite. Par exemple, un haut dirigeant a été rémunéré pendant plus de cinq mois après son départ pour écouler sa banque de congés sans que leur accumulation ait été autorisée.

Autres avantages accordés

81 Il y a des différences significatives entre les entités auditées concernant les autres avantages accordés aux dirigeants, sans qu'il y ait de raison claire et convaincante pour expliquer ces différences. Les avantages concernent notamment les assurances collectives, les avantages liés à l'utilisation d'une automobile et les régimes de retraite. Par exemple, dans les sociétés d'État à vocation commerciale, les assurances collectives sont majoritairement payées par l'employeur (option de base) pour tous les hauts dirigeants, ce qui n'est pas le cas dans les autres entités. Il en va de même pour les avantages liés à l'utilisation d'une automobile, comme il est illustré ci-dessous. Il est à noter que les avantages automobiles sont imposables.

	Allocation mensuelle	Voiture de fonction fournie¹
Commissions scolaires	Aucune	Aucune
Investissement Québec	De 1333 \$ à 1583 \$ ²	Aucune
Loto-Québec	Aucune	Maximum de 850 \$/mois, incluant les taxes
MNBAQ	Aucune	Aucune
SAQ ³	1500 \$	Valeur maximale de 44 000 \$ plus taxes pour une période de 3 ans
SEPAQ	Aucune	Aucune
SQI	610 \$ (PDG seulement ⁴)	Aucune

1. Lorsqu'une voiture de fonction est fournie, tous les coûts liés à son utilisation (ex. : l'essence, les frais d'entretien et de réparation ou les assurances) sont assumés par l'entité.
2. En plus de cette allocation automobile mensuelle, tous les coûts liés à l'utilisation de la voiture de fonction sont remboursés au PDG d'Investissement Québec.
3. Les hauts dirigeants ont le choix entre l'allocation mensuelle et une voiture de fonction fournie.
4. Le PDG de la SQI a droit à cet avantage uniquement s'il est classé à titre d'administrateur d'État I, ce qui n'est pas le cas du PDG en poste depuis le 13 mars 2019.

Régimes de retraite

82 Tous les hauts dirigeants participent aux régimes de retraite de la fonction publique, soit le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) ou le Régime de retraite de l'administration supérieure (RRAS). Toutefois, seul le RRAS, par l'entremise du Régime de prestations supplémentaires de l'administration supérieure (RPSAS), prévoit le versement d'une rente pour la portion du salaire qui excède le maximum permis en vertu des lois fiscales.

Le taux d'accumulation de la rente représente le pourcentage acquis pour chaque année de service et servant à établir les prestations de la plupart des régimes à prestations déterminées.

83 Les hauts dirigeants doivent appartenir à certaines catégories d'emploi bien définies pour participer au RRAS. Ainsi, comme présenté à l'annexe 5, les premiers dirigeants des entités auditées (à l'exception de celui de la CSCDR) participent tous au RRAS. Il en est de même pour les vice-présidents de la SQI, les directeurs généraux adjoints de la CSDM ainsi que deux vice-présidents de Loto-Québec.

84 Les premiers dirigeants des sociétés d'État auditées et du MNBAQ bénéficient d'un **taux d'accumulation de la rente** de 3 %, comme les sous-ministres en titre et plusieurs premiers dirigeants d'organismes de la fonction publique. Les autres qui participent au RRAS bénéficient d'un taux d'accumulation de 2 %.

85 Quant aux autres hauts dirigeants, ils participent au RRPE. Les sociétés d'État à vocation commerciale auditées ont, pour leur part, instauré des régimes de retraite supplémentaires entièrement financés par chacune d'elles. Ces régimes prévoient le versement d'une rente pour la portion du salaire qui excède le maximum permis en vertu des lois fiscales, tout comme le RRAS. De plus, les régimes supplémentaires de deux de ces sociétés financent un taux d'accumulation additionnel de la rente à celui prévu par le RRPE (2 %), soit 1 % pour Investissement Québec et 0,5 % pour Loto-Québec (1 % dans le cas d'un de ses dirigeants).

86 Pour illustrer l'incidence de différents taux d'accumulation de la rente, prenons l'hypothèse d'un vice-président qui travaillerait pendant 10 ans à un salaire de base annuel de 250 000 dollars dans chacune des sociétés d'État à vocation commerciale auditées. Comme illustré ci-dessous, un vice-président d'Investissement Québec aurait une rente de retraite 50 % plus élevée que celle d'un vice-président de la SAQ.

	Salaire annuel	Taux d'accumulation de la rente	Rente annuelle après 10 ans de participation
Investissement Québec	250 000 \$	3 %	75 000 \$
Loto-Québec	250 000 \$	2,5 %	62 500 \$
SAQ	250 000 \$	2 %	50 000 \$

87 Ainsi, parmi les sociétés d'État à vocation commerciale auditées, Investissement Québec offre le régime de retraite le plus avantageux à tous ses hauts dirigeants, en leur accordant des conditions similaires à celles du RRAS réservées généralement au premier dirigeant.

Évaluation du rendement et augmentation salariale

88 L'évaluation du rendement vise à apprécier la performance des hauts dirigeants à partir d'attentes signifiées. Il s'agit d'un volet important du devoir de surveillance des instances de gouvernance, qui doivent superviser l'équipe de direction afin de s'assurer qu'elle est compétente et efficace, et qu'elle respecte les priorités organisationnelles. L'évaluation du rendement se trouve notamment au centre de la gestion de la performance des entités et, dans le cas des sociétés d'État, du processus d'augmentation salariale.

89 Une augmentation salariale est généralement composée de deux parties : l'ajustement de l'échelle salariale (ex. : l'indexation) et la progression dans l'échelle salariale.

90 Dans la majorité des entités auditées, les augmentations salariales ne sont pas accordées en fonction du rendement des hauts dirigeants. Dans plusieurs d'entre elles, aucune évaluation du rendement n'est produite.

MNBAQ et commissions scolaires

91 Pour les directeurs du MNBAQ ainsi que pour les hauts dirigeants des commissions scolaires, les progressions salariales sont accordées automatiquement, sans qu'une évaluation du rendement soit effectuée préalablement. Pour certains hauts dirigeants de la CSCDR et de la CSDM, et pour les directeurs du MNBAQ, aucune évaluation de rendement écrite n'a été produite, ni avant ni après l'octroi des progressions salariales.

92 Toutes les commissions scolaires ont délégué l'évaluation des directeurs généraux adjoints au directeur général et, pour trois d'entre elles (CSDM, CSCDR et CSDPS), le conseil des commissaires n'a fait aucun suivi.

Sociétés d'État

93 À Loto-Québec, bien que l'on dise tenir compte du rendement, tous les hauts dirigeants qui sont restés à l'emploi ont été reconnus pour leur performance « supérieure » sans évaluation écrite de leur rendement. L'évaluation des hauts dirigeants serait discutée au comité des ressources humaines avec le PDG, mais aucune documentation n'appuie cet exercice. Ainsi, le seul facteur consigné qui a justifié une augmentation de salaire a été l'écart des salaires qui étaient offerts par rapport aux salaires du marché indiqués dans une étude de balisage, et ce, pour des augmentations salariales de 2,5 à 10 % au 1^{er} avril 2018.

94 À la SEPAQ, les évaluations du rendement des vice-présidents sont faites par le PDG, mais ne sont pas présentées au conseil d'administration. Quant à la SQI, la progression salariale de ses hauts dirigeants est déterminée par le ministère du Conseil exécutif à la suite de l'évaluation du rendement qu'elle soumet.

95 Par ailleurs, Investissement Québec et la SAQ ont tenu compte de l'évaluation du rendement de leurs hauts dirigeants pour accorder des augmentations de salaire. Les évaluations du rendement des vice-présidents ont été revues par le comité des ressources humaines, puis présentées aux membres du conseil d'administration. Il s'agit d'une pratique qui devrait s'étendre aux autres entités, car elle permet de surveiller les résultats du niveau d'engagement des dirigeants, au-delà de l'atteinte des résultats globaux.

Rémunération incitative

La rémunération incitative n'est pas garantie d'une période à l'autre et dépend généralement d'une mesure de performance individuelle, collective ou organisationnelle.

96 Depuis l'année financière 2016-2017, seules quatre sociétés d'État à vocation commerciale sont autorisées à maintenir un programme de **rémunération incitative**, dont Investissement Québec, Loto-Québec et la SAQ. Les programmes de chacune de ces sociétés ont été approuvés en 2008 par le gouvernement. Ils s'apparentent à ceux du secteur privé et du secteur public fédéral pour les entités à vocation commerciale, puisqu'ils récompensent l'atteinte de cibles spécifiques.

97 La rémunération incitative correspond à un pourcentage du salaire de base qui présente un niveau attendu appelé « cible », mais qui peut également varier entre zéro et le maximum prévu. Le tableau 2 montre le pourcentage cible et le pourcentage maximal pour chacune des sociétés d'État à vocation commerciale. Ces derniers sont les mêmes pour tous les vice-présidents, sans égard à leur degré d'influence sur les résultats de la société d'État.

Tableau 2 Pourcentages utilisés pour le calcul de la rémunération incitative des hauts dirigeants des sociétés d'État à vocation commerciale en 2017-2018

	Investissement Québec	Loto-Québec	SAQ
PDG			
Pourcentage cible et maximal	15	15	15
Vice-présidents			
Pourcentage cible	25	20	25
Pourcentage maximal	37,5	30	30

98 Comme le montre le tableau 2, le pourcentage maximal de la rémunération incitative des PDG est inférieur à celui des vice-présidents. En effet, pour les PDG, la rémunération incitative ne peut excéder 15% de leur salaire de base en vertu de leur décret de nomination, par lequel le ministère du Conseil exécutif détermine leurs principales conditions de rémunération.

99 Pour illustrer l'incidence de l'atteinte des cibles fixées, le tableau 3 présente la fourchette de la rémunération des hauts dirigeants des sociétés auditées au 31 mars 2018 selon trois scénarios et en fonction des politiques en vigueur. Ainsi, on peut observer que si les salaires de base moyens des vice-présidents des sociétés d'État s'écartent de ceux des sous-ministres et sous-ministres associés et adjoints, ils s'en écartent davantage dès que les cibles de la rémunération incitative sont atteintes.

Tableau 3 Fourchette de la rémunération annuelle possible des hauts dirigeants au 31 mars 2018 (en dollars)

	Salaire de base	Salaire avec rémunération incitative cible	Salaire avec rémunération incitative maximale
Investissement Québec			
PDG	415 236	477 521	477 521
Vice-présidents	264 567 ¹	330 709	363 780
Loto-Québec			
PDG	376 930	433 470	433 470
Vice-présidents	243 218 ¹	291 862	316 183
SAQ			
PDG	419 704	482 660	482 660
Vice-présidents	263 635 ¹	329 544	342 726
Ministères			
Sous-ministres	215 224 ¹	215 224	215 224
Sous-ministres associés et adjoints	177 547 ¹	177 547	177 547

1. Il s'agit de la moyenne du salaire de base selon les données réelles de 2017-2018.

100 Les modalités d'application des programmes de rémunération incitative font en sorte que les hauts dirigeants atteignent ou dépassent souvent la cible établie, et ce, généralement avec peu d'égard quant à leur performance individuelle. En fait, à moins d'une situation particulière, la rémunération incitative fait partie intégrante de la rémunération attendue des hauts dirigeants.

101 Comme illustré à la page suivante, lorsqu'une rémunération incitative a été versée, elle a été égale ou supérieure à la cible pour une majorité de hauts dirigeants, et ce, pendant plusieurs années.

102 Notons qu'à la SAQ, si l'objectif du résultat net, qui correspond au dividende attendu par le gouvernement, est atteint entre 94 % et 100 %, la rémunération incitative sera tout de même versée, mais à un niveau moindre. Toutefois, à Loto-Québec, l'atteinte de 100 % du résultat net visé est requise pour donner lieu à tout versement de la rémunération incitative. Nous présentons ci-après un portrait de la rémunération incitative versée de 2013-2014 à 2017-2018 dans les sociétés d'État à vocation commerciale auditées.

	2013-2014 ¹		2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018	
	%	Hauts dirigeants	%	Hauts dirigeants	%	Hauts dirigeants	%	Hauts dirigeants	%	Hauts dirigeants
Investissement Québec	17 18 22	1 sur 6 1 sur 6 4 sur 6	28 ² 29	2 sur 6 4 sur 6	22 ² 27 28	1 sur 7 2 sur 7 4 sur 7	20 ² 25 27	1 sur 5 1 sur 5 3 sur 5	28 29 31 36	3 sur 7 1 sur 7 2 sur 7 1 sur 7
Montant total		298 873\$		429 177\$		473 273\$		324 921\$		520 340\$
Loto-Québec	-	-	-	-	25 26	1 sur 10 9 sur 10	25 28	10 sur 11 1 sur 11	26 27 28	2 sur 9 6 sur 9 1 sur 9
Montant total		-		-		589 194\$		575 870\$		582 705\$
SAQ	3	10 sur 10	25 ³ 15	7 sur 8 1 sur 8	25	10 sur 10	30	9 sur 9	30	5 sur 5
Montant total		71 770\$		419 738\$		506 874\$		596 152\$		343 515\$

- En 2013-2014, la rémunération incitative des vice-présidents a été réduite conformément à la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*. Plus précisément, pour Investissement Québec, le pourcentage cible est alors passé de 25 % à 20 %, sauf pour un des vice-présidents, dont la cible est passée de 20 % à 15 %.
- Pour les exercices 2014-2015 à 2016-2017, le pourcentage cible d'un des vice-présidents d'Investissement Québec était de 20 %.
- En 2014-2015, le pourcentage de la rémunération incitative des vice-présidents de la SAQ était de 24,5 %.

Pourcentage cible dépassé

Pourcentage maximal atteint

Le déclencheur est le seuil qui, lorsqu'il est atteint, active le programme de rémunération incitative. Pour la SAQ et Loto-Québec, il s'agit de l'objectif de résultat net, lequel sera versé au gouvernement sous forme de dividende (après déduction de certaines contributions versées au gouvernement dans le cas de Loto-Québec). Pour Investissement Québec, il s'agit de l'atteinte des facteurs corporatifs comprenant, entre autres, les pertes sur prêts et la satisfaction de la clientèle.

103 Un programme de rémunération incitative joue vraiment son rôle si les employés peuvent percevoir un lien direct entre le rendement au travail et les rétributions offertes. Dans les trois sociétés d'État à vocation commerciale, lorsque les cibles établies sont dépassées, la rémunération incitative est haussée jusqu'à un pourcentage du salaire maximum prévu par la politique en vigueur. Comme il est démontré ci-dessus, les cibles sont fréquemment dépassées pour une majorité de hauts dirigeants.

104 De plus, à moins d'une performance insatisfaisante, les hauts dirigeants obtiennent d'emblée la rémunération incitative lorsque le **déclencheur** est atteint, comme nous l'expliquons ci-dessous.

105 À Loto-Québec, le programme de rémunération incitative a été conçu pour récompenser l'atteinte des objectifs d'équipe, autant ceux de la filiale d'appartenance du dirigeant que ceux des autres filiales, et ne comporte pas de composante spécifique à l'atteinte d'objectifs individuels.

106 Quant à la SAQ, le calcul comporte une composante individuelle, qui est notamment basée sur l'atteinte des objectifs du plan stratégique. Pour la période audité, tous les dirigeants ont obtenu le maximum possible en ce qui concerne cette composante de la rémunération incitative.

107 Jusqu'à tout récemment, la rémunération incitative d'Investissement Québec se calculait en fonction de la performance globale de la société (70 %) et de l'atteinte d'objectifs individuels (30 %). À la suite de la publication de notre rapport de juin 2016, Investissement Québec a modifié sa façon de faire afin de prendre davantage en compte la performance individuelle.

108 Par ailleurs, le but de la rémunération incitative est d'inciter les hauts dirigeants à atteindre les objectifs de la société. Il est donc surprenant que cette rémunération s'ajoute *de facto* au salaire utilisé pour calculer une indemnité de départ et couvre une période où le dirigeant ne travaille plus pour la société. Nous avons décelé cette pratique dans un cas à Investissement Québec et pour toutes les indemnités de départ à la SAQ. Dans tous les cas, le pourcentage cible a été accordé à des dirigeants ayant quitté la société en cours d'exercice, sans égard aux résultats de la société.

Indemnités de départ

109 Outre les enjeux en matière de transparence que nous avons relevés précédemment, les indemnités de départ sont un sujet sensible en raison du contexte potentiellement litigieux qui entoure parfois les départs de hauts dirigeants. Néanmoins, nous nous attendions à ce que ces indemnités soient accordées selon des modalités préalablement établies lors du recrutement et que les montants versés témoignent d'un souci de saine gestion des fonds publics et de transparence.

110 Des indemnités de départ ont été négociées à la pièce, et ce, que des modalités aient été prévues ou non dans le contrat de travail. Des indemnités versées excèdent de manière importante et sans justification suffisante celles qui auraient été déterminées en vertu des balises gouvernementales, par exemple pour les PDG, ou encore celles prévues au contrat de travail ou à la réglementation en vigueur.

111 Qui plus est, certaines de ces importantes indemnités n'ont pas fait l'objet d'une reddition de comptes adéquate, comme nous l'avons montré précédemment. Dans quelques cas, la signature d'une entente de confidentialité entre les parties a été invoquée.

Encadrement des indemnités de départ

112 Les indemnités de départ sont encadrées par le gouvernement pour deux catégories de hauts dirigeants visées par notre audit, soit :

- ceux qui sont nommés par le gouvernement (les PDG, les vice-présidents de la SQI et le DG du MNBAQ) ; et
- les DG et les DGA des commissions scolaires.

113 Les règles qui leur sont applicables sont présentées ci-dessous.

Circonstance	Hauts dirigeants nommés par le gouvernement	Commissions scolaires
Non-renouvellement du mandat à son terme	Un mois de traitement par année de service Maximum de 12 mois	Un mois de salaire par année de service à la commission scolaire ¹ Maximum de 12 mois
Résiliation du mandat	Le maximum entre : <ul style="list-style-type: none"> ▪ un mois de traitement par année de service, pour un maximum de 12 mois ▪ le quart de la période restant au contrat, pour un maximum de 9 mois 	Un mois de salaire par année de service à la commission scolaire ¹ Maximum de 12 mois
Démission	Aucune indemnité	Un mois de salaire par année de service à la commission scolaire ¹ Maximum de 6 mois

1. De plus, la personne doit avoir effectué 2 ans de service continu comme haut dirigeant et ne doit pas être admissible à une pension correspondant à 70 % de son traitement admissible moyen.

114 En ce qui concerne les hauts dirigeants qui ne sont pas nommés par le gouvernement, c'est-à-dire ceux qui sont sous l'autorité immédiate du PDG (excepté les vice-présidents de la SQI), les organismes centraux n'ont fourni aucune ligne directrice aux sociétés d'État.

115 En l'absence de directive gouvernementale, les entités concernées ont le devoir d'énoncer clairement les règles à suivre en cas de départ, dans leurs politiques internes ou dans les contrats de travail. Investissement Québec et Loto-Québec ont encadré les indemnités payables en cas de départ d'un haut dirigeant. Dans ces deux sociétés, un mois de salaire par année de service est prévu pour un maximum de 12 mois, ce qui est cohérent avec les balises gouvernementales.

116 Quant à la SAQ et à la SEPAQ, elles n'ont prévu aucune politique formelle pour encadrer le départ de leurs vice-présidents. Dans une situation à la SAQ, une indemnité accordée correspond à 15 mois de salaire pour un dirigeant ayant été en poste durant moins de 2 ans. Dans cette situation, le conseil d'administration a confié, par le biais d'une délégation de pouvoir, la négociation de l'entente de fin d'emploi au PDG ainsi qu'à un conseiller juridique externe, sans être informé du montant final payé. Dans le cas de la SEPAQ, l'indemnité accordée correspond à 5 mois de salaire pour une période d'emploi de 15 mois au sein de l'entité.

Pratiques en matière de gestion des départs des hauts dirigeants

117 Du côté des sociétés où des modalités de départ étaient prévues, des indemnités de départ supérieures à ces modalités ont été accordées par Investissement Québec, la CSDM et le MNBAQ. Ainsi, Investissement Québec a accordé, sur approbation de son conseil d'administration, une indemnité correspondant à 18 mois de salaire lors du départ d'un vice-président, bien que sa politique prévoit une indemnité maximale de 12 mois.

118 Notre audit a également permis de relever d'autres pratiques de gestion discutables concernant les départs de hauts dirigeants telles que :

- le versement de la rémunération incitative cible pour une période correspondant au nombre de mois d'indemnité de départ accordés, au cours desquels le dirigeant ne travaillait plus pour la société comme il est expliqué au paragraphe 108 ;
- le versement à titre d'indemnité de départ de la valeur de plusieurs avantages sociaux pour une période où le dirigeant ne travaillait plus pour la société (allocation automobile, assurances collectives, cotisation de l'employeur au régime de retraite, achat de boissons alcooliques).

Recommandations

119 La recommandation suivante s'adresse à Investissement Québec, à la Société des alcools du Québec et à la Société des loteries du Québec.

- 5 Déterminer des paramètres qui prennent davantage en considération le contexte de la fonction publique québécoise dans lequel elles évoluent pour établir les échelles salariales de leurs hauts dirigeants.**

120 La recommandation suivante s'adresse à la Société des loteries du Québec, au Musée national des beaux-arts du Québec et aux commissions scolaires auditées.

- 6 Procéder à une évaluation de rendement écrite de l'ensemble de leurs hauts dirigeants et veiller à ce que les augmentations salariales accordées en tiennent compte.**

121 La recommandation suivante s'adresse à Investissement Québec, à la Société des alcools du Québec et à la Société des loteries du Québec.

- 7 Revoir leur programme de rémunération incitative et ses modalités d'application en collaboration avec les organismes centraux du gouvernement afin de s'assurer qu'ils soient appropriés pour le secteur public, particulièrement :**
 - en visant une meilleure corrélation entre le rendement individuel des hauts dirigeants et le pourcentage de leur rémunération incitative ;
 - en faisant en sorte que l'atteinte de la rémunération incitative cible nécessite un rendement supérieur à celui attendu.

122 La recommandation suivante s'adresse à la Société des alcools du Québec et à la Société des établissements de plein air du Québec.

- 8 Établir des balises claires et cohérentes avec les balises gouvernementales en ce qui concerne les indemnités de départ offertes à leurs vice-présidents.**

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 à l'exception d'Investissement Québec et de la Société des alcools du Québec. Investissement Québec n'a adhéré à aucune recommandation et la Société des alcools du Québec a adhéré à une recommandation sur quatre. Le lecteur trouvera notre réaction à ce sujet à la suite des commentaires respectifs de ces deux entités.

Commentaires du ministère des Finances

«Le ministère des Finances est d'accord à transmettre des directives aux organismes visés par l'article 39 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.»

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

«Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) donnera suite à la recommandation du Vérificateur général. Il désire toutefois apporter des précisions.

«Le SCT partage l'importance de fournir des lignes directrices afin de guider les organismes hors fonction publique dans l'application des décisions du CT à l'égard de la rémunération de leurs hauts dirigeants. Il a d'ailleurs déjà entrepris certaines initiatives de vigie dans les dernières années, dans le but notamment d'obtenir de meilleures assises en matière de contrôle de la rémunération des hauts dirigeants.

«D'abord, il a demandé aux organismes hors fonction publique, en mars 2015, de lui transmettre les normes et barèmes de rémunération de leur personnel non syndiqué ainsi que toutes modifications ultérieures à celles-ci. Cette cueillette d'informations a fait l'objet d'une analyse détaillée qui s'est soldée par une décision du Conseil du trésor en janvier 2017. Cette décision a non seulement édicté des balises au regard de l'évolution annuelle de la rémunération du personnel non syndiqué, mais a imposé aux organismes hors fonction publique l'obligation d'obtenir son approbation préalable avant toute bonification des autres formes de rémunération ayant des incidences financières. En vue de cerner les impacts de cette décision après une période de temps raisonnable, le SCT entend réaliser une nouvelle cueillette d'informations en 2019 en portant une attention particulière aux hauts dirigeants.

« Par ailleurs, le CT peut faire varier le contrôle d'un organisme à l'autre ou n'imposer aucune condition tel que le prévoit l'article 37 de la *Loi sur l'administration publique* :

“[...] Il peut prévoir notamment que toutes les conditions de travail ou que seules certaines conditions de travail déterminées par un organisme seront soumises à son approbation. Le Conseil peut faire varier les conditions d'un organisme à un autre ou, s'il y a lieu, n'en imposer aucune”.

« De plus, le SCT tient à réitérer qu'en vertu des lois constitutives des organismes hors fonction publique, le contrôle que peut exercer le CT n'est pas uniforme. Ainsi, le CT peut exercer un contrôle uniquement sur la rémunération, alors que dans d'autres cas, il est élargi aux avantages sociaux, voire aux conditions de travail. Conséquemment, l'application intégrale de la recommandation pourrait nécessiter des modifications législatives afin que ce contrôle puisse s'exercer uniformément sur l'ensemble des composantes de la rémunération globale.

« Enfin, ce contrôle n'est pas applicable aux hauts dirigeants de certains organismes hors fonction publique considérant que la responsabilité relève légalement du Conseil exécutif. De ce fait, la mise en œuvre de cette recommandation devra effectivement s'exercer en collaboration avec les autres organismes centraux, et ce, dans un souci de cohérence et d'équité. »

Commentaires de la Société des loteries du Québec

« **Recommandation 3.** Loto-Québec n'avait pas l'intention de manquer de transparence en divulguant l'information conformément aux termes de l'article 3 de la *Loi sur la gouvernance*, mais est d'accord à adhérer à la recommandation du Vérificateur général.

« **Recommandation 5.** La Société en établissant le balisage et la rémunération des hauts dirigeants a agi à l'intérieur des balises de l'encadrement législatif. Loto-Québec est d'accord à l'avenir d'élargir son bassin « public québécois ».

« Loto-Québec est une entreprise à vocation commerciale qui gère un environnement complexe : concurrence dans l'offre de jeux, 17 unités syndicales, 6 000 employés, des réseaux de ventes dans 10 000 entreprises privées, 6 établissements de jeux, 2 hôtels et s'adresse au budget discrétionnaire de sa clientèle.

« Elle doit donc être en mesure d'offrir des conditions de travail permettant de retenir ses hauts dirigeants sollicités par d'autres entreprises, d'attirer, lorsque nécessaire, des candidats de l'externe et de démontrer à la relève identifiée qu'il y a un avenir intéressant à Loto-Québec.

« Le groupe de comparaison retenu pour le balisage doit notamment avoir une force marquée en matière de marketing, de services à la clientèle, un contenu technologique, une présence importante au Québec avec une envergure comparable à celle de Loto-Québec.

« Par ailleurs, dans le balisage la Société n'inclut pas tous les éléments de la rémunération des entreprises privées (tel régime d'intéressement à long terme) et ajuste les données pour tenir compte de son contexte (société à capital fermé, un actionnaire unique, certaines unités opérationnelles avec moins de main-d'œuvre).

« Notons que le *compa-ratio* moyen pour les hauts dirigeants, à l'exception de deux¹, est inférieur à la médiane ajustée, et ce, malgré une moyenne de 9 ans dans leur poste.

« **Recommandation 7.** La Société applique le programme de rémunération incitative tel qu'approuvé par le gouvernement. Il comporte 3 volets : financier, employés et client. La Société est d'accord, dans l'application des volets, de tenir compte dans son programme du facteur « individuel » de la façon suggérée par le Vérificateur général.

« Les objectifs du programme sont établis en lien avec la réalisation de ceux de la Société et des plans d'action des hauts dirigeants notamment de mettre le client au cœur de toutes les décisions, de favoriser la convergence entre tous les secteurs de la Société, et ce, afin d'assurer la cohérence et l'efficacité de ses actions.

« Les paramètres du programme respectent les principes reconnus à cet égard², soit que les objectifs d'une société sont bien fixés quand, sur une période de temps, les résultats du programme sont distribués autour de la cible (objectifs ciblés atteints). Les résultats du programme de la Société à ce jour démontrent que l'application de l'ensemble de ses volets fait en sorte que la cible n'est pas facilement atteignable et démontrent donc un rendement supérieur.

« En effet, depuis la mise en place du programme, il y a 10 ans, la rémunération incitative moyenne des hauts dirigeants est de 14,9% et, sur la période de référence utilisée par le Vérificateur général, elle est de 14,5%; dans les deux cas en dessous de la cible de 20%.

« Par ailleurs, la Société est ouverte à revoir, en collaboration avec les organismes centraux du gouvernement, si sa méthode ne peut pas être bonifiée. »

1. Leur augmentation a été limitée à une augmentation de 2,5% au budget de révision salariale.
2. World Work, Variable Pay: Incentives Recognition and Bonuses, C12, 5.9
Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation, Focus on Annual Incentives: Metrics, Goals, and More, <https://corpgov.law.harvard.edu/201703/06/focus-on-annual-incentives-metrics-goals-and-more>

Commentaires d'Investissement Québec

« Il est important de rappeler qu'Investissement Québec (IQ) est une société d'État à vocation commerciale, mais qui opère en situation de non-monopole, ce qui la distingue particulièrement des autres sociétés d'État auditées dans ce rapport. L'environnement hautement compétitif et le caractère unique d'IQ l'obligent à se rapprocher des pratiques de rémunération du secteur privé et des investissements institutionnels, tout en délimitant des balises pour considérer également le contexte gouvernemental. Cette approche est primordiale afin d'attirer et retenir les talents nécessaires pour réaliser sa mission, conformément au mandat que lui confie le gouvernement.

« **Recommandation 3, paragraphe 58.** Le rapport annuel étant conforme, IQ poursuivra ses travaux de reddition de comptes de façon transparente, en présentant l'ensemble des composantes de la rémunération des membres du comité de direction à l'étude des crédits.

« **Recommandation 5, paragraphe 119.** La rémunération des hauts dirigeants d'IQ est établie d'après des pratiques rigoureuses et encadrées, selon les méthodes reconnues en matière de rémunération globale. Ces méthodes guident également l'établissement du marché de référence pertinent pour IQ. Considérant ceci, l'échantillon d'organismes utilisé pour les fins du balisage a été déterminé conjointement par les experts externes et internes, en plus d'avoir été approuvé par le conseil d'administration d'IQ. Cet échantillon est composé d'organisations du marché financier de l'Est du Canada, excluant les grandes banques, considérant notamment le contexte de la fonction publique québécoise. Les organisations pertinentes s'y retrouvant sont des sociétés cotées en bourse, des sociétés institutionnelles, des organisations gouvernementales, des coopératives et des compagnies à fonds social. La médiane du groupe de comparaison est utilisée afin de délimiter la structure salariale des hauts dirigeants, ce qui représente une pratique répandue afin de maintenir des salaires concurrentiels dans le marché visé. La recommandation de considérer davantage la fonction publique dans l'échantillon de balisage va à l'encontre des principes de définition de marché de référence pertinent. De plus, l'approche suggérée entraînerait des conséquences importantes sur la capacité d'attraction et de rétention des talents nécessaires à la société. En lien avec la période audité, IQ a nommé onze hauts dirigeants, dont huit recrutés à l'externe et tous provenant du secteur privé ainsi que trois promus à l'interne. À titre indicatif, l'étude de balisage effectuée par les experts externes mandatés en 2017 a identifié la nécessité de mettre en place un programme de rémunération incitative à long terme afin d'assurer la compétitivité de la rémunération globale des hauts dirigeants. Une première phase a été complétée avec la mise en place de la structure salariale en avril 2018 et le conseil d'administration poursuit ses travaux dans l'établissement d'un programme de rémunération incitative à long terme. Appuyé par ces observations d'experts en rémunération et par son conseil d'administration, IQ considère ses pratiques pertinentes et adaptées à son environnement de marché et à son bassin de main-d'œuvre visé.

« **Recommandation 7, paragraphe 121.** IQ fait partie des quatre sociétés d'État à vocation commerciale qui sont autorisées à maintenir un programme de rémunération incitative. Ainsi, les organismes centraux ont déjà reconnu la mise en place d'un tel programme à IQ. La responsabilité d'approuver les modalités d'un tel programme revient au conseil d'administration. La société continuera sa collaboration avec les organismes centraux du gouvernement en partageant les détails de son programme.

« À ce stade-ci, il est important de préciser que le programme de rémunération incitative en place à IQ diffère par définition des bonis à la performance qui existent dans la fonction publique québécoise. Ce type de bonis à la performance n'est pas approprié pour une société d'État à vocation commerciale, où ses comparables tels que décrits dans la réponse à la recommandation 5, s'apparentent davantage au marché financier, justifiant ainsi pleinement le programme de rémunération incitative en vigueur à IQ.

« IQ est d'avis que le rendement individuel est suffisamment corrélé dans sa formule de rémunération incitative utilisée. La performance a un effet multiplicateur et est à lui seul le facteur de différenciation de paiement pour les hauts dirigeants. En fonction de la cote de performance établie selon un processus formel et rigoureux, un multiplicateur individuel est attribué et affecte directement le montant de paiement (à la hausse ou à la baisse). Tel que le démontre la formule ci-dessous, les facteurs financiers d'IQ limitant le montant du paiement à la cible, seul le facteur individuel relié à la performance permet de dépasser celle-ci.

Formule de rémunération incitative à IQ:

$$\text{Salaire annuel} \times \text{Boni cible} \times \begin{matrix} \text{Facteur} \\ \text{corporatif} \\ (0 \text{ à } 1) \end{matrix} \times \begin{matrix} \text{Facteur} \\ \text{sectoriel} \\ (0,9 \text{ à } 1) \end{matrix} \times \begin{matrix} \text{Facteur} \\ \text{individuel} \\ (0 \text{ à } 1,5) \end{matrix}$$

« Il est donc évident qu'il y a un haut niveau de corrélation entre le rendement individuel des hauts dirigeants et le pourcentage de leur rémunération incitative.

« IQ ne peut accepter **que l'atteinte de la rémunération incitative cible nécessite un rendement supérieur à celui attendu.** Cet élément de recommandation va à l'encontre des principes d'application d'un plan de rémunération incitative tel que retrouvé dans le marché. Le programme en application à IQ diffère par définition des bonis à la performance qui existent dans la fonction publique québécoise, où ces bonis sont attribués seulement à ceux qui démontrent un rendement supérieur.

«La rémunération incitative fait partie intégrante de la rémunération des hauts dirigeants (cibles clairement identifiées comme composante dans les balisages de marché) et de leur contrat de travail. Les principes de base reconnus d'un tel programme sont les suivants :

- **Cible payée** lorsque les composantes de la formule de paiement ont atteint la cible.
- **Paiement au-delà de la cible** lorsque les composantes de la formule de paiement dépassent la cible.
- **Non-paiement** : lorsque le seuil déclencheur pour les composantes financières n'est pas atteint ou si la performance de l'employé ne répond pas aux attentes – non performant.

«En conclusion, le régime de rémunération incitative d'IQ respecte les pratiques de marché afin de maintenir une rémunération globale concurrentielle pour les hauts dirigeants.»

Commentaires de la Société des alcools du Québec

«Relativement à la transparence attendue de la SAQ dans son rapport annuel de gestion et lors de l'étude des crédits, la SAQ souhaite faire valoir qu'elle a toujours été transparente dans la divulgation des informations relativement à la rémunération de ses hauts dirigeants et s'est d'ailleurs toujours conformée aux exigences requises. La SAQ s'engage à continuer de respecter les directives que lui indiquera le gouvernement à cet égard.

«Relativement aux paramètres à prendre en considération pour établir les échelles salariales de ses hauts dirigeants, la SAQ souhaite faire valoir les éléments suivants.

«Le mandat de la SAQ est de faire le commerce des boissons alcooliques. À titre d'entreprise d'État à vocation commerciale, ses défis sont davantage comparables à ceux du commerce de détail qu'à la fonction publique. Pour accomplir son mandat, la SAQ compte sur plus de 7 000 employés, un réseau de plus de 400 succursales et deux centres de distribution. Elle versera au gouvernement du Québec un dividende de plus de 1,1 milliard de dollars pour une 7^e année consécutive. Au cours des dix dernières années, la SAQ aura versé plus de 15,8 milliards de dollars en dividendes, taxes et droits au trésor québécois, ce qui témoigne de la rigueur de sa gestion.

La SAQ considère que ses pratiques de rémunération doivent se rapprocher de ce qui est offert dans le secteur privé. Offrir une rémunération globale compétitive est essentiel pour lui permettre d'attirer et de retenir des hauts dirigeants dont l'expertise lui permettra de rencontrer les attentes de son actionnaire. Tous les vice-présidents actuels de la SAQ proviennent du secteur privé puisque les postes qu'ils occupent nécessitent des compétences propres au commerce de détail ou de la distribution.

« Les pratiques de la SAQ en matière de rémunération globale sont appuyées par des études de marché rigoureuses et des recommandations d'experts. Elles ont d'ailleurs été reconnues par le Vérificateur général en 2006 qui, à la suite d'une étude qu'il avait commandée, confirmait que l'approche préconisée par la SAQ pour la rémunération de ses dirigeants était appropriée.

« La SAQ est également soucieuse de conserver une équité relative avec le secteur public et parapublic en positionnant la rémunération de ses hauts dirigeants sous la médiane du secteur privé et à un niveau comparable aux autres sociétés d'État à vocation commerciale.

« Relativement à son programme de rémunération variable et à ses modalités d'application, de l'avis des experts externes auxquels elle a fait appel pour valider la justesse de son programme, cette recommandation va à l'encontre des meilleures pratiques du marché de référence.

« Tel qu'énoncé précédemment, la SAQ considère que son programme de rémunération variable doit être comparable au secteur privé et non au secteur public, compte tenu de ses activités commerciales et de sa réalité opérationnelle, tout en lui permettant d'attirer et de retenir des candidats compétents.

« À cet égard, les experts externes en rémunération mandatés par la SAQ confirment que :

- les indicateurs du programme de rémunération variable sont alignés avec ceux du marché ;
- la pondération, qui est davantage liée au rendement de la société qu'à l'atteinte d'objectifs individuels, est conforme aux pratiques du marché puisque les hauts dirigeants ont un impact direct et sont ultimement responsables du rendement de la société ;
- le pourcentage de rémunération variable des hauts dirigeants demeure inférieur aux pratiques du marché de référence.

« Par ailleurs, le Vérificateur général avait reconnu en 2006 que les principes exprimés dans ce programme étaient conformes aux meilleures pratiques qu'il avait recensées, lequel a été soumis et approuvé par le Conseil du trésor en 2008. Depuis ce temps, la SAQ n'a reçu aucune indication que l'approche gouvernementale avait été modifiée.

« Relativement aux indemnités de départ, la SAQ souhaite faire valoir les éléments suivants.

« Depuis 2014, les contrats qui lient les vice-présidents à la Société sont à durée indéterminée. Les indemnités de départ qui ont été accordées pour des cessations d'emploi sont conformes aux pratiques habituelles en matière de droit du travail. Elles respectent la jurisprudence et reflètent les circonstances propres à chaque situation.

« De façon à préserver la capacité de la SAQ d'attirer des candidats ayant les compétences voulues, il est essentiel qu'elle puisse conserver la possibilité d'accorder des indemnités de départ qui respectent les critères mentionnés ci-haut et qui soient compatibles avec son marché de référence. À cet égard, les balises dont il est fait mention dans le présent rapport priveraient la SAQ de la flexibilité qui lui est nécessaire dans l'atteinte de ses objectifs commerciaux au bénéfice de son actionnaire et de la population québécoise. De plus, les hauts dirigeants de la SAQ ne sont pas assujettis à la *Loi sur la fonction publique* et ne bénéficient d'aucune sécurité d'emploi.

« Finalement, la SAQ est d'accord pour établir des balises claires concernant les indemnités de départ offertes à ses hauts dirigeants. Ces balises devront toutefois tenir compte de la jurisprudence, de la rémunération globale, des circonstances propres à chaque cessation d'emploi et, tel que l'énonçait le Vérificateur général en 2006, du niveau du poste, des années de service et de l'âge de l'employé.

« La SAQ tient à assurer le Vérificateur général de sa pleine et entière collaboration et demeure disponible pour toute discussion ultérieure. »

Réaction aux commentaires d'Investissement Québec et de la Société des alcools du Québec

Dans leurs réponses, Investissement Québec et la SAQ n'adhèrent pas à la plupart des recommandations du Vérificateur général. Notre intention n'est pas de reprendre chacun des arguments soulevés par ces deux sociétés d'État dans leurs commentaires : notre rapport est suffisamment clair à cet effet. Il est cependant important de mentionner que la gestion de fonds publics nécessite le respect de certains principes de base. Alors que nos travaux ont permis de constater des façons de faire qui s'éloignent de ces principes, nous croyons qu'il est important d'en faire part aux parlementaires et à la population. Les principaux éléments à l'appui de nos constats et de nos recommandations sont les suivants :

- l'information insuffisante concernant la rémunération des hauts dirigeants nuit à la transparence et à l'imputabilité des décideurs ;
- des études de balisage sont menées principalement avec des sociétés du secteur privé dont la réalité est loin d'être comparable avec celle des sociétés d'État auditées ;
- une rémunération incitative, d'une valeur importante, est considérée comme faisant partie intégrante de la rémunération de base ;
- des primes à la signature ne sont pas divulguées, alors qu'il s'agit d'une pratique inhabituelle dans le secteur public ;
- d'importantes indemnités de départ sont négociées à la pièce et font l'objet d'une entente de confidentialité entre les parties.

Les désaccords soulevés principalement par Investissement Québec et la SAQ concernant ces constats illustrent bien le fossé qui s'est créé au fil du temps entre certaines sociétés d'État et le reste des entités du secteur public. Comme nous l'expliquons dans le chapitre 1, le défi d'attirer de la main-d'œuvre compétente et en nombre suffisant n'est pas exclusif à ces sociétés d'État, et cet argument ne peut justifier toutes les actions que nous avons observées.

Pour ces raisons, nous considérons que nos recommandations, qui visent une plus grande transparence, une meilleure prise en compte du contexte public dans la détermination des paramètres salariaux, ainsi qu'une réévaluation des balises du programme de rémunération incitative, ne sont pas des attentes déraisonnables.

Par ailleurs, la SAQ se base sur des commentaires que nous avons exprimés en 2006 pour justifier sa façon de faire actuelle. Ces commentaires mentionnaient que, dans le contexte d'une plus grande autonomie salariale, il était approprié qu'elle fasse des exercices d'étalonnage pour se comparer au secteur privé ainsi qu'au secteur gouvernemental québécois, pour assurer une perception d'équité. Dans le rapport actuel, notre critique porte davantage sur la faible considération du marché gouvernemental dans l'établissement de leur rémunération, ainsi que sur le choix des sociétés utilisées pour effectuer le balisage. Il faut aussi mentionner que, déjà en 2006, nous étions préoccupés par le fait que des bonis importants étaient versés, même lorsque la performance attendue n'était pas au rendez-vous.

En somme, par nos commentaires et nos recommandations, nous visons à ce que la rémunération des hauts dirigeants soit appuyée sur des bases pertinentes et cohérentes, dans un contexte de gestion de fonds publics, et qu'une information de gestion fiable et suffisante sur cette rémunération soit divulguée pour permettre aux parlementaires, aux autorités gouvernementales et à la population d'en faire une juste appréciation, considérant qu'il s'agit d'une question très sensible.

Commentaires de la Société des établissements de plein air du Québec

« Considérant que les revenus de la Sépaq sont de nature majoritairement commerciale, soit dans une proportion de plus de 80 %, sa classification dans le regroupement « Autres sociétés d'État et MNBAQ » n'apparaît pas adaptée pour assurer l'encadrement de la réalité commerciale de l'organisation.

« Quant aux recommandations émises, celles-ci sont déjà en application.

« Ainsi, le prochain rapport annuel de gestion et la prochaine étude des crédits budgétaires rendront compte de manière transparente de l'ensemble des composantes de la rémunération.

« De même, des balises claires et cohérentes avec les balises gouvernementales ainsi que la jurisprudence en la matière ont déjà été établies et présentées au conseil d'administration. »

Commentaires de la Société québécoise des infrastructures

«La Société québécoise des infrastructures (« Société ») a pris connaissance du rapport du Vérificateur général intitulé Audit de performance – Rémunération des hauts dirigeants.

«La Société accueille favorablement les constats du Vérificateur général concluant que la rémunération globale accordée à la haute direction est établie conformément à la réglementation et dans le respect des principes de gouvernance et de gestion applicables dans un contexte gouvernemental.

«De plus, la Société est satisfaite de constater qu'aucune recommandation n'a été adressée à son égard dans le cadre de cet audit de performance.»

Commentaires du Musée national des beaux-arts du Québec

«**Section 117, page 33 (Indemnité de départ):** [...] Du côté des sociétés où des modalités de départ étaient prévues, des indemnités de départ supérieures à ces modalités ont été accordées par Investissement Québec, la CSDM et le MNBAQ. [...].

«L'indemnité de départ dont il est question a déjà fait l'objet de questionnements et d'échanges avec les auditeurs du MNBAQ lors de leur démarche d'audit financier au sein du MNBAQ au terme de l'année financière 2017-2018. À cette occasion, le MNBAQ avait remis aux auditeurs un argumentaire détaillant les circonstances et les motifs au soutien de cette indemnité. Le MNBAQ maintient la même position en regard du présent rapport et estime que l'indemnité convenue était raisonnable dans les circonstances compte tenu que les modalités de départ prévues auxquelles réfèrent le Vérificateur général du Québec n'étaient plus en vigueur.

«**Section 120, page 33 Recommandation no 6- évaluation écrite de l'ensemble des hauts dirigeants):** La recommandation suivante s'adresse à la Société des loteries du Québec, au Musée national des beaux-arts du Québec et aux commissions scolaires audités.

6. Procéder à une évaluation de rendement écrite de l'ensemble de leurs hauts dirigeants et veiller à ce que les augmentations salariales accordées en tiennent compte.

« Le MNBAQ a établi que la qualité de la prestation de travail de la directrice générale était contrôlée par le conseil d'administration et que les progressions salariales de celle-ci ont été approuvées par résolutions du conseil. Ces résolutions constataient la cote d'appréciation établie par le président du conseil d'administration, et ce, en fonction des objectifs et du bilan présentés annuellement par la directrice générale au conseil. Dans le cas du MNBAQ, la recommandation n° 6 réfère donc uniquement au processus d'évaluation des directeurs du MNBAQ. »

Commentaires de la Commission scolaire de la Capitale

« La Commission scolaire de la Capitale (CSDL) entend donner suite à ces recommandations. »

Commentaires de la Commission scolaire de Montréal

« La Commission scolaire accueille cette recommandation et s'assurera dans l'avenir que ce type de situation soit présentée de façon formelle au Conseil des commissaires. »

« Dans l'un des deux dossiers, les membres du Conseil des commissaires ont suivi le litige pendant une année pour se conclure par une entente. »

Commentaires de la Commission scolaire des Premières-Seigneuries

« Nous sommes conscients de la nécessité de faire rigoureusement toutes les évaluations. »

Commentaires de la Commission scolaire du Chemin-du-Roy

« Depuis la dernière nomination en juin 2018, un processus de consultation auprès des commissaires est mis en place. Au cours de la prochaine année, une procédure écrite sera proposée au Conseil des commissaires, pour fins d'adoption, afin d'établir le processus de consultation et d'adoption des diverses informations nécessaires au suivi de la rémunération des hauts dirigeants. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectif de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Cadre réglementaire concernant la rémunération dans les organismes hors fonction publique
- Annexe 3** Principales responsabilités du conseil d'administration à l'égard de la rémunération des hauts dirigeants
- Annexe 4** Groupes de comparaison des sociétés d'État à vocation commerciale
- Annexe 5** Particularités des régimes de retraite offerts aux hauts dirigeants

Sigles

CSCDR	Commission scolaire du Chemin-du-Roy	MNBAQ	Musée national des beaux-arts du Québec
CSDLC	Commission scolaire de la Capitale	PDG	Président-directeur général
CSDM	Commission scolaire de Montréal	RPSAS	Régime de prestations supplémentaires de l'administration supérieure
CSDPS	Commission scolaire des Premières-Seigneuries	RRAS	Régime de retraite de l'administration supérieure
DG	Directeur général	RRPE	Régime de retraite du personnel d'encadrement
DGA	Directeur général adjoint	SAQ	Société des alcools du Québec
IQ	Investissement Québec	SEPAQ	Société des établissements de plein air du Québec
LQ	Loto-Québec (Société des loteries du Québec)	SQI	Société québécoise des infrastructures
MCE	Ministère du Conseil exécutif		
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur		

Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de mai 2019 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<ul style="list-style-type: none"> ■ Évaluer si la rémunération globale accordée à la haute direction par l'entité auditée (salaire de base, prime d'attraction, rémunération incitative, avantages sociaux y compris les régimes de retraite, les indemnités de départ et tout autre avantage pécuniaire) est établie : <ul style="list-style-type: none"> – conformément à la réglementation ; – dans le respect des principes de gouvernance et de gestion applicables dans un contexte gouvernemental. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les instances de gouvernance de l'entité donnent les orientations en matière de rémunération globale de la haute direction ainsi que les autorisations requises, dans un souci de saine gestion d'une entité gouvernementale. ■ Les politiques de l'entité en matière de rémunération globale de la haute direction respectent la réglementation applicable. ■ Les pratiques de gestion de l'entité en matière de rémunération globale de la haute direction permettent d'établir une structure de rémunération cohérente tout en étant justifiées et adaptées à une gestion de fonds publics. ■ La rémunération globale de la haute direction : <ul style="list-style-type: none"> – est déterminée et accordée conformément aux politiques et à la réglementation applicables ; – est appuyée par des pièces justificatives suffisantes et probantes. ■ L'entité effectue une reddition de comptes adéquate à l'égard de la rémunération globale de la haute direction, et ce, avec le souci de transparence qu'implique la gestion gouvernementale.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 24 mai 2019.

Nous avons amorcé cette mission d'audit après avoir observé certaines situations dans le cadre de l'audit des états financiers annuels de quelques entités. Ces situations sont liées notamment à des ententes de départs conclues avec des hauts dirigeants. Nous avons donc voulu approfondir le sujet par des travaux spécifiques portant sur les composantes de la rémunération des hauts dirigeants offertes dans différentes entités, afin notamment de voir si les situations que nous avons observées sont fréquentes.

Dans notre rapport, les hauts dirigeants correspondent :

- au premier dirigeant et aux vice-présidents ou présidents de division sous l'autorité immédiate du premier dirigeant qui siègent au comité de direction, pour les sociétés d'État ;
- au premier dirigeant et aux directeurs sous l'autorité immédiate du premier dirigeant, pour le MNBAQ ;
- au premier dirigeant et aux directeurs généraux adjoints, pour les commissions scolaires.

Aux fins de nos travaux, la rémunération globale comprend le salaire de base, les primes à la signature (bonis), la rémunération incitative, les avantages sociaux (incluant les régimes de retraite), les indemnités de départ et tout autre avantage pécuniaire. Il est à noter que nous n'avons pas examiné les remboursements des dépenses engagées par les hauts dirigeants.

Nos travaux portent plus particulièrement sur les pratiques de gestion de la rémunération de la haute direction des entités auditées suivantes, notamment à l'égard de leur processus d'approbation et de reddition de comptes, et sur leur conformité avec la réglementation et les politiques en vigueur :

- Commission scolaire de la Capitale
- Commission scolaire de Montréal
- Commission scolaire des Premières-Seigneuries
- Commission scolaire du Chemin-du-Roy
- Investissement Québec
- Musée national des beaux-arts du Québec
- Société des alcools du Québec
- Société des établissements de plein air du Québec
- Société des loteries du Québec
- Société québécoise des infrastructures

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires, de professionnels et d'administrateurs des entités ci-dessus. Nous avons également eu des échanges avec des gestionnaires du ministère du Conseil exécutif, du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor.

De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information des entités auditées concernant la gestion de la rémunération et des autres avantages. Nous avons aussi comparé les processus de ces entités avec les bonnes pratiques reconnues en matière de rémunération des hauts dirigeants, notamment celles d'autres administrations publiques.

Nos travaux se sont déroulés principalement de novembre 2018 à mars 2019. La période visée par nos travaux d'audit s'étend essentiellement sur les exercices 2015-2016 à 2017-2018. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Cadre réglementaire concernant la rémunération dans les organismes hors fonction publique

Organisme assujéti à l'article 37 de la <i>Loi sur l'administration publique</i> pour la détermination des conditions de travail de son personnel non syndiqué¹	Organisme assujéti à la <i>Loi sur la gouvernance des sociétés d'État</i>²	Organisme dont les hauts dirigeants autres que le premier dirigeant sont nommés par le Conseil exécutif³
Agence du revenu du Québec		√
Autorité des marchés financiers		
Autorité des marchés publics		√
Bibliothèque et Archives nationales du Québec	4	
Caisse de dépôt et placement du Québec	5	
Centre de recherche industrielle du Québec		
Centre de la francophonie des Amériques		
Commission de la capitale nationale du Québec		
Commission de la construction du Québec		
Commission des services juridiques		√
Conseil des arts et des lettres du Québec	√	
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	4	
Corporation d'urgences-santé		
École nationale de police du Québec		√
École nationale des pompiers du Québec		√
Financement-Québec		
Fondation de la faune du Québec		
Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies		
Fonds de recherche du Québec – Santé		
Fonds de recherche du Québec – Société et culture		
Héma-Québec		
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec		
Institut national d'excellence en santé et en services sociaux		
Institut national de santé publique du Québec		
Institut national des mines du Québec		
Investissement Québec	√	
Musée d'art contemporain de Montréal	4	
Musée de la civilisation	4	
Musée national des beaux-arts du Québec	4	
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris		

Organisme assujéti à l'article 37 de la <i>Loi sur l'administration publique</i> pour la détermination des conditions de travail de son personnel non syndiqué ¹	Organisme assujéti à la <i>Loi sur la gouvernance des sociétés d'État</i> ²	Organisme dont les hauts dirigeants autres que le premier dirigeant sont nommés par le Conseil exécutif ³
Office Québec-Monde pour la jeunesse		
Régie de l'énergie		√
Régie des installations olympiques	√	
Société de développement de la Baie James		
Société de développement des entreprises culturelles	√	
Société de financement des infrastructures locales du Québec		
Société de la Place des arts de Montréal	√	
Société de télédiffusion du Québec	√	
Société des alcools du Québec	√	
Société des établissements de plein air du Québec	√	
Société des loteries du Québec	√	
Société des traversiers du Québec	√	
Société du Centre des congrès de Québec	√	
Société du Grand Théâtre de Québec	√	
Société du Palais des congrès de Montréal	√	
Société du parc industriel et portuaire de Bécancour		
Société du Plan Nord	√	
Société québécoise d'information juridique		
Société québécoise de récupération et de recyclage	√	
Société québécoise des infrastructures	√	√
Société québécoise du cannabis	4	

1. L'article 37 de la *Loi sur l'administration publique* stipule que le Conseil du trésor peut définir les conditions relatives à la détermination, par un organisme qui n'est pas assujéti à la *Loi sur la fonction publique*, de la rémunération et, dans certains cas, des avantages sociaux et des autres conditions de travail de son personnel non syndiqué, à l'exception de celui nommé par le Conseil exécutif.
2. La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* définit les principes de gouvernance des sociétés d'État.
3. Les lois constitutives de ces organismes prévoient que le Conseil exécutif nomme et détermine la rémunération des vice-présidents ou des directeurs généraux adjoints.
4. Ces organismes sont assujéttis à l'article 39 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, qui prévoit la présentation des informations sur la rémunération dans le rapport annuel de gestion.
5. Le rapport annuel de gestion de la Caisse de dépôt et placement du Québec doit notamment comprendre un rapport du comité des ressources humaines sur la rémunération, au sein de la Caisse et de ses filiales en propriété exclusive, du principal dirigeant et des cinq dirigeants les mieux rémunérés agissant sous l'autorité immédiate de celui-ci.

Annexe 3 Principales responsabilités du conseil d'administration à l'égard de la rémunération des hauts dirigeants¹

Chaque conseil d'administration à la responsabilité de :

- procéder à la sélection du président-directeur général et recommander sa nomination au gouvernement ;
- soumettre à l'approbation du gouvernement les politiques de rémunération incitative ;
- s'assurer de la divulgation et de la publication, dans le rapport annuel de gestion, des renseignements relatifs à la gouvernance concernant notamment la rémunération et le fonctionnement du comité des ressources humaines ;
- s'assurer que l'information communiquée aux différentes parties prenantes est exacte et intégrale et, s'il y a lieu, apporter des modifications à la politique ou aux procédures de communication et de diffusion de l'information.

Sur recommandation du comité des ressources humaines, il :

- approuve la nomination des dirigeants autres que le président-directeur général et celle du principal dirigeant de chacune de ses filiales en propriété exclusive lorsque ces dirigeants ne sont pas assujettis à la *Loi sur la fonction publique* ;
- approuve les politiques de ressources humaines ainsi que les normes et barèmes de rémunération, y compris la politique de rémunération incitative, le cas échéant, et les autres conditions de travail des employés et des dirigeants nommés par la société, lorsque ceux-ci ne sont pas assujettis à la *Loi sur la fonction publique* ;
- approuve les politiques et les formes de la rémunération ainsi que les autres conditions de travail du président-directeur général à l'intérieur des paramètres approuvés par le gouvernement ;
- établit les critères d'évaluation du président-directeur général ;
- approuve le programme de planification de la relève des dirigeants nommés par l'organisation et sa révision s'il y a lieu.

1. Ces responsabilités proviennent de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* ainsi que des bonnes pratiques recensées à cet égard.

Annexe 4 Groupes de comparaison des sociétés d'État à vocation commerciale

Investissement Québec ¹	Loto-Québec	SAQ
Banque de développement du Canada		Agropur
Banque Laurentienne du Canada		Compagnie de la Baie d'Hudson
Caisse de dépôt et placement du Québec		Exportation et développement Canada
CI Financial Corp.		Hydro-Québec
Commission du régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario		Molson Coors Canada
Compagnie d'assurance générale Co-operators		Ontario Power Generation
Corporation Fiera Capital		Société canadienne des postes
Empire Vie		Société des loteries et des jeux de l'Ontario
Fondaction CSN		Société Radio-Canada
Fonds de placement immobilier BTB	Cara Operations	Bonduelle Amérique du Nord
Fonds de placement immobilier Cominar	Cogeco	Brasseries Labatt du Canada
Fonds de solidarité FTQ	Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent	Bureau en Gros
Industrielle Alliance, Assurance et services financiers	Electronic Arts Canada	Café Starbucks Canada
Intact Corporation financière	Énergie NB	Canadian Tire
Investissements PSP	Great Canadian Gaming Corporation	Cineplex Divertissement
La Société de Gestion AGF Limitée	GTech Canada ULC	Compagnie pétrolière Impériale
MaRS Investment Accelerator Fund	La compagnie Lululemon Athletica	Costco Wholesale Canada
Servus Credit Union	NAV Canada	Danone
Société financière IGM	Québecor inc.	Gap (Canada)
	Rogers Communications	Harry Rosen
	Rothmans, Benson & Hedges	Holt Renfrew & Co
	Société des alcools du Québec	Home Dépôt
	Transat A.T.	IKEA Canada
	Via Rail Canada	Indigo Livres et musique
		Industries Lassonde
		Johnson & Johnson
		La Compagnie Walmart du Canada
		Les Aliments Maple Leaf
		Les compagnies Loblaw
		Les Marchands International Winners
		Limited Brands Canada
		L'Oréal Canada
		Lowe's Canada
		Mastronardi Produce
		McDonald's du Canada
		Metro
		Mondelēz Canada
		Parmalat Canada
		PepsiCo Canada
		Pharmaprix
		Purolator
		Régie des alcools de l'Ontario
		Reitmans (Canada)
		Saputo
		Sunopta
		Sysco Canada
		Toronto Hydro
		Unilever Canada

1. La firme de consultants en rémunération a fourni une liste partielle, car la base de données qu'elle utilise consolide des centaines d'enquêtes de rémunération et qu'il est impossible de connaître la liste exacte des organisations de l'échantillon sélectionné.

Annexe 5 Particularités des régimes de retraite offerts aux hauts dirigeants

	RRAS et RPSAS		RRPE	Régime de retraite supplémentaire	
	Taux d'accumulation de la rente			Compensation de la portion du salaire qui excède le maximum permis en vertu des lois fiscales	Taux de rente additionnelle
	3%	2%	2%		
Investissement Québec					
PDG	√				
Vice-présidents			√	√	1,00 %
Loto-Québec					
PDG	√ ¹				
Vice-présidents		√ ²	√	√	0,50 % ³
SAQ					
PDG	√				
Vice-présidents			√	√	s.o.
SEPAQ					
PDG	√				
Vice-présidents			√		
SQI					
PDG	√				
Vice-présidents		√			
MNBAQ					
DG	√				
Directeurs			√		
CSDLC					
DG		√			
DGA			√		
CSDM					
DG		√			
DGA		√			
CSDPS					
DG		√			
DGA			√		
CSCDR					
DG			√		
DGA			√		

1. La société ne cote plus au régime de retraite du PDG depuis le 1^{er} janvier 2018.

2. Deux vice-présidents participent au RRAS parce qu'ils ont auparavant occupé des postes visés par ce régime.

3. Un des dirigeants s'est vu accorder un taux de 1 %.