

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004

Tome II



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004

Tome II

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

Le texte de ce document a été imprimé sur du papier qui contient 30 % de fibres recyclées après consommation et 70 % de fibres vierges non imprimées mais recyclées.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, décembre 2004

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général,



Renaud Lachance, CA

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, M. RENAUD LACHANCE	1
Chapitre 2	RÉGIME GÉNÉRAL D'ASSURANCE MÉDICAMENTS	15
Chapitre 3	GESTION DE LA CENTRALE DE DONNÉES DE REVENU QUÉBEC	55
Chapitre 4	GESTION DES BIENS LIÉS À LA CRIMINALITÉ	75
Chapitre 5	QUALITÉ DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE	93
Chapitre 6	SUIVI D'UNE VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	113
	Gestion des technologies de l'information au ministère des Transports	116
Chapitre 7	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	131
	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	135
	Commission de la construction du Québec	136
	Corporation d'hébergement du Québec	137
	Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail	139
	Institut de la statistique du Québec	140
ANNEXE A	RAPPORT DE VÉRIFICATION CONCERNANT LA GESTION DU PROJET DE PROLONGEMENT DU RÉSEAU DE MÉTRO SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE LAVAL	141
ANNEXE B	RAPPORT DE VÉRIFICATION CONCERNANT LA SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DE FINANCEMENT DU QUÉBEC	191
ANNEXE C	EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	231

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME II

Chapitre

1

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1.1
NOMINATION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	1.4
RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*	1.5
Vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement	1.8
Vérification auprès des bénéficiaires d'aide gouvernementale	1.14
PROJET DE LOI N° 78, *LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC*	1.17
PROJET DE LOI N° 61, *LOI SUR L'AGENCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DU QUÉBEC*	1.18
MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME SAGIR	1.23
SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME	1.31
CONCLUSION	1.45
Annexe 1 – Présentation de M. Renaud Lachance	
Annexe 2 – Extraits du communiqué de presse du 9 décembre 2003 du ministre des Finances de l'Ontario relativement au projet de loi nº 18	

Sigles utilisés dans ce chapitre

GIRES	Gestion intégrée des ressources
SAGIR	Solutions d'affaires en gestion de l'information sur les ressources
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

INTRODUCTION

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources, appelée aussi « vérification de gestion ». Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce rapport est publié en deux tomes : le premier en juin et l'autre en décembre.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au Vérificateur général l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission qu'il poursuit et à l'évolution de l'administration gouvernementale ; de plus, le lecteur y trouve une brève présentation des questions abordées dans l'ouvrage.

NOMINATION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL[1]

1.4 Depuis le 9 août 2004, j'exerce la fonction de vérificateur général du Québec que l'Assemblée nationale m'a confiée. Je suis honoré de la confiance qui m'est ainsi manifestée. J'assure les membres de l'Assemblée de mon engagement à contribuer au bon fonctionnement de nos institutions démocratiques en les assistant dans l'exercice du contrôle parlementaire des activités de l'administration gouvernementale. Je tiens à remercier M^me^ Doris Paradis, vérificatrice générale adjointe, qui a agi à titre de vérificatrice générale par intérim pendant plus de deux ans et demi. La qualité de l'organisation que j'ai découverte en entrant en fonction témoigne de la compétence avec laquelle elle a assumé ses responsabilités intérimaires.

RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*

1.5 En novembre 2003, la vérificatrice générale par intérim a transmis au gouvernement des propositions de modifications à la *Loi sur le vérificateur général* afin qu'elles soient soumises à l'Assemblée nationale. Les modifications proposées sont décrites dans les tomes précédents du rapport du Vérificateur général[2] ; j'invite le lecteur à s'y référer au besoin.

1. Le lecteur trouvera, à l'annexe 1, une brève présentation de M. Renaud Lachance.
2. Le lecteur pourra consulter les paragraphes 1.5 à 1.16 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003* ainsi que les paragraphes 1.5 à 1.18 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*.

1.6 Ces propositions découlent du bilan de l'application de la *Loi sur le vérificateur général* présenté dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*. En outre, elles tiennent compte des attentes et des préoccupations que les membres de la Commission de l'administration publique ont exprimées relativement à divers aspects du mandat du Vérificateur général[3].

1.7 Au moment où s'achève la préparation du présent tome, soit à la mi-novembre 2004, le gouvernement n'a pas déposé de projet de loi modifiant la *Loi sur le vérificateur général*. Cependant, j'ai discuté de cette question avec divers intervenants et j'ai confiance que des modifications législatives seront proposées à l'Assemblée nationale dans un avenir prochain. C'est le cas, par exemple, pour la vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement, sujet de première importance qui est étroitement associé à la modernisation des règles de gouvernance de ces entreprises.

Vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement

1.8 Pour bien comprendre la problématique relative à la vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement, il faut savoir que le texte actuel de la *Loi sur le vérificateur général* fait une distinction entre les entreprises du gouvernement dont le Vérificateur général vérifie lui-même les états financiers et celles dont la vérification des états financiers est confiée à un vérificateur du secteur privé. Dans le premier cas, la loi me confie explicitement le mandat d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources, mais seulement après avoir pris entente avec le conseil d'administration de l'entité ; cette exigence s'est révélée être une entrave à ce type de vérification à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Dans le second cas, la loi n'attribue pas un tel mandat aux autres vérificateurs du secteur privé et elle est peu explicite quant à la latitude accordée au Vérificateur général en matière de vérification de l'optimisation des ressources dans ces entreprises. Par exemple, Hydro-Québec, la Société des alcools du Québec et la Société générale de financement du Québec sont dans ce cas.

1.9 Les propositions de modifications législatives transmises au gouvernement en novembre 2003 visent donc à clarifier la loi, de sorte que je puisse mener sans difficulté, dans toutes les entreprises du gouvernement, de telles vérifications afin d'informer adéquatement l'Assemblée nationale.

3. COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *Huitième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, décembre 2001, chapitre 1, p. 7-14 ; COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, « Audition du Vérificateur général sur la révision de son mandat législatif », *Journal des débats*, le jeudi 6 septembre 2001 ; COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, « Audition du Vérificateur général dans le cadre de l'examen de son rapport annuel 2000-2001 [section Ajout au mandat d'un volet environnemental] », *Journal des débats*, le jeudi 5 septembre 2002.

1.10 Des parlementaires sont favorables à ces propositions ; d'autres craignent que les constatations découlant d'une vérification de l'optimisation des ressources dans une entreprise du gouvernement ne puissent nuire à ses activités commerciales, du fait que mes rapports à l'Assemblée nationale sont publics.

1.11 Les propositions de modifications législatives suggèrent donc une nouvelle approche qui tient compte de la nature commerciale des activités de certaines entreprises du gouvernement. Celle-ci permettrait que les résultats d'une vérification de l'optimisation des ressources ne soient pas rendus publics si elle porte sur une entreprise du gouvernement désignée par une résolution de l'Assemblée nationale ou sur certaines de ses activités. Bien sûr, je demeure ouvert à toute discussion au sujet d'une autre voie de solution qui offrira les garanties suffisantes pour que je puisse m'acquitter de mon mandat.

1.12 Il est intéressant d'observer la situation en Ontario, où l'Assemblée législative a adopté le 22 novembre 2004 un projet de loi qui vise notamment à permettre la vérification de l'optimisation des ressources auprès de toutes les sociétés de la Couronne et de leurs filiales[4]. Dans les autres provinces, règle générale, de telles vérifications dans les entreprises ne sont pas assujetties à des ententes préalables.

1.13 Au cours des dernières années, plusieurs parlementaires se sont clairement prononcés en faveur de la transparence et de l'imputabilité des entreprises gouvernementales et ont appuyé publiquement les demandes du Vérificateur général. J'ai donc confiance que les difficultés rencontrées en matière de vérification dans ces entreprises seront résolues prochainement. Cette question touche aux fondements du contrôle parlementaire des entreprises du gouvernement et les parlementaires en détiennent la solution.

Vérification auprès des bénéficiaires d'aide gouvernementale

1.14 Je note avec intérêt que la Commission de l'administration publique, à la suite de l'examen d'une question reliée à l'utilisation de subventions gouvernementales versées à des bénéficiaires par l'intermédiaire d'un organisme privé, a formulé la recommandation suivante :

> Que le gouvernement présente rapidement un projet de loi modifiant la *Loi sur le vérificateur général* pour étendre la compétence du Vérificateur général concernant la vérification de toute forme de soutien provenant directement ou indirectement des organismes publics ainsi que des [organismes] et des entreprises du gouvernement jusqu'à leur destinataire ultime[5].

4. Le lecteur trouvera, à l'annexe 2, des extraits du communiqué de presse du 9 décembre 2003 du ministre des Finances de l'Ontario.

5. COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *Douzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, juin 2004, p. 31.

1.15 Cette recommandation est contenue dans le rapport que la Commission a déposé en juin 2004 à la suite de l'audition de sous-ministres et de dirigeants d'organismes publics sur leur gestion. L'Assemblée nationale a pris ce rapport en considération le 26 octobre dernier à l'occasion d'un débat au cours duquel cette recommandation a été énoncée de vive voix.

1.16 Je souhaite, tout comme les parlementaires, que le gouvernement donne suite dans les meilleurs délais aux propositions de modifications législatives à la *Loi sur le vérificateur général*. Ces propositions visent notamment à me permettre d'effectuer les travaux de vérification que je juge appropriés relativement à toute forme d'aide, à l'exception de l'aide aux personnes, versée par un ministère, un organisme ou une entreprise du gouvernement ou versée indirectement par l'intermédiaire d'un organisme non gouvernemental.

PROJET DE LOI N^{O} 78, *LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC*

1.17 Le 11 novembre 2004, le gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi n^{o} 78, *Loi modifiant la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*. Ce projet de loi traite notamment du mandat du Vérificateur général à l'égard de la Caisse de dépôt et placement du Québec. À la suite de son dépôt à l'Assemblée nationale, j'ai eu des discussions avec les autorités gouvernementales concernées au sujet des ajustements que je juge nécessaires à ce projet afin que je puisse remplir adéquatement mon rôle auprès de cette importante entreprise du gouvernement. Je compte formuler mes commentaires sur ce projet de loi à la commission chargée de l'examiner.

PROJET DE LOI N^{O} 61, *LOI SUR L'AGENCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DU QUÉBEC*

1.18 J'ai transmis à la Commission des finances publiques, le 11 novembre dernier, copie d'une lettre adressée à la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor afin d'apporter quelques précisions relativement à mon rôle quant à l'agence dont la constitution est prévue dans le projet de loi n° 61, *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*. Cette intervention m'est apparue nécessaire, compte tenu des interrogations soulevées à ce propos lors de la commission parlementaire qui a étudié le projet de loi.

1.19 J'ai confirmé à la ministre que, selon le texte du projet de loi, le Vérificateur général aurait accès à l'Agence et à toutes ses filiales. J'ai cependant indiqué que cet accès ne garantirait pas nécessairement la réalisation d'une vérification de l'optimisation des ressources.

1.20 En effet, le projet de loi portant sur l'Agence prévoit qu'elle financera ses activités par des revenus autonomes. Il est donc possible qu'elle acquière le statut d'entreprise du gouvernement. Si l'Agence acquérait ce statut, elle pourrait m'empêcher de mener les travaux de vérification de l'optimisation des ressources que je jugerais nécessaires. En effet, son conseil d'administration pourrait refuser de conclure l'entente préalable prévue dans la loi, problématique que j'ai exposée dans les sections précédentes de ce chapitre.

1.21 En outre, les filiales de l'Agence seront constituées en vertu de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q., c. C-38). Cette dernière loi prévoit la nomination d'un vérificateur du secteur privé. En pareille situation, j'exerce un droit de regard sur les travaux de vérification financière faits par ce vérificateur. Toutefois, lorsqu'un tel vérificateur effectue la vérification financière, la *Loi sur le vérificateur général* est muette sur la possibilité de mener une vérification de l'optimisation des ressources dans les filiales concernées.

1.22 Il m'est donc apparu essentiel de communiquer ces informations à la ministre ainsi qu'aux membres de la Commission des finances publiques, afin qu'ils n'aient pas l'impression que je pourrais de façon certaine vérifier et commenter la gestion de l'Agence et de ses filiales, même si le projet de loi me désigne à titre de vérificateur de l'Agence. Bien entendu, ce constat n'est pas propre à l'agence projetée ; il est commun à toutes les entreprises du gouvernement. Il s'agit donc d'un problème relié à la *Loi sur le vérificateur général*, qu'il importe de régler.

MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME SAGIR

1.23 Lors de sa dernière intervention à propos du projet de gestion intégrée des ressources (GIRES) en décembre dernier, ma prédécesseure avait mentionné que le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) devait analyser avec attention la situation, reconsidérer au besoin les assises de ce projet et proposer un nouveau plan d'action. Le projet GIRES visait à unifier la gestion des informations relatives aux ressources humaines, financières et matérielles par l'adoption des meilleures pratiques en la matière. Il a été interrompu en septembre 2003 en raison des coûts qui ne cessaient d'augmenter et des résultats incertains.

1.24 Le SCT est à élaborer un autre projet en harmonie avec les orientations gouvernementales, connu sous le nom de « Solutions d'affaires en gestion de l'information sur les ressources » (SAGIR). Un premier volet implique des travaux à propos de diverses fonctionnalités de base concernant la gestion des ressources financières et matérielles qu'on prévoit implanter entre avril 2005 et octobre 2006. Ces travaux nécessitent des investissements estimés à 160 millions de dollars (75 millions pour le SCT et 85 millions pour les ministères et les organismes budgétaires) en plus des 52 millions de dollars qu'ont coûté certains travaux

récupérés du projet GIRES. Le SCT projette aussi de moderniser différentes fonctionnalités relatives aux ressources humaines et à la paie. Des évaluations sont en cours pour déterminer celles qui se révèlent les plus appropriées.

1.25 Compte tenu des enjeux et des risques associés à sa mise en œuvre, je continue de m'intéresser à ce système crucial pour la gestion des ressources du gouvernement. Je déplore d'entrée de jeu l'absence d'un plan d'affaires global portant sur la modernisation des outils de gestion des ressources. L'équipe de SAGIR a bien circonscrit un premier ensemble de fonctions de base à développer concernant la gestion des ressources financières et matérielles, mais les autres éléments doivent aussi être élaborés. En effet, il lui faut maintenant préciser, en lien avec les orientations gouvernementales, les fonctions avancées de gestion des ressources financières et matérielles, toutes les fonctionnalités relatives aux ressources humaines et à la paie, la stratégie de transition pour moderniser ces champs d'activité ainsi que l'investissement total que ces travaux nécessitent. Cette équipe reconnaît d'ailleurs le bien-fondé d'un plan d'affaires puisqu'elle en conçoit actuellement un qui recouvre plusieurs des éléments précités. Un tel plan est d'autant plus important que les autorités gouvernementales privilégient l'intégration des données des ressources humaines, financières et matérielles et désirent un système qui puisse évoluer.

1.26 L'implantation des fonctionnalités de base relatives aux ressources financières et matérielles est prévue dans plus de 90 entités qu'on envisage de regrouper par ensemble pour faciliter le travail. Leur implication est essentielle puisqu'elles en seront les principales utilisatrices. Plusieurs représentants de ces entités ont d'ailleurs participé de différentes façons à la définition et à la conception des nouveaux outils. Ces efforts de concertation ont permis à l'équipe de SAGIR d'en déterminer la portée et les paramètres, mais le calendrier d'implantation n'a pas été validé par les autorités concernées. Il en est de même des regroupements prévus, qui pourraient ne pas convenir à certaines des entités. Dans ces circonstances, il est nécessaire que le SCT s'assure de l'adhésion des sous-ministres et des dirigeants d'organismes. Un premier pas dans ce sens a été fait en août 2004 alors que les autorités des entités ont été appelées à désigner un coordonnateur de projet et informées de la démarche pour confirmer le calendrier d'implantation des premières fonctions à mettre en œuvre.

1.27 Après le départ de l'intégrateur qui réalisait le projet GIRES, des responsabilités additionnelles ont été conférées à l'équipe de SAGIR. Il devenait alors nécessaire que cette dernière s'assure d'avoir la capacité requise (ressources, compétences et connaissances) en matière notamment d'organisation et de gestion de projet ainsi que de développement de système pour, entre autres, tirer le meilleur parti du progiciel de gestion intégrée. Elle a d'ailleurs fait le point sur la situation et retenu des fournisseurs qui détenaient l'expertise manquante. Je note toutefois que cette démarche ne repose que sur une évaluation sommaire des pratiques et

des ressources en place. Dans ce contexte, rien ne garantit que l'équipe de SAGIR dispose de la capacité appropriée pour mener à terme le chantier dont elle a la responsabilité.

1.28 Par ailleurs, l'équipe de SAGIR incite les ministères et organismes à s'intéresser à la gestion du changement. Elle leur propose de réaliser diverses activités qui ont surtout trait à l'analyse des changements et de leur incidence et à l'élaboration de stratégies de communication et de formation. Toutefois, elle ne leur soumet pas une démarche générale de transformation qui favoriserait notamment la prise en compte des conditions dans lesquelles le changement se déroule et l'implication des acteurs en présence. Les ministères et organismes risquent alors de négliger des facteurs critiques qui peuvent freiner la modernisation souhaitée. Dans ce contexte, je convie l'équipe de SAGIR à élaborer cette démarche afin que les entités prennent en compte toutes les dimensions de gestion du changement.

1.29 Enfin, les activités du site pilote retenu aux fins des présents travaux ont officiellement débuté en mai 2004, mais des éléments fondamentaux de gestion ne sont pas encore en place. Ainsi, en octobre 2004, les responsables du site n'avaient pas finalisé les modalités relatives à l'encadrement et à la planification de l'implantation, ni mobilisé les ressources nécessaires pour assurer le suivi de l'avancement des travaux. Or, le manuel d'organisation de projet et le calendrier d'implantation devaient être achevés en août 2004 selon le calendrier préliminaire de l'équipe de SAGIR. De plus, les modalités d'implantation dans un organisme rattaché à ce site n'étaient pas définies. Bien que le retard observé soit fonction d'une planification préliminaire, j'évalue que cette situation ne favorise pas l'atteinte des buts recherchés, d'autant plus que les activités du site pilote sont menées en parallèle avec celles de l'équipe de SAGIR.

1.30 Somme toute, les travaux actuels de l'équipe de SAGIR sont relativement sous contrôle et la modernisation de certaines activités associées à la gestion gouvernementale des ressources financières et matérielles devrait se concrétiser selon les spécifications de départ. L'incertitude pourrait néanmoins croître au cours des prochains mois puisque plusieurs éléments de la modernisation des outils de gestion des ressources se révèlent encore imprécis. Il est donc important que les risques que je viens de soulever soient pris en charge rapidement.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

1.31 Les paragraphes suivants donnent le sommaire des sujets traités dans les autres chapitres.

1.32 Le **chapitre 2** rapporte le fruit d'une vérification concernant le **Régime général d'assurance médicaments**. Plus de 40 p. cent de la population québécoise est assurée par le régime public. Le gouvernement a payé 1,6 milliard des 2,7 milliards de dollars nécessaires à la mise en œuvre du régime public

d'assurance médicaments, soit 59 p. cent de son coût total pour l'année terminée le 31 mars 2004. Quatre entités ont des responsabilités à l'égard de ce régime, soit le ministère de la Santé et des Services sociaux, la Régie de l'assurance maladie du Québec, le Conseil du médicament et Revenu Québec.

1.33 Des améliorations doivent être apportées à la gestion de ce régime afin d'en assurer un contrôle adapté à son ampleur. D'abord, je constate que, depuis 1997, on attend toujours la politique du médicament prévue dans la loi. De plus, la reddition de comptes produite par le ministère ne permet pas de bien rendre compte de la performance du régime général.

1.34 Je note aussi diverses faiblesses aux chapitres de l'information à la population, du contrôle de l'admissibilité des assurés, de la perception des primes, du contrôle a posteriori des demandes de paiement des pharmaciens et du processus de mise à jour de la *Liste des médicaments*. En outre, nous n'avons pu déterminer les critères ayant servi à établir les marges remboursées pour les services des grossistes, lesquelles varient de l'un à l'autre. Enfin, malgré l'importance d'améliorer l'utilisation du médicament, le ministère n'a pas suffisamment fait connaître sa stratégie globale et il n'a pas élaboré de plan d'action en la matière.

1.35 Le **chapitre 3** traite, quant à lui, de la **gestion de la centrale de données de Revenu Québec.** Dédiée principalement à la détection de l'évasion fiscale, la centrale regroupe des renseignements provenant de diverses sources, que ce soit de Revenu Québec lui-même ou d'autres ministères et organismes, de municipalités, du gouvernement fédéral et de sociétés privées.

1.36 Même s'il faudrait en mesurer les retombées avec plus de précision, l'utilité de la centrale de données a été démontrée en matière de contrôle fiscal. Il reste cependant des actions à accomplir pour optimiser son utilisation. Actuellement, Revenu Québec n'a pas l'assurance qu'il exploite au mieux la centrale et que cet outil contribue pleinement à l'efficience de ses activités.

1.37 Je constate notamment que l'évolution de cette structure informatique devrait être mieux planifiée, et ce, en tenant compte davantage des besoins du personnel affecté au contrôle fiscal. De plus, une attention accrue devrait être apportée à la qualité des données et à leur documentation. Les lacunes que j'ai observées à ce sujet et la faible convivialité des outils permettant l'exploitation des données expliquent, entre autres, l'usage encore trop restreint de la centrale pour améliorer l'efficience des travaux de contrôle fiscal. Enfin, l'information de gestion dont dispose Revenu Québec ne donne pas un portrait satisfaisant des résultats de la centrale de données.

1.38 Le **chapitre 4** porte sur la **gestion des biens liés à la criminalité** saisis ou bloqués, puis confisqués par l'État. Les principaux acteurs concernés par la gestion de ces biens sont le ministère de la Justice du Québec, la Sûreté du Québec

et le Secrétariat du Conseil du trésor. Les responsabilités qu'ils assument consistent à assurer la garde et l'administration des biens, à en disposer après confiscation et à en partager les fruits entre les intervenants désignés par le gouvernement.

1.39 Mes travaux montrent que la gestion de ces biens devrait être améliorée. En effet, il serait possible d'obtenir un meilleur rendement de l'argent saisi, de conserver les biens dans de meilleures conditions et de déterminer des mesures en vue d'obtenir un prix plus élevé au moment de leur vente. De plus, l'accès à une information de gestion relative à l'ensemble des biens gérés et la destruction au moment opportun de certains biens de peu ou pas de valeur pourraient entraîner une réduction des dépenses reliées à leur entreposage. Au bout du compte, une meilleure gestion des biens liés à la criminalité permettrait de distribuer des sommes plus élevées aux intervenants concernés.

1.40 Dans le **chapitre 5**, je m'intéresse à la **qualité de l'information sur la performance** publiée dans le rapport annuel de gestion du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. Ce type de rapport est un élément clé de la reddition de comptes des ministères et des organismes gouvernementaux. C'est pourquoi je réalise annuellement des travaux en vue d'évaluer l'évolution des pratiques en cette matière.

1.41 Dans l'ensemble, je remarque une amélioration de l'information fournie dans le rapport annuel de gestion du ministère pour 2003-2004, comparativement à celle présentée dans le rapport de 2001-2002. Par exemple, l'ajout d'un sommaire des résultats constitue une bonne pratique qui facilite l'appréciation globale de la performance. Cependant, l'information contenue dans le rapport est perfectible sur certains points. Notamment, on devrait y trouver plus de données comparatives et d'explications quant aux écarts importants entre les objectifs visés et les résultats obtenus; de plus, certains objectifs n'ont pas de cibles. Le rapport ne présente donc pas toute l'information pour évaluer la performance du ministère relativement à l'ensemble de ses objectifs.

1.42 Pour ce qui est du **chapitre 6**, il présente les résultats du **suivi de la vérification de l'optimisation des ressources** menée en 2001 au sujet de la gestion des technologies de l'information au ministère des Transports. Je désire souligner que 95 p. cent des recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires de ce ministère. De plus, le taux de celles qui ont été appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants est élevé, soit 82 p. cent. C'est donc dire que nos recommandations ne restent pas sans effet.

1.43 Viennent ensuite, dans le **chapitre 7**, mes commentaires découlant de travaux de **certification de l'information financière** effectués auprès de cinq entités.

1.44 Enfin, le lecteur trouvera trois annexes à la fin de l'ouvrage. Les rapports relatifs à deux vérifications particulières menées à la demande du gouvernement constituent les deux premières. Ces rapports ont été déposés distinctement

à l'Assemblée nationale en juin 2004. Ainsi, l'**annexe A** présente le *Rapport de vérification concernant la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval* et l'**annexe B**, le *Rapport de vérification concernant la Société générale de financement du Québec*. Quant à l'**annexe C**, elle reproduit des extraits du rapport de la Commission de l'administration publique, produit en juin 2004.

CONCLUSION

1.45 Les rapports du Vérificateur général mettent intentionnellement l'accent sur les déficiences et proposent des pistes à suivre pour les corriger. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les gestionnaires sur les améliorations à apporter aux services publics.

1.46 Je veux toutefois souligner la compétence et le dévouement des gestionnaires et du personnel des entités que je vérifie. Le Québec bénéficie d'une fonction publique hautement professionnelle. Les améliorations, parfois importantes, qu'il faut apporter au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ne doivent pas nous faire perdre de vue la qualité de service dont nous profitons déjà. Je compte bien mettre cette observation en évidence au cours des prochaines années.

1.47 La gestion de l'administration gouvernementale nécessite des efforts constants pour maintenir l'équilibre entre des ressources limitées et des besoins qui paraissent parfois illimités. Ce n'est pas une tâche facile.

1.48 Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

ANNEXE 1 – PRÉSENTATION DE M. RENAUD LACHANCE



Le 16 juin 2004, l'Assemblée nationale a nommé M. Renaud Lachance à titre de vérificateur général du Québec, pour un mandat non renouvelable de 10 ans. Il est entré en fonction le 9 août.

M. Lachance est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires (1982) de l'École des hautes études commerciales de Montréal (HEC Montréal), d'une maîtrise en fiscalité (1987) de l'Université de Sherbrooke et d'une maîtrise en économie (1991) de la London School of Economics. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec depuis 1985.

Après avoir complété sa formation professionnelle de comptable agréé au sein du cabinet d'experts-comptables Thorne Riddell (aujourd'hui KPMG), M. Lachance s'est consacré dès 1985 à l'enseignement. Professeur à HEC Montréal, il a donné des cours en fiscalité, en économie et en comptabilité aux 1er et 2e cycles.

À partir de 1997, il a assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement spécialisé en gestion. Il fut successivement codirecteur du programme de la maîtrise en droit – option fiscalité, directeur du programme de baccalauréat en administration des affaires et directeur de la formation des cadres et de la formation continue, fonction qu'il occupait au moment de sa nomination comme vérificateur général du Québec.

Ses relations avec les milieux économique et fiscal l'ont conduit à participer à plusieurs comités intéressés par les questions propres à ces domaines. Entre autres, il a été membre du Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois, président du Comité sur les finances publiques de l'Ordre des comptables agréés du Québec et expert invité auprès de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics. Il a aussi été membre de la Commission sur le déséquilibre fiscal ainsi que du Comité sur la pertinence et la faisabilité d'un régime universel public d'assurance médicaments au Québec. Ajoutons qu'il a été gouverneur de l'Association canadienne d'études fiscales. Il a participé à plusieurs activités de recherche dans le domaine des politiques économiques de taxation, ce qui l'a amené à prononcer diverses conférences lors de colloques ou autres événements publics. Enfin, il a également agi à titre de conseiller au ministère des Finances du Québec en 1995 et 1996 lors d'un congé de son université.

ANNEXE 2 – EXTRAITS DU COMMUNIQUÉ DE PRESSE DU 9 DÉCEMBRE 2003 DU MINISTRE DES FINANCES DE L'ONTARIO RELATIVEMENT AU PROJET DE LOI N^{O} 18

Dans le cadre de l'engagement du gouvernement McGuinty à instaurer des changements constructifs, le ministre des Finances, M. Greg Sorbara, a déposé aujourd'hui des modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* afin que le secteur public tout entier soit plus transparent et plus responsable envers la population de l'Ontario.

S'il est adopté, ce projet de loi aurait pour effet de modifier le titre du vérificateur provincial, qui deviendrait le vérificateur général, et conférerait à ce dernier des pouvoirs élargis afin qu'il soit en mesure d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès d'institutions du secteur parapublic, tels que les conseils scolaires, les universités, les collèges, les hôpitaux, ainsi que toutes les sociétés de la Couronne, y compris Hydro One, Ontario Power Generation et leurs compagnies affiliées.

[…]

Voici les points saillants des modifications proposées à la *Loi sur la vérification des comptes publics* :

- Le vérificateur général serait en mesure de procéder à des vérifications discrétionnaires et de portée générale de l'optimisation des ressources auprès d'organismes du secteur parapublic, à l'exception des municipalités, ainsi qu'auprès de toutes les sociétés de la Couronne.
- Les organismes assujettis à ce mandat élargi seraient tenus de fournir au vérificateur général l'information pertinente et de lui donner accès à leurs livres et registres.
- Le vérificateur général posséderait l'autorité d'inclure les résultats de tout examen dans son rapport annuel.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME II

Chapitre 2

Régime général d'assurance médicaments

Vérification menée auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Régie de l'assurance maladie du Québec et de Revenu Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	
Caractéristiques du Régime général d'assurance médicaments	2.11
Financement du régime public	2.13
Coût du régime public	2.17
Médicaments assurés par le régime public	2.19
Rôles et responsabilités	2.22
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.23
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	2.28
Gestion de la performance du régime général	
Objectifs et évaluation	2.34
Reddition de comptes	2.39
Admissibilité des assurés et perception des primes	
Information donnée à la population sur l'admissibilité	2.48
Admissibilité des participants, inscription au régime public et paiement des primes	2.57
Gestion de la *Liste des médicaments* et coût des médicaments	
Inscription à la *Liste des médicaments*	2.74
Coût des médicaments	2.81
Contrôle des demandes de paiement des pharmaciens	2.93
Utilisation optimale des médicaments	2.105
Information transmise à la population	2.110
Circulation de l'information	2.112
Utilisation de l'information	2.117
Conclusion d'ententes avec des fabricants	2.122
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Sigles utilisés dans ce chapitre

MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec

FAITS SAILLANTS

Vérification menée par

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Jacques Auger
Josée Bellemare
Chantal Chrétien
François Collin
Marthe Gonthier
Denyse Lemay
Caroline Rivard
Jacques Robert
Francine Roy

2.1 Le Régime général d'assurance médicaments a pour objet d'assurer à l'ensemble de la population québécoise un accès raisonnable et équitable aux médicaments requis par l'état de santé des personnes. Ainsi, tous les résidents du Québec doivent détenir une couverture d'assurance médicaments offerte soit par un régime collectif privé, soit par le régime public administré par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ). En 2003, 43 p. cent de la population québécoise était assurée par le régime public. Les dépenses relatives à ce régime atteignaient 2,7 milliards de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2004, soit une augmentation de 125 p. cent par rapport à 1997-1998. Le régime public d'assurance médicaments couvre les médicaments inclus à la *Liste des médicaments* en vigueur au Québec; en octobre 2004, cette liste comptait 4 980 médicaments sur les 20 000 dûment homologués au Canada.

2.2 Nous avons conduit nos travaux de vérification principalement auprès des quatre entités qui ont des responsabilités à l'égard du Régime général d'assurance médicaments, soit le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), la RAMQ, le Conseil du médicament et Revenu Québec.

2.3 Notre vérification, qui s'est déroulée de janvier à septembre 2004, avait pour objet d'évaluer si les entités responsables : disposent d'une procédure appropriée pour gérer la performance du Régime général d'assurance médicaments; appliquent, en ce qui a trait au choix des médicaments et des services assurés par le régime public ainsi qu'à leur coût, une procédure appropriée pour s'assurer que les ressources sont gérées de manière à favoriser les meilleurs résultats; ont des moyens suffisants pour veiller à l'utilisation optimale des médicaments; disposent d'une procédure appropriée afin de contrôler l'admissibilité des assurés de même que la perception des primes et des autres frais; disposent d'une procédure appropriée afin d'assurer le respect de la législation et d'établir si les politiques et la procédure concernant l'approbation, le traitement et le remboursement des demandes de paiement faites par les pharmaciens sont appropriées et constamment suivies; effectuent une reddition de comptes conforme aux règles établies en la matière sur la performance du Régime général d'assurance médicaments et si les rapports déposés aux parlementaires le sont dans les délais prescrits.

2.4 Comme cela est prévu dans la *Loi sur l'assurance médicaments*, une politique du médicament en vue de l'atteinte d'objectifs précis doit être élaborée depuis 1997, mais elle est toujours attendue. Le MSSS a introduit dans son plan stratégique 2001-2004 trois objectifs à l'égard du médicament. Toutefois, avec ces seuls objectifs, il peut difficilement juger de la performance du régime général. En ce qui concerne les rapports annuels de gestion 2003-2004, celui qui a été produit par le MSSS ne permet pas de bien rendre compte de la performance du régime général. Celui du Conseil du médicament, qui est son premier, ne permet

l'évaluation de sa performance. Il en est d'ailleurs conscient. Quant au rapport de la RAMQ, il aborde plusieurs aspects de sa performance, mais certains risques clés concernant l'administration du régime public sont peu détaillés.

2.5 Par ailleurs, malgré les actions menées en ce sens, la population n'est pas bien au fait des conditions et modalités du régime général, particulièrement des exigences relatives à l'admissibilité au régime public. D'ailleurs, des difficultés d'accès au service téléphonique de la RAMQ ont été constatées.

2.6 En ce qui a trait aux contrôles à l'égard de l'admissibilité des personnes assurées et de la perception des primes, plusieurs lacunes ont été relevées. Elles se rapportent, notamment, à l'inscription des assurés, au suivi des modifications de leur situation et au programme de recouvrement des primes impayées et des médicaments accordés à des personnes non admissibles.

2.7 De son côté, le processus de mise à jour de la *Liste des médicaments* comporte certaines faiblesses au regard des critères d'analyse utilisés et des échéances établies.

2.8 La somme versée par le gouvernement au Fonds de l'assurance médicaments pour compenser l'application de la règle dite des 15 ans n'a pas été réévaluée depuis 2000. De plus, bien que le MSSS ait évalué l'opportunité d'implanter d'autres avenues pour diminuer le coût du régime public, aucune décision n'a encore été prise à cet égard. En ce qui concerne le prix des médicaments au Québec, la RAMQ a effectué une étude qui conclut qu'il est généralement égal à celui des médicaments de quatre autres régimes publics provinciaux au Canada ou moindre, tel que le prévoit l'engagement pris à cet effet par les fabricants. Pour ce qui est des marges bénéficiaires accordées aux grossistes, nous n'avons pu déterminer sur quels critères elles avaient été établies. Enfin, au chapitre des honoraires versés aux pharmaciens, 60 millions de dollars auraient été payés en moins depuis 2000 si les clauses d'une entente entre le MSSS et l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires avaient été respectées.

2.9 Au sujet du contrôle des demandes de paiement des pharmaciens, nos travaux ont démontré que les contrôles a posteriori en vue de contrer les risques non couverts par les validations informatiques, notamment au regard de l'authenticité des transactions facturées et de leur conformité, sont insuffisants et comportent des lacunes quant à leur application.

2.10 Également, malgré l'importance d'améliorer l'utilisation du médicament, le MSSS n'a pas fait connaître suffisamment sa stratégie globale en la matière. Il aurait pu agir, de concert avec le Conseil du médicament et la RAMQ, pour informer plus rapidement la population, analyser l'opportunité d'améliorer la circulation de l'information entre les médecins et les pharmaciens et, finalement, utiliser l'information disponible pour parfaire les pratiques d'ordonnance et la consommation de médicaments. Des ententes récemment conclues avec les fabricants en vue d'améliorer l'utilisation optimale de certains médicaments comportent aussi des lacunes.

VUE D'ENSEMBLE

Caractéristiques du Régime général d'assurance médicaments

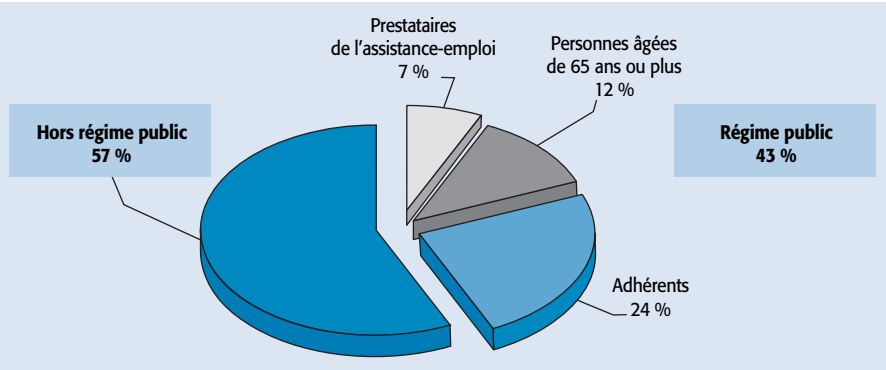
2.11 Le Régime général d'assurance médicaments, qui a pris effet le 1er janvier 1997, a été institué par la *Loi sur l'assurance médicaments*. L'objet de ce régime est d'assurer à l'ensemble de la population québécoise « un accès raisonnable et équitable aux médicaments requis par l'état de santé des personnes[1] ».

Couverture d'assurance médicaments : obligatoire au Québec.

2.12 En vertu de cette loi, tous les résidents du Québec doivent détenir une couverture d'assurance médicaments offerte soit par un régime collectif privé, soit par le régime public administré par la RAMQ. Ainsi, tout individu ayant accès à un régime privé, en raison d'un lien d'emploi ancien ou actuel ou encore de sa profession, a l'obligation légale d'y adhérer et d'en faire bénéficier son conjoint et ses enfants à charge. Le régime public, pour sa part, assure les prestataires de l'assistance-emploi, les personnes âgées de 65 ans ou plus (à moins qu'elles n'optent pour un autre régime) ainsi que les adhérents, c'est-à-dire les citoyens de moins de 65 ans qui n'ont pas accès à un régime privé. Le groupe des adhérents se compose principalement de travailleurs de petites entreprises, de travailleurs autonomes et de retraités de moins de 65 ans. Le graphique 1 illustre la répartition de la population entre le régime public et les régimes privés en matière d'assurance médicaments.

GRAPHIQUE 1

RÉPARTITION DE LA POPULATION QUÉBÉCOISE EN MATIÈRE D'ASSURANCE MÉDICAMENTS, 2003



Source : Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).

1. *Loi sur l'assurance médicaments*, L.R.Q., c. A-29.01, art. 2.

Financement du régime public

2.13 La loi fixe la participation financière des assurés auprès du régime public, laquelle est constituée d'une prime, d'une franchise mensuelle et d'une coassurance. La prime est perçue lors de la déclaration de revenus, tandis que la franchise et la coassurance sont payées au pharmacien au moment de l'achat de médicaments. Puisque le régime public, outre son volet d'assurance, comporte également un volet d'assistance, les montants à payer diffèrent selon les clientèles. Ainsi, ils varient selon le revenu, mais aussi en fonction d'autres critères. Notamment, les enfants de moins de 18 ans, les personnes atteintes d'une déficience fonctionnelle survenue avant l'âge de 18 ans, certaines personnes qui ont des contraintes sévères à l'emploi et les étudiants[2] bénéficient de l'entière gratuité des médicaments et des services pharmaceutiques reçus.

Depuis 1997, la participation financière maximale des assurés a augmenté de façon importante.

2.14 La participation financière des personnes couvertes par le régime public a augmenté de façon importante depuis 1997. Certains assurés n'ont toutefois subi aucune hausse de leur participation financière depuis l'instauration de ce régime. Il s'agit des prestataires de l'assistance-emploi et des personnes âgées de plus de 65 ans recevant du gouvernement fédéral le montant maximal permis à titre de « supplément de revenu garanti ». Le tableau 1 présente les montants maximaux applicables à l'époque et ceux qui sont en vigueur au 1er juillet 2004.

Tableau 1

Participation financière maximale annuelle des personnes couvertes par le régime public d'assurance médicaments

Participation financière	Au 1er janvier 1997	Au 1er juillet 2004	Variation (%)
Franchise maximale (1)	100 $	123 $	+ 23
Coassurance maximale* (2)	25 %	28,5 %	+ 14
Contribution maximale (1 + 2)	750 $	857 $	+ 14
Prime maximale	175 $	494 $	+ 182
Total	**925 $**	**1 351 $**	**+ 46**

* La coassurance représente la portion du coût du médicament qui est payée par l'assuré à l'achat, en excédent de la franchise.

2. Étudiant : personne âgée de 18 à 25 ans inclusivement, dont un parent est assuré auprès du régime public, qui fréquente à temps plein un établissement d'enseignement reconnu, qui est sans conjoint (interprété suivant l'article 2.2.1 de la *Loi sur les impôts*, L.R.Q., c. I-3) et à l'égard de qui une personne exercerait l'autorité parentale si elle était mineure.

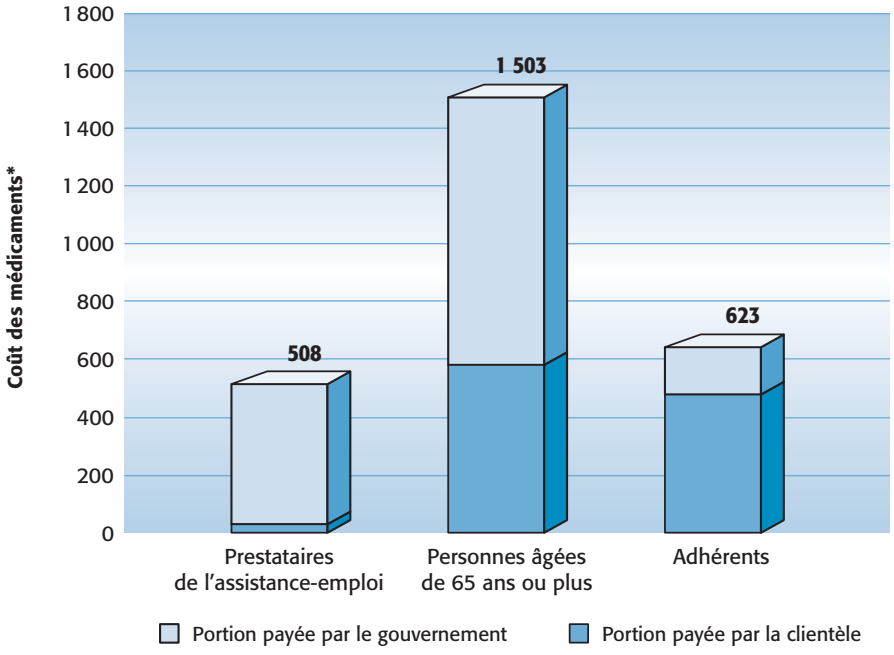
2.15 Le montant de la prime est établi selon le revenu annuel et la situation familiale. Par exemple, pour une personne seule en 2004, lorsque son revenu annuel est supérieur à 12 240 dollars, elle doit payer une prime. Cette prime atteint le maximum lorsque son revenu annuel se chiffre à 20 325 dollars. Quant à la franchise et à la coassurance, elles sont modulées en fonction de certaines caractéristiques propres à chaque participant. Ainsi, toute personne âgée de 18 à 65 ans qui n'a pas accès à un régime privé devra payer une franchise de 10,25 dollars par mois et une coassurance de 28,5 p. cent, alors qu'un prestataire de l'assistance-emploi, sans contraintes sévères à l'emploi, devra débourser 8,33 dollars par mois et 25 p. cent à titre de coassurance.

En 2003-2004, le gouvernement a payé 59 p. cent du coût total du régime public.

2.16 Malgré la hausse de la contribution exigée des personnes assurées, les sommes proviennent principalement des fonds publics. Ainsi, pour l'exercice terminé le 31 mars 2004, le gouvernement a payé 1,6 milliard des 2,7 milliards de dollars nécessaires à la mise en œuvre du régime public d'assurance médicaments, soit 59 p. cent de son coût total. Le graphique 2 indique les sources de financement de ce régime par types de clientèles. Il fait aussi ressortir les écarts significatifs de la contribution gouvernementale selon les types de clientèles.

Graphique 2

Sources de financement du régime public d'assurance médicaments par types de clientèles, 2003-2004 (en millions de dollars)



* Le coût des médicaments inclut les honoraires versés pour les services pharmaceutiques.
Source : Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).

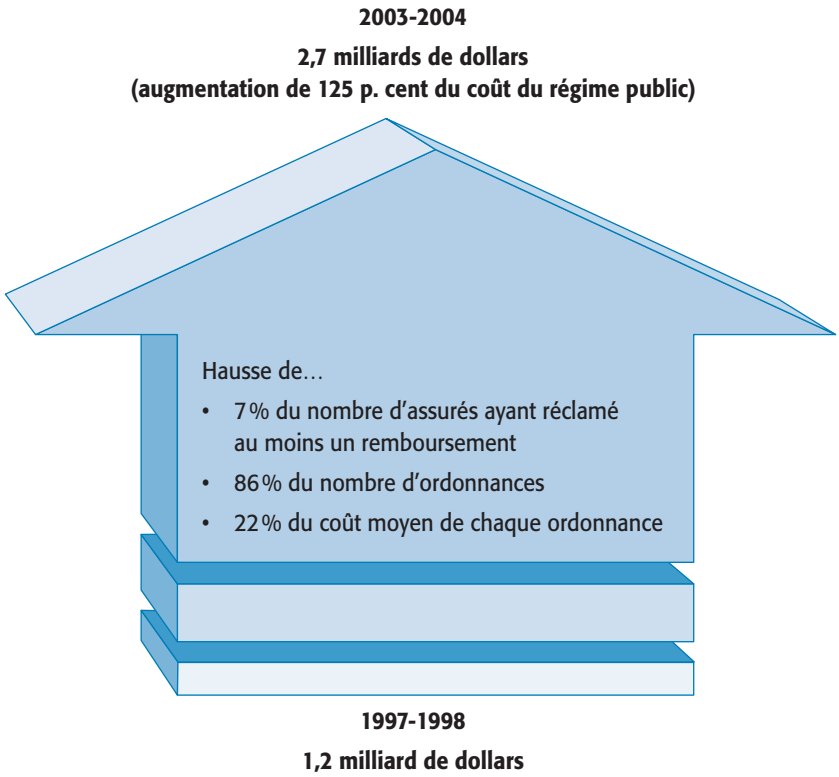
Coût du régime public

2.17 L'usage de médicaments d'ordonnance s'est accru de façon considérable au cours des dernières années, tant au Québec qu'au Canada, de même que dans l'ensemble des pays industrialisés. La recherche pharmaceutique a permis de mettre sur le marché de nouveaux médicaments généralement plus chers offrant de multiples avantages: traiter des maladies autrefois incurables, améliorer la qualité et l'espérance de vie des patients et, souvent, éviter ou réduire le recours aux soins hospitaliers. Il s'ensuit que les dépenses relatives au régime public représentent une proportion de plus en plus importante du budget de la santé au Québec: de 1998-1999 à 2002-2003, elles ont augmenté trois fois plus rapidement que le total du budget de la santé.

2.18 Comme l'indique la figure 1, divers facteurs ont favorisé la hausse du coût du régime, soit l'augmentation du nombre de personnes assurées qui consomment des médicaments, l'augmentation du nombre d'ordonnances par personne et l'accroissement du coût moyen par ordonnance.

FIGURE 1

FACTEURS D'ÉVOLUTION DU COÛT DU RÉGIME PUBLIC D'ASSURANCE MÉDICAMENTS
(exercices financiers terminés le 31 mars)



Source: Données de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).

Médicaments assurés par le régime public

2.19 Au Canada, un nouveau médicament breveté bénéficie d'une protection pour une période de 20 ans, qui débute lors de l'obtention du brevet. Il s'écoule généralement une dizaine d'années entre l'obtention du brevet et la mise en marché du médicament, période consacrée aux recherches et aux essais. Lorsqu'un fabricant désire vendre un médicament breveté au Canada, il doit le soumettre à l'évaluation de Santé Canada, qui vérifie s'il est sûr et efficace et s'il respecte les exigences de la *Loi sur les aliments et drogues*. Si tout est satisfaisant, Santé Canada émet pour ce produit un avis de conformité qui en autorise officiellement la commercialisation et lui attribue un numéro d'identification de médicament (*Drug Identification Number* ou DIN). De son côté, le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés, organisme indépendant relevant du Parlement fédéral, détermine le prix maximal auquel pourra être vendu chaque médicament breveté, et ce, pour toutes les concentrations et les formes offertes. Un des critères utilisés pour limiter ce prix est qu'il ne peut être supérieur à la médiane des prix établis dans sept pays industrialisés choisis par le Conseil d'examen du prix des médicaments à titre comparatif.

2.20 Lorsque le brevet expire, d'autres fabricants peuvent copier le médicament d'origine et le mettre en marché sous une autre appellation. Ce « nouveau » médicament est alors qualifié de générique. Il doit aussi être approuvé par Santé Canada, qui détermine s'il est sûr, efficace et bioéquivalent, c'est-à-dire qu'il produit, chez un même patient, des effets thérapeutiques analogues à ceux du médicament d'origine. Son prix n'est toutefois pas soumis à l'évaluation du Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés ni à celle d'un autre organisme fédéral. Selon les données de la RAMQ, 44 p. cent des ordonnances qui lui ont été soumises en 2003 se rapportaient à des médicaments génériques, ce qui a représenté 13,75 p. cent du coût total des médicaments.

Près de 5 000 médicaments sont assurés par le régime public.

2.21 Une fois le médicament approuvé par Santé Canada, chaque province peut envisager, à la demande du fabricant, de l'inclure dans la liste relative à son régime public d'assurance médicaments. Au Québec, une liste des médicaments assurés, y compris leur prix respectif, est publiée périodiquement selon un calendrier établi annuellement, après recommandation du Conseil du médicament, par le ministre de la Santé et des Services sociaux à la *Gazette officielle du Québec*. Cette liste prévoit des médicaments d'exception, qui ne sont assurés que dans les cas, aux conditions et pour les indications thérapeutiques indiqués. Actuellement, plus de 20 000 médicaments dûment homologués sont commercialisés sur le marché canadien, alors que la *Liste des médicaments* en vigueur au Québec en octobre 2004 en comptait 4 980, dont 648 à titre de médicaments d'exception. Dans les autres provinces, le nombre de produits assurés par l'État varie de 3 000 à 5 000.

Rôles et responsabilités

2.22 Le Régime général d'assurance médicaments fait intervenir plusieurs acteurs. Outre les médecins et certains autres professionnels de la santé, tels les dentistes, qui sont habilités à rédiger des ordonnances, ainsi que les pharmaciens, qui offrent des services professionnels aux assurés et exécutent les ordonnances produites par les prescripteurs et les compagnies privées qui gèrent des régimes collectifs d'assurance, quatre entités gouvernementales ont des responsabilités quant au régime, que ce soit à l'égard du régime général ou du régime public. Le tableau 2 présente les rôles et les responsabilités de chacune.

Tableau 2

Rôles et responsabilités des entités gouvernementales

Ministère de la Santé et des Services sociaux	• Assure le suivi et l'évaluation du régime général • Élabore les orientations et les stratégies entourant la question des médicaments • Assure les liens avec les acteurs des secteurs public, parapublic et privé
Régie de l'assurance maladie du Québec	• Assure l'administration du régime public : inscription, gestion de la franchise et de la coassurance, remboursement du coût des médicaments et paiement des honoraires aux pharmaciens, gestion du Fonds de l'assurance médicaments, etc.
Conseil du médicament	• Assiste le ministre dans la mise à jour de la *Liste des médicaments* • Favorise l'utilisation optimale des médicaments
Revenu Québec	• Perçoit les primes des bénéficiaires du régime public

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.23 Notre vérification avait pour objet d'évaluer si les entités responsables :

- disposent d'une procédure adéquate pour gérer la performance du Régime général d'assurance médicaments ;
- appliquent, en ce qui a trait au choix des médicaments et des services assurés par le régime public ainsi qu'à leur coût, une procédure adéquate pour s'assurer que les ressources sont gérées de manière à favoriser les meilleurs résultats ;
- ont des moyens suffisants pour veiller à l'utilisation optimale des médicaments ;
- disposent d'une procédure adéquate afin de contrôler l'admissibilité des assurés de même que la perception des primes et des autres frais ;

- disposent d'une procédure adéquate afin d'assurer le respect de la législation et d'établir si les politiques et la procédure concernant l'approbation, le traitement et le remboursement des demandes de paiement faites par les pharmaciens sont appropriées et constamment suivies;
- effectuent une reddition de comptes conforme aux règles établies en la matière sur la performance du Régime général d'assurance médicaments et si les rapports déposés aux parlementaires le sont dans les délais prescrits.

2.24 Les objectifs et critères de vérification ont été déterminés en collaboration avec les autres vérificateurs législatifs canadiens dans le contexte des travaux du Groupe d'étude sur la santé du Conseil canadien des vérificateurs législatifs. Ils sont reproduits en annexe.

2.25 Nous avons conduit nos travaux auprès des quatre entités qui ont des responsabilités à l'égard du Régime général d'assurance médicaments, soit le MSSS, la RAMQ, le Conseil du médicament et Revenu Québec. Nous avons effectué des entrevues avec des gestionnaires, analysé certaines données et examiné divers documents. Nous avons également rencontré, entre autres, des représentants du Collège des médecins du Québec, de l'Ordre des pharmaciens du Québec et de l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires. Dans le but de mener à bien cette mission, nous nous sommes adjoint un comité consultatif.

2.26 Le présent rapport ne concerne pas la gestion des médicaments dans les établissements de santé ni les dispositions de la *Loi sur l'assurance médicaments* concernant les personnes couvertes par le secteur privé, car ces volets n'ont pas fait l'objet de nos travaux.

2.27 Notre vérification s'est déroulée de janvier 2004 à septembre 2004. Elle porte sur les activités des exercices 2000-2001 à 2003-2004, mais certains commentaires ont trait à des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

2.28 Comme cela est prévu dans la loi, une politique du médicament en vue de l'atteinte d'objectifs précis doit être élaborée depuis 1997, mais elle est toujours attendue. Le MSSS a introduit dans son plan stratégique 2001-2004 trois objectifs à l'égard du médicament. Toutefois, avec ces seuls objectifs, il peut difficilement juger de la performance du Régime général d'assurance médicaments. En ce qui concerne les rapports annuels de gestion 2003-2004, celui qui a été produit par le MSSS ne permet pas de bien rendre compte de la performance du régime général. Celui du Conseil du médicament ne comporte ni objectifs ni cibles, ce qui rend impossible l'évaluation de sa performance. Quant au rapport de la RAMQ, il aborde plusieurs aspects de sa performance, mais certains risques clés concernant l'administration du régime public sont peu détaillés.

2.29 Par ailleurs, malgré les actions menées en ce sens, la population n'est pas bien au fait des conditions et modalités du régime général, particulièrement des exigences relatives à l'admissibilité au régime public. D'ailleurs, des difficultés d'accès au service téléphonique de la RAMQ ont été constatées.

2.30 En ce qui a trait aux contrôles, plusieurs lacunes ont été relevées. Elles se rapportent, notamment, à l'inscription des assurés et au suivi des modifications de leur situation, au programme de recouvrement des primes impayées et des médicaments accordés à des personnes non admissibles et aux vérifications a posteriori concernant les demandes de paiement des pharmaciens.

2.31 De son côté, le processus de mise à jour de la *Liste des médicaments* comporte certaines faiblesses au regard des critères d'analyse utilisés et des échéances établies.

2.32 La somme versée par le gouvernement au Fonds de l'assurance médicaments pour compenser l'application de la règle dite des 15 ans n'a pas été réévaluée depuis 2000. De plus, bien que le MSSS ait évalué l'opportunité d'implanter d'autres avenues pour diminuer le coût du régime public, aucune décision n'a encore été prise à cet égard. En ce qui concerne le prix des médicaments au Québec, la RAMQ a effectué une étude qui conclut qu'il est généralement égal à celui des médicaments de quatre autres régimes publics provinciaux au Canada ou moindre, tel que le prévoit l'engagement pris à cet effet par les fabricants. Pour ce qui est des marges bénéficiaires accordées aux grossistes, nous n'avons pu déterminer sur quels critères elles avaient été établies. Enfin, au chapitre des honoraires versés aux pharmaciens, 60 millions de dollars auraient été payés en moins depuis 2000 si les clauses d'une entente entre le MSSS et l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires avaient été respectées.

2.33 Également, malgré l'importance d'améliorer l'utilisation du médicament, le MSSS n'a pas fait connaître suffisamment sa stratégie globale ni établi de plan d'action en la matière. Il aurait pu agir, de concert avec le Conseil du médicament et la RAMQ, pour informer plus rapidement la population, analyser l'opportunité d'améliorer la circulation de l'information entre les médecins et les pharmaciens et, finalement, utiliser l'information disponible pour parfaire les pratiques d'ordonnance et la consommation de médicaments pour certaines catégories d'assurés. Des ententes récemment conclues avec les fabricants en vue d'améliorer l'utilisation optimale de certains médicaments comportent aussi des lacunes.

Gestion de la performance du régime général

Objectifs et évaluation

La politique du médicament est toujours attendue.

2.34 La *Loi sur l'assurance médicaments* de 1996 prévoit qu'une politique du médicament doit être élaborée et qu'elle doit porter sur l'atteinte des principaux objectifs suivants : « 1) l'accessibilité équitable et raisonnable aux médicaments requis par l'état des personnes ; 2) l'utilisation optimale des médicaments ; 3) le renforcement des activités d'information et de formation auprès de la population et des professionnels de la santé ; et 4) l'efficacité et l'efficience des stratégies et des actions mises en place dans le cadre de cette politique[3] ». Initialement annoncée pour 1997, cette politique est toujours attendue et n'est prévue que pour 2005.

2.35 Une telle politique est nécessaire pour « favoriser l'intégration de l'utilisation des médicaments dans l'ensemble des actions destinées à améliorer la santé et le bien-être de la population[4] », pour énoncer clairement les volontés gouvernementales en matière d'utilisation des médicaments et pour fixer un cadre général dans lequel devraient s'inscrire les actions des divers spécialistes et personnes-ressources en la matière.

2.36 En l'absence d'une telle politique, la position du MSSS sur chacun des objectifs visés dans la loi n'est pas suffisamment connue et, à ce jour, peu de stratégies d'intervention liées à ces objectifs ou au regard de la gestion du coût du régime public ont été élaborées.

2.37 Le MSSS a introduit dans son plan stratégique 2001-2004 trois objectifs à l'égard des médicaments. Le premier de ces objectifs est retenu en vue d'améliorer « le processus décisionnel et les mécanismes visant l'inscription, le suivi et l'utilisation optimale des médicaments[5] ». Les deuxième et troisième objectifs ont trait au contrôle de la croissance des dépenses, dont entre autres le coût des médicaments. Ils doivent respectivement permettre de doter le MSSS « des outils permettant de faire les choix appropriés[6] » et d'« identifier et [de] monitorer les principaux facteurs de croissance des dépenses[7] ». Toutefois, avec ces seuls objectifs, le MSSS peut difficilement juger de la performance du régime général. D'une part, ces objectifs portent sur des moyens à prendre plutôt que sur les résultats attendus. D'autre part, le plan stratégique ne reprend aucun des objectifs de la loi ni ne fixe de cibles ou d'indicateurs pour les atteindre.

3. *Loi sur l'assurance médicaments*, L.R.Q., c. A-29.01, art. 51.
4. *Ibid.*
5. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Plan stratégique 2001-2004 du ministère de la Santé et des Services sociaux*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2001, p. 37.
6. *Ibid.*, p. 47.
7. *Ibid.*

2.38 À titre d'exemple, le tableau 3 présente divers indicateurs axés sur les résultats qui pourraient concourir à l'évaluation de cette performance. Le suivi de certains indicateurs pourrait être mis en place rapidement, alors que pour d'autres, plus complexes, il nécessiterait des travaux sur une plus longue période.

TABLEAU 3

EXEMPLES D'INDICATEURS

• Progression du coût des médicaments
• Impact sur le coût des autres composantes du système de santé
• Proportion d'utilisation des médicaments génériques, par rapport aux médicaments brevetés
• Taux d'observance des prescriptions
• Impact sur le recours à d'autres services
• Évolution du nombre d'hospitalisations causées par une médication inappropriée
• Taux de satisfaction des utilisateurs
• Taux de satisfaction des prestateurs de soins

Sources : *Accord de 2003 des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé* et sources privées.

Reddition de comptes

2.39 C'est au MSSS que revient la responsabilité première de rendre compte de la performance du régime public d'assurance médicaments et de l'application des dispositions législatives relatives au régime général. De leur côté, la RAMQ et le Conseil du médicament doivent rendre compte de leur performance au regard de leurs responsabilités respectives à l'égard du régime général, laquelle devrait également être considérée dans le processus global d'évaluation du régime.

Le MSSS a procédé en 1999 à une évaluation du régime général.

2.40 Comme cela est prévu dans la *Loi sur l'assurance médicaments*[8], le MSSS a procédé en 1999, soit après deux ans de fonctionnement du régime général, à une évaluation de celui-ci. Plusieurs acteurs ont été consultés. Cette évaluation a permis de dégager les améliorations apportées par l'implantation du régime général. De nombreux autres aspects, tels l'impact du régime général sur la clientèle, sa gestion par le MSSS et par la RAMQ, le coût des médicaments, l'établissement de la *Liste des médicaments* ou encore l'utilisation des médicaments, ont aussi été abordés. Le rapport produit mesurait également la performance du régime général quant à l'accessibilité aux médicaments. Les conclusions de cette évaluation ont été diffusées.

8. La *Loi sur l'assurance médicaments* prévoit à l'article 86 que le « ministre doit, au plus tard le 1er janvier 2000 faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et sur l'opportunité de la modifier ».

2.41 Sans remettre en question l'utilité et la pertinence d'un tel exercice, nous estimons que des mécanismes périodiques de reddition de comptes doivent être mis en place pour permettre de suivre et d'évaluer la performance du régime général ainsi que celle des différents acteurs visés, selon leurs responsabilités respectives.

2.42 Nous avons constaté que le rapport annuel de gestion 2003-2004 produit par le MSSS et déposé dans les délais prescrits ne permet pas de bien rendre compte de la performance du régime général. Ainsi, le rapport évalue les objectifs que le MSSS s'est fixés par l'entremise des cibles qui y sont liées. Toutefois, compte tenu des lacunes exposées précédemment quant au manque d'objectifs pour juger de la performance du régime général, la reddition de comptes pourrait être bonifiée.

2.43 Quant au Conseil du médicament, son premier rapport annuel (2003-2004) décrit sa mission, ses valeurs et enjeux ainsi que les activités accomplies au cours de l'exercice. Ce rapport ne comporte toutefois ni objectifs ni cibles, ce qui rend impossible l'évaluation de la performance du Conseil du médicament à l'égard de ses rôles et responsabilités. Celui-ci en est d'ailleurs conscient et indique lui-même qu'un suivi de son plan stratégique, actuellement en préparation, sera effectué dans son prochain rapport annuel de gestion.

2.44 En ce qui concerne le rapport annuel de la RAMQ, lui aussi déposé dans les délais prescrits, il aborde plusieurs aspects liés à sa performance, tels que les éléments de contexte et de son environnement de fonctionnement, et il rend compte de ses engagements à l'égard de sa déclaration de services aux citoyens et de ses objectifs stratégiques. Toutefois, certains risques clés concernant l'administration du régime public, relativement à l'inscription des personnes assurées et des paiements aux professionnels de la santé, sont peu détaillés. Ainsi, la RAMQ ne fait pas mention de l'ampleur des travaux menés ni des efforts qui leur ont été consacrés.

2.45 Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux

- **d'élaborer, comme cela est prévu dans la loi, une politique du médicament;**
- **de définir des objectifs et des indicateurs permettant de juger de la performance du régime général et d'en rendre compte.**

2.46 Nous avons recommandé au Conseil du médicament de veiller à ce que son rapport annuel de gestion rende compte de sa performance.

2.47 Nous avons recommandé à la Régie de l'assurance maladie du Québec de s'assurer que sa reddition de comptes expose davantage les risques clés concernant l'administration du régime public.

Admissibilité des assurés et perception des primes

Information donnée à la population sur l'admissibilité

2.48 Une grande partie des activités de la RAMQ consiste à bien renseigner sa clientèle. En effet, en tant que gestionnaire du régime public, elle se doit de rendre accessible de l'information claire à la population afin que celle-ci connaisse ses droits et ses obligations à l'égard de ce régime.

2.49 À ce jour, des actions ont été menées par la RAMQ pour assumer cette responsabilité. Outre la diffusion de publicité par l'entremise de guides et de revues, la publication de communiqués et l'envoi de lettres à des clientèles cibles, la RAMQ met à la disposition de la population une brochure présentant les principaux paramètres du régime public. Également, cette information peut être consultée sur le site Internet de l'organisme. Par ailleurs, un partenariat avec l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes vient d'être instauré pour informer les personnes admissibles à un régime privé d'assurance collective.

La population n'est pas bien au fait des conditions et modalités du régime.

2.50 Malgré ces actions, la population n'est pas bien au fait des conditions et modalités du régime général, particulièrement des exigences relatives à l'admissibilité au régime public. Ainsi, diverses études menées depuis l'implantation du régime général témoignent d'une méconnaissance de la *Loi sur l'assurance médicaments* et des obligations qu'elle comporte pour la population.

2.51 Par exemple, l'évaluation du régime général effectuée en 1999 soulignait que, dans l'ensemble, « on souhaiterait davantage d'information sur le régime[9] ». Puis, en 2000 et en 2002, deux études de perception commandées par la RAMQ permettaient de conclure que « le régime québécois souffre d'incompréhension et de confusion[10] ». En effet, selon celles-ci, 54 p. cent des assurés en vertu du régime public croyaient qu'une personne a le choix entre les deux régimes lorsqu'elle a un conjoint qui bénéficie du régime privé et 23 p. cent de la population ne connaissait pas l'obligation légale d'avoir une assurance médicaments. De même, un bilan[11] produit en 2003 par la RAMQ indiquait que le régime était fort complexe et que la population connaissait mal la loi. De fait, plusieurs personnes croyaient que, lorsqu'elles remplissaient leur déclaration de revenus, l'information était transmise à la RAMQ et ignoraient qu'elles devaient elles-mêmes faire une démarche auprès de cette dernière. Une grande majorité de contribuables ignoraient même être inscrits au régime public, par exemple parce qu'ils ne savaient pas être inscrits automatiquement en raison de leur

9. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Évaluation du Régime général d'assurance médicaments*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 1999, p. 26.
10. COSSETTE COMMUNICATION-MARKETING, *Informateur*, 2003, p. 2.
11. RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC, *Bilan- Programme spécial de récupération 2002-2003*, Québec, 2003, 16 p.

statut de prestataires d'assistance-emploi. Enfin, le Protecteur du citoyen soulignait, dans son rapport annuel 2003-2004[12], l'existence de lacunes importantes en ce qui a trait à la compréhension du régime et la méconnaissance de la loi et de ses obligations. Cette méconnaissance occasionne des erreurs dans les inscriptions au régime public : certaines personnes sont inscrites alors qu'en fait elles ne sont pas admissibles ; d'autres sont inscrites, mais dans une mauvaise catégorie ; et, enfin, d'autres ne sont pas inscrites, alors qu'elles le devraient.

2.52 La difficulté d'accéder au service téléphonique de la RAMQ figure parmi les éléments pouvant expliquer cette situation. En moyenne, les 103 préposés affectés à ce service répondent à près de 5 300 appels par jour. Or, en 2003-2004, le service téléphonique est celui qui a suscité le plus grand nombre de plaintes à la RAMQ, soit 96 p. cent des plaintes reçues. Dans son dernier rapport, le Protecteur du citoyen précise que, malgré les mesures prises, « le système demeure malgré tout fragile[13] ».

Lors d'un sondage, 51 p. cent des 108 appels faits auprès de la RAMQ se sont terminés sans accéder à un préposé.

2.53 Nous avons mené un sondage pour mesurer le taux d'accessibilité au service téléphonique de la RAMQ. Des appels ont été effectués entre le 26 mai et le 13 juillet 2004, de manière à englober toutes les plages horaires et tous les jours de la semaine. Malgré l'amélioration enregistrée sur ce chapitre depuis une vérification similaire que nous avions effectuée en 2002-2003, 51 p. cent des 108 appels faits auprès de l'organisme se sont terminés sans accéder à un préposé. En effet, dans 12 p. cent des cas, nous nous sommes butés à une ligne occupée, dans 36 p. cent des cas, un message indiquait que tous les préposés étaient occupés et demandait de rappeler plus tard et, enfin, 3 p. cent des communications ont été coupées.

2.54 En ce qui concerne la qualité de l'information obtenue au service téléphonique de la RAMQ, élément déterminant pour assurer la compréhension du régime général et l'équité envers la population, nos 53 appels qui ont obtenu une réponse démontrent que celle-ci était correcte, sauf pour le concept d'autorité parentale.

2.55 Cette notion est importante pour juger de l'admissibilité à titre gratuit des étudiants, mais elle est demeurée vague et son application n'a pas été uniforme. En effet, pour les 10 appels où le sujet a été abordé, les préposés aux renseignements ont fait intervenir différents critères pour justifier leur interprétation, ce qui aurait donné lieu à des décisions d'admissibilité fort variables selon les cas.

12. PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel 2003-2004, Pour le citoyen : miser sur le bon sens*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2004, p. 50.

13. *Ibid.*

2.56 Nous avons recommandé à la Régie de l'assurance maladie du Québec

- **de prendre des mesures pour améliorer la compréhension du régime général et la connaissance de la loi par la population;**
- **de mettre en place des mesures facilitant l'accessibilité au service téléphonique;**
- **de s'assurer que les concepts relatifs à l'autorité parentale sont précisés et appliqués de façon uniforme.**

Admissibilité des participants, inscription au régime public et paiement des primes

2.57 Compte tenu du caractère obligatoire du régime général, toute personne au Québec doit disposer d'une protection de base en matière d'assurance médicaments. Si une personne n'a pas accès à un régime privé, elle doit alors s'assurer par l'entremise du régime public. À ce titre, cette personne doit communiquer avec la RAMQ en vue de procéder à son inscription, à moins qu'elle ne soit inscrite automatiquement en raison de son statut de prestataire d'assistance-emploi ou de son âge (65 ans ou plus). Elle doit aussi, par sa déclaration de revenus envoyée à Revenu Québec, indiquer si elle est couverte ou non par un régime privé et, le cas échéant, verser la prime correspondant à sa situation.

2.58 Cette répartition des responsabilités entre la RAMQ et Revenu Québec amène une dispersion de l'information nécessaire à l'application de la loi et augmente, par le fait même, les risques liés à la saine administration du régime.

2.59 Pour pallier les risques de dérogation à la loi, des contrôles ont été instaurés. Nos travaux démontrent qu'il existe des lacunes tant au regard des contrôles appliqués à l'inscription des assurés au régime public que lors du suivi des modifications de la situation des participants. Les contrôles afférents au programme de recouvrement des primes ou du coût des médicaments payés indûment par le régime public comportent aussi certaines faiblesses.

Certains participants ne paient pas la prime requise.

2.60 En conséquence, certains participants au régime public ne sont pas admissibles et d'autres ne paient pas la prime annuelle requise. De plus, la RAMQ n'a pas l'assurance que toute la population québécoise est couverte par un régime quelconque d'assurance médicaments, tel que cela est prévu dans la loi.

Contrôles afférents à l'inscription de l'assuré

2.61 L'inscription au régime public se fait généralement par téléphone et les conditions d'admissibilité y sont validées verbalement. Nous avons constaté que peu de traces de cette validation sont laissées au dossier et que des pièces justificatives sont rarement demandées en vue de confirmer la validité des renseignements reçus.

Pourtant, la RAMQ estime à partir de travaux faits conjointement avec Revenu Québec que, annuellement, plus de 500 000 dossiers comportent un risque d'inexactitude : par exemple, des personnes sont inscrites au régime public, alors qu'elles pourraient adhérer à un régime privé.

2.62 Nous avons donc mené des travaux auprès de deux catégories de participants au régime public afin de circonscrire l'impact de l'absence de tels contrôles.

Aucune attestation d'études n'est demandée aux étudiants.

2.63 Nous avons vérifié d'abord l'admissibilité des jeunes de 18 à 25 ans déclarant être aux études à temps plein. Contrairement aux compagnies d'assurance privées qui exigent des preuves de scolarité dans 80 p. cent des cas, la RAMQ ne demande aucune attestation d'études au moment de l'inscription ni subséquemment lors de réclamations. Nous avons constaté que 43 p. cent des jeunes inscrits au régime public à titre d'étudiants en 2002, soit 28 420 jeunes, ne se trouvent pourtant pas dans les fichiers du ministère de l'Éducation du Québec recensant les personnes inscrites aux études à temps plein durant la même année. Comme cette clientèle bénéficie d'une gratuité totale relativement au régime public, près de 991 000 dollars de franchise et de coassurance ont été payés à tort par le régime public en 2002, et ce, sans considérer les primes perdues.

2.64 Également, nous avons cherché à déterminer si certains professionnels de la santé, ayant accès à un régime privé en raison de leur profession, étaient inscrits à tort au régime public. Nous avons procédé à partir de données que la RAMQ possède déjà, mais qu'elle n'exploite pas. Nous avons découvert que près de 500 professionnels, soit 2,7 p. cent de la population soumise à la vérification, adhéraient effectivement au régime public et que ces personnes bénéficiaient ainsi d'un avantage auquel elles n'avaient pas droit.

Contrôles afférents au suivi des modifications de la situation de l'assuré

2.65 Outre les faiblesses de ses contrôles à l'inscription, la RAMQ fait peu de travail pour suivre les modifications de statut susceptibles d'avoir un impact sur l'admissibilité des participants, telles que la fin des études ou encore un changement de statut matrimonial ou d'emploi, et, dans un des cas où elle l'a fait, elle n'a pas pris de mesures pour récupérer les sommes indûment versées.

2.66 Ainsi, une des mesures en place concerne les changements touchant la situation d'emploi et consiste à échanger de l'information avec un organisme gouvernemental pour repérer des travailleurs inscrits indûment au régime public à la suite de l'augmentation de leur nombre d'heures travaillées, hausse qui leur donne accès à un régime privé. Cette démarche, entreprise en juillet 2003, laisse entrevoir un potentiel de récupération de l'ordre de 1,5 million de dollars pour des médicaments consommés sur une période de un an, somme qui pourrait toutefois être diminuée des primes payées. La RAMQ n'a cependant rien recouvré à ce jour.

Contrôles afférents au recouvrement des primes ou du coût des médicaments

Plusieurs personnes inscrites au régime public affirment dans leur déclaration de revenus avoir accès à une assurance privée.

2.67 Plusieurs personnes qui affirment dans leur déclaration de revenus avoir accès à une assurance privée, et qui ne paient donc pas leur prime annuelle, sont inscrites en fait au régime public. De ce nombre, certaines personnes sont admissibles au régime public et devraient payer à Revenu Québec leur prime annuelle requise, tandis que d'autres bénéficient de la couverture du régime public sans y être admissibles. Pour ces dernières, la RAMQ est en droit de leur réclamer le remboursement des médicaments reçus.

2.68 Pour contrer, entre autres, ce phénomène, un programme commun de recouvrement a été instauré en 2002. Il permet à Revenu Québec de récupérer des primes impayées, dans les cas où les personnes sont admissibles, et à la RAMQ de demander le remboursement de médicaments accordés à des personnes non admissibles. En 2003-2004, cette opération a permis de recouvrer, par la vérification de 202 000 dossiers, 26,6 millions de dollars, soit 10,2 millions pour les médicaments et 16,4 millions pour les primes.

2.69 Toutefois, selon les données fournies par la RAMQ, ces dossiers représentent moins de la moitié des dossiers désignés comme « potentiellement en écart » par le processus. Pourtant, de telles vérifications s'avèrent pertinentes, car Revenu Québec estime que 60 p. cent des personnes avec qui il prend contact dans ce contexte vont modifier leur façon de faire et remplir de manière appropriée leur prochaine déclaration de revenus.

2.70 De plus, ces travaux n'englobent qu'une portion des risques mis en évidence puisque, d'une part, bien que Revenu Québec ait amorcé une démarche pour identifier les personnes ne bénéficiant d'aucune couverture d'assurance, la proportion de dossiers vérifiés est minime. D'autre part, la question des personnes qui sont assurées et paient leurs primes au régime public sans y être admissibles n'est pas abordée dans cette opération. Or, dans un contexte où l'on se fie à la bonne volonté de personnes peu renseignées, le risque de perte de financement pour le régime public est réel.

2.71 De son côté, la RAMQ accomplit peu de travail pour repérer les personnes qui ne disposent d'aucune assurance médicaments. Par exemple, elle révoque annuellement, de façon automatique, l'inscription de près de 90 000 assurés qui atteignent la majorité et de 7 000 étudiants qui fêtent leur 26^{e} anniversaire de naissance. Cependant, elle omet de vérifier qu'ils bénéficient par la suite d'une couverture d'assurance. Bien que la RAMQ soit au fait qu'il existe une partie de la population qui se trouve dans cette situation, elle n'a pas toutes les données nécessaires pour en déterminer le nombre. Le fait qu'aucune preuve d'assurance n'est demandée lorsqu'un citoyen indique dans sa déclaration de revenus être couvert par un régime privé ne contribue guère à régler cette situation.

2.72 Nous avons recommandé à la Régie de l'assurance maladie du Québec d'améliorer sa procédure de contrôle afin de s'assurer de l'admissibilité des participants au régime public lors de leur adhésion et pendant la période de couverture.

2.73 Nous avons recommandé à la Régie de l'assurance maladie du Québec et à Revenu Québec

- **de poursuivre leurs efforts afin de s'assurer que les participants au régime public paient leurs primes;**
- **de s'assurer que toutes les personnes admissibles participent au régime public.**

Gestion de la *Liste des médicaments* et coût des médicaments

Inscription à la Liste des médicaments

2.74 La *Liste des médicaments* considérés dans le régime public, et qui est publiée par le ministre de la Santé et des Services sociaux à la *Gazette officielle du Québec*, fait l'objet de modifications régulières selon un calendrier produit au début de chaque année. Ainsi, un fabricant qui veut que son produit soit ajouté lors de la prochaine publication de cette liste doit déposer une demande en ce sens auprès du Conseil du médicament, avant une date prescrite, et lui transmettre la documentation voulue sur son produit. Le Conseil du médicament, après avoir fait son analyse, recommande au ministre d'inclure ou non ce produit à la liste pour usage général ou, comme médicament d'exception, pour usage conditionnel.

2.75 Nos travaux nous amènent à conclure que le processus de mise à jour de la *Liste des médicaments* comporte certaines faiblesses au regard des critères d'analyse utilisés et des échéances établies.

Le processus de mise à jour de la* Liste des médicaments *comporte des faiblesses.

2.76 En ce qui concerne les critères d'analyse des nouveaux médicaments, l'évaluation du régime réalisée en 1999 concluait à la nécessité d'en utiliser davantage pour mieux tenir compte des conséquences économiques et sociales. Depuis 2002, la *Loi sur l'assurance médicaments* prévoit que le Conseil du médicament doit donner son avis au ministre sur quatre critères. Pourtant, depuis cette modification à la loi, le Conseil du médicament ne se penche toujours pas sur les deux nouveaux aspects que sont « l'impact de l'inscription de chaque médicament à la liste sur la santé de la population et sur les autres composantes du système de santé[14] » et « l'opportunité de l'inscription d'un médicament en regard de l'objet du régime[15] ». Son analyse porte uniquement sur « la valeur thérapeutique de

14. *Loi sur l'assurance médicaments*, L.R.Q., c. A-29.01, art. 57.1.
15. *Ibid.*

chaque médicament[16] » ainsi que sur « la justesse du prix et le rapport entre le coût et l'efficacité de chaque médicament[17] ». Un comité a été mis sur pied à la fin de 2003 afin, notamment, de déterminer les modalités d'application des nouveaux critères, mais le Conseil du médicament ne compte pas les mettre en œuvre avant 2005, soit trois ans après l'adoption des nouveaux critères. En conséquence, les dimensions économiques et sociales ne sont pas suffisamment analysées au moment de prendre la décision d'inscrire un médicament à la liste.

2.77 Pour ce qui est des échéances établies annuellement, le Conseil du médicament fait en sorte que toute demande déposée dans les délais prescrits soit effectivement analysée en vue d'une recommandation pour la prochaine publication de la liste. De même, il assure aux nouveaux médicaments, lorsqu'ils représentent un potentiel de traitement unique pour une maladie, un traitement prioritaire afin de permettre leur inclusion à la liste lors de la prochaine publication.

2.78 Toutefois, le processus actuel de mise à jour de la liste empêche le régime public de profiter rapidement des baisses de prix accordées par les fabricants, et ce, même dans les cas où un fabricant en avise officiellement le Conseil du médicament. Ainsi, le régime public continue de rembourser aux pharmaciens le prix inscrit à la liste, jusqu'à la prochaine publication à la *Gazette officielle du Québec*, bien que ces derniers paient en réalité un prix moins élevé. Par exemple, pour deux médicaments dont les prix ont été baissés par le fabricant, près de 235 000 dollars auraient pu être économisés de juillet à septembre 2004.

2.79 Nous avons recommandé au Conseil du médicament de tenir compte de tous les critères indiqués dans la loi lors de l'analyse de l'opportunité d'inscrire un médicament à la *Liste des médicaments*.

2.80 Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux de revoir le processus actuel de mise à jour de la *Liste des médicaments* de façon à profiter rapidement des baisses de prix accordées par les fabricants.

Coût des médicaments

2.81 Dans un contexte de progression constante des dépenses du régime public d'assurance médicaments, il importe que celui-ci soit géré de manière à en limiter le coût, constitué en majeure partie du prix payé pour les médicaments, du remboursement de la marge bénéficiaire des grossistes et des honoraires versés pour les services professionnels des pharmaciens.

2.82 En ce qui concerne le prix payé pour les médicaments, le principe du *prix le plus bas* prévoit, pour certains médicaments identiques produits par deux fabricants ou plus, que le montant remboursé soit égal au prix de la marque commerciale

16. *Loi sur l'assurance médicaments*, L.R.Q., c. A-29.01, art. 57.1.

17. *Ibid.*

la moins chère. Dans une optique de soutien économique à l'industrie pharmaceutique, le Québec a choisi d'offrir une protection supplémentaire aux médicaments brevetés et de les soustraire partiellement à l'application du *prix le plus bas*. En effet, malgré la présence de médicaments génériques sur le marché, le principe n'est pas appliqué tant qu'il ne s'est pas écoulé 15 ans depuis l'inscription du produit novateur à la liste. Depuis 2000, comme la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec* le prévoit, le gouvernement verse annuellement 10 millions de dollars au Fonds de l'assurance médicaments pour tenir compte du coût additionnel occasionné par l'application de cette règle dite des 15 ans. Cette compensation n'a pas été réévaluée depuis et se révèle aujourd'hui nettement insuffisante pour couvrir le coût réel qui en découle. En effet, en nous basant sur la consommation des médicaments soustraits à l'application du *prix le plus bas*, nous avons évalué que le régime public a dû financer pour l'ensemble des clientèles couvertes, en surplus de la somme reçue, respectivement 4,7 et 12,4 millions de dollars pour les deux dernières années financières.

2.83 Outre la règle du *prix le plus bas*, certaines administrations publiques utilisent d'autres moyens pour diminuer les dépenses de leur régime public d'assurance médicaments. Elles peuvent faire des appels d'offres pour les médicaments génériques ou encore appliquer la règle du *prix de référence*, qui prévoit la substitution obligatoire d'un médicament donné par un médicament non identique, qui est moins cher mais a le même effet thérapeutique.

2.84 Nous avons constaté que, bien que le MSSS ait fait récemment des analyses sur l'opportunité d'implanter ces autres avenues, aucune décision n'a encore été prise à cet égard. À titre d'exemple, en ce qui concerne la règle du *prix de référence*, la Colombie-Britannique applique depuis une dizaine d'années cette méthode, qui génère des économies appréciables. Ainsi, selon des calculs de la RAMQ, si le régime public avait appliqué cette méthode de la même façon que la Colombie-Britannique, des économies de l'ordre de 43 millions de dollars auraient été possibles pour la seule année 2003.

2.85 Enfin, les fabricants dont les produits sont inscrits à la *Liste des médicaments* s'engagent à ce que leur prix de vente « ne [soit pas] supérieur à tout prix de vente consenti par le fabricant pour le même médicament en vertu des autres programmes provinciaux d'assurance de médicaments[18] ». Une étude, menée par la RAMQ à l'automne 2003, confirme qu'effectivement le prix des médicaments au Québec est généralement égal au prix des médicaments de quatre autres régimes publics provinciaux au Canada ou moindre que celui-ci.

18. Règlement sur les conditions de reconnaissance d'un fabricant de médicaments et d'un grossiste en médicaments, c. A-29.01, r. 1.1.

2.86 En ce qui concerne la marge bénéficiaire accordée aux grossistes, lorsque les pharmaciens doivent s'approvisionner par l'intermédiaire d'un des grossistes inscrits à la *Liste des médicaments*, la RAMQ leur rembourse, en sus du prix du médicament, un montant pour couvrir les services de cet intermédiaire. Cette marge bénéficiaire varie de 5,00 à 7,15 p. cent du prix du médicament selon le grossiste.

Les marges bénéficiaires accordées aux grossistes varient et ne reposent pas sur des critères précis.

2.87 Nous n'avons pu déterminer sur quels critères ont été établies les marges remboursées pour les services des grossistes et le MSSS n'a pu nous expliquer pourquoi le régime public accepte de payer des marges différentes entre les grossistes. Par exemple, si le régime public avait remboursé un taux uniforme de 5,5 p. cent, près de 8 millions de dollars auraient été économisés uniquement pour l'année 2003.

2.88 Quant aux honoraires versés aux pharmaciens, toujours pour l'année 2003, ils se rapportent, pour plus de 98 p. cent, à l'exécution ou au renouvellement d'ordonnances et aux piluliers. Ce dernier service est offert aux personnes incapables de gérer leur prise de médicaments et consiste, pour le pharmacien, à séparer les médicaments par dose et par période dans un boîtier. Une entente entre le MSSS et l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires approuvée par le gouvernement, dont l'objet est de contrôler l'évolution du coût du pilulier, limite depuis 1992 les honoraires à être versés pour ce service à 3,75 p. cent des honoraires annuels des pharmaciens. Également, toujours selon l'entente, advenant un dépassement de la proportion fixée, « le tarif du pilulier est automatiquement révisé à la baisse à compter du 1er décembre suivant la fin de la période de référence[19] ».

Services de piluliers : 60 millions de dollars payés aux pharmaciens en sus des ententes.

2.89 Les honoraires pour les services de piluliers ont connu depuis 2000-2001 une forte augmentation et leur proportion par rapport à l'ensemble des honoraires versés aux pharmaciens ne respecte pas l'entente : elle est passée de 4,4 p. cent en 2000-2001 à plus de 9 p. cent en 2003-2004. Plus de 60 millions de dollars auraient été payés en moins aux pharmaciens pour ces quatre années si les clauses de l'entente avaient été respectées, mais aucun ajustement de tarif n'a été effectué depuis 2000.

2.90 Un comité composé de représentants du MSSS et de l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires est chargé de surveiller l'évolution de l'utilisation des piluliers et de faire des recommandations. Ce comité n'a pas rempli de manière appropriée son rôle. Aucune recommandation pour rectifier la situation n'a été formulée et seules des causes potentielles de dépassement ont été énoncées.

2.91 Lors de l'inscription de son médicament à la liste, le fabricant s'engage à ne pas accorder aux pharmaciens des bénéfices (rabais, ristournes ou biens à titre gratuit) tels qu'il en résulterait une diminution du prix de vente par rapport à celui qui

19. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES PHARMACIENS PROPRIÉTAIRES, *Entente relative à l'assurance maladie - Lettre d'entente numéro 2*, Québec, 1995, p. 24.

est inscrit à la liste. Bien qu'il soit difficile pour les autorités gouvernementales d'avoir l'assurance que les fabricants se conforment effectivement à cet engagement, nous constatons que des mesures sont prises lorsque les autorités sont avisées d'un manquement à cet engagement. Ainsi, des poursuites judiciaires et des réclamations totalisant 50,2 millions de dollars ont été déposées en 2003 à l'encontre de fabricants fautifs et la RAMQ cherche à prévenir les cas de récidive.

2.92 **Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux**

- **de faire réévaluer le montant versé pour l'application de la règle des 15 ans en vue de compenser le régime public à sa juste valeur;**
- **de statuer sur l'opportunité d'implanter d'autres avenues de contrôle du coût;**
- **de s'assurer que les taux accordés pour les marges bénéficiaires des grossistes reposent sur des critères précis;**
- **de s'assurer que les ententes conclues avec l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires et approuvées par le gouvernement sont bien appliquées.**

Contrôle des demandes de paiement des pharmaciens

2.93 Le système informatique qui relie chaque pharmacie à la RAMQ transfère directement, à chaque transaction, les demandes de paiement des pharmaciens pour les services rendus et les médicaments vendus. La RAMQ a reçu, dans ce contexte, plus de 86 millions de demandes de paiement en 2003-2004.

2.94 Afin de s'assurer que les demandes provenant des pharmaciens sont conformes et qu'elles se rapportent à des transactions réellement exécutées, la RAMQ a mis en place différents contrôles. Avant le paiement, des mécanismes de validation et de contrôle informatiques permettent de détecter les incohérences et certaines erreurs. Ainsi, plusieurs données relatives au statut de l'assuré et au montant de sa contribution, de même que celles qui portent sur le coût des médicaments et des honoraires pharmaceutiques, sont validées. Nos travaux ont démontré que ces mécanismes fonctionnent de façon appropriée.

2.95 Par ailleurs, certains contrôles a posteriori sont assurés par la RAMQ pour contrer les risques non couverts par les validations informatiques, notamment au regard de l'authenticité des transactions facturées et de leur conformité. Par exemple, des vérifications sont menées en pharmacie, alors que d'autres sont effectuées à la RAMQ par l'entremise de documents obtenus des pharmaciens.

Demandes de paiement des pharmaciens : contrôles a posteriori insuffisants.

2.96 Nos travaux nous amènent à conclure que, en ce qui concerne les contrôles exercés a posteriori, ils sont insuffisants et comportent des lacunes quant à leur application.

2.97 Ainsi, la RAMQ a mis en place un processus, basé sur plusieurs critères, lui permettant de repérer les pharmacies présentant des risques de facturation incorrecte, donc celles où il serait justifié pour la RAMQ d'effectuer une vérification. Quoique ces critères permettent de déterminer les pharmacies dont le profil de facturation s'écarte le plus de la moyenne observée, plusieurs critères sont exclus a priori sans que le bien-fondé en soit démontré lors de la sélection des pharmacies qui feront effectivement l'objet de travaux. Ainsi, on ne considère pas le coût moyen par service ou le nombre d'ordonnances verbales plus élevés que la moyenne de l'ensemble des pharmacies, ce qui réduit la possibilité de repérer un plus grand nombre de pharmacies « à risque ».

Seulement 6 des 1 600 pharmacies ont été vérifiées en 2003-2004.

2.98 Qui plus est, plusieurs pharmacies ainsi désignées ne sont pas soumises à la vérification de la RAMQ. En 2003-2004, 17 pharmacies de ce type ont été retenues, mais seulement 4 d'entre elles ont subi une vérification. Si l'on ajoute 2 autres pharmacies visitées à la suite de dénonciations reçues, seulement 6 des 1 600 pharmacies participant au régime public ont fait l'objet d'une vérification. Ces travaux ont pourtant permis à la RAMQ de réclamer 512 000 dollars. Nous avions déjà recommandé à trois reprises à la RAMQ de veiller à ce que le nombre de vérifications soit suffisant. En 2000-2001, en 2001-2002 et en 2002-2003, elles ont été respectivement de 2, de 8 et de 3, ce qui est bien inférieur aux pratiques en cours dans d'autres régimes publics au Canada.

2.99 Des lacunes ont aussi été constatées dans le processus de vérification. Ainsi, la RAMQ informe à l'avance le pharmacien des ordonnances qui feront l'objet d'un examen, procédure qui n'est pas optimale dans le contexte d'une vérification. Par ailleurs, cette dernière se limitait jusqu'à récemment aux ordonnances préalablement désignées et à celles qui figuraient sur la même prescription. Ainsi, dans les cas où, au cours de son travail, l'inspecteur de la RAMQ constatait plusieurs ordonnances en défaut, la procédure établie ne prévoyait pas l'élargissement de l'échantillon. Toutefois, la procédure a été revue. Depuis juillet 2004, l'inspecteur vérifie des ordonnances additionnelles à celles qui ont été annoncées préalablement, ce qui s'avère une amélioration notable.

2.100 Quant aux travaux de vérification effectués à la RAMQ, ils consistent en l'analyse de documents demandés aux pharmacies concernant un thème qui présente un risque d'erreur dans la facturation par les pharmaciens, par exemple les ordonnances destinées à des personnes décédées ou encore les préparations par le pharmacien d'un médicament magistral, c'est-à-dire un mélange de deux ingrédients ou plus. Au cours de l'année 2003-2004, la RAMQ a terminé quatre des huit projets prévus dans sa planification annuelle. Cela lui a permis de récupérer 308 000 dollars. Puisque ces projets permettent de détecter plusieurs situations non conformes, la RAMQ gagnerait à en réaliser davantage.

2.101 Par ailleurs, afin de vérifier si les services facturés ont été effectivement rendus, la RAMQ a le devoir, de par la *Loi sur l'assurance maladie*, de valider la réalité des transactions enregistrées au système auprès des personnes assurées. Bien qu'elle demande, par voie de lettres, confirmation des services reçus, notamment dans le cas des services médicaux et des services dentaires, elle ne le fait pas pour les médicaments et les services pharmaceutiques.

Aucuns frais de recouvrement facturés aux pharmaciens faisant l'objet d'une réclamation.

2.102 Enfin, nous avons constaté que, selon la *Loi sur l'assurance maladie*, « tout montant dont un professionnel de la santé est redevable en vertu de la présente loi comporte des frais de recouvrement de 10 %[20] », avec des limites minimale et maximale respectivement de 50 dollars et de 10 000 dollars. Or, la RAMQ n'a jamais facturé de tels frais.

2.103 Vu l'insuffisance de contrôles, la RAMQ ne peut s'assurer que les paiements effectués sont conformes et que les transactions sont authentiques. Elle se prive aussi de moyens de dissuasion et ne maximise pas les sommes pouvant être recouvrées.

2.104 Nous avons recommandé à la Régie de l'assurance maladie du Québec

- **de tenir compte de l'ensemble des risques qu'elle indique dans son processus de sélection des pharmacies à vérifier;**
- **d'augmenter le nombre de vérifications effectuées en pharmacie et le nombre d'analyses réalisées;**
- **de revoir son processus de vérification des pharmacies;**
- **de vérifier, auprès des personnes assurées, que les services facturés ont été effectivement rendus;**
- **d'imposer les frais de recouvrement prévus dans la loi sur les sommes dues par les pharmaciens propriétaires.**

Utilisation optimale des médicaments

2.105 L'usage optimal des médicaments est un « usage qui maximise les bienfaits et minimise les risques pour la santé de la population en tenant compte des diverses options possibles, des coûts et des ressources disponibles, des valeurs des patients et des valeurs sociales[21] ». Ces valeurs font notamment référence à des notions d'équité et de bien commun. L'atteinte d'un tel objectif présuppose une action concertée tant du MSSS, du Conseil du médicament et de la RAMQ que des professionnels de la santé et de leurs patients, sans oublier la collaboration de l'industrie pharmaceutique.

20. *Loi sur l'assurance maladie*, L.R.Q., c. A-29.01, art. 22.4.

21. CONSEIL DU MÉDICAMENT, *Rapport annuel de gestion 2003-2004*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2004, p. 9.

2.106 Actuellement, les études sur le sujet démontrent un risque important d'utilisation incorrecte des médicaments qui prend source, notamment, dans une prescription et une délivrance inappropriée de médicaments, un manque de suivi de la thérapie et une inobservance par les patients de la prescription reçue. Seulement en ce qui concerne les prescriptions inappropriées, il existe un risque de prescrire deux médicaments qui interfèrent, puisque plus de 20 000 médicaments sont approuvés au Canada.

Un usage incorrect des médicaments a un effet direct sur la santé.

2.107 Un usage incorrect des médicaments a un effet direct sur la santé. Ainsi, selon des études, des admissions à l'hôpital découleraient de problèmes liés aux médicaments. En outre, le mauvais usage des médicaments occasionnerait un coût non négligeable pour le système de santé.

Un symposium sur l'utilisation optimale du médicament a eu lieu en mai 2004.

2.108 Malgré l'importance d'améliorer l'utilisation des médicaments et la complexité d'un tel objectif, le MSSS n'a pas fait connaître suffisamment sa stratégie globale ni établi de plan d'action en la matière. Un premier pas dans la bonne direction a cependant été franchi : le Symposium sur l'utilisation optimale du médicament a eu lieu en mai 2004. Il réunissait des représentants de la population et des partenaires du MSSS jouant un rôle dans le domaine du médicament. La problématique y a été circonscrite et des pistes de solution ont été explorées. Également, des communiqués de presse ont précisé les priorités du ministre en la matière et ont fait connaître quelques avenues qu'il compte explorer.

2.109 Le MSSS, de concert avec le Conseil du médicament et la RAMQ, peut prendre des mesures pour accroître l'utilisation optimale des médicaments.

Information transmise à la population

2.110 L'information transmise à la population est un des facteurs clés pour contribuer à l'usage optimal des médicaments. Notamment, différentes études démontrent qu'au Canada des consommateurs de médicaments d'ordonnance ne respectent pas leur prescription : ils omettent de faire exécuter leur ordonnance ou de prendre leurs médicaments ou encore ils les prennent, mais de façon incorrecte.

2.111 En 2000, le gouvernement avait prévu une campagne de publicité et d'information afin de sensibiliser davantage la population au bon usage du médicament. Cette campagne a été lancée à l'automne 2004.

Circulation de l'information

2.112 En ce qui concerne l'information mise à la disposition des prescripteurs, plusieurs médecins « œuvrent actuellement dans des milieux qui ne sont ni informatisés ni reliés en réseau[22] », selon le Collège des médecins. Des études indiquent qu'ils

22. COLLÈGE DES MÉDECINS DU QUÉBEC, *Mémoire du Collège des médecins : Avant-projet de loi « Loi sur la carte santé du Québec »*, Montréal, 2002, p. 2.

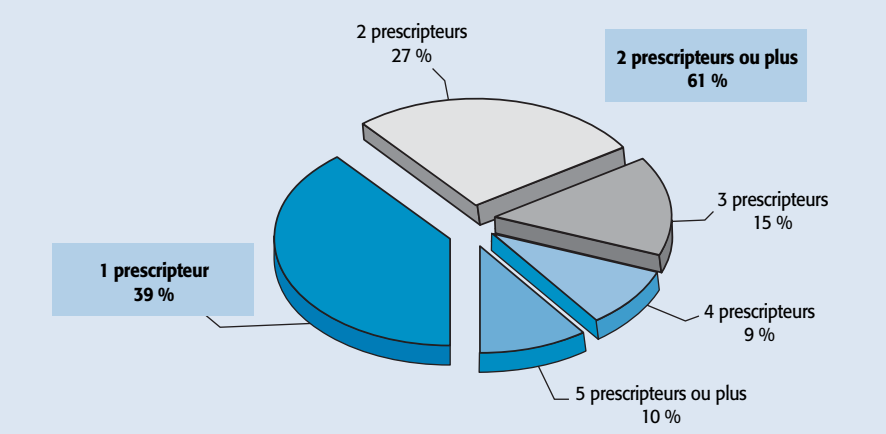
ne connaissent donc pas toujours l'ensemble des médicaments pris par le patient qui fréquente plusieurs prescripteurs, ni les possibles interactions entre le médicament déjà utilisé par le patient et un nouveau traitement à entreprendre et encore moins le médicament qui démontre le meilleur rapport coût-efficacité.

2.113 En outre, étant donné que le pharmacien ne connaît pas non plus l'ensemble des médicaments achetés par les patients qui fréquentent d'autres pharmacies, cela nuit à sa capacité de détecter et de prévenir les problèmes pharmacothérapeutiques.

2.114 Comme le démontrent les graphiques 3 et 4 pour l'année 2003, de nombreux participants au régime public d'assurance médicaments ont obtenu des ordonnances de plus d'un prescripteur et visité plusieurs pharmacies.

Graphique 3

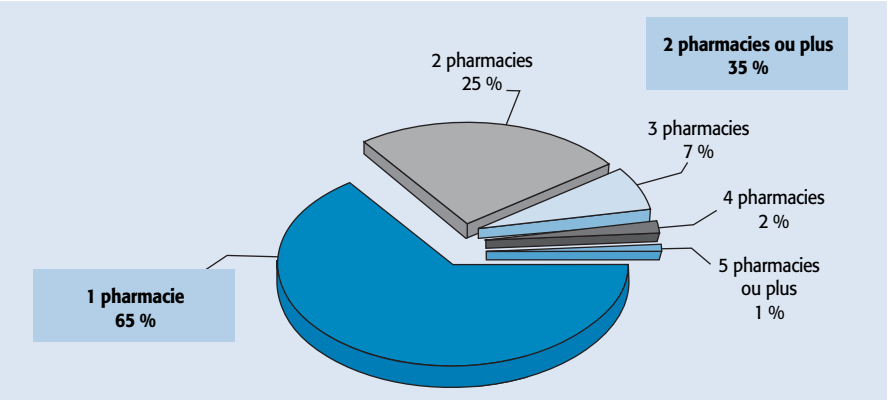
Nombre de prescripteurs fréquentés par les participants au régime public d'assurance médicaments, 2003



Source : Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).

GRAPHIQUE 4

NOMBRE DE PHARMACIES FRÉQUENTÉES PAR LES PARTICIPANTS AU RÉGIME PUBLIC D'ASSURANCE MÉDICAMENTS, 2003



Source : Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).

2.115 De surcroît, 15 394 participants ont consulté 10 prescripteurs ou plus et près de 500 participants ont fréquenté 10 pharmacies ou davantage.

Absence d'outils d'aide à la décision pour le médecin.

2.116 Parallèlement à ce phénomène, nous constatons l'absence d'un outil de partage de l'information entre tous les médecins et tous les pharmaciens sur les médicaments pris par le patient ainsi que de systèmes d'aide à la décision pour les médecins, pour la gestion des médicaments, comme le Collège des médecins le réclame du ministre depuis plusieurs années. Ces systèmes sont des outils informatiques permettant de trouver les indications et les interactions possibles d'un médicament, de faciliter le calcul des doses nécessaires et même de tenir compte du rapport coût-efficacité de la thérapie envisagée. Dans au moins deux autres provinces canadiennes, il existe un système central d'information qui relie les pharmacies et qui leur permet de partager le profil pharmacologique des patients ainsi que d'analyser notamment les interactions médicamenteuses possibles et les dosages appropriés. De plus, pour une de ces provinces, la moitié des services d'urgence ont également accès à ce système.

Utilisation de l'information

2.117 Par ailleurs, des analyses systématiques, telles que des revues d'utilisation des médicaments, des analyses descriptives et des suivis de la consommation, doivent être réalisées en vue d'améliorer l'utilisation des médicaments. À cet effet, les informations que détient la RAMQ sur les assurés, les médicaments consommés, le nombre d'ordonnances, les prescripteurs et les pharmacies visitées peuvent être utilisées. D'ailleurs, une des cibles énoncées dans le plan stratégique 2001-2004 du MSSS a justement trait au renforcement de ces analyses.

Peu de revues d'utilisation des médicaments à ce jour.

2.118 En ce qui concerne les revues d'utilisation[23], peu ont été faites jusqu'à ce jour : deux ont été publiées en 1999 et en 2000, pour lesquelles des mesures correctrices ont été mises en place, et la troisième a paru en 2003. Elle permettait notamment d'évaluer les modifications de comportement à la suite de recommandations formulées précédemment. Actuellement, une seule autre revue d'utilisation est en cours et aucune autre n'est planifiée.

2.119 Pour ce qui est des analyses descriptives, études qui tracent le portrait de l'utilisation de médicaments et qui remettent en question leur bon usage, le Conseil du médicament en effectue régulièrement.

2.120 Enfin, les suivis de la consommation servent notamment à détecter les assurés qui présentent des comportements incorrects de consommation. Nous avons constaté que très peu de suivis sont faits par la RAMQ. Pourtant, une étude qu'elle a produite en 1999 démontre que de tels suivis de la consommation amènent une meilleure prise en charge du patient, des économies importantes en fait de services médicaux et une diminution substantielle de la consommation des médicaments à l'origine de la surveillance. La RAMQ n'effectue ce type de suivi que pour les prestataires de l'assistance-emploi, et ce, bien qu'un récent rapport de la RAMQ révèle qu'« une proportion significative de personnes âgées et d'adhérents peuvent aussi présenter un approvisionnement inhabituel avec des écarts de consommation supérieurs à ceux retrouvés chez les prestataires de l'assistance-emploi et totalisant des coûts appréciables[24] ». En effet, ces autres assurés représentaient, en 2003, 83 p. cent des participants, 81 p. cent des ordonnances et 76 p. cent du coût du régime public.

2.121 D'ailleurs, dans nos travaux de certification de l'information financière, nous avons déjà recommandé à la RAMQ à plusieurs reprises depuis 2000-2001 d'étendre ses mécanismes de suivi de la consommation à l'ensemble des clientèles du régime public.

---

23. Une revue d'utilisation est une « activité d'appréciation de l'utilisation des médicaments par des pairs » : COMITÉ DE REVUE DE L'UTILISATION DES MÉDICAMENTS, *Rapport d'activités du CRUM du 1er janvier au 31 décembre 1998*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 1999, p. 10.

24. RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC, *Étude comparative du mécanisme de surveillance et de suivi de la consommation des médicaments entre les clientèles des prestataires de l'assistance-emploi, des personnes âgées et des adhérents,* Québec, 2003, p. 30.

Conclusion d'ententes avec des fabricants

2.122 Enfin, des ententes ont été conclues à deux reprises en 2002 avec les fabricants de certains médicaments pour en favoriser l'utilisation optimale, par l'entremise d'objectifs dont l'atteinte devait être mesurée par la suite. Un de ces objectifs énonce le résultat visé, soit l'obtention d'un « gain d'efficience substantiel dans le Régime général d'assurance médicaments par l'atteinte d'un profil d'utilisation en accord avec les critères développés[25] ».

2.123 Les évaluations de ces ententes ont été effectuées aux moments prévus. Cependant, elles ne permettent pas de juger de l'utilisation optimale de ces médicaments. Pour y arriver, il aurait fallu que cet objectif soit plus précis et que les moyens de mesurer son atteinte aient été définis au départ.

2.124 Afin de favoriser une utilisation optimale des médicaments, nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux, de concert avec le Conseil du médicament et la Régie de l'assurance maladie du Québec

- **de faire davantage connaître sa stratégie et d'établir un plan d'action en matière d'utilisation optimale des médicaments;**
- **de poursuivre ses efforts pour s'assurer que les consommateurs sont bien informés et sensibilisés à une utilisation optimale des médicaments;**
- **d'analyser l'opportunité d'améliorer la circulation de l'information, de façon à favoriser des pratiques d'ordonnance appropriées et économiques, et ce, en tenant compte du cadre légal;**
- **de s'assurer que l'information disponible sera exploitée davantage pour, notamment, procéder à des revues d'utilisation et à des analyses descriptives;**
- **d'analyser l'opportunité de réaliser des suivis de la consommation de toutes les catégories de clientèles, en tenant compte du cadre légal;**
- **de s'assurer que les ententes conclues avec des fabricants, en vue de favoriser l'utilisation optimale de certains médicaments, comportent des objectifs précis et mesurables, et de rendre des comptes sur ceux-ci.**

25. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan d'action relatif à l'utilisation optimale des inhibiteurs de la pompe à proton (IPP) dans le cadre du Régime général d'assurance médicaments du Québec*, 2002, p. 3 et GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan d'action relatif à l'utilisation optimale des coxibs dans le cadre du Régime général d'assurance médicaments du Québec*, 2002, p. 3.

2.125 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Politique du médicament.** Nous vous informons que des travaux sont actuellement en cours et le dépôt d'un projet de politique au ministre de la Santé et des Services sociaux est prévu pour la fin de l'automne 2004. Ces travaux se déroulent en collaboration avec le Conseil du médicament et la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).

« **Objectifs, évaluation et reddition de comptes.** Le ministère de la Santé et des Services sociaux a l'intention d'intégrer dans son plan de la santé et du bien-être des objectifs et des indicateurs relatifs au Régime général d'assurance médicaments (RGAM).

« **Gestion de la *Liste des médicaments* et coût des médicaments**. Ces recommandations sont déjà prises en compte dans les travaux du Comité tripartite sur le prix des médicaments. Les recommandations de ce Comité seront intégrées dans le projet de politique du médicament.

« **Ententes conclues avec l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires.** Le ministère est préoccupé par l'évolution rapide des coûts du pilulier. Cependant, il est aussi très conscient des retombées positives de l'utilisation du pilulier, notamment au regard de l'observance de la prise de médicaments. Dans ce contexte, l'application de l'entente sur le pilulier, sans évaluation globale, aurait eu des conséquences importantes. L'utilisation du pilulier peut éviter les effets néfastes d'une surconsommation ou d'une sous-consommation dont les cas les plus critiques se retrouvent trop souvent dans les urgences des hôpitaux.

« Ces préoccupations seront prises en compte lors des prochaines négociations avec l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires prévues pour l'automne 2004. Ces négociations ont pour objectif le renouvellement de l'entente globale et notamment l'entente sur le pilulier. À cet égard, le ministère tiendra compte des orientations et des objectifs ministériels en matière de soutien à domicile et de l'augmentation des services ambulatoires en milieux hospitaliers.

« **Stratégie et plan d'action en matière d'utilisation optimale des médicaments.** La politique du médicament sera établie autour de quatre axes, dont celui portant sur l'utilisation optimale des médicaments. Les travaux entourant l'intégration des orientations du ministère en cette matière se dérouleront de concert avec le Conseil du médicament, dont cela est le mandat, et la Régie de l'assurance maladie du Québec. Toutefois, l'utilisation optimale des médicaments concerne l'ensemble des professionnels de la santé.

« **Information à la population.** La campagne d'information sur le bon usage du médicament a débuté en septembre 2004, notamment par la diffusion de messages télévisés, et se déploiera sur une période de trois ans. En cohérence avec le concept de l'utilisation optimale des médicaments, le message central de la campagne est « s'il le faut, comme il le faut ». Le premier thème de la campagne consiste en la promotion du ménage des armoires à pharmacie personnelles. Le deuxième thème de la campagne devrait être axé sur l'importance pour le patient de faire équipe avec son professionnel de la santé. En plus de la population générale, l'an deux et l'an trois de la campagne

devraient permettre d'atteindre les professionnels de la santé comme cible secondaire. Parallèlement à la campagne, une consultation sur le bon usage du médicament est menée auprès de la population québécoise.

« **Circulation de l'information.** Le ministère est convaincu du bien-fondé de la circulation d'information entre les différents professionnels. Il a donc accordé son soutien à plusieurs projets pilotes qui ont émergé depuis plusieurs années. Cependant, le cadre législatif actuel ne permet pas l'élargissement de cet échange d'information. Des projets de modifications sont sur la table, mais ceux-ci ne pourront être mis en œuvre qu'après l'adoption par l'Assemblée nationale des modifications législatives appropriées.

« **Ententes conclues avec les fabricants en vue de favoriser l'utilisation optimale de certains médicaments.** Le ministère prend bonne note des recommandations en cette matière. La signature d'ententes de partenariat avec les fabricants pharmaceutiques pour favoriser l'utilisation optimale des médicaments était une première. Le ministère veillera à ce que des objectifs précis et mesurables soient intégrés dans toute future entente de partenariat. »

2.126 Commentaires de la Régie de l'assurance maladie du Québec

« Sur la recommandation de s'assurer que la reddition de comptes expose davantage les risques clés de sa performance, en lien avec l'administration du régime public, la Régie prend en considération les commentaires du Vérificateur général, notamment sur les mécanismes de contrôle à l'égard de l'inscription des personnes assurées et des paiements aux professionnels de la santé. Le plan stratégique 2004-2008 témoigne des mêmes préoccupations en annonçant des objectifs visant la modernisation de certains processus de prestation de services de la Régie et sur la gestion des risques, dans le but d'en améliorer l'efficience et le contrôle.

« À propos de l'opportunité de prendre des mesures pour améliorer la compréhension du régime public et la connaissance de la loi par la population, la Régie a déjà mis en œuvre différents moyens de communication ciblés à l'intention de ses différents publics et a simplifié la correspondance avec sa clientèle. La Régie prévoit mener à l'hiver 2005 une campagne de sensibilisation à l'intérieur de la campagne sur le bon usage du médicament menée par le MSSS. La campagne pourrait porter sur l'obligation de détenir une couverture d'assurance médicaments, insister sur l'importance de bien compléter sa déclaration de revenus en ce qui concerne l'assurance médicaments et inviter les citoyens à participer à la consultation publique Opinion santé.

« À la recommandation de mettre en place des mesures facilitant l'accessibilité aux services téléphoniques, la Régie tient à mentionner qu'un ensemble de mesures, adoptées depuis le printemps 2003, a déjà permis d'opérer un redressement du taux d'accessibilité. Toujours à la recherche de nouvelles façons de faire pour améliorer le service à la clientèle, d'autres mesures d'amélioration sont prévues en 2004-2005, tels le développement d'écrans de consultation réunissant dans un environnement convivial des renseignements concernant les personnes couvertes ainsi que le recours à des outils technologiques favorisant une gestion optimale du centre d'appels.

« Pour le constat à l'effet que les concepts relatifs à l'autorité parentale ne sont pas précisés et sont appliqués de façon non uniforme, la Régie fait régulièrement l'écoute de ses appels téléphoniques afin d'exercer un contrôle constant de la qualité du travail de ses préposés. Au besoin, des mesures correctives sont apportées afin d'assurer un traitement uniforme des diverses situations rencontrées. Dans le présent cas, la Régie entend porter une attention particulière pour vérifier l'ampleur du phénomène rapporté par le Vérificateur général et appliquer les correctifs nécessaires.

« Sur les recommandations portant sur l'admissibilité des participants, l'inscription au régime public et le paiement des primes, depuis la mise en place du régime public, la Régie a privilégié l'inscription par voie téléphonique par souci d'une meilleure accessibilité pour les personnes assurées. À cet effet, un protocole téléphonique est appliqué et l'admissibilité des personnes est établie sur la foi des renseignements transmis. Un renforcement des contrôles lors des inscriptions et, ultérieurement, pour s'assurer du maintien des conditions d'admissibilité, pourrait maintenant s'avérer pertinent. Il est d'ailleurs prévu de pousser plus à fond cette réflexion lors des travaux de la modernisation des processus d'affaires sous le couvert du plan stratégique 2004-2008. Revenu Québec et la Régie ont déployé beaucoup d'efforts ces trois dernières années pour s'assurer du paiement des primes au régime public. À certains égards, des progrès sensibles ont déjà été enregistrés. Cela dit, d'autres cibles de vérification méritent sans doute des considérations et nous entendons les approfondir prochainement. La Régie est bien consciente que certaines personnes négligent de souscrire à une assurance médicaments. Rappelons à nouveau les diverses actions qu'elle a posées pour mieux renseigner la population sur ses obligations et, ce faisant, susciter un plus grand taux d'adhésion.

« En ce qui concerne la recommandation de tenir compte de l'ensemble des risques dans la sélection des pharmacies à vérifier, nous vous rappelons que lors de l'exercice d'analyse de la facturation des pharmacies, le jugement, l'expertise et l'expérience des pharmaciens de la Régie sont mis à contribution par l'examen de plus de 70 indicateurs. Certains écarts sont alors explicables et peuvent entraîner le rejet de la sélection d'une pharmacie donnée de façon ponctuelle. La Régie entend préciser davantage dans le futur le cadre méthodologique du contrôle de la facturation des pharmacies.

« Quant à l'opportunité d'augmenter le nombre de vérifications effectuées en pharmacie et le nombre d'analyses réalisées ainsi que de revoir le processus de vérification des pharmacies, dans son plan stratégique 2004-2008, la Régie prévoit adopter une méthodologie de gestion du risque qui permettra d'adapter les mesures de contrôle nécessaires à la bonne gestion des programmes qui lui sont confiés. Ainsi, nous profiterons en 2004-2005 de notre démarche de remise en question de certaines opérations pour réallouer les effectifs nécessaires à l'optimisation de la fonction contrôle de la facturation des pharmacies.

« La Régie est habilitée à administrer le mécanisme de contrôle qui consiste à vérifier si les services dont elle a assumé le coût ont été rendus. Dans le cadre du programme de médicaments, cette vérification, à savoir si des services facturés ont effectivement été

rendus, comporte de nombreuses difficultés d'application. La Régie compte, dans un premier temps, intensifier d'autres mécanismes de contrôle qui entrent en jeu après les paiements versés aux pharmaciens propriétaires pour s'assurer de l'authenticité des services réclamés. À la lumière des résultats obtenus, elle vérifiera l'opportunité d'appliquer une vérification des services reçus en assurance médicaments auprès des personnes couvertes par le régime public.

« La Régie réclamera les frais de recouvrement exigibles prévus dans la loi sur les sommes dues par les pharmaciens propriétaires. Ces frais s'appliquent aux montants recouvrés en application de l'article 22.2, des décisions prises en vertu de l'article 50 et donnant suite à une recommandation d'un comité de révision ou encore lorsque la Régie utilise un recours devant un tribunal de juridiction compétente. »

2.127 Commentaires du Conseil du médicament

« Le Conseil du médicament prend acte des recommandations du Vérificateur général sur le Régime général d'assurance médicaments et a l'intention d'y donner suite de façon appropriée. Les mesures qui ont déjà été initiées ou qui le seront prochainement sont présentées pour chacune des recommandations. De plus, des commentaires additionnels sont apportés au regard de certaines recommandations.

« **Reddition de comptes.** Le Vérificateur général recommande au Conseil du médicament de veiller à ce que son rapport annuel de gestion rende compte de sa performance. Le plan stratégique 2004-2007 du Conseil prévoit la mise en place d'un système de reddition de comptes contenant des indicateurs quantifiables et qualifiables qui sera à la base du rapport annuel de gestion 2004-2005.

« **Inscription à la *Liste des médicaments*.** Le Vérificateur général recommande au Conseil de tenir compte de tous les critères identifiés dans la loi lors de l'analyse de l'opportunité d'inscrire un médicament à la *Liste des médicaments*. Le Conseil a mis en place, à l'été 2003, le Comité sur l'application des nouveaux critères d'inscription prévus à la loi. Le plan stratégique 2004-2007 prévoit que l'application des nouveaux critères se fera pour la mise à jour de la *Liste des médicaments* prévue en octobre 2005. Cette échéance s'explique par le caractère novateur de ceux-ci et la nécessité de permettre aux fabricants de modifier leurs dossiers de soumission de produits en conséquence.

« **Utilisation optimale des médicaments**. Concernant les recommandations du Vérificateur général au regard de l'utilisation optimale des médicaments, le plan stratégique 2004-2007 du Conseil prévoit la mise en place de mécanismes permettant l'acheminement des profils de prescription aux professionnels de la santé concernés. Il s'agit d'une stratégie importante pour influencer les pratiques des professionnels de la santé en matière de prescription. De plus, ce même plan stratégique prévoit le développement des modalités d'implantation du projet pilote sur la mention de l'intention thérapeutique. Cette stratégie permettra notamment une utilisation optimale des médicaments par le biais d'une meilleure capacité de recherche par la réalisation de RUM [revues d'utilisation des médicaments] et d'une meilleure circulation de l'information entre les professionnels de la santé. L'accès à l'intention thérapeutique permettra la réalisation

de RUM puisque le non-accès à celle-ci est un obstacle majeur à la réalisation de ce type d'étude à partir des banques de données disponibles. Aussi, le plan d'action du Conseil en matière d'utilisation optimale prévoit la réalisation d'études ainsi que des interventions (tant en milieu ambulatoire qu'en établissements de santé), impliquant la collaboration de nombreux partenaires du domaine de la santé. De plus, le plan stratégique 2004-2007 du Conseil prévoit aborder un minimum de trois thèmes annuellement sous forme d'études, de projets ou de stratégies d'intervention sur l'utilisation des médicaments, incluant les volets ambulatoires et/ou hospitaliers.

« **Commentaires additionnels.** Quant à certaines recommandations qu'effectue le Vérificateur général où le Conseil du médicament n'est pas mentionné, mais où celui-ci se sent concerné, le Conseil du médicament entend poursuivre pleinement sa collaboration avec les autres instances gouvernementales ayant un rôle dans le RGAM. Cette collaboration s'effectue par une participation à la campagne de sensibilisation sur le bon usage du médicament, par une participation au Comité tripartite sur les prix des médicaments et par une participation à l'élaboration de la politique du médicament. »

2.128 Commentaires de Revenu Québec

« Dans le cadre de son programme de contrôle fiscal relativement à l'assurance médicaments, Revenu Québec cible en priorité ses interventions en fonction des risques et des ressources établies avec la RAMQ relativement aux clientèles qui sont les plus susceptibles de payer les primes. Les autres clientèles sont analysées régulièrement afin de revoir notre stratégie s'il y a lieu. Par ailleurs, soulignons qu'en mars 2004, Revenu Québec a également transmis une correspondance à près de 10 000 personnes afin de les sensibiliser aux conditions d'admissibilité au Régime d'assurance médicaments du Québec. Ces renseignements avaient pour but de permettre aux citoyens de produire correctement leurs déclarations de revenus. Finalement, dans le cours des réalisations de ces différents programmes de contrôle fiscal, Revenu Québec peut demander des preuves d'assurance à un régime privé. Revenu Québec entend donc poursuivre ses efforts, comme le recommande le Vérificateur général. »

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

Les objectifs et critères de vérification ont été déterminés en collaboration avec les autres vérificateurs législatifs dans le cadre des travaux du Groupe d'étude sur la santé du Conseil des vérificateurs législatifs.

La responsabilité du Vérificateur général du Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Nous nous sommes également inspirés de principes énoncés par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Les travaux de vérification 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

Évaluer si le MSSS dispose d'une procédure adéquate pour gérer la performance du Régime général d'assurance médicaments.

Critères d'évaluation

- Les objectifs du régime devraient recouvrir l'ensemble de sa mission. Ils devraient être clairement définis, mesurables et révisés périodiquement.
- De l'information adéquate sur la performance devrait être disponible pour permettre de juger si la mission et les objectifs du régime ont été réalisés.
- Une définition adéquate des rôles et responsabilités des différents acteurs devrait être établie afin que les enjeux horizontaux soient bien intégrés et qu'ils soient orientés vers l'atteinte des objectifs du régime.
- Le MSSS devrait avoir des normes suffisantes et pertinentes pour évaluer la performance du régime.
- L'évaluation des aspects clés de la performance du régime devrait être effectuée régulièrement et des correctifs devraient être apportés lorsque cela est nécessaire.
- Une procédure adéquate devrait être mise en place pour que le respect de la législation et des politiques soit assuré et que des correctifs soient apportés lorsque cela est nécessaire.

Objectif de vérification

Évaluer si le Conseil du médicament, la RAMQ et le MSSS appliquent une procédure adéquate pour s'assurer que les ressources sont gérées de manière à favoriser les meilleurs résultats.

Critères d'évaluation

- Les médicaments à inclure dans la *Liste des médicaments* devraient être évalués en utilisant des critères suffisants pour s'assurer notamment que chaque médicament offre un bon rapport coût-efficacité.
  (Conseil du médicament)
- Les médicaments listés devraient être examinés régulièrement pour établir s'ils doivent être maintenus, supprimés ou réservés à un usage restreint et des correctifs devraient être apportés en temps opportun lorsque cela est nécessaire.
  (Conseil du médicament)
- Le processus de mise à jour de la *Liste des médicaments* utilisé devrait permettre de la modifier de façon accélérée lorsque les changements sont susceptibles d'améliorer le traitement des maladies ou d'en réduire substantiellement le coût.
  (Conseil du médicament)
- Il devrait y avoir des procédés assurant que les médicaments et les services pharmaceutiques assurés par le régime sont obtenus au coût le plus bas possible (y compris l'utilisation de méthodes mettant à profit la concurrence, le recours aux médicaments génériques et l'obtention de réductions).
  (Conseil du médicament, MSSS)
- Les pratiques commerciales devraient faire l'objet d'un suivi pour évaluer leur impact sur le Régime général d'assurance médicaments.
  (Conseil du médicament, RAMQ, MSSS)
- Les prix des médicaments devraient faire l'objet d'un suivi pour qu'on s'assure qu'ils sont les plus bas possible et des actions correctrices devraient être entreprises lorsque cela est nécessaire.
  (Conseil du médicament)

Objectif de vérification

Évaluer si le Conseil du médicament, la RAMQ et le MSSS disposent d'une procédure adéquate pour s'assurer de l'utilisation optimale des médicaments.

Critères d'évaluation

- L'utilisation des médicaments devrait être examinée pour évaluer si les pratiques d'ordonnance sont appropriées et économiques.
  (Conseil du médicament)
- Une procédure devrait être appliquée pour favoriser l'amélioration continue des pratiques d'ordonnance.
  (Conseil du médicament, MSSS)
- Une procédure devrait être appliquée pour déceler l'utilisation inappropriée (interactions médicamenteuses, traitement en double, etc.) des médicaments et accomplir les actions appropriées.
  (Conseil du médicament, MSSS, RAMQ)

Objectif de vérification

Évaluer si la RAMQ et Revenu Québec disposent d'une procédure adéquate afin de contrôler l'admissibilité des assurés et de percevoir comme il se doit les primes et autres frais.

Critères d'évaluation

- Les conditions et modalités du régime ainsi que les exigences relatives à l'admissibilité devraient être clairement communiquées.
  (RAMQ, Revenu Québec)
- Une procédure adéquate devrait permettre d'assurer l'admissibilité du participant lors de son adhésion et pendant toute la période couverte.
  (RAMQ)
- Une procédure adéquate devrait permettre d'assurer que toutes les personnes admissibles participent au régime.
  (RAMQ, Revenu Québec)
- Une procédure adéquate devrait permettre d'assurer que les paiements des participants sont faits conformément aux conditions et modalités du régime.
  (RAMQ, Revenu Québec)

Objectif de vérification

Évaluer si la RAMQ dispose d'une procédure adéquate afin de s'assurer du respect de la législation et d'établir si ses politiques et sa procédure concernant l'approbation, le traitement et le remboursement des demandes de paiement faites par les pharmaciens sont appropriées et constamment suivies.

Critères d'évaluation

- Une procédure devrait permettre de vérifier la recevabilité des demandes de paiement et de s'assurer que les paiements y afférents font l'objet en temps opportun d'un traitement rigoureux et uniforme.
- Une procédure adéquate devrait permettre de repérer les pharmacies qui devraient être soumises à une vérification et d'établir l'ordre de priorité à privilégier.
- Des vérifications devraient être effectuées sur une base régulière et en nombre suffisant et, le cas échéant, les sommes à recouvrer devraient être perçues en temps opportun.
- Il devrait y avoir des contrôles informatiques généraux et des contrôles des applications appropriés pour garantir l'intégralité, l'exactitude et l'autorisation des données traitées ainsi que l'élaboration d'un plan de secours approprié.
- La RAMQ devrait avoir l'assurance raisonnable que seules les demandes de paiement recevables sont traitées par le système de paiement aux pharmacies, qu'elles le sont en temps opportun et d'une manière rigoureuse et uniforme, et que les sommes payées aux pharmacies respectent les politiques et la législation.
- Les failles du système informatique devraient être décelées et corrigées en temps opportun.

Objectif de vérification

Évaluer s'il y a une reddition de comptes, conforme aux règles établies en la matière, sur la performance du Régime général d'assurance médicaments et si tous les rapports déposés auprès des parlementaires le sont dans les délais prescrits par le Conseil du médicament, la RAMQ et le MSSS.

Critères d'évaluation

- L'information consignée devrait :
  - focaliser sur les aspects essentiels de la performance ;
  - porter sur l'avenir ainsi que sur le passé ;
  - expliquer les risques clés ;
  - expliquer les principales considérations relatives à la capacité ;
  - expliquer tout autre facteur essentiel lié à la performance ;
  - intégrer l'information financière à celle qui n'est pas de nature financière ;
  - présenter une information comparative ;
  - présenter une information crédible, interprétée fidèlement ;
  - préciser les bases de la reddition de comptes.
- L'information devrait être déposée auprès des parlementaires dans les délais prescrits.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME II

Chapitre 3

Gestion de la centrale de données de Revenu Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	3.10
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.20
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	3.23
Besoins des utilisateurs	3.25
Détermination des besoins	3.26
Analyse des besoins	3.31
Plan d'action	3.33
Étalonnage	3.37
Qualité de l'information	3.40
Utilisation de l'information	3.53
Satisfaction des utilisateurs	3.60
Information de gestion	3.63
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires de l'entité apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

Dominique Carrier
Stéphane Jacob
Daniel Rancourt

Sigles utilisés dans ce chapitre

BLEF	Bureau de la lutte contre l'évasion fiscale
CAI	Commission d'accès à l'information

FAITS SAILLANTS

3.1 Le régime fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation, selon lequel les contribuables et les mandataires sont responsables d'établir, de déclarer et de transmettre leurs contributions et les montants perçus dans les délais prévus. C'est le ministère du Revenu du Québec, en l'occurrence la nouvelle agence appelée Revenu Québec, qui a pour mission, notamment, de percevoir les impôts et les taxes au nom du gouvernement. Dans un monde où les stratégies d'évasion fiscale se complexifient et afin de s'assurer que chacun paie son dû, Revenu Québec doit disposer de moyens de contrôle efficaces. L'un des outils dont il s'est pourvu est la centrale de données. La mise en place de cette structure informatique, conçue pour traiter de grands volumes de données d'origine interne et externe, s'est déroulée de novembre 1996 à mai 2000. La centrale a nécessité des investissements de 28 millions de dollars depuis sa création jusqu'au 31 mars 2004. De plus, le budget annuel affecté à son exploitation et à son entretien est de l'ordre de 5 millions de dollars.

3.2 Notre vérification visait d'une part à nous assurer que Revenu Québec détermine, analyse et met à jour régulièrement les besoins que peut combler la centrale de données. D'autre part, nous souhaitions évaluer s'il recourt à des moyens pour favoriser l'utilisation optimale de la centrale. Nos travaux ne portaient pas sur la conformité de l'utilisation des renseignements avec les accès accordés. Ils se sont déroulés de mars à septembre 2004.

3.3 D'abord, Revenu Québec n'a pas une connaissance suffisante des besoins auxquels pourrait répondre la centrale. Sauf pour les projets du Bureau de la lutte contre l'évasion fiscale (BLEF), il n'effectue pas un recensement systématique et continu des besoins des différentes directions de l'organisation. De plus, il effectue peu d'analyses portant sur les besoins exprimés et, lorsque c'est le cas, la documentation qui soutient sa démarche n'est pas toujours assez étoffée. Dans ce contexte, il est difficile pour Revenu Québec de faire des choix éclairés et d'établir efficacement ses priorités. Il faut également signaler que la planification des actions n'est pas suffisamment complète et à jour pour faire évoluer la centrale de données en accordant la priorité aux projets les plus prometteurs au regard des objectifs que l'organisation poursuit.

3.4 Par ailleurs, la gestion de la qualité de l'information contenue dans la centrale devrait faire partie intégrante des pratiques de Revenu Québec. Or, nous avons décelé des lacunes sur le plan de la fiabilité et de l'intégralité des données internes. De plus, la documentation des données est déficiente, de sorte que les utilisateurs de la centrale ne sont pas renseignés de façon appropriée sur leur précision et sur toute autre caractéristique concernant la qualité de celles-ci. Enfin, des améliorations devront être apportées aux outils qui permettent l'accès à la centrale.

3.5 Ainsi, la fiabilité de certaines données provenant des systèmes opérationnels de Revenu Québec pourrait être renforcée. Par exemple, il a comparé le chiffre d'affaires de 100 sociétés, tel qu'il apparaissait dans la centrale, avec leur dossier

physique. Le montant a dû être rectifié dans 75 p. cent des cas. Globalement, la correction des inexactitudes a eu pour effet de réduire de 48 p. cent le total des chiffres d'affaires figurant dans la centrale.

3.6 L'information produite par les contribuables n'est pas toute saisie dans les systèmes opérationnels de Revenu Québec. Les utilisateurs de la centrale sont donc privés d'informations utiles pour consulter et sélectionner des dossiers aux fins du contrôle fiscal. Au chapitre de la comparabilité, Revenu Québec ne dispose d'aucun cadre normatif venant définir les termes employés. La documentation des données internes et externes est incomplète et ne permet pas de bien comprendre leur nature et leurs caractéristiques, ce qui amène des problèmes de cohérence. En outre, les applications sont complexes et ne facilitent pas l'exploitation des données. Ces faiblesses génèrent des coûts additionnels et diminuent la rentabilité de la centrale. Toutefois, Revenu Québec s'assure que les fichiers de la centrale sont à jour en tenant compte, entre autres, de l'information disponible pour permettre de respecter les délais de prescription liés au contrôle fiscal (généralement quatre ans).

3.7 Même si l'utilité de la centrale a été démontrée en matière de contrôle fiscal, il reste des gestes à accomplir pour optimiser son utilisation, notamment par les directions opérationnelles. Généralement, ces dernières n'utilisent pas l'information de la centrale dans le but de mieux cibler les dossiers à vérifier ; la sélection de ceux-ci nécessite encore beaucoup de temps et fait largement appel au jugement des employés. De plus, lors des activités courantes de vérification, Revenu Québec ne se réfère presque jamais aux données externes en vue de documenter le dossier d'un contribuable ou d'un mandataire pour lequel il y a présomption d'irrégularité ; cela contribuerait pourtant à diminuer le temps consacré à la recherche d'information probante. Ces deux actions permettraient à Revenu Québec de réaliser des économies et d'améliorer l'efficience de ses travaux de contrôle fiscal.

3.8 Signalons que les utilisateurs de la centrale ne sont pas suffisamment consultés à propos du rendement de cet outil et de leur degré de satisfaction à son égard.

3.9 Enfin, l'information de gestion ne fournit pas aux responsables un portrait fiable, suffisant, clair et continu pour qu'ils gèrent comme il se doit la centrale de données. En particulier, il importe de mesurer avec plus de précision les retombées réelles de la centrale.

VUE D'ENSEMBLE

3.10 Le régime fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation, selon lequel les contribuables et les mandataires sont responsables d'établir, de déclarer et de transmettre leurs contributions et les montants perçus dans les délais prévus.

C'est le ministère du Revenu du Québec, en l'occurrence la nouvelle agence appelée Revenu Québec, qui a pour mission, notamment, de percevoir les impôts et les taxes au nom du gouvernement.

3.11 Dans un monde où les stratégies d'évasion fiscale pratiquées par certains – particuliers, sociétés et mandataires – se complexifient et afin de s'assurer que chacun paie son dû, Revenu Québec a accentué ses efforts en augmentant les ressources affectées aux activités de contrôle fiscal. Ainsi, un investissement additionnel de plus de 19 millions de dollars, incluant l'ajout de 224 postes équivalents temps complet, a été approuvé pour 2004-2005. Les activités concernées ont comme objectif de détecter les cas de non-production, d'omission ou d'erreurs en ce qui a trait aux déclarations des contribuables ou des mandataires. Pour ce faire, Revenu Québec doit s'assurer que l'information qui lui est fournie est de qualité, et que ses outils de travail sont appropriés et bien utilisés. La centrale de données constitue l'un des outils dont il s'est pourvu dans cette perspective.

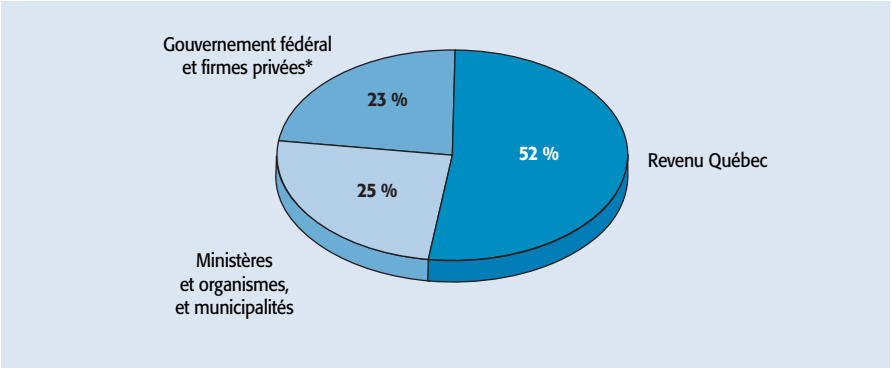
3.12 La centrale est un entrepôt de données où sont mis à contribution des composants informatiques conçus pour traiter de grands volumes de renseignements. La comparaison, le couplage et l'appariement de ceux-ci y sont facilités. La mise en place de la centrale de Revenu Québec s'est déroulée de novembre 1996 à mai 2000. Elle a nécessité des investissements totalisant environ 28 millions de dollars depuis sa création jusqu'au 31 mars 2004. Ce montant comprend le coût du financement, qui s'élève à 2,9 millions de dollars. De plus, le budget annuel affecté à l'exploitation et à l'entretien de la centrale est de l'ordre de 5 millions de dollars.

3.13 En recourant à cet outil, Revenu Québec poursuit les buts suivants : améliorer sa capacité de détecter l'évasion fiscale, mettre au point de nouvelles méthodes de vérification, augmenter l'efficacité de ses activités courantes de vérification et de cotisation ainsi que déterminer des moyens pour apporter des correctifs aux effets récurrents de l'évasion fiscale. Les données contenues dans la centrale servent également à produire des statistiques, à réaliser des travaux d'analyse et de recherche ainsi qu'à communiquer au ministère des Finances du Québec des données internes pour aider celui-ci à élaborer la politique fiscale et à publier des documents.

3.14 Les sources d'information qui alimentent la centrale sont d'origine interne ou externe. Dans le premier cas, les données proviennent des déclarations produites par les contribuables ainsi que des rapports et des relevés fournis à Revenu Québec par ses mandataires et les contribuables. Dans le second cas, elles sont obtenues de ministères et organismes (par exemple, les renseignements sur les élèves inscrits à l'école privée), de municipalités, du gouvernement fédéral (comme des fichiers contenant des informations fiscales compilées par l'Agence du revenu du Canada) ou de firmes privées. Le graphique 1 illustre la répartition, au 31 mars 2004, des différents éléments d'information de la centrale selon leur source.

GRAPHIQUE 1

RÉPARTITION DES DIFFÉRENTS ÉLÉMENTS D'INFORMATION DE LA CENTRALE DE DONNÉES SELON LEUR SOURCE (au 31 mars 2004)



* Firmes privées : 1 p. cent des éléments d'information.
Source : Revenu Québec.

3.15 L'obtention de renseignements externes provenant de ministères et organismes et de municipalités fait l'objet d'un article de la *Loi sur le ministère du Revenu*. L'article 71 prévoit que tout ministère et organisme, tout organisme qui jouit des droits et privilèges d'un mandataire de l'État ainsi que tout organisme municipal doivent fournir au ministre du Revenu du Québec tout renseignement que celui-ci indique, lorsque ce renseignement est nécessaire à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale. Cet article ne vise pas l'information issue du gouvernement fédéral ou de firmes privées.

3.16 La collecte et l'exploitation de renseignements externes doivent s'effectuer dans le respect des engagements de sécurité et de confidentialité de Revenu Québec ainsi que du Plan d'utilisation des fichiers de renseignements approuvé par la Commission d'accès à l'information (CAI). Ce plan spécifie tous les fichiers de renseignements que Revenu Québec entend obtenir en vertu de l'article 71, à des fins de comparaison, de couplage et d'appariement. Il est déposé à l'Assemblée nationale et publié dans la Gazette officielle du Québec. Un tel plan a été produit pour la première fois en septembre 1996. Sa dernière mise à jour a été approuvée en mai 2003. De plus, Revenu Québec soumet à l'Assemblée nationale, pour chaque année financière, un rapport d'activité relativement aux fichiers de renseignements mentionnés dans le plan d'utilisation. Dans les deux cas, un avis de la CAI accompagne le document.

3.17 La politique ministérielle de protection des renseignements confidentiels s'applique aux utilisateurs de la centrale qui obtiennent des droits d'accès en fonction de leurs besoins : ils ne peuvent accéder qu'aux renseignements nécessaires à l'accomplissement de leur travail. Par exemple, si un employé souhaite consulter des renseignements nominatifs, son supérieur immédiat est tenu de démontrer qu'ils lui sont indispensables pour joindre un client, valider les résultats d'une recherche ou effectuer une vérification fiscale.

3.18 La plupart des utilisateurs exploitent des données préparées à leur intention pour un besoin précis. Ces données sont extraites à l'aide de requêtes dont certaines sont préprogrammées. Revenu Québec a notamment élaboré un projet appelé « Indices de richesse » en vue de communiquer avec les particuliers qui ne produisent aucune déclaration de revenus alors qu'ils possèdent des avoirs personnels importants et ceux dont les revenus déclarés semblent insuffisants pour justifier l'importance de leurs avoirs personnels. La réalisation de ce projet est devenue possible grâce à l'obtention de renseignements externes. D'autres membres de l'effectif interrogent la centrale pour des travaux de recherche ou de validation d'hypothèses.

3.19 Selon des données de Revenu Québec au 31 mars 2004, 2 307 employés ont accès aux données de la centrale :

- 99 accèdent aux renseignements obtenus en vertu du plan d'utilisation :
  - 56 jouissent d'un accès direct aux données ;
  - 43 disposent uniquement du droit d'accès relatif au projet « Indices de richesse » ;
- 58 n'accèdent directement qu'aux données internes et à celles du gouvernement fédéral ;
- 2 150 personnes se servent d'une application (Système interactif de sélection) qui permet de consulter un dépôt regroupant des données extraites de la centrale.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

3.20 En 1994-1995, dans notre rapport déposé à l'Assemblée nationale, nous avions fait état de nombreuses lacunes relativement aux moyens dont disposait alors le ministère du Revenu du Québec pour contrer l'évasion fiscale, notamment en ce qui a trait à l'acquisition et à l'exploitation des renseignements nécessaires à l'application des lois fiscales. Dans la foulée de ce rapport, le ministère a procédé, entre autres, à la mise en place de la centrale de données. La présente mission visait à nous assurer que Revenu Québec détermine, analyse et met à jour régulièrement les besoins que peut combler cet outil. Nous souhaitions également évaluer s'il met en place des moyens pour favoriser l'utilisation optimale de la centrale de données. Le lecteur trouvera en annexe les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à ce mandat.

3.21 Notre vérification ne portait pas sur les contrôles d'accès à la centrale ni sur l'exploitation conforme des fichiers obtenus en vertu du Plan d'utilisation des fichiers de renseignements. Lors de nos travaux, la Direction de la vérification interne et des enquêtes de Revenu Québec procédait à la réalisation d'un mandat de vérification afin de s'assurer de la conformité de l'utilisation des renseignements externes avec les accès accordés en vertu du plan.

3.22 Nos travaux ont été menés surtout auprès de deux directions générales, soit celle du traitement et des technologies et celle de la planification, de l'administration et de la recherche. Ils se sont déroulés de mars à septembre 2004, mais certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

3.23 Même si l'utilité de la centrale de données a été démontrée en matière de contrôle fiscal, il reste des gestes à accomplir pour optimiser son utilisation, notamment par les directions opérationnelles de Revenu Québec.

3.24 Dans un contexte où l'on investit des sommes importantes pour lutter contre l'évasion fiscale, il existe des opportunités pour tirer le meilleur profit de la centrale. Or, nous avons constaté que Revenu Québec n'a pas une connaissance suffisante des différents besoins des utilisateurs auxquels pourrait répondre la centrale, à l'exception de ceux associés aux projets du BLEF. De plus, une amélioration de la qualité des données en termes de fiabilité, d'intégralité, de documentation et d'accessibilité permettrait de favoriser l'appropriation de cet outil de travail par les personnes visées. Par ailleurs, il importe de mesurer avec plus de précision les retombées réelles de la centrale.

Besoins des utilisateurs

3.25 Les objectifs de Revenu Québec consistent notamment à effectuer de la recherche et développement pour lutter contre l'évasion fiscale et à réaliser des activités courantes d'enregistrement, de prévention, de cotisation et de vérification. Pour qu'une centrale de données contribue de façon optimale à l'atteinte de ces objectifs, il faut déterminer les besoins de l'ensemble des utilisateurs, les analyser et élaborer un plan d'action en vue de les satisfaire le mieux possible.

Détermination des besoins

3.26 Pour exploiter tout le potentiel de la centrale, il est nécessaire de recenser systématiquement les besoins des employés en matière d'information et ceux qui se rapportent aux méthodes de travail afin de mener efficacement les différentes activités de l'organisation. De plus, il est impératif de suivre de près l'évolution des besoins, car ceux-ci varient dans le temps.

Connaissance insuffisante des besoins des utilisateurs.

3.27 Actuellement, Revenu Québec n'a pas une connaissance suffisante des besoins à combler. Sauf pour les projets du BLEF, il n'effectue pas un recensement systématique et continu des besoins des différentes directions de l'organisation. Au fil des ans, des actions précises ont toutefois été accomplies et des moyens ont été mis en place.

3.28 Ainsi, en 1997, Revenu Québec a établi des objectifs et décelé certains besoins lors d'une analyse pour évaluer les avantages éventuels découlant de la conception et de l'implantation d'une centrale de données. De plus, dans le cadre d'une étude réalisée en 2000-2001, près d'une quarantaine d'employés travaillant alors avec la centrale ont été rencontrés, ce qui a permis de relever de nombreux problèmes liés à celle-ci.

3.29 L'organisation a aussi créé un comité regroupant des utilisateurs de la centrale issus des principales directions générales, et ce, dès 1997. Les membres du comité ont notamment la responsabilité de déterminer les données requises et les différentes possibilités quant à l'utilisation de la centrale. Cependant, dans les faits, le comité s'affaire à solutionner des problèmes pour répondre à des besoins ponctuels, si bien que la détermination des besoins ne reçoit pas toute l'attention voulue. Par conséquent, Revenu Québec n'a pas l'assurance qu'il exploite au mieux la centrale et que cet outil contribue pleinement à l'efficience de ses activités.

3.30 Bref, Revenu Québec n'a effectué aucun inventaire exhaustif des besoins et, par conséquent, il n'a pas établi de quelle façon la centrale de données pourrait répondre à ceux qui proviennent des différentes directions de l'organisation. L'opportunité de réaliser à court terme un tel inventaire apparaît clairement, puisque la mise en œuvre du plan triennal d'investissement pour la centrale, approuvé en avril 2004, prévoit déjà qu'il faut définir certains besoins au sein du milieu opérationnel.

Analyse des besoins

3.31 Une fois les besoins connus, il importe de déterminer lesquels doivent être retenus et, parmi cet ensemble, ceux qu'il faut traiter en priorité. Pareille analyse doit notamment traiter des éléments suivants : le contexte, les directions concernées, la situation actuelle, les choix possibles, la recommandation, la description générale de la solution, la présentation des coûts et des bénéfices, le financement, les risques et la conclusion.

Il faudrait analyser davantage les besoins recensés.

3.32 Or, Revenu Québec fait peu d'analyses concernant les besoins exprimés par les utilisateurs. Lorsque c'est le cas, ses travaux ne sont pas toujours bien documentés. Ainsi, nous avons sélectionné 12 fichiers de renseignements ayant trait au chargement des données dans la centrale. Ils faisaient partie de ceux correspondant aux besoins répertoriés par le comité des utilisateurs. Seulement 4 de ces fichiers avaient fait l'objet d'une analyse qui, du reste, n'était pas correctement étayée. Par exemple, ces 4 dossiers ne présentaient pas les bénéfices attendus, un facteur utile pour évaluer la rentabilité du projet. Dans ce contexte, il est difficile pour Revenu Québec de faire des choix éclairés et de discerner ses priorités.

Plan d'action

3.33 Après l'analyse des besoins, l'élaboration d'un plan d'action s'impose. Il s'agit alors de préciser les objectifs, les cibles et les indicateurs de mesure, de spécifier les étapes à franchir et les activités à réaliser, d'affecter les ressources disponibles, de désigner les responsables de la mise en œuvre et du suivi, de déterminer les partenaires et de fixer l'échéancier.

Le plan d'action est incomplet.

3.34 En 2001, un plan d'action a été dressé pour résoudre des problèmes connus à l'époque et appliquer de nouvelles mesures en vue d'améliorer la centrale. Toutefois, la plupart des interventions énoncées n'ont pas été suffisamment définies; entre autres, peu de cibles mesurables ont été déterminées. Précisons que ce document n'a pas été mis à jour pour tenir compte d'autres actions à mettre de l'avant en fonction des besoins qui se sont ajoutés. Force est de constater que, dans sa forme actuelle, le plan d'action ne favorise pas le développement optimal de la centrale de données ni l'accomplissement des gestes à privilégier.

3.35 Revenu Québec a préparé un document énonçant des activités qu'il se propose de réaliser à partir de 2004-2005. Toutefois, ce document est incomplet et, dans plusieurs cas, on remarque l'absence d'informations importantes, comme celles sur les ressources humaines requises pour la réalisation des activités ainsi que les échéanciers.

3.36 **Nous avons recommandé à Revenu Québec**

- **de recenser systématiquement l'ensemble des besoins des utilisateurs de la centrale de données;**
- **d'analyser les besoins ainsi recensés en veillant à documenter suffisamment ses travaux;**
- **d'améliorer le contenu de son plan d'action pour la mise en œuvre des projets retenus et de le mettre à jour en temps opportun.**

Étalonnage

3.37 La comparaison avec des organisations disposant d'entrepôts de données et appartenant au secteur de l'administration fiscale ou à d'autres domaines vise avant tout à connaître de nouvelles possibilités d'exploitation et à adopter de meilleures façons de faire. Pratiquer l'étalonnage est d'autant plus important que la centrale de données est une structure informatique complexe, supportée par une technologie qui progresse très rapidement.

3.38 Le personnel de Revenu Québec assiste à des conférences ainsi qu'à des colloques et se tient à l'affût des diverses informations disponibles relativement à la gestion d'une telle centrale. Toutefois, l'organisation n'a pas fait de démarche articulée auprès d'autres gestionnaires d'entrepôt de données afin d'établir des rapprochements et d'accroître éventuellement sa performance. Une seule analyse de ce type a été effectuée par une firme privée pour comparer les coûts d'entretien de la centrale de Revenu Québec avec ceux d'autres structures similaires.

3.39 **Nous avons recommandé à Revenu Québec de consulter d'autres organisations disposant d'un entrepôt de données dans le but d'améliorer la performance de sa centrale.**

Qualité de l'information

3.40 La centrale joue un rôle important dans la lutte contre l'évasion fiscale par son apport relativement aux besoins informationnels reliés à l'administration des lois fiscales et à la réalisation des activités courantes (enregistrement, prévention, cotisation et vérification). C'est pourquoi la gestion de la qualité devrait faire partie intégrante des pratiques de Revenu Québec. On s'attend à ce que l'information contenue dans la centrale soit fiable, complète, comparable, accessible et à jour. Le tableau 1 définit chacune de ces caractéristiques.

Tableau 1

Qualité des données de la centrale

Les données sont…	lorsqu'elles…
fiables	concordent avec les opérations et les faits sous-jacents et qu'elles sont raisonnablement exemptes d'erreurs.
complètes	forment un ensemble auquel ne manque aucun des éléments qui doivent le constituer.
comparables	présentent des traits communs permettant d'établir des rapports (différences ou ressemblances).
accessibles	permettent aux utilisateurs, au prix d'un effort raisonnable, de savoir que l'information existe, de la repérer et de la traiter.
à jour	reflètent la situation actuelle et sont donc susceptibles de répondre aux principaux besoins des utilisateurs*.

* Pour les fins de notre vérification, nous avons considéré que, pour être à jour, les données doivent notamment respecter les dates de prescription liées au contrôle fiscal (généralement quatre ans).

3.41 La centrale a été développée avec la prémisse d'être une copie miroir des systèmes opérationnels de Revenu Québec qui l'alimentent et une copie des informations obtenues des autres entités mises à contribution. Ainsi, la qualité des données est tributaire de celle des fichiers en provenance des systèmes internes ou externes. En ce qui concerne les données fournies par des tiers, il convient de noter que les entités en question ne recueillent pas ces renseignements aux fins de l'administration des lois fiscales de Revenu Québec, mais pour administrer leurs propres lois.

3.42 Nos travaux ont mis en lumière des lacunes sur le plan de la fiabilité et de l'intégralité des données internes. De plus, la documentation des données est déficiente, de sorte que les utilisateurs de la centrale ne sont pas renseignés de façon appropriée sur leur précision et sur toute autre caractéristique concernant la qualité de celles-ci. Enfin, des améliorations devront être apportées aux outils qui permettent l'accès à la centrale.

Données internes : la fiabilité pourrait être renforcée.

3.43 Ainsi, malgré l'application par Revenu Québec de certains contrôles pour s'assurer de la qualité des données lors de la saisie dans ses systèmes opérationnels, nous avons constaté que la fiabilité de quelques données internes, tel le chiffre d'affaires, pourrait être renforcée. Par exemple, une étude de Revenu Québec a permis de comparer le chiffre d'affaires inscrit dans le dossier physique de 100 sociétés avec celui figurant dans les données de la centrale. Or, les deux montants différaient dans 75 p. cent des cas. La correction des inexactitudes a eu pour effet de réduire de 48 p. cent le total des chiffres d'affaires figurant dans la centrale au regard de ces entités. Ces données, qui ne servent pas à des fins de cotisation, sont fréquemment utilisées pour le contrôle fiscal ainsi que pour les études statistiques et économiques. Puisque les données ne sont pas toutes validées à la source avec le dossier physique et qu'elles sont versées telles quelles dans la centrale (copie miroir), certains utilisateurs peuvent considérer que l'information est fiable et prendre des décisions en s'y fondant. En revanche, d'autres peuvent effectuer des travaux pour ajuster le tout.

Toute l'information recueillie par Revenu Québec n'est pas saisie.

3.44 Sur le plan de l'intégralité des données internes, nos travaux révèlent que l'information fournie par les contribuables dans leurs déclarations de revenus n'est pas saisie en entier dans les fichiers de Revenu Québec. L'exemple suivant illustre cette situation. Pour l'année civile 2002, concernant deux informations distinctes, tous les détails n'ont pas été saisis pour respectivement 21 et 8 p. cent des déclarations visées. Les détails qui n'ont pas été versés dans les fichiers auraient fourni des informations complémentaires à l'égard de revenus imposables totalisant plus de un milliard de dollars. Des omissions semblables privent les employés qui utilisent la centrale de renseignements utiles pour consulter et sélectionner des dossiers aux fins du contrôle fiscal.

3.45 Au chapitre de la comparabilité, nous nous attendions à ce que la documentation comporte des renseignements précis sur la nature des données, les méthodes de calcul et de traitement et, bien entendu, à ce que la fiabilité de l'information soit

communiquée aux utilisateurs. Or, Revenu Québec ne dispose d'aucun cadre normatif venant définir les termes employés. La documentation des données internes et externes est incomplète et ne permet pas de bien comprendre leur nature et leurs caractéristiques, ce qui amène des problèmes de cohérence.

La documentation des données n'est pas adéquate.

3.46 Pourtant, en 2001, Revenu Québec s'était donné comme objectif de documenter toutes les données importantes pour les utilisateurs. Manifestement, l'objectif n'a pas encore été atteint. Par conséquent, certains employés produisent des tableaux et des rapports en se basant sur des définitions personnelles et appliquent aux données les correctifs qui leur semblent pertinents. Actuellement, il y a plusieurs définitions ou méthodes de calcul servant à déterminer le chiffre d'affaires des sociétés ou le nombre de particuliers en affaires. Lorsque nos travaux ont pris fin, Revenu Québec avait entrepris la réalisation d'un cadre normatif afin de définir les données utilisées.

Les applications sont complexes et peu conviviales.

3.47 En ce qui concerne l'accessibilité et plus spécialement la mise en œuvre d'applications simples et conviviales, force est de conclure que les outils informatiques sont complexes et qu'ils ne facilitent pas l'exploitation des données. Le grand nombre de renseignements stockés dans la centrale et la façon dont ils sont organisés ne sont pas étrangers à ce constat.

3.48 L'autonomie nécessaire pour utiliser directement la centrale ne s'acquiert qu'au prix d'efforts assidus ; elle suppose l'acquisition progressive de compétences élevées et multiples. Cette situation génère des coûts additionnels (reprise de travaux, retards, qualité inégale du service) et diminue la rentabilité de la centrale. Conscient de cette problématique, Revenu Québec entend consacrer 735 000 dollars pour se procurer et implanter un outil d'exploitation en vue de pallier ces faiblesses, comme l'indique son plan triennal d'investissement pour 2004-2007.

3.49 Enfin, nos travaux ont démontré que les fichiers de la centrale de données étaient à jour. Pour faire cette évaluation, nous avons vérifié si l'information disponible permettait de respecter les dates de prescription liées au contrôle fiscal, soit généralement quatre ans.

3.50 En mars 2001, à la lumière des résultats d'une étude portant sur la centrale, Revenu Québec s'était fixé comme cible d'instaurer un programme formel d'assurance qualité. Il considérait que cette fonction était requise pour optimiser son utilisation, car elle contribuerait à augmenter la confiance dans les données en plus de faciliter l'interprétation des résultats. Malgré son intention, Revenu Québec n'avait pas mis sur pied un tel programme au moment de notre vérification.

3.51 Notons que, le 19 avril 2004, un investissement de 825 000 dollars avait été approuvé par le comité de direction du ministère du Revenu pour améliorer la qualité des données et mieux les documenter. En septembre 2004, les travaux à réaliser n'étaient toujours pas définis.

3.52 **Nous avons recommandé à Revenu Québec**

- **de compléter les contrôles afférents à ses systèmes opérationnels de manière à s'assurer, de façon continue, de la qualité des données internes alimentant la centrale;**
- **de veiller à documenter adéquatement les caractéristiques des données stockées dans la centrale;**
- **de poursuivre ses efforts afin que les applications mises à la disposition des utilisateurs soient simples et conviviales.**

Utilisation de l'information

Faible utilisation de la centrale pour les activités courantes de vérification.

3.53 La centrale possède un fort potentiel pour soutenir la réalisation des différentes activités de Revenu Québec. Dans un contexte où ce dernier a des attentes de plus en plus élevées en matière de récupération fiscale, il est primordial de bien utiliser les outils disponibles. Considérant cet aspect, nous avons orienté nos travaux de façon à vérifier plus particulièrement l'exploitation de la centrale aux fins du contrôle fiscal. Celui-ci comporte plusieurs sous-processus, dont deux sont prépondérants : l'un se rapporte à la sélection des dossiers et l'autre aux activités de vérification. Nos travaux indiquent que les directions opérationnelles de Revenu Québec ne font pas beaucoup appel à la centrale dans ces deux cas.

3.54 La qualité de la sélection des dossiers retenus pour vérification se répercute directement sur l'efficacité et l'efficience des travaux de contrôle fiscal et sur la récupération financière qui en résulte. Il y a donc lieu d'explorer toutes les avenues possibles afin d'arrêter son choix sur les dossiers les plus à risque. La sélection des dossiers qui iront en vérification s'effectue tout au long de l'année. Malgré l'amélioration des outils destinés à l'optimiser, cette activité nécessite encore beaucoup de temps et repose largement sur le jugement des employés.

L'utilité de la centrale a été démontrée par le BLEF.

3.55 Le BLEF est une direction de soutien de Revenu Québec; il se sert de la centrale pour exécuter des tâches de sélection ainsi que pour ses travaux de recherche et développement. Le Bureau a démontré que l'utilisation de la centrale à pareilles fins apportait une plus-value, notamment par les retombées en matière de récupération fiscale liée au projet « Indices de richesse ». Pour l'exercice 2003-2004, selon les données de Revenu Québec, ce projet a généré plus de 38 millions de dollars en récupération fiscale. Sauf dans le cas qui précède, il est plutôt rare que les directions opérationnelles se réfèrent au contenu de la centrale dans le but de mieux cibler les dossiers à vérifier, en dressant par exemple des profils de risque concernant les contribuables et les mandataires.

L'exploitation accrue de la centrale procurerait des retombées importantes pour le contrôle fiscal.

3.56 En règle générale, le jugement demeure l'élément clé du processus de sélection pour les activités courantes de vérification. Une automatisation plus poussée du processus réduirait le nombre de dossiers à faible rentabilité, notamment en facilitant le regroupement et le croisement de renseignements. Grâce à l'automatisation, Revenu Québec pourrait réaliser des économies. De plus, les informations qui seraient extraites de la centrale et analysées lors de la sélection pourraient être transmises au vérificateur, ce qui pourrait lui être fort utile pour cibler des points précis et évaluer la pertinence de poursuivre sa vérification. Encore là, la diminution des heures de travail consacrées à des dossiers à faible rentabilité se traduirait par des économies.

3.57 Par ailleurs, lorsqu'un dossier est sélectionné au moyen de la centrale, c'est-à-dire dans le cadre de projets comme « Indices de richesse », les vérificateurs ont accès aux données externes qu'elle renferme. Toutefois, lors des activités courantes de vérification, Revenu Québec n'utilise presque jamais ce type de données pour documenter le dossier d'un contribuable ou d'un mandataire pour lequel il y a une présomption d'irrégularité. Or, le Plan d'utilisation des fichiers de renseignements, dont la mise à jour a été approuvée le 14 mai 2003 par la CAI, autorise en pareil cas la documentation de dossiers fiscaux à l'aide des fichiers reçus des autres ministères et organismes et des municipalités. Le fait de procéder ainsi réduirait le temps consacré à la recherche d'information probante.

3.58 Le comité de direction du ministère du Revenu avait approuvé, en avril 2004, des investissements de plus de 2 millions de dollars sur trois ans afin d'améliorer la sélection des dossiers de vérification et d'enrichir l'information mise à la disposition de l'effectif concerné. Toutefois, en septembre 2004, les projets ne sont pas déterminés et n'ont donc pas fait l'objet d'analyses.

3.59 **Nous avons recommandé à Revenu Québec de favoriser une plus grande utilisation des données de la centrale afin d'améliorer la sélection des dossiers en matière de contrôle fiscal et le travail de vérification en découlant.**

Satisfaction des utilisateurs

3.60 Afin que l'on s'approprie davantage la centrale, il importe que Revenu Québec obtienne le point de vue des intéressés. Pourtant, Revenu Québec n'a pas évalué formellement la satisfaction des utilisateurs depuis 2001. À l'époque, cet exercice avait conduit Revenu Québec à accomplir des gestes concrets pour répondre aux attentes de son personnel. Entre autres, il a ajusté le rythme de rafraîchissement des données internes en fonction de besoins exprimés par les utilisateurs et des cycles de mise à jour des systèmes opérationnels. Par ailleurs, l'organisation a bien formé un comité d'utilisateurs, mais ce dernier n'a pas la responsabilité de mesurer la satisfaction de leurs pairs. Il se limite à s'enquérir des problèmes ponctuels.

Mieux évaluer la satisfaction des utilisateurs : un défi à relever.

3.61 Revenu Québec ne consulte pas suffisamment et de manière structurée les utilisateurs de la centrale de données à propos du rendement de cet outil. Il se prive ainsi d'une source précieuse d'information de gestion, qui l'aiderait à établir un plan d'action adapté à la situation actuelle et à trouver les meilleurs correctifs aux problèmes soulevés.

3.62 **Nous avons recommandé à Revenu Québec de mesurer la satisfaction de l'ensemble des utilisateurs sur une base régulière et selon un processus structuré, et d'apporter les correctifs requis, s'il y a lieu.**

Information de gestion

L'information de gestion ne permet pas de mesurer l'efficacité de la centrale.

3.63 Revenu Québec doit disposer d'une information de gestion fiable et suffisante, présentant un portrait clair de la situation, de manière à exercer un suivi approprié des activités liées à la centrale et à appuyer sa prise de décision. Cette information lui sert également à évaluer la performance de la centrale, notamment à apprécier le degré d'atteinte des objectifs et à expliquer les écarts, le cas échéant. Il ressort de nos travaux que l'information de gestion détenue par Revenu Québec ne fournit pas un portrait fiable, suffisant, clair et continu des résultats ayant trait à la centrale de données.

3.64 En mars 2001, Revenu Québec a approuvé un certain nombre d'orientations et d'objectifs relativement à la centrale ; il a aussi fixé des cibles et déterminé des indicateurs de mesure. Les objectifs qu'il s'est donnés concernent, entre autres, l'appropriation de la centrale par le milieu opérationnel, la documentation des données et l'assurance qualité au regard de celles-ci. Néanmoins, aucune reddition de comptes quant au degré d'atteinte de ces objectifs et aux moyens pris pour les réaliser n'a été effectuée. Le manque de précision des objectifs, des cibles et des indicateurs explique en partie cette lacune.

3.65 Par ailleurs, malgré l'existence de plusieurs données pour mesurer les retombées financières liées à l'exploitation de la centrale, il est difficile d'avoir un bilan significatif de l'efficacité de cet outil. Du reste, la CAI a signalé à plusieurs reprises sa préoccupation en ce qui concerne l'absence d'évaluation complète des résultats financiers obtenus grâce à l'utilisation des renseignements externes provenant des autres ministères et organismes et des municipalités. Dans son rapport de vérification de décembre 2001, la CAI recommandait que Revenu Québec se dote d'un système permettant d'évaluer les résultats des activités de lutte contre l'évasion fiscale découlant de l'obtention des fichiers externes, en termes monétaires.

3.66 Dans cette perspective, un groupe de travail a été formé en 2002. Deux expériences visant à mesurer les résultats relatifs à l'utilisation des fichiers inscrits dans le Plan d'utilisation des fichiers de renseignements pour les activités courantes de vérification se sont avérées infructueuses. En effet, compte tenu de la qualité douteuse de l'information recueillie, les résultats n'ont pas été publiés.

3.67 Nous avons recommandé à Revenu Québec de rassembler une information de gestion fiable et suffisante pour évaluer l'efficacité de la centrale de données ainsi que les retombées de l'utilisation de celle-ci sur ses activités opérationnelles.

3.68 Commentaires de Revenu Québec

« Au fil des ans, les activités de lutte contre l'évasion fiscale réalisées à l'aide des renseignements de la centrale de données ont permis la récupération fiscale de sommes importantes. Pour l'exercice 2003-2004, seulement au plan des activités de lutte, les résultats de la récupération fiscale de quatre projets à grande échelle et de trois projets pilotes ayant utilisé des renseignements externes de la centrale totalisaient 54,4 millions de dollars.

« Par ailleurs, la centrale de données est constituée de données internes, extraites des systèmes opérationnels, et de données externes dont certaines sont obtenues en vertu de l'article 71 de la *Loi sur le ministère du Revenu* et inscrites au Plan d'utilisation des fichiers de renseignements. Elle fait l'objet d'une sécurité toute particulière qui vise à protéger la vie privée ainsi que l'intégrité et la confidentialité des renseignements qu'elle contient. Cette sécurité comprend une infrastructure technologique spécifique et des mécanismes rigoureux qui encadrent l'obtention et l'utilisation de ces renseignements. Les données inscrites au plan d'utilisation ne sont rendues accessibles aux activités opérationnelles que lorsque la réalisation des activités le nécessite, en respectant les usages et les finalités de l'utilisation de celles-ci prévus au plan d'utilisation. Les activités opérationnelles utilisent, entre autres, comme outil de sélection une application conçue en vue d'une utilisation aisée, soit le Système interactif de sélection (SIS). Cet outil, à l'aide de données internes de Revenu Québec et des données du Registraire des entreprises extraites de la centrale de données, permet de cibler certaines clientèles à risque.

« Finalement, Revenu Québec dispose d'un plan triennal d'investissement (2004-2007) pour l'optimisation de la centrale de données. Ce plan identifie certaines problématiques soulevées par le Vérificateur général. À cet effet, des plans d'action seront élaborés et donneront suite aux recommandations du Vérificateur général.

« **Besoins des utilisateurs**. Le plan triennal d'investissement de la centrale de données, approuvé en avril 2004 par le CODIR [comité de direction], prévoit des projets pour répondre à des besoins des utilisateurs. Revenu Québec procédera à un inventaire de l'ensemble des besoins reliés à ces projets, incluant ceux des directions opérationnelles, et à une analyse de ceux-ci, et se dotera d'un plan d'action complet pour y répondre et faire évoluer la centrale de données en fonction des besoins et des priorités ministérielles, comme le propose le Vérificateur général.

« **Étalonnage**. Revenu Québec poursuivra sa veille des meilleures pratiques dans le domaine des entrepôts de données afin de se doter d'un outil moderne, dans le but d'une constante amélioration.

« **Qualité de l'information**. Les travaux de refonte des systèmes d'impôt des sociétés et d'impôt des particuliers, en cours de réalisation à Revenu Québec, viendront consolider les contrôles dans les systèmes opérationnels et ainsi, améliorer la qualité des données. Revenu Québec a également entrepris la réalisation d'un cadre normatif ministériel afin de définir les données utilisées ; ce cadre permettra de mieux informer les utilisateurs de la centrale des caractéristiques des données et d'améliorer la qualité de l'information. Des travaux de documentation des données de la centrale sont également en cours ; la documentation des données est réalisée en fonction des priorités déterminées par les utilisateurs. Par ailleurs, le plan triennal d'investissement prévoit des projets d'amélioration de la qualité des données et de développement d'outils conviviaux, notamment des outils OLAP (OnLine Analytical Processing) et l'application SMCM (Statistiques ministérielles des contribuables et des mandataires), qui permettront de faciliter l'exploitation des renseignements de la centrale de données par les utilisateurs. Ainsi, Revenu Québec poursuivra les efforts entrepris afin de documenter les données de la centrale. Des projets de développement d'outils conviviaux afin de faciliter le travail des utilisateurs et d'amélioration de la qualité des données seront également réalisés dans le cadre du plan triennal d'investissement.

« **Utilisation de l'information**. Revenu Québec poursuivra ses travaux d'évaluation d'un outil d'analyse de données afin de bonifier son processus déjà en place de sélection de dossiers à risque. Cette recommandation rejoint les orientations de Revenu Québec de revoir ses processus afin d'optimiser la récupération fiscale. Par ailleurs, un projet d'amélioration de la qualité de la sélection des dossiers de vérification est prévu dans le cadre du plan triennal d'investissement. La réalisation de ces projets devrait permettre de favoriser une plus grande utilisation de la centrale de données en améliorant la qualité de la sélection des dossiers, tel que recommandé par le Vérificateur général.

« **Satisfaction des utilisateurs**. Les sujets traités au comité des utilisateurs de la centrale de données permettent, dans une certaine mesure, de connaître le niveau de satisfaction et les besoins des utilisateurs. Revenu Québec complètera la mesure de la satisfaction des utilisateurs de la centrale de données en mettant en place un processus structuré qui permettra de cibler les problématiques et d'apporter les correctifs nécessaires.

« **Information de gestion**. L'utilisation de la centrale de données a permis la réalisation de projets de recherche et de développement qui font l'objet d'une reddition de comptes détaillée. Toutefois, la mesure des résultats associés aux projets mis en œuvre par les secteurs opérationnels à l'aide des renseignements de la centrale de données ainsi que des retombées indirectes de celle-ci est complexe. En effet, il est difficile d'établir un lien direct de cause à effet entre l'utilisation des renseignements externes et les résultats de récupération fiscale. De plus, les effets ne sont pas toujours financiers, ceux-ci pouvant se traduire, par exemple, par des actions de sensibilisation auprès de la clientèle qui peuvent avoir un impact sur le comportement fiscal de celle-ci. Revenu Québec convient qu'une analyse coût-avantage d'un outil de l'envergure de la centrale de données est effectivement nécessaire et sera effectuée au terme de la réalisation du plan triennal d'investissement. »

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères sont fondés sur des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que Revenu Québec détermine, analyse et met à jour régulièrement les besoins qu'il peut combler par la centrale de données.

Critères d'évaluation

- Revenu Québec met en place une procédure pour déceler les utilisateurs potentiels, déterminer leurs besoins et suivre l'évolution de ces besoins.
- Revenu Québec analyse les besoins inventoriés de façon continue.
- Revenu Québec recueille de l'information auprès d'autres organisations disposant d'un entrepôt de données quant aux opportunités offertes par celui-ci.
- Revenu Québec élabore un plan d'action en vue de permettre l'adéquation entre ses besoins et les possibilités offertes par la centrale de données et en fait le suivi.

Objectif de vérification

S'assurer que Revenu Québec met en place des moyens pour favoriser l'utilisation optimale de la centrale de données.

Critères d'évaluation

- L'information figurant dans la centrale de données est pertinente, fiable, comparable, complète et à jour.
- Revenu Québec met en œuvre des applications simples et conviviales qui sont assorties d'une documentation permettant aux employés d'utiliser les renseignements contenus dans la centrale de données selon les besoins liés à leurs fonctions.
- L'information accessible aux utilisateurs sert à l'ensemble des activités opérationnelles lorsque certaines d'entre elles le nécessitent.
- Revenu Québec mesure régulièrement la satisfaction des utilisateurs selon un processus structuré.
- Revenu Québec recueille une information de gestion fiable et suffisante pour évaluer la centrale de données ainsi que les retombées de l'utilisation de cette dernière sur ses activités opérationnelles et pour apporter les correctifs nécessaires, s'il y a lieu. L'organisation dispose, entre autres, d'information de gestion sur :
  - la contribution de la centrale de données à l'atteinte de ses objectifs ;
  - l'efficience des travaux par rapport aux résultats escomptés ;
  - l'état et la qualité des données de la centrale.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME II

Chapitre 4

Gestion des biens liés à la criminalité

Vérification menée auprès du ministère de la Justice du Québec, de la Sûreté du Québec et du Secrétariat du Conseil du trésor

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
VUE D'ENSEMBLE	4.10
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.21
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	4.25
Rendement des sommes saisies	4.28
Garde des biens	
Information sur les biens	4.33
Données relatives aux coûts	4.39
Conservation des biens en bon état	4.43
Disposition des biens	
Prix obtenu au moment de la vente	4.48
Biens de peu de valeur	4.58
Récupération des biens recyclables	4.65
Reddition de comptes	4.70
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Diane Petitclerc
Directrice de vérification

Anne DeBlois
Alain Gravel
Pierre Parent
Gaétan Poitras
Isabelle Roy
Isabelle Webster

Sigles utilisés dans ce chapitre

BLPC	Bureau de lutte aux produits de la criminalité
FAVAC	Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels
MJQ	Ministère de la Justice du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SQ	Sûreté du Québec

FAITS SAILLANTS

4.1 Au Québec, les biens présumés être reliés à la commission d'un acte criminel peuvent être saisis ou bloqués, selon leur nature. Au terme des procédures judiciaires, si la Cour l'ordonne, ces biens sont confisqués au profit de l'État. La vente de ceux-ci a rapporté 26 millions de dollars au cours de la période d'avril 2000 à mars 2004. En date du 31 mars 2004, la valeur estimative des biens, notamment de l'argent, des immeubles et des véhicules, était d'environ 38 millions de dollars.

4.2 Les principaux acteurs concernés par la gestion des biens liés à la criminalité sont le ministère de la Justice du Québec (MJQ), la Sûreté du Québec (SQ) et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). Les responsabilités qu'ils assument consistent entre autres à saisir ou à bloquer les biens selon le cas, à en assurer la garde et l'administration, à en disposer après confiscation et, enfin, à procéder au partage des fruits de la disposition entre les différents intervenants déterminés par le gouvernement.

4.3 Nos travaux avaient pour but de déterminer si le MJQ, au moyen notamment des services reçus du SCT, et la SQ exercent une gestion adéquate des biens, et ce, jusqu'au moment de leur disposition. Nous voulions en outre nous assurer que le rapport annuel de gestion du MJQ contient l'information qui permet d'évaluer la performance de ce dernier au regard de la gestion des biens liés à la criminalité et qu'il est déposé dans le délai prescrit par la *Loi sur l'administration publique*. Notre vérification exclut notamment les travaux que la SQ mène relativement à l'identification des biens à saisir et à bloquer ainsi que le traitement accordé aux drogues et aux armes saisies. Notre vérification s'est terminée en octobre 2004.

4.4 Nos travaux montrent que la gestion des biens saisis, bloqués et confisqués devrait être améliorée. En résumé, les sommes à partager entre les différents intervenants seraient plus élevées si l'on obtenait un meilleur rendement de l'argent saisi, si l'on améliorait les conditions de conservation des biens et si l'on déterminait les actions requises pour obtenir un prix plus élevé au moment de la vente. De plus, en disposant d'une information de gestion relative à l'ensemble des biens gérés et en détruisant au moment opportun certains biens de peu ou pas de valeur, on pourrait réduire les dépenses reliées à leur entreposage.

4.5 Le MJQ ne s'assure pas de détenir l'intégralité de l'information sur les biens confisqués et il ignore donc si ces biens lui ont été effectivement remis ou s'ils ont été détruits selon ses instructions.

4.6 Pour la vente des immeubles, le prix minimum demandé dans les appels d'offres est toujours réduit de 30 p. cent par rapport à la valeur déterminée par un expert. Ni le MJQ ni le SCT n'ont analysé les causes des différences entre le prix obtenu et cette valeur pour la vente de huit immeubles au cours des deux dernières années; ces différences totalisaient 466 000 dollars. Ils n'ont pas non plus déterminé les mesures à prendre pour obtenir un meilleur prix.

4.7 Le MJQ ne fournit aucun effort afin d'obtenir le consentement des prévenus pour vendre leurs véhicules avant qu'ils soient confisqués. Pourtant, cela permettrait d'éviter la baisse de valeur due à la dépréciation et de diminuer les coûts d'entreposage. Pour 30 véhicules, nous avons déterminé que cette baisse représentait environ 125 000 dollars sur une période de 22 mois.

4.8 Nos travaux révèlent également que plusieurs biens ayant peu ou pas de valeur sont détruits après leur confiscation, alors qu'ils pourraient l'être avant. Cette situation ne contribue pas à une utilisation optimale des entrepôts, qui sont occupés surtout par du matériel de serre ; les coûts de location de ceux-ci s'élèvent à au moins 415 000 dollars annuellement. De plus, nous avons établi que depuis 1996 une perte d'environ 200 000 dollars a été subie relativement à des véhicules vendus à un prix inférieur aux coûts d'entreposage.

4.9 Enfin, la reddition de comptes effectuée par le MJQ comporte des lacunes au regard de l'information permettant d'apprécier la performance.

VUE D'ENSEMBLE

4.10 Au Québec, selon les lois actuellement en vigueur, les biens présumés être reliés à la commission d'un acte criminel peuvent être saisis ou bloqués, selon leur nature. On dit d'un bien qu'il est saisi lorsqu'il peut être changé de place et que son propriétaire en est dépossédé. Par contre, un bien bloqué, comme un compte de banque ou un immeuble, est inamovible de par sa nature et peut demeurer en la possession de son propriétaire, mais ce dernier ne peut s'en départir ni en céder les droits. Au terme des procédures judiciaires, si la Cour l'ordonne, les biens, dont la disponibilité a été assurée par suite de leur saisie ou de leur blocage, sont confisqués. Leur propriétaire en perd donc la possession et la propriété au profit de l'État. Enfin, le produit de la vente de ces biens est partagé de la façon déterminée dans un décret du gouvernement.

4.11 Les biens liés à la criminalité comprennent les produits de la criminalité et les biens infractionnels. D'une part, les produits de la criminalité sont définis comme étant des biens, des bénéfices ou des avantages qui sont obtenus par la perpétration d'un acte criminel ou qui en proviennent. D'autre part, les biens infractionnels sont ceux qui servent à commettre un tel acte, qui y donnent lieu ou qui sont destinés à être utilisés pour l'accomplir.

4.12 En 1989, pour donner suite à un engagement au niveau international à titre de signataire de la Convention des Nations Unies, le gouvernement fédéral a entrepris une série de modifications législatives ayant trait aux produits de la criminalité et aux biens infractionnels. Le gouvernement du Québec a la responsabilité d'appliquer ces modifications sur son territoire.

4.13 En 1996, le gouvernement du Québec a aussi légiféré en la matière ; par la suite, les responsabilités qui en ont découlé ont été assumées par différents acteurs. Les principaux sont le Bureau de lutte aux produits de la criminalité (BLPC) du MJQ, qui agit au nom du procureur général, les greffes des palais de justice, la SQ du ministère de la Sécurité publique, les corps policiers municipaux et la Direction des services spécialisés du Sous-secrétariat aux services administratifs du SCT. Leurs responsabilités, détaillées ci-dessous, consistent notamment à saisir ou à bloquer les biens selon le cas, à en assurer la garde et l'administration, à en disposer après confiscation et, enfin, à procéder au partage des fruits de la disposition. Toutefois, les propriétaires qui conservent la possession de leur immeuble en demeurent toujours responsables, mais une surveillance est exercée.

4.14 Les corps policiers enquêtent au sujet de tout bien qui peut être qualifié de produit de la criminalité ou de bien infractionnel. De telles enquêtes mènent à la saisie et au blocage de biens conformément aux autorisations de la Cour obtenues préalablement.

4.15 À partir du moment où s'effectue la saisie ou le blocage des biens jusqu'à celui où a lieu leur confiscation, les entités, soit le BLPC, les greffes des palais de justice, la SQ et le SCT, en ont la garde physique et sont responsables de leur administration selon les ordonnances de la Cour. Une fois que les biens sont confisqués, le BLPC en assure la garde de même que l'administration et il peut les aliéner sans autorisation ni formalité. Les biens sont vendus habituellement par encan ou appel d'offres, ou sont détruits.

4.16 Le BLPC, pour sa part, a conservé la gestion des sommes d'argent comptant et des comptes de banque, qui totalisaient environ 25 millions de dollars au 31 mars 2004. Par ailleurs, en vertu d'une entente, le BLPC a confié au SCT l'administration ou la surveillance des autres biens. Au 31 mars 2004, il y avait 74 immeubles et plus de 300 véhicules, ayant en tout une valeur estimative d'environ 13 millions de dollars, ainsi que des meubles, des outils, des bijoux et autres. Cependant, certains biens, principalement des équipements de serre hydroponique qui proviennent d'environ 2 000 saisies annuelles, sont conservés selon l'endroit, soit par les corps policiers ou les greffiers, en attendant d'être remis après leur confiscation au MJQ pour être vendus ou détruits.

4.17 À l'exception de l'argent et des immeubles, une partie des biens se trouve dans les deux parcs de stationnement et l'entrepôt administrés par le SCT. D'autres sont conservés dans les 42 greffes des palais de justice et les 130 salles de pièces à conviction réparties dans les districts régionaux et le quartier général de la SQ. Cette dernière et le MJQ utilisent également d'autres entrepôts. En outre, des biens sont entreposés par les corps policiers municipaux dans d'autres lieux.

4.18 Les sommes amassées à la suite de la disposition des biens, qui sont devenus la propriété de l'État au cours d'une année, sont réparties entre différents intervenants de la façon déterminée dans un décret du gouvernement. Toutefois,

le montant de certaines dépenses, dont une partie de celles liées à l'administration et à l'aliénation des biens, est soustrait de ces sommes conformément au décret. Au cours de la période d'avril 2000 à mars 2004, 26 millions de dollars ont été partagés (6 millions pour 2003-2004), déduction faite de dépenses totalisant 1,5 million de dollars.

4.19 La moitié des sommes à partager est remise aux corps policiers selon une répartition qui prend en compte certains critères. L'autre moitié est distribuée également entre le Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels (FAVAC) et des organismes communautaires. Toutefois, ceux-ci ne peuvent recevoir plus de 1,25 million de dollars chacun par année. Lorsque le maximum est atteint, le solde doit être remis au Fonds consolidé du revenu.

4.20 En vertu de l'article 32.22 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, le ministre doit faire état dans son rapport annuel de gestion du produit découlant de l'aliénation des biens et de leur partage.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

4.21 Nos travaux avaient pour but de déterminer si le MJQ, au moyen notamment des services reçus du SCT, et la SQ exercent une gestion adéquate des biens saisis, bloqués et confisqués à la suite d'infractions à des lois fédérales à l'égard desquelles le procureur général du Québec assume la responsabilité des poursuites, et ce, jusqu'au moment de leur disposition. Nous voulions en outre nous assurer que le rapport annuel de gestion du MJQ contient l'information qui permet d'évaluer la performance de ce dernier au regard de la gestion des biens liés à la criminalité et qu'il est déposé dans le délai prescrit par la *Loi sur l'administration publique*. Le lecteur trouvera en annexe les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à ce mandat.

4.22 Notre vérification exclut les travaux que la SQ mène relativement à l'identification des biens à saisir et à bloquer ainsi que le traitement judiciaire des dossiers autres que ceux reliés à la gestion des biens. Cette dernière tâche est effectuée par les procureurs du MJQ. Par ailleurs, nous n'avons pas abordé le traitement accordé aux drogues et aux armes saisies. Enfin, nous n'avons pas vérifié l'utilisation que les corps policiers, le FAVAC et les organismes communautaires font des sommes qui leur sont allouées.

4.23 Dans le cadre de cette mission, nous avons rencontré des gestionnaires et des employés des entités concernées par les biens liés à la criminalité. De plus, nos travaux nous ont amenés à consulter des documents, à compiler et à analyser certaines données. Nous avons également visité 18 lieux où sont entreposés différents biens.

4.24 Nos travaux ont porté principalement sur les activités d'avril 2002 à mars 2004, mais certains commentaires peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Notre vérification s'est terminée en octobre 2004.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

4.25 Le MJQ, au moyen notamment des services reçus du SCT, et la SQ devraient améliorer la gestion des biens saisis, bloqués et confisqués à la suite d'infractions à des lois fédérales à l'égard desquelles le procureur général du Québec assume la responsabilité des poursuites. Ainsi, les sommes à partager entre les différents intervenants seraient supérieures si l'on obtenait un meilleur rendement de l'argent saisi, si l'on améliorait les conditions de conservation des biens et si l'on déterminait les actions requises pour obtenir un prix plus élevé au moment de la vente.

4.26 De plus, en disposant d'une information de gestion relative à l'ensemble des biens gérés et en détruisant au moment opportun certains biens de peu ou pas de valeur, on pourrait réduire les dépenses reliées à l'entreposage des biens.

4.27 Enfin, la reddition de comptes effectuée par le MJQ comporte des lacunes au regard de l'information permettant d'apprécier la performance.

Rendement des sommes saisies

4.28 L'argent, dont le BLPC a la garde et l'administration, doit entraîner un rendement intéressant pour l'État.

4.29 Actuellement, l'argent comptant saisi est déposé par les différents corps policiers dans un compte de banque administré par le BLPC ; le solde de ce compte, incluant l'argent confisqué, était d'environ 21 millions de dollars en date du 31 mars 2004. Le rendement obtenu correspond au taux de base de la banque avec laquelle le BLPC fait affaire, moins 2,25 p. cent.

Une gestion des liquidités permettrait d'augmenter le rendement.

4.30 Le MJQ est d'avis que l'argent déposé dans le compte de banque qu'il administre doit être disponible en tout temps, compte tenu du fait qu'il peut avoir à le restituer à son propriétaire à tout moment à la suite d'un jugement. Par conséquent, il considère qu'il n'a d'autre choix que de placer la totalité de l'argent dans un compte où il est possible de le retirer en tout temps, mais qui rapporte peu d'intérêts. Au cours des deux dernières années, seulement 6 p. cent des sommes gérées ont été retournées à leurs propriétaires, c'est-à-dire 1,2 million de dollars par année. Vu la durée moyenne des procédures judiciaires, soit de deux à trois ans, nous estimons que le MJQ pourrait augmenter le rendement de ces sommes en effectuant une gestion de ses liquidités. Nous avons comparé le rendement obtenu par le BLPC du 1er avril 2002 au 31 mars 2004, soit 2,25 p. cent, avec les taux offerts sur le marché selon des échéances variables de trois mois à trois ans. Les écarts constatés allaient de 0,25 à 3,2 p. cent.

4.31 En outre, le MJQ n'a pas évalué s'il pouvait obtenir un meilleur rendement de l'argent saisi en le prêtant à court terme au Fonds consolidé du revenu, comme la *Loi sur le ministère de la Justice* le lui permet, d'autant plus que ces sommes peuvent lui être remboursées sur demande.

4.32 **Nous avons recommandé au ministère d'évaluer les différentes possibilités qui s'offrent à lui pour améliorer le rendement des sommes saisies, incluant celle de les prêter au Fonds consolidé du revenu.**

Garde des biens

Information sur les biens

4.33 Un inventaire des biens saisis, bloqués et confisqués doit être tenu à jour par chacune des entités qui en a la garde physique et contenir des renseignements appropriés. Un tel inventaire permet notamment de rationaliser les coûts d'entreposage et de s'assurer que la décision de vendre ou de détruire les biens est justifiée et que, une fois confisqués, tous les biens sont remis au MJQ. Nos travaux de vérification montrent que les entités ne détiennent pas l'information nécessaire à ces fins.

4.34 Le MJQ dispose de l'inventaire de l'argent saisi, des comptes de banque et des placements bloqués. Quant au SCT, il possède une liste des immeubles et des véhicules, mais il ne connaît pas toujours leur valeur et le coût d'entreposage des véhicules. Les greffes des palais de justice et la SQ, pour leur part, n'ont ni d'inventaire par type de biens, ni leur valeur, ni les coûts d'entreposage. Pareille information est nécessaire pour déterminer la plus-value par type de biens et ainsi décider d'en vendre une partie ou de les détruire avant la confiscation. Par ailleurs, puisque les entités ne se concertent pas et qu'elles n'ont pas d'information sur le taux d'occupation de l'ensemble de leurs entrepôts, elles ne peuvent en rationaliser les coûts.

Le ministère n'a pas l'assurance que tous les biens confisqués lui ont été remis.

4.35 En ce qui concerne les biens confisqués, le MJQ, qui en assume la responsabilité, ne dispose pas de la liste globale de ces biens. Le SCT lui fournit de l'information sur les immeubles, les véhicules et les bijoux ; le MJQ en possède également sur l'argent, mais pas sur les équipements de serre et les autres biens. Il ne s'assure pas d'avoir l'intégralité de l'information sur les biens confisqués et il ignore donc s'ils lui ont été effectivement remis ou s'ils ont été détruits selon ses instructions. En l'absence de listes des biens conservés par les greffes et la SQ et d'information sur leur lieu d'entreposage, il peut difficilement exercer un contrôle à cet égard.

4.36 Sauf pour les immeubles, il n'a pas non plus d'information sur la valeur des biens confisqués et leurs coûts d'entreposage. Par conséquent, il ne peut déterminer s'il y a effectivement une possibilité de plus-value ou si les biens doivent être détruits.

4.37 Par ailleurs, la SQ a commencé en 2003-2004 à mettre en place progressivement un nouveau système d'inventaire des biens qu'elle entrepose. Ce travail devrait être terminé au cours de 2005-2006. Aussi, l'entente entre le MJQ et le SCT prévoit qu'un système fournissant l'inventaire exhaustif des biens saisis, bloqués ou confisqués sera implanté par ce dernier ; cet inventaire sera mis à jour quotidiennement et le MJQ pourra y accéder en tout temps. Au moment de nos travaux, le système était en place, mais aucune donnée n'y avait été entrée. À ce sujet, aucun mécanisme de concertation en vue d'intégrer l'information détenue par chacune des entités n'a été envisagé ; pourtant, cela permettrait de réduire les coûts.

4.38 **Nous avons recommandé au ministère, à la Sûreté du Québec et au Secrétariat du Conseil du trésor de se concerter afin de disposer d'un inventaire exhaustif contenant les renseignements appropriés sur les biens liés à la criminalité dont ils ont la responsabilité.**

Données relatives aux coûts

4.39 Le MJQ doit recueillir, au moment de la confiscation, l'ensemble des données concernant les coûts reliés à la garde, à l'administration et à la disposition des biens auprès des différents intervenants. Nous sommes d'avis que cette information est essentielle, tant du point de vue de la gestion que sur le plan de la coordination des activités et de la reddition de comptes.

Le MJQ n'a pas pu nous indiquer l'ampleur des coûts liés à la gestion des biens.

4.40 Or, le MJQ n'obtient pas une telle information. Celle-ci lui permettrait d'intégrer l'aspect économique aux autres considérations relatives à la lutte contre la criminalité menant à la confiscation de biens. Elle lui donnerait également la possibilité de déterminer les actions appropriées en vue de réduire les dépenses et d'accroître le rendement obtenu lors de la vente des biens. Ainsi, le MJQ n'a pas été en mesure de nous indiquer l'ampleur des coûts, puisque les données sont dispersées dans chacune des entités et qu'il y a un manque d'information de gestion à ce sujet. Seules les dépenses du BLPC et du SCT, qui totalisent 1,9 million de dollars pour 2003-2004, lui sont connues. À ces dépenses s'ajoutent des coûts d'entreposage et de manutention qui sont supportés par la SQ et les greffes.

4.41 Nous avons compilé des données se rapportant à ces coûts ; ceux-ci atteignent 415 000 dollars, mais nous n'avons pas l'assurance d'avoir tous les renseignements les concernant. Le MJQ n'a pas pu nous fournir le montant des frais reliés aux salles de pièces à conviction de la SQ, à celles des greffes des palais de justice, au déplacement des biens et à leur destruction ; il ignore également à combien s'élèvent les frais généraux et ceux pris en charge par les autres corps policiers.

4.42 **Nous avons recommandé au ministère de recenser les données portant sur l'ensemble des coûts reliés à la garde, à l'administration et à la disposition des biens liés à la criminalité.**

Conservation des biens en bon état

4.43 Des dispositions doivent être prises pour conserver la valeur des biens ou, du moins, limiter leur perte de valeur. Les mesures de conservation des biens doivent débuter dès le moment de leur saisie. En l'absence de telles mesures, les biens risquent de se détériorer jusqu'au moment de leur vente au-delà de ce qu'ils auraient dû.

4.44 L'entente entre le MJQ et le SCT prévoit l'élaboration de programmes d'entretien pour les immeubles et les véhicules. En ce qui a trait aux immeubles, un programme existe et il est appliqué. Par contre, celui prévu pour les véhicules n'est pas encore conçu.

4.45 Les mesures mises en œuvre pour protéger les véhicules pendant leur entreposage sont insuffisantes. En effet, sur 27 voitures valant plus de 20 000 dollars, 13 n'ont pas été mises à l'abri. De plus, leur entretien ne fait l'objet d'aucun suivi. Par exemple, lorsque cela s'applique, aucune vérification de fin de garantie n'est demandée. En conséquence, le prix obtenu au moment de la vente risque d'être moindre.

4.46 Par ailleurs, bien que des lacunes aient été observées en ce qui a trait à la protection des biens et des lieux où ils sont conservés, elles n'ont pas de conséquences significatives.

4.47 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que le Secrétariat du Conseil du trésor prend les mesures afin que les véhicules sous sa responsabilité soient conservés adéquatement.**

Disposition des biens

Prix obtenu au moment de la vente

Pas d'assurance d'avoir une juste valeur.

4.48 Un juste prix doit être obtenu lors de l'aliénation des biens confisqués. Nous avons constaté que le MJQ et le SCT n'ont pas l'assurance d'avoir obtenu une juste valeur dans tous les cas. Nous avons porté plus particulièrement notre attention sur les biens immobiliers et les véhicules ; pour ces deux catégories de biens, le SCT n'a pas élaboré la stratégie de vente prévue dans l'entente avec le MJQ.

Biens immobiliers

4.49 Pour la vente des biens immobiliers, le MJQ a l'habitude de recourir à un expert pour les évaluer. Cependant, le ministère ne demande pas à ce dernier de tenir compte dans son évaluation, avec le degré de précision auquel il est possible d'arriver selon le cas, du fait que l'immeuble à vendre ne fera l'objet d'aucune garantie de qualité et qu'il a appartenu à une personne reconnue coupable d'un crime. Le prix minimum demandé dans l'appel d'offres est plutôt toujours réduit par le MJQ de 30 p. cent par rapport à la valeur marchande de l'immeuble, qui

a été déterminée par l'expert. Le ministère n'a pourtant pas l'assurance que cette réduction est justifiée dans tous les cas, étant donné que le facteur concernant les antécédents de l'ancien propriétaire n'a pas toujours la même importance.

4.50 Généralement, le personnel du MJQ et du SCT fait office de courtier d'immeubles. Celui-ci n'a pas évalué dans quelle mesure le marché immobilier rejoint grâce aux moyens utilisés actuellement, des appels d'offres sur le site Internet du SCT et dans les journaux, se compare à celui des firmes de courtage immobilier.

4.51 Parmi les 37 dossiers relatifs à des immeubles qui ont été vendus depuis le 1er avril 2002, 15 ont été vérifiés. Cette opération a révélé que, pour 8 d'entre eux, les immeubles ont été vendus à un prix inférieur d'environ 26 p. cent à l'évaluation de l'expert, ce qui équivaut à une différence de près de 466 000 dollars. Ni le MJQ ni le SCT n'ont pu analyser les différentes causes de ces écarts totalisant 26 p. cent, étant donné que l'expert n'a pas considéré dans son évaluation l'impact qu'ont l'absence de garantie légale et le fait que l'immeuble appartenait à une personne reconnue coupable d'un crime. Par conséquent, ils n'ont donc pas pu déterminer les mesures à prendre pour obtenir un meilleur prix. Cependant, d'après les informations obtenues du MJQ, une évaluation tenant compte de ces facteurs a été demandée à l'expert dans deux cas récents.

Véhicules

4.52 Le MJQ a la possibilité de vendre un bien avant sa confiscation pour autant qu'il s'entende avec son propriétaire et qu'il obtienne une ordonnance de la Cour lui permettant de le vendre. Certains biens, plus particulièrement les véhicules, se déprécient rapidement. Si ces biens étaient vendus peu après leur saisie, un meilleur prix pourrait être obtenu. Non seulement la somme pourrait être placée afin de produire un rendement, mais des économies d'espace seraient réalisées. Présentement, aucun effort n'est fourni pour vendre des biens avant leur confiscation. Le MJQ n'a rien prévu à cet effet.

4.53 Nous avons déterminé, pour 30 véhicules sur 193, que la baisse des valeurs estimatives due à la dépréciation entre la date de saisie et celle de la vente ou, s'il n'y a pas eu de vente, le 30 juin 2004, représentait environ 125 000 dollars sur une période moyenne de 22 mois.

4.54 D'autre part, deux fois par année, le SCT vend les véhicules à l'encan en même temps que d'autres dont le gouvernement veut se départir. Aucun autre moyen n'a été mis en œuvre afin de voir si l'on peut obtenir un meilleur prix.

4.55 Nous avons examiné les résultats de la vente de 25 véhicules sur les 61 qui ont été vendus depuis le 1er avril 2002 et pour lesquels le SCT a utilisé une valeur estimative, notamment employée aux fins du calcul de la taxe de vente. Nous avons comparé cette valeur, qui se situait entre 3 400 et 33 400 dollars, avec le prix de vente obtenu. Nous avons constaté que, pour 11 de ces véhicules, le prix

obtenu était inférieur à la valeur estimative de 1 100 à 11 400 dollars; la somme de ces écarts est d'un peu plus de 46 000 dollars. De telles différences peuvent être attribuables à divers facteurs: l'état du véhicule, qui n'est pas évalué au moment de sa prise en charge; le manque d'entretien mentionné précédemment; le moyen de vente utilisé. Le SCT n'a pas analysé ces facteurs en vue de déterminer les mesures correctrices qui pourraient permettre d'obtenir un meilleur prix. Il n'a pas non plus évalué si une mise à prix de beaucoup inférieure à la valeur estimative a un impact sur le prix de vente. De surcroît, le SCT ne fait évaluer aucun véhicule par un expert.

4.56 **Nous avons recommandé au ministère et au Secrétariat du Conseil du trésor d'établir une stratégie de vente des biens liés à la criminalité – immeubles et véhicules –, d'évaluer adéquatement leur valeur et d'analyser les écarts entre cette valeur et le prix obtenu.**

4.57 **Nous avons recommandé au ministère d'offrir aux propriétaires la possibilité de vendre leurs biens avant la confiscation.**

Biens de peu de valeur

Entreposage de biens de peu de valeur.

4.58 Des moyens doivent être employés pour minimiser les coûts reliés à la gestion des biens. Nous avons pourtant constaté que les lieux d'entreposage sont encombrés de biens dont la valeur est peu élevée, voire nulle.

4.59 Les biens de peu ou pas de valeur peuvent être détruits en cours d'instance judiciaire, c'est-à-dire avant leur confiscation, à condition qu'une ordonnance de la Cour soit obtenue à cet effet. Si le propriétaire du bien détruit n'est finalement pas reconnu coupable, une somme équivalente à la valeur du bien lui est remise, à l'exception du matériel de serre.

4.60 Nos travaux révèlent que plusieurs biens de peu ou pas de valeur sont détruits après leur confiscation. Parmi ces biens, on trouve de vieilles automobiles et beaucoup de matériel de serre hydroponique.

4.61 En 2002, le MJQ a élaboré une procédure en matière de destruction des biens avant la confiscation, mais elle a obtenu peu de succès. En 2003, il s'est penché à nouveau sur le problème et a conclu qu'une nouvelle procédure formelle plus uniforme devait être élaborée. À la fin de nos travaux, le MJQ a transmis sa procédure à tous les gestionnaires de la Direction générale des poursuites publiques pour qu'ils la mettent en place.

4.62 Cette situation ne contribue pas à une utilisation optimale des endroits disponibles et entraîne des pertes pour l'État puisqu'il n'y a pas de plus-value pour ces biens. Le matériel de serre occupe la majorité de l'espace des entrepôts; les coûts de location de ceux-ci s'élèvent à environ 415 000 dollars, comme nous l'avons déjà mentionné.

4.63 De plus, selon les données fournies par le SCT, depuis 1996, 308 véhicules, soit 58 p. cent de ceux qui ont été saisis, ont été vendus à un prix moyen de 337 dollars. Étant donné que le coût pour les déplacer et les entreposer durant leur période de conservation s'élève en moyenne à 1 000 dollars selon les calculs que nous avons effectués, une perte d'environ 200 000 dollars a été subie pour l'ensemble ; il aurait été préférable de s'en départir avant la confiscation.

4.64 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que sa nouvelle procédure en matière de destruction de biens de peu ou pas de valeur qui ont été saisis est toujours appliquée lorsqu'il y a lieu.**

Récupération des biens recyclables

4.65 Les mesures nécessaires doivent être mises en œuvre pour que l'environnement soit respecté. Par conséquent, il faut utiliser les différentes techniques de recyclage disponibles pour les biens qui autrement seraient mis au rebut.

4.66 Or, pour ce qui est des neuf lieux d'entreposage du matériel de serre hydroponique que nous avons visités, la SQ prend les mesures nécessaires pour que soit récupéré le matériel dans deux des endroits, tandis qu'ailleurs on le met au rebut.

4.67 Nous n'avons pas trouvé de directives explicites dans lesquelles le MJQ aurait précisé à la SQ ses responsabilités en ce qui a trait aux biens recyclables ainsi que les conditions et les modalités selon lesquelles elle doit assumer ces responsabilités.

4.68 En conséquence, le MJQ pourrait contribuer davantage à l'atteinte des objectifs gouvernementaux relatifs à la récupération des matières résiduelles.

4.69 **Nous avons recommandé au ministère de faire connaître à la Sûreté du Québec ses attentes en ce qui a trait aux conditions et aux modalités de récupération des biens recyclables dans le respect de l'environnement.**

Reddition de comptes

4.70 Le MJQ, dans son rapport annuel de gestion, doit présenter de l'information permettant d'évaluer sa performance au regard de la gestion des biens liés à la criminalité, tout en prenant en compte l'importance de la valeur des biens gérés par rapport à l'ensemble de ses activités.

L'information pour bien juger de la performance est insuffisante.

4.71 Le rapport annuel de gestion pour l'année 2002-2003 a été déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2003, soit dans le délai prescrit par la *Loi sur l'administration publique*. Cependant, l'information contenue dans ce rapport nous apparaît insuffisante pour bien juger de sa performance.

4.72 Conformément à l'article 32.22 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, le rapport annuel présente de l'information sur le partage des sommes recueillies entre les divers intervenants, déduction faite de certaines dépenses, à la suite de la disposition des biens confisqués. Toutefois, il n'y a rien au sujet du produit de la

vente des biens. De plus, les dépenses pour garder, administrer et aliéner les biens ne sont pas divulguées ni les sommes versées au Fonds consolidé du revenu en vertu du décret. Nous avons aussi noté qu'il n'y a pas d'information notamment sur la nature des biens administrés et leur valeur approximative.

4.73 **Nous avons recommandé au ministère d'améliorer sa reddition de comptes sur la gestion des biens liés à la criminalité afin de permettre au lecteur de mieux évaluer sa performance en la matière.**

4.74 Commentaires du ministère

« **Rendement des sommes saisies**. Le ministère de la Justice évaluera les différentes possibilités s'offrant à lui pour améliorer le rendement financier des sommes saisies.

« **Information sur les biens.** Le ministère de la Justice s'assurera de disposer d'un inventaire, exhaustif et partagé avec le Secrétariat du Conseil du trésor, contenant des renseignements appropriés sur les biens qu'ils sont conjointement appelés à gérer. Le ministère a déjà entrepris des démarches en ce sens.

« Des échanges auront lieu avec la Sûreté du Québec pour partager les informations susceptibles d'améliorer la gestion des biens.

« **Données sur l'ensemble des coûts.** Les travaux à compléter permettront d'obtenir l'information pertinente sur l'ensemble des coûts de gestion des biens dont le Bureau de la lutte aux produits de la criminalité et le Secrétariat du Conseil du trésor, son délégataire, ont la garde.

« Quant aux coûts relatifs à des biens dont d'autres entités administratives ont eu la garde, il n'est pas possible à ce moment-ci de les prendre en compte, du fait qu'ils sont générés par de multiples intervenants, dont certains relèvent d'un autre palier gouvernemental. Cependant, des efforts seront faits au cours des prochains mois pour recenser les coûts.

« **Conservation des biens en bon état.** Le ministère de la Justice prendra les dispositions pour voir à ce qu'un programme d'entretien pour les véhicules saisis soit élaboré et appliqué, et ce, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor.

« **Disposition des biens : prix obtenu au moment de la vente.** Le ministère de la Justice a déjà entrepris des actions à la suite de cette recommandation. Le ministère a en effet demandé à son expert de tenir compte, dans son évaluation des immeubles, que ceux-ci seront mis en vente sans garantie légale et qu'ils proviennent d'un domaine d'activités parallèles et souterraines.

« Pour ce qui concerne les véhicules automobiles, le ministère de la Justice, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor, son délégataire, élaborera une stratégie plus adaptée pour obtenir un meilleur prix de vente.

« Enfin, quant à la recommandation du Vérificateur général d'offrir aux propriétaires la possibilité de vendre les biens conservés en attente de confiscation, le ministère de la Justice recommandera à ses substituts du procureur général des bureaux spécialisés dans la lutte au crime organisé d'agir en ce sens lorsque le caractère contentieux du dossier dans lequel ils sont engagés le permettra.

« **Biens de peu de valeur.** Le ministère de la Justice a recommandé formellement à ses substituts qu'en cas de valeur dérisoire, les procédures appropriées soient prises pour obtenir une ordonnance de destruction, en collaboration avec les policiers.

« **Récupération des biens recyclables.** Le ministère de la Justice fera l'examen des obligations relatives aux biens recyclables et fera connaître à la Sûreté du Québec ses attentes à cet égard.

« **Reddition de comptes**. Le ministère de la Justice est en accord avec l'objectif recherché par le législateur de rendre compte de ses activités dans le domaine de l'administration et de l'aliénation des biens saisis et il prendra les mesures nécessaires pour donner suite à la recommandation du Vérificateur général à ce sujet. »

4.75 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« **Information sur les biens.** Le Secrétariat est d'accord avec la recommandation relative à la mise en place d'un inventaire exhaustif et il entend s'y conformer. Un logiciel a d'ailleurs déjà été acquis et des efforts ont été consentis, conjointement avec le MJQ, pour jeter les bases d'un système d'inventaire commun aux deux organisations.

« **Conservation des biens en bon état.** Le Secrétariat est d'accord avec la recommandation concernant de meilleures pratiques de conservation et d'entretien des véhicules et il entend s'y conformer. Il compte le faire toutefois en visant à minimiser les coûts générés par cette activité.

« **Disposition des biens**. Le Secrétariat est d'accord avec l'objectif général de bien évaluer la valeur des biens et d'identifier les stratégies de vente qui permettent de maximiser le produit de leur disposition. Il considère incidemment que des améliorations sont possibles à cet égard.

« Ainsi, le Secrétariat est d'accord pour que, dorénavant, il soit demandé à l'expert immobilier de fournir un prix plancher qui tiendrait compte, dans le contexte spécifique à chaque vente, de l'impact des facteurs particuliers à ce type de transaction, notamment l'absence de garantie de qualité ainsi que l'origine du bien. Toutefois, dans l'éventualité où il arriverait trop fréquemment qu'un immeuble ne puisse être vendu à ce prix plancher ou au-delà, cette stratégie de disposition devra être ajustée afin d'éviter que les immeubles ne demeurent trop longtemps la responsabilité de l'État, celui-ci devant alors assumer les coûts d'entretien, le paiement des taxes, etc.

« En ce qui concerne les ventes de véhicules, le Secrétariat applique la façon de faire pour les encans publics selon les modalités usuelles d'une telle formule, y incluant une mise à prix de départ substantiellement inférieure à la valeur estimative du véhicule, afin de stimuler le jeu des enchères. Cependant, le Secrétariat est disposé à examiner l'intérêt de débuter les enchères à un montant se rapprochant davantage de la valeur estimative. »

4.76 Commentaires de la Sûreté du Québec

« Après avoir analysé les constatations et les recommandations du Vérificateur général sur la gestion des biens liés à la criminalité, la Sûreté du Québec n'a pas de commentaires particuliers à émettre et est en accord avec l'essentiel des commentaires émis. »

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des règles d'administration du bien d'autrui prévues dans le Code civil du Québec, de politiques de gestion en vigueur au gouvernement du Québec, des principes mis de l'avant par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

Vérifier que le MJQ, au moyen notamment des services reçus du SCT, et la SQ exercent une gestion adéquate des biens saisis, bloqués et confisqués à la suite d'infractions à des lois fédérales à l'égard desquelles le procureur général du Québec assume la responsabilité des poursuites, et ce, jusqu'au moment de leur disposition.

Critères d'évaluation

- Les rôles et les responsabilités des différents acteurs sont clairement définis.
- Les biens saisis ou bloqués entraînent une plus-value ou un rendement intéressant pour l'État, à l'exception de ceux qui sont utilisés comme pièces à conviction ou dont la juste valeur est grandement réduite étant donné qu'ils sont associés explicitement à des groupes criminalisés.
- Un inventaire des biens saisis, bloqués et confisqués est tenu à jour.
- Lors de la mise au rebut, les mesures nécessaires sont mises en œuvre afin de s'assurer que, relativement aux biens constitués de matières dangereuses, l'environnement est respecté et que, pour ce qui est des autres biens, les différentes techniques de recyclage disponibles sont utilisées.
- Des moyens sont employés pour minimiser les coûts reliés à la gestion des biens.
- Des dispositions sont prises pour limiter la perte de valeur des biens.
- La protection des biens et des lieux où ils se trouvent ainsi que la confidentialité de l'information y afférente doivent être assurées.
- Une juste valeur est obtenue lors de l'aliénation des biens confisqués.
- Toutes les données relatives aux coûts reliés à la garde, à l'administration et à la disposition des biens sont recueillies au moment opportun.

Objectif de vérification

S'assurer que le rapport annuel de gestion du MJQ contient l'information qui permet d'évaluer sa performance au regard de la gestion des biens liés à la criminalité, performance qui doit être obtenue dans le respect des lois et des règlements applicables, et qu'il est déposé dans le délai prescrit par la *Loi sur l'administration publique*.

Critères d'évaluation

Pour permettre d'évaluer la performance, l'information présentée dans le rapport annuel de gestion doit :

- être focalisée sur les aspects essentiels de la performance ;
- porter sur l'avenir ainsi que sur le passé ;
- expliquer les risques clés ;
- expliquer les principales considérations relatives à la capacité de maintenir ou d'améliorer la performance ;
- expliquer tout autre facteur essentiel lié à la performance ;
- intégrer l'information financière à celle qui n'est pas de nature financière ;
- présenter une information comparative ;
- préciser les fondements des jugements posés quant à l'information présentée dans le rapport annuel.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME II

Chapitre 5

Qualité de l'information sur la performance

Vérification menée auprès du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	5.1
VUE D'ENSEMBLE	5.5
OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	5.9
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	5.12
Être focalisée sur les aspects essentiels de la performance	5.14
Porter sur l'avenir ainsi que sur le passé	5.20
Expliquer les risques clés	5.22
Expliquer les principales considérations relatives à la capacité	5.23
Expliquer tout autre facteur essentiel lié à la performance	5.25
Intégrer l'information financière à celle qui n'est pas de nature financière	5.28
Présenter une information comparative	5.30
Préciser les fondements des jugements posés	5.33
Traiter du respect des exigences de reddition de comptes et des engagements pris dans la déclaration de services aux citoyens	5.34
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Caractéristiques des critères d'évaluation	
Annexe 3 – Sommaire des résultats présentés dans le rapport annuel 2003-2004 du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille	

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Amélie Côté-Tremblay
Martin St-Louis

Sigles utilisés dans ce chapitre

DSC	Déclaration de services aux citoyens
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MESSF	Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille

FAITS SAILLANTS

5.1 L'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, en mai 2000, a instauré un cadre de gestion axé sur l'atteinte des résultats, le respect de la transparence et une imputabilité accrue de l'administration gouvernementale. Elle exige notamment que les ministères et les organismes déposent un rapport annuel de gestion à l'Assemblée nationale en temps opportun. Dans le contexte de la réforme de l'appareil gouvernemental, ce rapport est un élément clé de la reddition de comptes. Il est donc essentiel que l'information qu'il renferme soit de qualité, de manière à permettre l'évaluation de la performance de l'entité concernée.

5.2 L'objectif de cette vérification était de nous assurer de la qualité de l'information sur la performance publiée dans le rapport annuel de gestion 2003-2004 du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF). Pour mener à bien notre analyse, nous avons examiné ce rapport en fonction de neuf critères d'évaluation inspirés notamment des principes mis de l'avant par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Nos travaux se sont déroulés de juin à octobre 2004.

5.3 Le rapport annuel de gestion 2003-2004 du MESSF est satisfaisant à l'égard de six des neuf critères d'évaluation. Nous avons remarqué entre autres que les résultats présentés recouvrent tous les éléments de la mission du ministère et que les principaux risques pouvant influencer l'atteinte des résultats ainsi que les moyens retenus pour les minimiser sont signalés. En outre, une déclaration du sous-ministre atteste la fiabilité des données et des contrôles qui s'y rapportent. Le rapport contient également un sommaire dans lequel figurent les résultats de chacun des indicateurs quantitatifs des plans stratégiques, ce qui constitue une bonne pratique.

5.4 Notre analyse nous a toutefois permis de constater que l'information contenue dans le rapport annuel est perfectible sur certains points. Ainsi, près de la moitié des 21 objectifs analysés ne sont pas accompagnés d'une information comparative et 8 n'ont pas de cibles. De plus, les explications concernant les écarts importants sont manquantes pour 5 objectifs. Enfin, le rapport ne fait pas état des moyens préconisés pour atteindre les résultats visés. Le lecteur n'a donc pas toute l'information lui permettant d'évaluer la performance relativement à l'ensemble des objectifs du MESSF.

VUE D'ENSEMBLE

5.5 Afin d'affirmer la priorité accordée à la qualité des services aux citoyens, l'Assemblée nationale a sanctionné le 30 mai 2000 la *Loi sur l'administration publique*. Cette loi établit un cadre de gestion axé sur l'atteinte des résultats, le respect de la transparence et une imputabilité accrue de l'administration gouvernementale. Elle exige notamment que les ministères et les organismes déposent un rapport annuel de gestion à l'Assemblée nationale en temps opportun.

5.6 La loi ainsi que d'autres dispositions légales, réglementaires et administratives encadrent la reddition de comptes en précisant les exigences imposées en la matière aux entités concernées. Les aspects traités comprennent, entre autres, le délai relatif au dépôt du rapport annuel de gestion[1], la production d'une déclaration du sous-ministre ou du dirigeant de l'organisme attestant la fiabilité des données et des contrôles afférents de même que la présentation des résultats par rapport aux objectifs du plan stratégique.

5.7 Afin de soutenir les entités dans l'élaboration d'une reddition de comptes de qualité, le Secrétariat du Conseil du trésor a préparé à leur intention le *Guide sur le rapport annuel de gestion*[2], inspiré notamment des principes mis de l'avant par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. En plus d'énoncer les caractéristiques essentielles que devrait posséder une information de qualité sur la performance, cette publication propose des balises afin que les rapports soient communiqués aux parlementaires et aux citoyens dans un langage compréhensible et en temps opportun.

5.8 Une vérification de la qualité de l'information sur la performance a été réalisée par le Vérificateur général en 2002-2003[3] : 16 rapports annuels de gestion 2001-2002 d'entités différentes ont alors été examinés, dont celui du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS). En considérant, entre autres, la nature de ses activités et son importance, qui a été accrue par l'ajout des mesures d'aide à la famille et à l'enfance en 2003, nous avons retenu, aux fins de la présente vérification, le rapport annuel 2003-2004 du MESSF. Le tableau 1 présente des renseignements relatifs au MESSF.

1. La *Loi sur l'administration publique* prévoit, à l'article 26, que chaque ministre dépose à l'Assemblée nationale le rapport annuel de gestion de son ministère ainsi que celui des organismes et des unités administratives relevant de sa responsabilité dans les 4 mois de la fin de leur année financière ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.
2. Ce guide est accompagné d'un document qui vise à soutenir les ministères et les organismes dans l'élaboration de leur rapport annuel de gestion 2003-2004.
3. *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*, tome I, chapitre 4.

TABLEAU 1

DONNÉES CONCERNANT LE MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE

Création

Il a été créé par décret gouvernemental en avril 2003 à même les composantes de l'ancien ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, constitué en mars 2001, et du ministère de la Famille et de l'Enfance, mis en place en juillet 1997.

Mission

Sa mission est de contribuer au développement social et à la prospérité économique du Québec en favorisant le plein épanouissement des personnes et des familles, par

- la promotion de l'emploi et du développement de la main-d'œuvre et l'amélioration du fonctionnement du marché du travail ;
- le soutien aux familles et au développement des enfants ;
- le soutien financier aux personnes et aux familles démunies ainsi que la coordination de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Ressources

- En 2003-2004, les dépenses ont totalisé 6,12 milliards de dollars. Cette somme se répartit comme suit :
  - mesures d'aide à l'emploi : 0,95 milliard ;
  - mesures d'aide financière : 3,03 milliards ;
  - soutien à la gestion : 0,21 milliard ;
  - mesures d'aide à la famille et à l'enfance : 1,93 milliard.
- Au 31 mars 2004, l'effectif était globalement de 7 483 équivalents temps complet.

OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

5.9 L'objectif de cette vérification était de nous assurer de la qualité de l'information sur la performance publiée dans le rapport annuel de gestion 2003-2004 du MESSF. Nous voulions également rapporter des exemples de bonnes pratiques afin d'inciter le plus d'entités possible à s'en inspirer.

5.10 Pour mener à bien notre analyse, nous avons examiné le rapport annuel de gestion du ministère en nous assurant qu'il tenait compte de neuf critères d'évaluation. Les huit premiers sont inspirés des principes mis de l'avant par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée alors que le neuvième a trait aux principales exigences (légales et gouvernementales) en matière de reddition de comptes. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 l'objectif de vérification et les critères d'évaluation et à l'annexe 2 une description de ces derniers ainsi que les aspects analysés. Pour chaque critère, nous avons également conçu une grille d'analyse et un système de notation portant sur tous les aspects faisant l'objet de la vérification, de façon à pouvoir qualifier notre évaluation selon les degrés suivants : très satisfaisant, satisfaisant, insatisfaisant ou très insatisfaisant.

5.11 Nos travaux ne visaient pas à évaluer la performance du ministère par rapport aux objectifs poursuivis, mais plutôt à apprécier la qualité de l'information portant sur celle-ci. De plus, nous n'avons pas vérifié les données contenues dans le rapport. Toutefois, nous nous sommes assurés qu'il renfermait une déclaration de la haute direction et un rapport du vérificateur interne sur la fiabilité des données. Nos travaux se sont déroulés de juin à octobre 2004.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Résultats satisfaisants pour six des neuf critères d'évaluation.

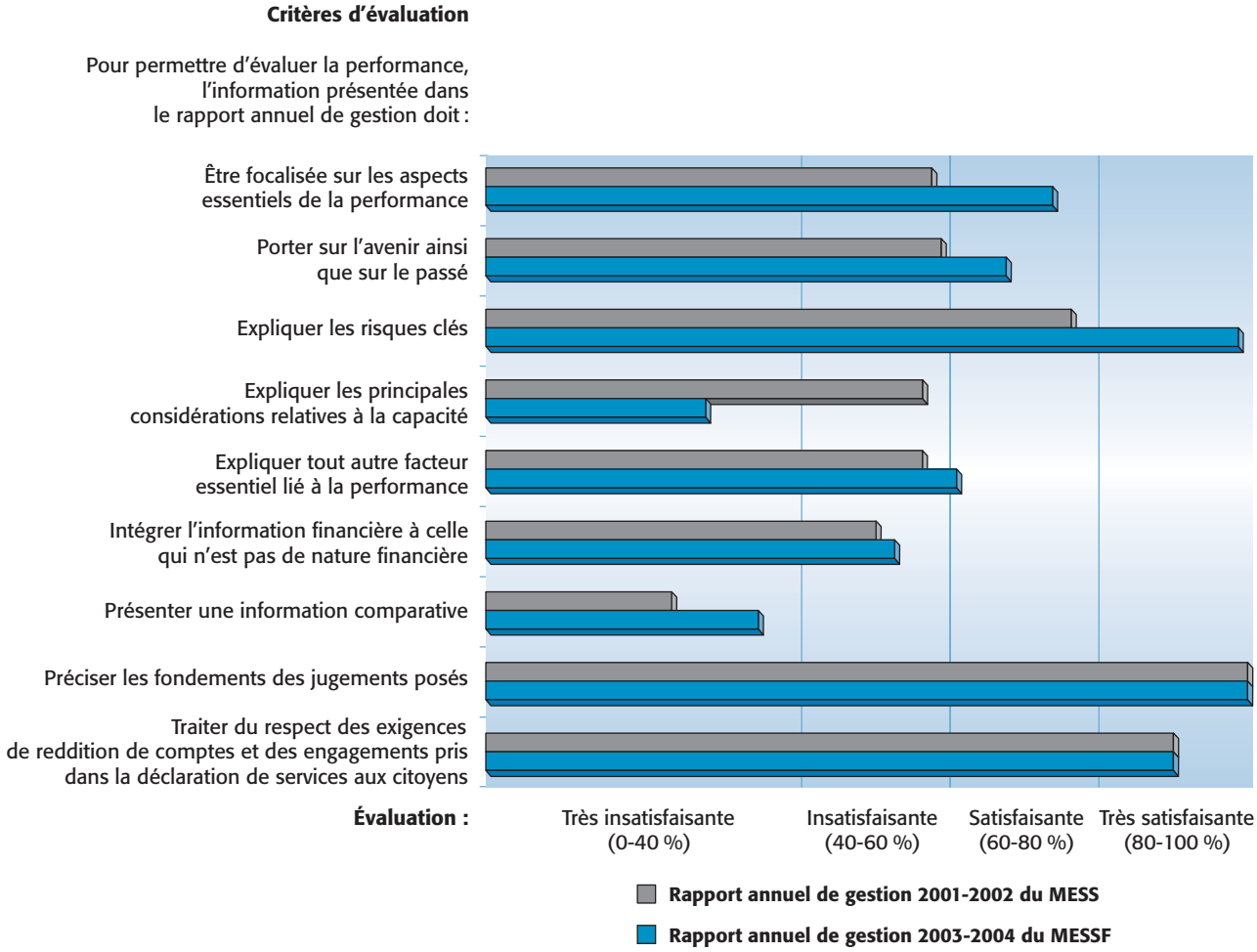
5.12 Le rapport annuel de gestion 2003-2004 du MESSF présente des résultats satisfaisants à l'égard de six des neuf critères d'évaluation. En outre, si on le compare à celui pour 2001-2002, on note plusieurs améliorations. Par exemple, le rapport comprend maintenant un sommaire dans lequel figurent les résultats de chacun des indicateurs quantitatifs des plans stratégiques[4], ce qui constitue une bonne pratique.

5.13 Notre analyse nous a toutefois permis de constater que l'information contenue dans le rapport est perfectible sur certains points. Ainsi, près de la moitié des 21 objectifs analysés ne sont pas accompagnés d'une information comparative et 8 n'ont pas de cibles. De plus, pour 5 objectifs, les explications relatives aux écarts importants sont manquantes. Enfin, le rapport ne fait pas état des moyens préconisés pour atteindre les objectifs. Le lecteur n'a donc pas toute l'information lui permettant d'évaluer la performance relativement à l'ensemble des objectifs du MESSF. Notre évaluation des résultats pour chacun des critères est résumée dans le graphique 1. À des fins de comparaison, on y trouvera également les résultats de notre analyse du rapport annuel 2001-2002.

4. Les résultats exposés dans le rapport annuel de gestion 2003-2004 du MESSF sont en lien avec les objectifs énoncés dans le Plan stratégique 2001-2004 de l'ancien ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et dans le Plan stratégique 2001-2004 de l'ancien ministère de la Famille et de l'Enfance.

GRAPHIQUE 1

ÉVALUATION COMPARATIVE DE LA QUALITÉ DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE



Être focalisée sur les aspects essentiels de la performance

5.14 L'information fournie afin de rendre compte des résultats atteints doit se limiter aux objectifs et aux engagements clés. Globalement, l'information communiquée par le ministère répond de façon satisfaisante à ce critère. Les résultats exposés recouvrent tous les éléments de la mission. En outre, pour presque tous les objectifs, les liens entre les résultats et ces éléments sont clairement démontrés.

5.15 Le rapport contient un sommaire des indicateurs quantitatifs portant sur 12 objectifs qui proviennent des plans stratégiques 2001-2004. Chacun de ces indicateurs y est présenté, accompagné de sa cible, du résultat pour 2003-2004 ainsi que du taux d'atteinte de la cible. Le lecteur peut ainsi évaluer rapidement la performance

liée aux objectifs avant de passer aux résultats plus détaillés, ce qui constitue une bonne pratique. On trouvera à l'annexe 3 le sommaire des résultats exposés dans le rapport annuel 2003-2004 du MESSF.

5.16 Nous avons observé que, pour 11 des 32 objectifs énoncés dans les plans stratégiques 2001-2004 du ministère, il n'y a pas de reddition de comptes. Toutefois, les explications fournies afin de justifier cette absence sont satisfaisantes. Notre analyse a donc porté sur les 21 objectifs pour lesquels des résultats ont été présentés.

Renseignements sur l'efficience des services rendus pour seulement cinq objectifs.

5.17 De ces objectifs, seulement cinq sont assortis de renseignements sur l'effet ou l'efficience de la prestation de services. L'indicateur suivant, qui est lié à un de ces objectifs, illustre bien notre propos : « Nombre de personnes de moins de 30 ans en emploi après avoir bénéficié d'une intervention du Ministère ». Le rapport présente des résultats qui portent pour la plupart sur la quantité ou la qualité des produits et services livrés par le ministère ou sur la mise en œuvre de processus qu'il réalise. Par exemple, le rapport indique le nombre d'entreprises touchées par une intervention du ministère. Toutefois, il ne mentionne pas dans quelle mesure celle-ci a été bénéfique.

5.18 Enfin, outre la présentation des résultats, le rapport annuel de gestion est alourdi par de nombreuses informations de nature générale.

5.19 **Nous avons recommandé au ministère de veiller à ce que les résultats présentés renseignent sur les effets de sa prestation de services.**

Porter sur l'avenir ainsi que sur le passé

5.20 Pour que le lecteur soit capable de conclure sur le rendement de l'entité, les résultats doivent être mis en relation avec les objectifs poursuivis. Globalement, le rapport annuel recouvre de façon satisfaisante les aspects prospectifs et rétrospectifs de la performance et les objectifs sont suffisamment précis afin qu'un lien puisse être établi entre ces derniers et les résultats présentés. Toutefois, des améliorations sont souhaitables puisque

- 8 des 21 objectifs ne possèdent pas de cible permettant de juger de la performance de l'année courante ;
- des 8 objectifs pour lesquels l'écart entre l'objectif et les résultats atteints est significatif, seulement 3 ont fait l'objet d'une explication adéquate. Pour les 5 autres, aucune justification de l'écart entre la cible poursuivie et le résultat obtenu n'est fournie.

5.21 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de fixer, pour l'ensemble des résultats, des cibles traduisant les attentes ;**
- **d'expliquer adéquatement tout écart significatif entre les objectifs poursuivis et les résultats atteints.**

Expliquer les risques clés

Principaux risques et moyens retenus pour les minimiser signalés de façon très satisfaisante.

5.22 Aborder les risques clés et leurs possibles conséquences permet de bien circonscrire le contexte dans lequel se déroulent les activités d'une organisation. À cet égard, le rapport annuel du ministère est très satisfaisant. En effet, il comporte une annexe qui renseigne à la fois sur les principaux risques qui pourraient influencer l'atteinte des résultats et les moyens retenus pour les minimiser. Par exemple, le ministère dit s'assurer que ses préoccupations sont orientées vers les besoins de sa clientèle ; de plus, pour minimiser les risques afférents, il mentionne qu'il tient régulièrement des réunions avec les membres des comités consultatifs.

Expliquer les principales considérations relatives à la capacité

5.23 Il est essentiel de divulguer, pour chacun des indicateurs, les moyens préconisés afin d'obtenir, s'il y a lieu, de meilleurs résultats ou de conserver dans le même état ceux qui ont été atteints. Cela permet à l'organisation de démontrer sa capacité à livrer et à maintenir la performance attendue. À cet égard, l'information présentée dans le rapport annuel est très insatisfaisante. Pour 18 des 21 objectifs analysés, on ne fait pas état des moyens préconisés afin de les atteindre. Par exemple, le ministère a l'intention d'élaborer et de mettre en œuvre une politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire. Il n'a pas atteint sa cible 2002-2004, qui était d'appliquer les dispositions de la politique, et il ne présente aucune stratégie afin d'améliorer sa performance future.

5.24 **Nous avons recommandé au ministère de préciser les moyens préconisés pour démontrer sa capacité à maintenir ou à améliorer la performance attendue.**

Expliquer tout autre facteur essentiel lié à la performance

5.25 Le lecteur doit être en mesure d'évaluer la contribution du ministère à l'atteinte des résultats. Pour ce faire, il lui faut pouvoir, au moyen de l'information figurant dans le rapport annuel, distinguer ce qui est dû à des causes externes de ce qui découle directement de l'action de l'entité.

5.26 Bien que le rapport annuel soit satisfaisant à cet égard, l'information présentée ne permet pas toujours d'établir clairement cette distinction. Entre autres, même si les partenaires sont brièvement signalés dans une section particulière du rapport et qu'on en fait parfois mention lorsqu'on expose les résultats, il n'est pas possible de déterminer leur contribution. Pour illustrer ce constat, nous reproduisons dans le tableau 2 un extrait du rapport annuel auquel nous avons ajouté des questions qu'une information imprécise pourrait soulever.

TABLEAU 2

EXTRAIT DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION

Qui sont-ils? Quel est leur rôle respectif?

Objectif 2.3 – À compter de 2001, mettre en œuvre progressivement un plan d'intervention qui vise à susciter l'implication de partenaires œuvrant auprès des familles et des enfants dans le soutien au rôle parental.

Le Ministère a reconduit en 2003-2004 des mesures qui ont contribué à mobiliser et à soutenir les **partenaires de la politique familiale** dans la mise en place de projets, d'activités ou de mesures liés au soutien au rôle parental.

Combien y en a-t-il? Qui sont-ils?

Le financement de projets ponctuels d'organismes communautaires Famille

Cette mesure qui s'adressait en 2003-2004 exclusivement **aux organismes locaux et régionaux du secteur Famille** s'est poursuivie. […] L'enveloppe de 1,5 million de dollars a permis de financer 59 **projets qui ont été réalisés par les organismes seuls ou en partenariat.**

Dans quelles municipalités ces projets seront-ils réalisés?

Combien de projets ont été réalisés en partenariat?

Le soutien aux politiques familiales municipales

La mesure de soutien technique et financier aux municipalités et aux municipalités régionales de comté (MRC) désireuses de se donner ou de mettre à jour une politique familiale a également été maintenue en 2003-2004. […] Une somme totale de 197 000 dollars a été accordée à **huit nouveaux projets**.

Le Programme conjoint d'aide à l'initiative communautaire et sociale en habitations à loyer modique (HLM)

Le Ministère s'est de nouveau associé à la Société d'habitation du Québec pour la gestion de ce programme qui vise notamment à favoriser la prise en charge par les résidants de HLM de leur milieu de vie et de l'amélioration de leurs conditions de vie. En septembre 2003, les deux organisations ont fait l'annonce des 50 projets financés pour un budget total de 327 555 dollars. […]

L'appui à la mission globale des organismes communautaires Famille.

Le transfert du financement en appui à la mission globale des organismes communautaires nationaux Famille s'est effectué le 1er avril 2003 et visait **huit organismes ou regroupements**. […]

Lesquels?

5.27 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer de mieux discerner l'influence des facteurs internes de celle des facteurs externes quant aux résultats présentés et de préciser la contribution des partenaires à l'égard de ces résultats.

Intégrer l'information financière à celle qui n'est pas de nature financière

5.28 Un principe incontournable dans la poursuite d'une gestion toujours plus efficace est d'associer les ressources soutenant la performance de l'entité aux résultats diffusés dans son rapport annuel de gestion. Pour la période visée, le MESSF présente clairement ses résultats financiers dans son rapport annuel et les met en comparaison avec ceux de l'exercice précédent ; en outre, il explique les principaux écarts. Toutefois, le rapport annuel ne traite pas de façon satisfaisante l'information permettant d'établir le lien entre les ressources et les résultats. Ainsi, nous nous serions attendus à ce que les ressources nécessaires pour atteindre chacun des objectifs soient détaillées.

5.29 **Nous avons recommandé au ministère d'établir le lien entre les ressources et les résultats.**

Présenter une information comparative

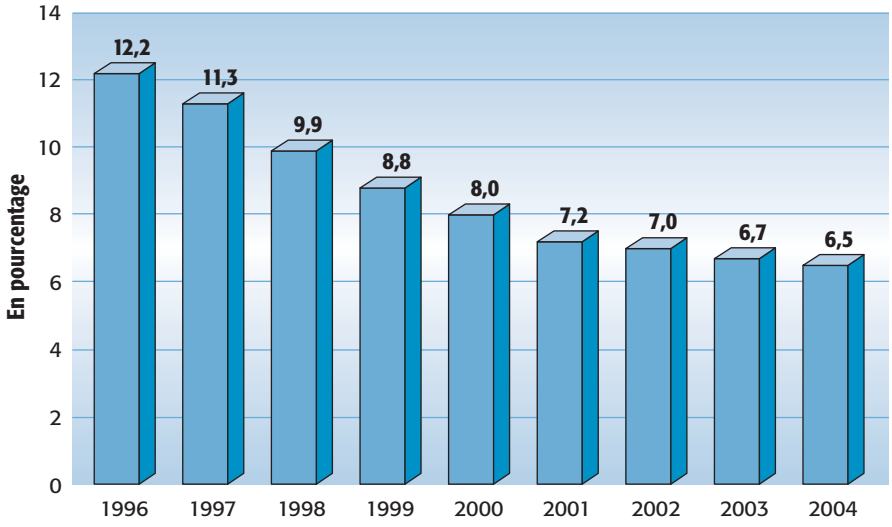
Pas d'information comparative pour près de la moitié des objectifs.

5.30 L'information comparative aide le lecteur à poser un jugement pondéré sur la performance de l'entité. Nos travaux révèlent que le rapport annuel du ministère comporte une lacune importante à cet égard. En effet, les résultats concernant 9 des 21 objectifs ne sont pas comparés avec ceux des périodes précédentes. Toutefois, les autres résultats sont accompagnés de ce type de données et leur présentation est généralement appuyée par un graphique qui montre leur évolution au fil des ans. Ainsi, le lecteur peut, d'un simple coup d'œil, évaluer le caractère plausible des attentes. Le graphique 2 illustre cette bonne pratique.

Graphique 2

Exemple d'une bonne pratique en matière de présentation

Évolution du taux de dépendance à l'assistance-emploi des jeunes de 18 à 29 ans par rapport au total des jeunes de 18 à 29 ans



5.31 Enfin, relativement à quatre des sept objectifs pour lesquels les écarts entre les données comparatives sont significatifs, la cause n'est pas précisée. Par ailleurs, le rapport ne contient aucune comparaison avec d'autres entités similaires.

5.32 **Nous avons recommandé au ministère de présenter une information comparative pour l'ensemble de ses résultats et d'expliquer les écarts significatifs y afférents.**

Préciser les fondements des jugements posés

5.33 Afin de donner une image fidèle de la réalité, l'entité doit exprimer le niveau de confiance ou de précision accordé à l'information présentée. Elle doit aussi spécifier les limitations relatives à la fiabilité des données, de l'information et des explications contenues dans son rapport annuel de gestion. Le ministère prend en compte de façon très satisfaisante tous les aspects que nous avons analysés concernant ce critère. De fait, le rapport renferme la déclaration du sous-ministre attestant la fiabilité des données et des contrôles qui s'y rapportent. Il inclut également un rapport du vérificateur interne statuant sur le caractère plausible de l'information. En outre, afin de favoriser la transparence à l'égard des données publiées, le rapport annuel de gestion contient des notes dans lesquelles les sources des données sont citées et les changements apportés sont signalés.

Traiter du respect des exigences de reddition de comptes et des engagements pris dans la déclaration de services aux citoyens

Les engagements des DSC ne sont pas tous abordés.

5.34 Les entités sont tenues de répondre des engagements liés, entre autres, au plan stratégique et au plan annuel de gestion des dépenses. Elles doivent aussi veiller à déposer leur rapport en temps opportun. Globalement, le ministère a répondu de façon très satisfaisante aux exigences légales et gouvernementales qui encadrent sa reddition de comptes. Il a satisfait à la quasi-totalité de celles dont nous avons vérifié le respect. Cependant, le rapport n'aborde pas tous les engagements divulgués dans les déclarations de services aux citoyens (DSC)[5]. Ainsi, le lecteur ne peut évaluer dans quelle mesure le ministère a respecté des engagements tels que : « Nous nous engageons à vous verser le montant d'aide financière auquel vous avez droit. » ou « Nous nous engageons à diffuser les offres d'emploi dans un délai de 24 heures suivant leur réception. »

5.35 **Nous avons recommandé au ministère de rendre compte de tous les résultats relatifs aux engagements formulés dans ses déclarations de services aux citoyens.**

5. *Déclaration* est ici au pluriel puisque les résultats présentés dans le rapport annuel de gestion 2003-2004 du MESSF concernent les engagements contenus dans la déclaration de services aux citoyens de l'ancien ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et dans celle de l'ancien ministère de la Famille et de l'Enfance.

5.36 Commentaires du ministère

« Le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF) reçoit favorablement les commentaires formulés dans ce rapport. Il entend en tenir compte dans la production de son prochain rapport annuel de gestion.

« L'évaluation comparative de la qualité de l'information sur la performance permet de mesurer les progrès accomplis à ce chapitre depuis la publication de l'édition 2001-2002 du rapport annuel de gestion du MESS. On constate des améliorations significatives à plusieurs égards, tout en tenant compte des limites de cette comparaison avec l'ajout de la reddition de comptes liée à la Famille (ancien MFE), qui n'a pas fait l'objet de cet examen en 2001-2002.

« Comme la reddition de comptes dépend en grande partie de la planification sur laquelle elle s'appuie, plusieurs améliorations sont prévues avec la planification stratégique 2004-2008 actuellement en élaboration, notamment en matière de formulation des objectifs et de la présence plus marquée de cibles mesurables.

« Par ailleurs, certaines lacunes signalées, notamment à l'égard de la démonstration de sa capacité à maintenir ou à améliorer sa performance, peuvent s'expliquer en partie par le fait que le rapport 2003-2004 correspond à la fin du Plan stratégique 2001-2004 et que plusieurs des objectifs ne sont pas reconduits dans le prochain plan stratégique.

« Au chapitre de la contribution des partenaires à l'égard des résultats, le ministère, qui travaille avec un grand nombre de partenaires, tentera d'améliorer cet aspect de sa reddition de comptes, particulièrement pour ses résultats les plus probants, tout en ayant le souci de ne pas alourdir son rapport.

« De plus, certains des commentaires formulés, portant sur l'établissement de lien entre les ressources et les résultats et sur la comparaison avec d'autres entités similaires, seront pris en compte dans la foulée des travaux entrepris au ministère en matière de coût de revient.

« Finalement, en matière de reddition de comptes sur ses déclarations de services, le ministère a traité de la majorité de ses engagements dans son rapport 2003-2004, ainsi que dans ceux de ses agences. Il verra, autant que possible, à rendre compte de l'ensemble des engagements, en s'appuyant sur la stratégie de mesure adoptée au ministère pour évaluer la satisfaction de la clientèle à cet égard. »

ANNEXE 1 – OBJECTIF DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les huit premiers critères retenus sont inspirés des principes mis de l'avant par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et du *Guide sur le rapport annuel de gestion* publié par le Secrétariat du Conseil du trésor. Le neuvième critère concerne le respect des principales exigences (légales et gouvernementales) imposées aux entités concernées en matière de reddition de comptes et la responsabilité relative aux engagements pris dans la DSC. Les travaux de vérification 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer de la qualité de l'information sur la performance publiée dans le rapport annuel de gestion 2003-2004 du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, entité assujettie à la *Loi sur l'administration publique*.

Critères d'évaluation

Pour permettre d'évaluer la performance, l'information présentée dans le rapport annuel de gestion doit :

- être focalisée sur les aspects essentiels de la performance ;
- porter sur l'avenir ainsi que sur le passé ;
- expliquer les risques clés ;
- expliquer les principales considérations relatives à la capacité ;
- expliquer tout autre facteur essentiel lié à la performance ;
- intégrer l'information financière à celle qui n'est pas de nature financière ;
- présenter une information comparative ;
- préciser les fondements des jugements posés ;
- traiter du respect des exigences de reddition de comptes et des engagements pris dans la DSC.

ANNEXE 2 – CARACTÉRISTIQUES DES CRITÈRES D'ÉVALUATION

Pour permettre d'évaluer la performance, l'information présentée dans le rapport annuel de gestion doit :

Critère	Description	Aspects analysés
Être focalisée sur les aspects essentiels de la performance	Les entités prennent des engagements sur une multitude d'aspects liés à l'accomplissement de leur mission, entre autres lorsqu'elles élaborent leur planification stratégique. À l'ère où l'information foisonne, trop souvent, les rapports annuels de gestion en divulguent une surabondance, limitant ainsi la capacité des lecteurs à se forger une image précise de la performance. Il faut donc aborder essentiellement les objectifs et les engagements clés, soit ce qui est important pour les citoyens, ainsi que les aspects de la performance que le gouvernement considère comme essentiels.	• Les résultats exposés dans le rapport annuel de gestion touchent aux multiples facettes de la mission de l'entité ; • Les résultats sont essentiels, c'est-à-dire que le lien entre ceux-ci et les volets de la mission est clairement démontré ; • Les résultats permettent au lecteur d'évaluer l'efficience et les conséquences des actions rapportées.
Porter sur l'avenir ainsi que sur le passé	Pour que le lecteur du rapport annuel de gestion soit à même de conclure sur le rendement de l'entité, les résultats doivent être présentés en relation avec les objectifs poursuivis. Il faut que l'information présentée porte sur les aspects tant prospectifs que rétrospectifs de la performance. Les objectifs et les cibles sont précisés et expliqués ; un lien est établi entre les résultats obtenus et les objectifs ainsi que les cibles définis précédemment.	• Les objectifs sont clairement définis ; • Il existe une relation logique évidente entre les résultats présentés et les objectifs ; • Les objectifs sont appariés avec une cible claire et crédible ; • Les écarts significatifs entre les buts poursuivis et l'issue réelle des activités sont expliqués.
Expliquer les risques clés	Pour bien circonscrire le contexte où se déroulent les activités d'une entité, les lecteurs ont besoin d'être rassurés sur la capacité de celle-ci à remplir ses engagements. La révélation des risques et de leurs possibles conséquences est le gage d'une grande transparence aidant la gouverne et la bonne gestion. Il faut donc cerner les principaux risques, expliquer l'influence qu'ils exercent sur les choix et les orientations, et établir un lien entre les réalisations et les niveaux de risque acceptés.	• Les principaux risques influençant l'atteinte des résultats sont divulgués ; • Des moyens mis en place pour réduire les différents risques sont présentés.
Expliquer les principales considérations relatives à la capacité	Les utilisateurs du rapport annuel s'attendent à ce que l'entité divulgue, pour chacun des indicateurs publiés, les moyens préconisés pour obtenir, s'il y a lieu, de meilleurs résultats. Ainsi, il est pleinement indiqué de mentionner comment les cibles qui n'ont pas été atteintes le seront à l'avenir et comment les résultats qui égalent ou dépassent les cibles seront maintenus, voire bonifiés. Cette pratique s'inscrit dans un processus d'amélioration continue et elle est essentielle pour démontrer la capacité à livrer et à maintenir la performance attendue.	• Un lien est établi entre les résultats obtenus et la capacité à réaliser ou à améliorer la performance.

Critère	Description	Aspects analysés
Expliquer tout autre facteur essentiel lié à la performance	Pour évaluer la contribution de l'entité à l'atteinte des résultats, le lecteur doit pouvoir, à la lumière de l'information figurant dans le rapport annuel, discerner ce qui est dû à des causes externes de ce qui découle directement de l'action de l'organisation. En effet, si le lecteur voit clairement le rôle joué par les partenaires ou d'autres facteurs qui ne sont pas du ressort de l'entité, il pourra plus facilement apprécier l'apport réel de celle-ci. Il faut donc aborder et expliquer tout autre facteur déterminant qui entre en ligne de compte dans la mise en œuvre de la stratégie ou dans la compréhension de la performance.	• Les autres facteurs importants permettant l'atteinte des résultats sont expliqués ; • Les partenaires contribuant à l'atteinte des résultats sont présentés.
Intégrer l'information financière à celle qui n'est pas de nature financière	Les ressources utilisées par les organisations publiques sont souvent considérées comme des investissements effectués par les contribuables. Il est donc légitime que ceux-ci se questionnent sur le rendement qu'ils reçoivent en contrepartie. Dans ce contexte, il est pertinent que les ressources soutenant la performance de l'entité soient associées aux résultats diffusés dans son rapport annuel de gestion. La transparence en matière de coût et d'effort est un principe incontournable dans la poursuite d'une gestion toujours plus efficiente. Il importe donc de déterminer les sommes engagées pour réaliser chacune des activités prioritaires si l'on veut que les services soient de haute qualité et rendus au moindre coût.	• Le coût relatif à l'atteinte des résultats est présenté ; • Les résultats financiers sont clairement présentés ainsi que mis en comparaison avec ceux de l'exercice précédent et les principaux écarts sont expliqués.
Présenter une information comparative	La présentation d'une information comparative est fort utile pour les citoyens et les élus afin qu'ils puissent poser un jugement pondéré sur la performance. Deux types de comparaisons sont particulièrement révélatrices : celles que l'on effectue avec des résultats concernant des périodes antérieures ainsi que celles où l'on se confronte avec des organisations similaires.	• Les résultats sont comparés avec ceux des exercices précédents ; • Les résultats sont mis en comparaison avec ceux d'autres entités similaires ; • Les écarts significatifs entre les données comparatives sont expliqués.

Critère	Description	Aspects analysés
Préciser les fondements des jugements posés	Il n'est pas toujours possible d'avoir à sa disposition de l'information totalement exempte d'erreurs. Certains éléments ne peuvent être chiffrés ou mesurés avec précision et ils doivent être estimés. Cela dit, lorsque l'entité publie de l'information sur sa performance, elle ne peut se limiter aux aspects connus avec une certitude absolue et mesurés précisément ; une telle approche équivaudrait à négliger de renseigner sur des dimensions importantes. Pour donner une image fidèle de la réalité, l'entité est tenue d'exprimer le niveau de confiance ou de précision accordé à l'information présentée dans son rapport annuel de gestion. Par exemple, lorsque l'information provient d'un sondage (ce qui suppose un échantillon), il est opportun d'indiquer la marge d'erreur et le niveau de confiance. L'entité donnera l'heure juste au lecteur à condition, entre autres, de spécifier toute limitation relative à la fiabilité des données, de l'information et des explications contenues dans son rapport. Il faut donc exposer les éléments sur lesquels les auteurs du rapport se fondent pour s'assurer de la fiabilité de l'information publiée et préciser l'étendue du processus de validation effectué.	• Le rapport contient une déclaration de la direction concernant la fiabilité des données et des contrôles afférents ; • Un rapport de vérification vient appuyer la fiabilité des données.
Traiter du respect des exigences de reddition de comptes et des engagements pris dans la déclaration de services aux citoyens	Outre la nécessité pour les autorités responsables d'avoir en vue les caractéristiques inhérentes à la qualité de l'information sur la performance qu'elles publient, la *Loi sur l'administration publique* ainsi que d'autres exigences légales et gouvernementales encadrent la reddition de comptes en précisant leurs devoirs.	Les devoirs des autorités concernent notamment les aspects suivants : • l'obligation de répondre des engagements liés au plan stratégique et au plan annuel de gestion des dépenses ; • le délai relatif au dépôt du rapport annuel de gestion ; • la présentation de l'information visée par les autres exigences.

ANNEXE 3 – SOMMAIRE DES RÉSULTATS PRÉSENTÉS DANS LE RAPPORT ANNUEL 2003-2004 DU MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE

Emploi et Solidarité sociale

Indicateurs	Cibles 2003-2004	Résultats 2003-2004	Taux d'atteinte de la cible
Objectif 1. Nombre de personnes en emploi après avoir bénéficié d'une intervention d'Emploi-Québec	128 035	132 706	104 %
Objectif 1. Taux d'emploi des personnes ayant bénéficié d'une intervention d'Emploi-Québec	47,1 %	45,4 %	96 %
Objectif 2. Nombre de participants distincts aux mesures, qui présentent un risque élevé de chômage de longue durée (excluant les services et activités d'aide à l'emploi et le Supplément de retour au travail)	52 000	52 705	101 %
Objectif 3. Taux de dépendance à l'assistance-emploi des jeunes de 18 à 29 ans par rapport au total des jeunes de 18 à 29 ans	6,1 %[6]	6,5 % (mars 2004)	s.o.
Objectif 3. Nombre de personnes de moins de 30 ans en emploi après avoir bénéficié d'une intervention du ministère	27 564[7]	47 406	s.o.
Objectif 4. Nombre d'entreprises nouvellement aidées par les mesures actives	3 540	4 612	130 %
Objectif 5. Proportion des entreprises assujetties à la loi dont la masse salariale est inférieure à un million de dollars et qui investissent au moins 1 % de leur masse salariale dans la formation de leur main-d'œuvre	72 %	72,8 % (2002)	101 %
Objectif 5. Nombre d'employeurs touchés par des activités visant à promouvoir la loi et les orientations du Fonds national de formation de la main-d'œuvre	10 000	32 000	s.o.
Objectif 6. Nombre de prestataires de l'assistance-emploi touchés par les mesures incitatives d'insertion sociale ou professionnelle : – nouveaux participants aux interventions d'Emploi-Québec	123 702	102 381	83 %
Objectif 6. Prestataires de l'assistance-emploi touchés par les mesures incitatives d'insertion sociale ou professionnelle : – nombre de références vers Emploi-Québec, vers les carrefours jeunesse-emploi et les autres organismes jeunesse dans le cadre de Solidarité jeunesse ou vers des organismes externes dans le cadre du processus d'accompagnement social	100 000	157 295	157 %

6. La cible n'a pas été révisée cette année, contrairement à l'année précédente.
7. La cible n'a pas été révisée cette année, contrairement à l'année pécédente.

Emploi et Solidarité sociale (suite)

Indicateurs	Cibles 2003-2004	Résultats 2003-2004	Taux d'atteinte de la cible
Objectif 6. Variation du nombre d'adultes prestataires de l'assistance-emploi	suivi	- 6 480	s.o.
Objectif 8. Nombre de familles participant au programme Aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT)	29 825	28 636	96 %
Objectif 11. Taux des nouvelles participations au Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail rattachées aux prestataires de l'assistance-emploi	70 %	56,2 %	80 %
Objectif 19. Taux des décisions modifiées à la suite d'une demande de révision	s.o.	31,0 %	s.o.
Objectif 19. Taux des décisions modifiées à la suite d'une demande de recours au Tribunal administratif du Québec :			
– décisions accueillies, y compris les décisions dans lesquelles le ministère a acquiescé à la demande du client	s.o.	19,6 %	s.o.
– règlements hors cour traités ou non par la conciliation	s.o.	36,8 %	s.o.
Objectif 20. Montants recouvrés par l'action des agents de recouvrement sur les comptes à recevoir d'assistance-emploi, de garants défaillants et d'Emploi-Québec	64,7 M$	61,0 M$	94 %
Objectif 20. Solde des comptes à recevoir d'assistance-emploi, de garants défaillants et d'Emploi-Québec selon les objectifs du plan annuel d'action du Centre de recouvrement	663,0 M$	659,4 M$	101 %

Famille et Enfance

Indicateurs	Cibles 2003-2004	Résultats 2003-2004	Taux d'atteinte de la cible
Objectif 1.1 Nombre de places créées	174 000	177 848	102 %
Objectif 2.2 Nombre d'ententes signées entre les CPE et les CLSC	50[8]	73	146 %

8. La cible a été approuvée en cours d'année par les autorités du ministère.

CLSC Centre local de services communautaires
CPE Centre de la petite enfance

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME II

Chapitre 6

Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6.1.1
GESTION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION AU MINISTÈRE DES TRANSPORTS	
Travaux effectués auprès du ministère	6.2.1
Conclusions générales	6.2.4
Planification et suivi des activités	6.2.7
Développement de système	6.2.15
Gestion de la sécurité des données et des systèmes	6.2.29
Administration du réseau de communications informatiques	6.2.34
Soutien technique aux utilisateurs	6.2.37
Reddition de comptes	6.2.40

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de ce chapitre.

INTRODUCTION

6.1.1 Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de vérifier si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

6.1.2 Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences.

6.1.3 Le tableau 1 présente le suivi dont traite le présent tome, avec la référence à la vérification initiale.

TABLEAU 1

SUIVI DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Gestion des technologies de l'information au ministère des Transports	1999-2000, tome II, chapitre 4

6.1.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 38 recommandations. Le tableau 2 informe le lecteur sur leur application. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés, c'est-à-dire qu'elles ont été appliquées ou que des progrès satisfaisants dans cette voie ont été enregistrés, dans 82 p. cent des cas. De plus amples détails sont fournis dans la section suivante.

TABLEAU 2

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Recommandations				
	Nombre	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		%	%	%	%
Gestion des technologies de l'information au ministère des Transports	38	**42**	**40**	13	5

GESTION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION AU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Travaux effectués auprès du ministère

Suivi mené par

Martin Lessard
Directeur de vérification

Annie Bernard
Yves Denis
Clarence Kimpton
Mélanie Turcotte

6.2.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère des Transports du Québec. Nos travaux ont pris fin en septembre 2004.

6.2.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 4 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, visait à obtenir l'assurance que divers aspects critiques de la gestion des technologies de l'information du ministère faisaient l'objet de processus adéquats. Plus précisément, nous voulions nous assurer que :

- la planification relative aux technologies de l'information permettait d'orienter et de coordonner les activités dans ce domaine et d'y optimiser les investissements, que le suivi soutenait la prise de décision et que la reddition de comptes était complète ;
- le ministère avait jeté les bases essentielles à la conduite des projets de développement de système, notamment en ce qui a trait aux aspects suivants : l'estimation des projets de développement, l'assurance qualité et la revue par les pairs, la gestion de l'intégrité des systèmes ainsi que la gestion des risques et la gestion des bénéfices ;
- les processus nécessaires pour soutenir la gestion de la sécurité des données et des systèmes étaient en place ;
- le réseau de communications informatiques était géré de façon cohérente au moyen de mécanismes appropriés ;
- les services de soutien technique répondaient de manière efficiente aux besoins des utilisateurs.

6.2.3 Rappelons que le ministère fait appel à de nombreuses technologies de l'information. En effet, les données du ministère sont prises en charge et traitées par près de 80 systèmes ministériels centraux, de 30 systèmes locaux centraux et de 260 applications locales régionales ; quant à son infrastructure technologique, elle se compose notamment de quelque 5 200 postes de travail installés dans plus de 75 bureaux répartis sur l'ensemble du territoire québécois. Le budget affecté aux ressources informationnelles en 2003-2004 s'élève à 71,3 millions de dollars, dont près de la moitié relève directement de la Direction des systèmes et des technologies de l'information. En 1999-2000, ce budget se chiffrait à 36,6 millions de dollars.

Conclusions générales

Des gestes concrets pour 95 p. cent des recommandations.

6.2.4 Comme l'illustre le tableau 1, nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part du ministère dans une proportion de 95 p. cent. De plus, le taux des recommandations qui ont été appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants est élevé : il est de 82 p. cent, soit 31 recommandations sur 38.

6.2.5 Ces résultats reflètent les efforts considérables consacrés par le ministère au cours des trois dernières années afin de redresser la situation. Un chantier important concerne la mise en place d'un nouveau cadre de gestion pour remédier à plusieurs des faiblesses décelées à l'époque. Ainsi, outre une meilleure planification et un suivi des activités plus serré, des améliorations notables ont été constatées en ce qui a trait aux processus de développement de système, à la gestion de la sécurité, à l'administration du réseau de communications informatiques, au soutien technique aux utilisateurs de même qu'à la reddition de comptes. À notre avis, le ministère a procédé à des changements qui accroissent le rendement de ses technologies de l'information.

6.2.6 Par ailleurs, la gestion des bénéfices mérite toujours une attention soutenue. Notons cependant que des guides opérationnels doivent bientôt encadrer les actions à ce chapitre.

Tableau 1

État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Planification et suivi des activités				
S'assurer que les plans relatifs aux technologies de l'information s'arriment à ses orientations stratégiques et à celles du gouvernement et qu'ils sont mieux intégrés.		X		
Assurer l'adéquation entre sa capacité de réalisation et les ressources indispensables pour mener à bien les projets qu'il choisit de réaliser.	X			
Concevoir des plans plus complets.		X		
Veiller à ce qu'ils [les plans] soient approuvés préalablement à leur mise en œuvre.	X			
Resserrer le suivi de ses activités en matière de technologies de l'information.		X		
Développement de système				
Estimation des projets				
Concevoir, tenir à jour et appliquer systématiquement une procédure encadrant l'estimation de la taille des produits de travail, de l'effort de développement et du coût des projets.	X			
Constituer et exploiter une banque d'information fiable sur les activités de développement et les biens livrables qu'elles génèrent.		X		
Assurance qualité et revue par les pairs				
Exercer une assurance qualité qui, reposant sur une évaluation indépendante ou, à défaut, objective, permet d'informer la direction sur l'efficacité et l'efficience des activités de développement de système.		X		
Élargir la portée de l'assurance qualité pour qu'elle intègre la conformité des activités ainsi que l'évaluation de l'efficience de ces dernières.		X		
Planifier rigoureusement les activités menées à ce chapitre [assurance qualité].	X			
Faire en sorte que les revues par les pairs soient encadrées par une politique et qu'elles soient conduites systématiquement.		X		
Colliger la documentation relative à ces fonctions [assurance qualité et revue par les pairs].			X	

Tableau 1 (suite)

État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Intégrité des systèmes Établir ses exigences et préciser les responsabilités au regard de la gestion de l'intégrité de ses systèmes d'information.	X			
Veiller à ce que la gestion de l'intégrité soit planifiée et mise en œuvre pour chaque système.	X			
Revoir les mécanismes mis en place pour assurer l'intégrité des systèmes tout au long de leur cycle de vie utile, notamment en ce qui a trait au contrôle des changements, à l'accès aux bibliothèques de référentiels et au contrôle de l'état des différentes composantes.	X			
Réaliser régulièrement des vérifications portant sur l'intégrité des systèmes élaborés et utilisés.			X	
Risques Définir les orientations et les lignes directrices quant à la gestion des risques ainsi que spécifier les responsabilités, les activités à réaliser et la documentation à élaborer à cet égard.	X			
Systématiser la gestion des risques en établissant le plus tôt possible la liste exhaustive des risques encourus, en tenant compte de leur importance et de leur probabilité lors de leur prise en charge et en mettant en œuvre des solutions préétablies lorsque les situations l'exigent.		X		
Bénéfices Voir à ce que sa politique sur la gestion des bénéfices soit respectée, y compris à l'égard des bénéfices pécuniaires non récupérables.			X	
Actualiser périodiquement ses estimations quant aux bénéfices escomptés et réviser, s'il y a lieu, ses stratégies de développement de système et de récupération des bénéfices.			X	
Mettre en place les mécanismes de suivi et de récupération des bénéfices avant le déploiement des différentes composantes d'un nouveau système d'information.				X
S'assurer que tous les bénéfices escomptés sont obtenus conformément à l'échéancier et justifier les écarts, le cas échéant.				X
Gestion de la sécurité des données et des systèmes Respecter les exigences du Conseil du trésor en matière de sécurité informatique.	X			
Compléter dans les plus brefs délais le travail amorcé pour mettre en place et appliquer une architecture de sécurité relative aux données qu'il détient et aux systèmes qu'il exploite.		X		

Tableau 1 (suite)

État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Administration du réseau de communications informatiques				
Définir et implanter rapidement les règles de gestion lui permettant de coordonner la mise en place, le développement et l'exploitation de son réseau de communications informatiques.		X		
Prendre entente avec les utilisateurs sur les services attendus.	X			
Préciser ses orientations en matière d'administration du réseau ainsi que les responsabilités des différents acteurs.	X			
S'assurer que la prise de décision soutient adéquatement [la] mise en œuvre [du réseau].	X			
Planifier davantage le développement du réseau en s'assurant que des analyses approfondies appuient les choix effectués et qu'un plan particulier est élaboré pour chapeauter l'ensemble des actions menées.	X			
Se doter d'outils efficaces lui permettant d'optimiser les fonctions d'administration du réseau.		X		
Tenir un inventaire des composantes du réseau.		X		
Colliger l'information nécessaire pour [...] mesurer la capacité et la performance [du réseau].		X		
Soutien technique aux utilisateurs				
Établir clairement ses orientations et ses objectifs en matière de soutien technique aux utilisateurs ; préciser les rôles et les responsabilités des différents acteurs.	X			
Déterminer les moyens qu'il privilégie et les outils garantissant l'efficacité de cette fonction, et assurer le suivi qui s'impose.		X		
Élaborer et appliquer les normes et les procédures nécessaires pour assurer un soutien technique répondant aux attentes de la direction et des utilisateurs.	X			
Mettre en place les mécanismes permettant d'améliorer sa gestion sur une base continue.			X	
Reddition de comptes				
Fournir une information plus complète à l'Assemblée nationale sur l'atteinte des résultats escomptés au regard des technologies de l'information.		X		
Respecter les exigences du Conseil du trésor et des autres instances.	X			
Nombre de recommandations	**16**	**15**	**5**	**2**
Répartition	**42 %**	**40 %**	**13 %**	**5 %**
Gestes concrets	**95 %**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**82 %**			

Planification et suivi des activités

6.2.7 En 1999-2000, le Plan triennal des ressources informationnelles du ministère n'était pas suffisamment étayé quant à l'intégration des orientations stratégiques et technologiques gouvernementales ; de plus, ce document tardait à prendre en compte les nouveaux éléments qui émanaient des orientations stratégiques du ministère. Par ailleurs, celui-ci ne mettait pas toujours en relation ses divers plans et il ne se préoccupait pas de sa capacité de réalisation. Enfin, la documentation était incomplète à plusieurs égards, les plans étaient approuvés en retard et le suivi des activités laissait à désirer.

6.2.8 Les travaux qui avaient cours à l'époque et ceux qui ont été réalisés depuis en matière de planification et de suivi des activités nous permettent de constater que le ministère a mis en place les mécanismes pour apprécier l'utilisation de ses ressources et l'atteinte de ses objectifs.

Planification des activités

6.2.9 Tout d'abord, le processus d'élaboration des plans stratégiques et opérationnels assure maintenant une cohérence entre ceux-ci. Il rend également possible un arrimage adéquat aux orientations gouvernementales relatives aux ressources informationnelles, présentées par exemple dans la politique québécoise de l'autoroute de l'information et le plan géomatique, de même qu'à l'ensemble des orientations ministérielles pertinentes. Toutefois, les orientations stratégiques 2004-2007 du ministère étaient en voie d'être approuvées par les autorités au moment de notre vérification. Par ailleurs, le Plan stratégique des ressources informationnelles, qui remplace le Plan triennal des ressources informationnelles, est désormais actualisé annuellement. Cette fréquence permet de prendre en compte plus assidûment les besoins gouvernementaux et ministériels qui se manifestent.

6.2.10 Ensuite, le ministère évalue mieux sa capacité de réalisation. En effet, les plans sont maintenant élaborés en fonction des ressources financières disponibles, ce qui limite ainsi le risque que les projets ne puissent être menés à terme en l'absence de fonds suffisants. On remarque notamment que le degré de réalisation des plans est passé de 64 p. cent pour la période 1999-2002 à près de 90 p. cent pour l'année 2003-2004.

6.2.11 Les plans actuels sont également bien documentés, particulièrement du point de vue des activités des utilisateurs, des projets présentés, des hypothèses retenues et des résultats attendus. Nous encourageons cependant le ministère à poursuivre ses travaux au regard de la priorisation des projets, de la documentation des risques ainsi que de la détermination des aspects qui doivent faire l'objet d'un suivi et d'une reddition de comptes.

6.2.12 Enfin, les plans du ministère sont désormais approuvés dans un délai acceptable, ce qui permet de mieux mobiliser les troupes et d'assurer l'enclenchement ou la poursuite des activités au moment voulu.

Suivi des activités

Le suivi des activités a été amélioré.

6.2.13 Les améliorations sont marquées en ce qui a trait au suivi des activités de développement. D'une part, le cadre méthodologique en vigueur se révèle complet et, d'autre part, les pratiques qui en découlent sont appliquées de façon plus systématique. De plus, le ministère est en voie de concevoir un tableau de bord qui devrait favoriser un meilleur suivi global des plans. Le suivi des activités d'exploitation n'est pas négligé pour autant; certains outils sont en place et permettent de connaître l'état et la performance des infrastructures technologiques.

6.2.14 Toutefois, pour respecter pleinement les meilleures pratiques en vigueur, le ministère devra élargir la portée du suivi global effectué, notamment pour y inclure l'information pertinente concernant les avantages, l'efficience des activités et les risques relatifs aux plans.

Développement de système

6.2.15 En 2000, nous avions déterminé, mis en relation et évalué les risques associés au processus de développement de système mis en œuvre par le ministère. Ces travaux avaient fait ressortir les pratiques déficientes de l'entité à ce chapitre, compte tenu des risques encourus. Afin de mener à bien notre suivi et de mesurer les progrès accomplis, nous avons sélectionné trois projets récents. Pour ces projets, présentés en annexe, les coûts prévus se chiffrent à 13,5 millions de dollars au total, ce qui représente environ le tiers des prévisions annuelles moyennes pour ce type de dépenses. Les critères suivants ont guidé notre choix:

- activités lancées à une date ayant permis au ministère de tenir compte de nos recommandations;
- développement suffisamment avancé pour que soient appliqués les critères d'évaluation;
- système d'information important, devant faire l'objet d'une reddition de comptes.

Efforts importants pour définir et implanter un nouveau référentiel.

6.2.16 D'entrée de jeu, mentionnons que le ministère a fourni des efforts importants pour définir et implanter un nouveau référentiel en matière de ressources informationnelles, qui comprend notamment une méthodologie de développement et d'entretien de système. Ces efforts ont grandement contribué à l'application de plusieurs des recommandations que nous avions formulées.

Estimation des projets

6.2.17 À l'époque, la vérification avait démontré que les pratiques du ministère, peu structurées, ne lui permettaient pas d'avoir une vision initiale assez précise de l'ampleur, de l'effort et du coût des systèmes à élaborer. De fait, aucune norme ni procédure n'appuyait l'exercice d'estimation et le ministère ne cumulait pas avec assez de rigueur les données concernant le coût et les efforts relatifs aux systèmes développés.

6.2.18 Nos récents travaux montrent qu'une procédure, adaptée aux besoins de l'organisation, a été conçue et mise en œuvre pour appuyer l'estimation des projets de développement de système. Le ministère a aussi constitué une banque d'information susceptible de favoriser de meilleures estimations dans le futur, mais celle-ci demeure toutefois incomplète. En effet, les données relatives à la taille des produits de travail de même qu'aux résultats des revues par les pairs et des tests n'y sont pas encore colligées. Malgré tout, les équipes de certains projets d'entretien ou de développement ont quand même su tirer profit de l'information contenue dans cette banque ou dans d'autres sources pour estimer les efforts et les coûts futurs.

Assurance qualité et revue par les pairs

6.2.19 En 1999-2000, les fonctions d'assurance qualité et de revue par les pairs s'avéraient dans l'ensemble insuffisantes. Nous avions adressé au ministère les recommandations suivantes : exercer une assurance qualité qui, reposant sur une évaluation indépendante, permet d'informer la direction sur l'efficacité et l'efficience des activités de développement de système ; élargir la portée de l'assurance qualité pour qu'elle intègre la conformité des activités ainsi que l'évaluation de l'efficience de ces dernières et planifier rigoureusement les activités menées à ce chapitre ; faire en sorte que les revues par les pairs soient encadrées par une politique et qu'elles soient conduites systématiquement ; enfin, colliger la documentation relative à ces deux fonctions.

Des processus d'assurance qualité maintenant mieux étayés.

6.2.20 Les processus d'assurance qualité en place au ministère sont maintenant mieux étayés. D'abord, le cadre méthodologique appuie davantage cette fonction et les activités sous-jacentes sont planifiées. De plus, elles sont menées par des personnes indépendantes des projets. Ensuite, l'assurance qualité porte sur la conformité des activités avec le cadre méthodologique en vigueur et les normes de l'industrie, en plus d'avoir pour objet la conformité des résultats avec les exigences déjà établies, comme nous l'avions stipulé à l'époque. Cependant, la direction n'est pas informée de la performance des activités de développement de système et la mesure indépendante de l'efficience de ces activités n'est pas encore effectuée.

6.2.21 Pour ce qui est de la revue par les pairs, des travaux de validation, planifiés pour chacun des projets vérifiés, permettent de déceler et d'éliminer des défauts importants. La fonction de certification, entre autres, est très utile à cet égard. Des efforts sont encore nécessaires pour assurer la prise en charge complète de cette fonction : il faudrait notamment établir des critères d'examen et des normes pertinentes.

6.2.22 Enfin, la documentation relative aux fonctions d'assurance qualité et de revue par les pairs n'est pas encore satisfaisante puisque peu de données sont colligées quant à ces fonctions.

Intégrité des systèmes

6.2.23 Nous avions observé à l'époque des faiblesses criantes quant à l'intégrité des systèmes d'information. Ainsi, aucune norme ministérielle établissant les exigences ou les responsabilités à ce sujet n'avait été retracée. De plus, à une exception près, les systèmes sélectionnés n'avaient pas été élaborés à l'aide d'un plan de gestion faisant état des activités à réaliser et de la répartition des tâches. Par ailleurs, le contrôle portant sur les modifications était insuffisant, car aucune analyse structurée n'évaluait leurs répercussions. En principe, les demandes de changement étaient autorisées formellement, mais aucun processus ne permettait d'encadrer ces changements et d'organiser leur suivi. Enfin, la documentation relative aux systèmes et aux interventions était, dans l'ensemble, lacunaire.

Meilleure intégrité des systèmes.

6.2.24 Depuis, le ministère a défini ses exigences et précisé les responsabilités au regard de la gestion de l'intégrité de ses systèmes. Il a aussi revu les mécanismes de contrôle qui assurent leur intégrité tout au long de leur cycle de vie utile. En outre, pour les trois systèmes auxquels ce suivi s'applique, la gestion de l'intégrité a été planifiée et mise en œuvre. Enfin, même s'il n'y a pas encore de vérification systématique de l'intégrité des systèmes élaborés ou utilisés, les conséquences désastreuses des lacunes décelées il y a trois ans risquent peu de se reproduire.

Risques

6.2.25 Les actions accomplies par le ministère en 1999-2000 en ce qui a trait à la gestion des risques ne lui garantissaient pas que tous les risques importants étaient inventoriés et dûment traités, même s'il s'était muni de mécanismes visant à les cerner et à les endiguer. Nous lui avions alors recommandé de réaliser des travaux concernant les orientations et les lignes de conduite à ce chapitre ainsi que les responsabilités des parties concernées, les activités à réaliser et la documentation à élaborer. Nous lui avions également rappelé la nécessité de systématiser la gestion des risques en établissant le plus tôt possible la liste exhaustive des risques encourus, en tenant compte de leur importance et de leur probabilité lors de leur prise en charge et en mettant en œuvre des solutions préétablies lorsque les situations l'exigent.

La gestion des risques est bien encadrée.

6.2.26 Nos récents travaux révèlent que le ministère s'est muni d'un cadre méthodologique qui lui permet de bien encadrer la gestion des risques associés à ses ressources informationnelles. Il a donc fait des efforts certains pour systématiser cette gestion, mais il devra procéder à la mise à jour et au suivi des risques déterminés lors de la conception des projets informatiques ou qui peuvent apparaître par la suite.

Bénéfices

6.2.27 Lors de la vérification initiale, nous avions recommandé au ministère de voir à ce que sa politique sur la gestion des bénéfices soit respectée, y compris à l'égard des bénéfices pécuniaires non récupérables[1], d'actualiser périodiquement ses estimations quant aux bénéfices escomptés et de réviser, s'il y a lieu, ses stratégies de développement de système et de récupération des bénéfices. En plus de mettre en place les mécanismes de suivi et de récupération des bénéfices avant le déploiement des différentes composantes d'un nouveau système d'information, le ministère devait s'assurer que tous les bénéfices escomptés étaient obtenus conformément à l'échéancier et justifier les écarts, le cas échéant.

Absence de mécanismes de récupération des bénéfices.

6.2.28 Le ministère a conduit des travaux qui ont permis d'améliorer quelque peu la gestion des bénéfices associés à ses projets informatiques. De fait, il a déterminé les bénéfices lors de la conception des projets, mais il n'y a toujours pas de guides qui faciliteraient l'estimation de ces bénéfices, par exemple des balises pour le calcul des bénéfices pécuniaires récupérables. De plus, l'actualisation périodique des bénéfices au fil de l'avancement des projets informatiques ne se fait pas et les mécanismes relatifs à leur suivi ainsi qu'à leur récupération ne sont pas mis en branle. Ces éléments devraient bénéficier d'un encadrement stratégique dans la nouvelle politique concernant la gestion des investissements et des bénéfices dans les technologies de l'information que le ministère s'apprête à approuver.

Gestion de la sécurité des données et des systèmes

6.2.29 En 1999-2000, nous avions constaté que diverses exigences en matière de sécurité n'étaient pas encore toutes remplies, même si plusieurs années s'étaient écoulées depuis la diffusion de la directive gouvernementale sur le sujet. D'autre part, les mesures de sécurité logique étaient insuffisantes et les mécanismes de surveillance et de vérification ne permettaient pas un contrôle continu quant au respect des politiques, des normes et de l'application des mesures de sécurité. Enfin, le ministère ne disposait d'aucun plan de sécurité physique intégrant des stratégies de secours et découlant d'une évaluation méthodique des risques. Celui-ci avait alors indiqué qu'il avait entrepris une démarche à cet égard et la réalisation de divers travaux en harmonie avec la directive gouvernementale. Il prévoyait que cette démarche et les travaux seraient terminés dès 2002-2003.

1. Ces bénéfices sont mesurés en dollars ; ils ne peuvent être récupérés ou réassignés par l'organisation. Par exemple, certains gains de productivité font partie de ce type de bénéfices.

Les exigences du Conseil du trésor sont respectées.

6.2.30 Le ministère se conforme maintenant à toutes les exigences de la *Directive sur la sécurité de l'information numérique et des échanges électroniques dans l'Administration gouvernementale*. Il a notamment réalisé une étude de la menace et des risques et procédé à la catégorisation de ses actifs informationnels en fonction de leurs risques. Nous considérons qu'il est maintenant en mesure d'assumer ses responsabilités à ce chapitre.

6.2.31 Par ailleurs, le ministère est mieux outillé en ce qui a trait à la gestion des profils d'utilisateur, des privilèges et des droits d'accès. L'élaboration d'une procédure formelle à ce sujet constitue un acquis important. Il lui reste maintenant à l'adopter et à enclencher la révision périodique de ces éléments. Un premier exercice est prévu d'ici 2005.

6.2.32 De plus, les principales activités qui touchent son réseau de télécommunications, ses systèmes et ses données sont maintenant journalisées. Cependant, la façon dont pourraient être exploités les renseignements obtenus par ce moyen n'est pas encore déterminée, ce qui permettrait notamment d'intervenir de façon proactive.

6.2.33 Enfin, plusieurs volets d'un plan de sécurité physique ont été mis en place. Ce plan découle d'une évaluation méthodique des risques en matière de protection des actifs et d'accès physiques ; il intègre également des stratégies de secours. Divers travaux doivent être poursuivis au regard de la continuité des affaires et du plan de relève, principalement pour tester les solutions retenues.

Administration du réseau de communications informatiques

6.2.34 Au moment de la vérification initiale, certains indices nous révélaient que le ministère avait perdu, pendant un temps, le contrôle du développement de son réseau. Pour mieux administrer celui-ci, il avait plusieurs actions à accomplir : définir et implanter des règles de gestion, préciser ses orientations, prendre entente avec les utilisateurs sur les services attendus, déterminer les responsabilités des différents acteurs, planifier davantage le développement du réseau, se doter d'outils efficaces et colliger plus d'information. De son côté, le ministère prévoyait réaliser plusieurs projets s'échelonnant jusqu'en 2002 afin d'améliorer la situation.

Les autorités sont mieux renseignées sur les impacts de leurs décisions.

6.2.35 Nos récents travaux montrent qu'il a déployé des efforts notables et qu'il est en voie de remédier aux lacunes décelées à l'époque. Ainsi, les orientations et les responsabilités relatives à l'exploitation des infrastructures technologiques de même que des règles de gestion sous-jacentes ont récemment été déterminées. Ces règles, inspirées d'un cadre de référence reconnu, concernent l'optimisation, le soutien, l'évolution et l'exploitation du réseau. Les instances du ministère sont aussi mieux renseignées sur les impacts de leurs décisions et l'évolution du réseau repose maintenant sur une stratégie globale de développement. Le ministère a également défini l'offre de service relative aux infrastructures technologiques mises à la disposition des utilisateurs.

6.2.36 Sur le plan technique, le ministère connaît beaucoup plus précisément l'ensemble des composantes de son réseau et leur état. Pour mieux appuyer l'évolution de celui-ci, il mesure la capacité et la performance des infrastructures en place. Enfin, plusieurs outils qui permettent d'optimiser l'administration du réseau sont maintenant disponibles.

Soutien technique aux utilisateurs

6.2.37 À l'époque, il n'existait aucune politique interne susceptible de guider l'effectif chargé du soutien technique aux utilisateurs. Ainsi, les attentes de la direction et les objectifs étaient imprécis, les rôles et les responsabilités n'étaient pas clairs et les utilisateurs ne connaissaient pas l'ensemble des services disponibles. En outre, l'effectif ne disposait pas de normes ni de procédures formelles. Les moyens à privilégier n'étaient pas déterminés, sans compter que les outils techniques étaient nettement insuffisants.

Conception et application de plusieurs politiques pertinentes.

6.2.38 Par la conception et l'application de plusieurs politiques pertinentes, le ministère a, dans un premier temps, précisé les orientations, les responsabilités, le cadre normatif et les processus concernant le soutien à la clientèle, qui relève de la Direction des systèmes et des technologies de l'information. Il a aussi revu l'encadrement et le fonctionnement de ce secteur. Par contre, on n'encadre pas encore globalement le soutien accordé par le personnel des unités administratives (soutien technique en milieu utilisateur). La Politique de gestion des services aux utilisateurs des technologies de l'information, conçue à l'été 2004, de même que les directives et les guides qui en découleront devraient remédier à cette situation. Il reste aussi à s'assurer de l'efficacité des moyens mis en place, mais cela ne saurait tarder puisque le ministère est en voie d'acquérir les outils de mesure nécessaires à cet effet.

6.2.39 Enfin, les mesures concernant l'amélioration continue des fonctions de soutien technique sont partiellement instaurées. En effet, bien que diverses informations pertinentes soient disponibles, il reste à dégager, à partir de cette information volumineuse, les solutions et les actions qui permettront au ministère d'agir de façon proactive.

Reddition de comptes

6.2.40 Les travaux menés en 1999-2000 concernant la reddition de comptes nous avaient amenés à presser le ministère de fournir une information plus complète à l'Assemblée nationale sur l'atteinte des résultats escomptés au regard des technologies de l'information et de respecter les exigences du Conseil du trésor et des autres instances. Pour sa part, le ministère considérait qu'il avait toujours transmis une information adéquate aux parlementaires quant à l'accomplissement de sa mission. Il entendait toutefois exercer la reddition de comptes relative aux technologies de l'information au meilleur de sa connaissance et de ses moyens, conformément aux normes en vigueur.

6.2.41 Aujourd'hui, la reddition de comptes relative à la gestion des technologies de l'information satisfait les exigences de la *Loi sur l'administration publique*. Le ministère devrait toutefois compléter l'information fournie sur les fonctionnalités, les coûts et les avantages de ses systèmes. Par ailleurs, il s'acquitte pleinement des obligations formulées par les organismes centraux à l'égard des technologies de l'information.

6.2.42 Commentaires du ministère

« **Commentaires généraux.** Le ministère est d'accord avec les conclusions du rapport du Vérificateur général du Québec, notamment au regard du taux des recommandations appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Tel que spécifié par le Vérificateur général du Québec, le ministère a investi, au cours des trois dernières années, des efforts considérables et des sommes importantes en matière de gestion des ressources informationnelles (RI).

« En ce qui a trait aux actions futures, le ministère poursuivra l'implantation des mesures structurantes inscrites à son plan d'action et à son plan de modernisation de la gestion des RI. Le ministère portera une attention particulière aux points d'amélioration identifiés par le Vérificateur général, à savoir la revue par les pairs, la gestion des bénéfices et le soutien aux utilisateurs.

« **Commentaires spécifiques.** Concernant le volet de la planification et du suivi des activités, le ministère inscrit à son plan d'action la réalisation prochaine de travaux liés à l'élaboration d'une grille d'analyse objective en vue de mieux supporter l'activité de mise en priorité de ses projets. Le ministère élargira la portée du suivi de ses activités afin de rendre l'organisation plus efficace.

« Au niveau du développement de système, le ministère a consacré des efforts importants, notamment pour la mise en œuvre d'un ensemble de méthodes et de normes visant à encadrer la gestion des actifs informationnels et pour la mise en place d'un programme intégré de certification et d'assurance qualité.

« En ce qui a trait à la revue par les pairs, le ministère soumet ses principaux dossiers charnières élaborés dans le cadre d'un développement de système à une vérification minutieuse et systématique. Dans la séquence de réalisation de ses travaux, le ministère sera en mesure de mieux traiter de la revue par les pairs, dont la documentation, et par conséquent, d'adapter ses pratiques de développement de système en fonction des meilleures pratiques en ce domaine.

« En ce qui concerne la gestion des bénéfices, une politique de gestion est élaborée et sera supportée par des guides et des procédures. La gestion des bénéfices pourra désormais faire l'objet d'une reddition de comptes auprès du Comité directeur des technologies et de l'information (CDTI) du ministère selon le degré d'avancement des nouveaux systèmes.

« En ce qui a trait au soutien technique aux utilisateurs, le ministère, dans le cadre des travaux relatifs à l'élaboration d'ententes de service en technologies de l'information, précisera et développera, en collaboration avec les utilisateurs, d'une part, les niveaux de service corporatifs requis et, d'autre part, les critères nécessaires aux évaluations pour s'assurer de l'efficacité des moyens mis en place.

« Le ministère considère que les actions structurantes mises de l'avant depuis les trois dernières années et la réalisation des mesures restantes consolideront sa prestation de services destinée à l'ensemble de la collectivité québécoise. »

ANNEXE – DESCRIPTION SOMMAIRE DES PROJETS RELATIFS AUX SYSTÈMES VISÉS PAR LE SUIVI

Nom du projet : Inventaire des infrastructures de transport
Coûts prévus : 4,5 millions de dollars

Description : Ce projet vise à refondre et à bonifier un système désuet dédié à l'inventaire du réseau routier. Le nouveau système gérera la base de données officielle de l'inventaire des infrastructures routières de transport ainsi que les fonctions de mise à jour et de consultation de cet inventaire. Il permettra notamment la localisation spatiale et la représentation graphique des éléments d'inventaire en relation avec la morphologie du réseau routier. Le système servira aussi à alimenter l'entretien, la conservation et le développement du réseau routier et de ses infrastructures.

Nom du projet : Banque d'informations corporatives
Coûts prévus : 8,3 millions de dollars

Description : L'objectif est de constituer une banque d'informations appelée à améliorer la qualité, la pertinence, l'accès, le partage, la sécurité et la diffusion de l'information détenue par le ministère. On prévoit développer, entre autres, un système permettant d'extraire des banques de données les informations pertinentes et de les conserver à long terme dans un dépôt central. Les renseignements ainsi colligés amélioreront le processus décisionnel, la planification, l'analyse, le déroulement des activités et la reddition de comptes.

Nom du projet : Gestion des structures de signalisation
Coûts prévus : 0,7 million de dollars

Description : Le ministère veut se doter d'un système informatique consacré à la gestion des structures de signalisation, qui contribuent à informer le public voyageur et à accroître sa sécurité. Ce nouveau système sera exploité pour tenir l'inventaire des quelque 7 000 structures réparties surtout dans les zones urbaines ; il soutiendra également les activités concernant l'inspection de ces structures et la détermination des besoins en matière de signalisation.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME II

Chapitre 7

Certification de l'information financière

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7.1.1
COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES	7.2.1
COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC	
Restriction portant sur le respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes	7.3.1
CORPORATION D'HÉBERGEMENT DU QUÉBEC	7.4.1
Conformité aux lois et règlements	7.4.2
ENTENTE DE MISE EN ŒUVRE CANADA-QUÉBEC RELATIVE AU MARCHÉ DU TRAVAIL	
Restriction relative à l'état des revenus et dépenses	7.5.1
INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC	7.6.1
Effectif autorisé	7.6.2

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
ETC	Équivalent temps complet
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
RRAPSC	Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels

INTRODUCTION

7.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers.

7.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

7.1.3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

7.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

7.1.5 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités

n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

7.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de communiquer à la direction de l'entité vérifiée. En de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction. Le présent chapitre expose les restrictions, les constatations, les recommandations et les cas de non-conformité qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

7.1.7 Par ailleurs, les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2004 n'étaient pas encore déposés à l'Assemblée nationale au moment de mettre le présent ouvrage sous presse. Nous invitons donc le lecteur à se reporter au rapport distinct qui sera, le cas échéant, déposé à l'Assemblée nationale en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement. Ce rapport constituerait, en quelque sorte, la suite de ce chapitre et serait reproduit en annexe au premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*.

Recommandations

7.1.8 Le Vérificateur général a adressé l'an passé des recommandations à quatre des cinq entités faisant l'objet du présent chapitre. Le tableau 1 informe le lecteur sur leur application et indique le nombre de recommandations que nous leur avons formulées cette année.

TABLEAU 1

RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

	Recommandations antérieures			Nouvelles recommandations
	Appliquées ou progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Non appliquées	
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	2	–	–	1
Commission de la construction du Québec	–	–	1	–
Corporation d'hébergement du Québec	–	–	–	1
Institut de la statistique du Québec	–	1	–	–
Nombre de recommandations	**2**	**1**	**1**	**2**
Répartition	**50 %**	**25 %**	**25 %**	
Gestes concrets	**75 %**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**50 %**			

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification

Stéphane Armanda
Liliane Aubin
Nancy Fagnant
Yvon Geoffroy
Karl Lachance
Julie Lampron
Daniel Martel
Anne Mathieu
Lucie Pageau
Sonya Pageau

7.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003. Les travaux de vérification ont pris fin le 19 mars 2004 et nous ont permis d'exprimer 14 opinions sans réserve sur les états financiers de la CARRA.

7.2.2 Par ailleurs, nous avons effectué le suivi de deux recommandations que nous avions formulées à la suite de la vérification des livres et comptes de la CARRA pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002; elle ont été publiées dans le chapitre 6 du second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*. Une de ces recommandations a été appliquée, soit celle de réviser les éléments pouvant avoir un impact important sur le montant des obligations, à tout le moins à la fin de chaque exercice financier. L'autre recommandation a donné lieu à des progrès satisfaisants.

7.2.3 En effet, nous avions recommandé à la CARRA de préparer des évaluations actuarielles périodiques. Au cours de la dernière année, la CARRA a procédé à de telles évaluations. Toutefois, lors de la préparation de l'évaluation actuarielle pour le Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC), parmi les dispositions législatives à l'égard du régime, celles relatives à la prestation complémentaire n'ont pas été prises en compte. Ainsi, pour cette prestation, la CARRA n'a pas élaboré d'évaluation actuarielle distincte, comme la loi le spécifiait. Cependant, aux fins de la préparation des états financiers du RRAPSC au 31 décembre 2003, les actuaires de la CARRA ont effectué une estimation de la valeur actuarielle de la prestation complémentaire, ce qui nous a permis d'exprimer une opinion sans réserve.

7.2.4 **Nous avons recommandé à la Commission de prendre les mesures nécessaires afin de produire dans les meilleurs délais l'évaluation actuarielle relative à la prestation complémentaire du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels, comme l'exige la loi.**

7.2.5 Commentaires de la Commission

« Les données disponibles à la CARRA lui permettent de produire une estimation actuarielle et non pas une évaluation actuarielle. La Commission demeure sensible à la recommandation du Vérificateur général et entend y donner suite dès que toutes les données requises seront disponibles. »

COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC

Restriction portant sur le respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes

Vérification menée par

Hélène Duclos
Directrice de vérification

Josée Boivin

7.3.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la construction du Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003. Les travaux de vérification ont pris fin le 30 avril 2004. Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité contient une restriction portant sur le respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes.

7.3.2 Cette restriction découle de celle que nous avions formulée au terme de la vérification des états financiers se rapportant aux exercices terminés les 31 décembre 2001 et 2002. En effet, la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, entrée en vigueur le 1er janvier 2001, a apporté des modifications à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Le régime supplémentaire de rentes pour les employés de l'industrie de la construction du Québec administré par la Commission est assujetti à cette loi.

L'évaluation actuarielle ne reflète pas les modifications requises par la loi.

7.3.3 La Commission étant en pourparlers avec la Régie des rentes du Québec quant à l'application des nouvelles dispositions législatives au regard de ce régime, les évaluations actuarielles permettant d'établir la valeur des obligations du régime aux 31 décembre 2001, 2002 et 2003, telles qu'elles ont été présentées dans les notes afférentes aux états financiers, ne reflètent pas les modifications requises par la loi.

7.3.4 Puisque la Commission n'a pas évalué l'incidence de l'application de cette loi, nous n'avons pu déterminer l'effet des redressements qui auraient dû être apportés aux obligations du régime supplémentaire de rentes pour les employés de l'industrie de la construction du Québec aux 31 décembre 2001, 2002 et 2003.

7.3.5 Le 30 décembre 2003, un projet de règlement visant à soustraire ce régime supplémentaire à certaines dispositions de ladite loi ou à en reporter la mise en application a été publié. Le règlement est entré en vigueur le 27 mai 2004. Cependant, certains éléments concernant le financement et la solvabilité du régime font encore l'objet de discussions.

7.3.6 **Nous avons de nouveau recommandé à la Commission de respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie.**

7.3.7 Commentaires de la Commission

« La Commission respectera les dispositions législatives auxquelles elle est assujettie. À cet égard, les discussions se poursuivent avec la Régie des rentes du Québec concernant l'application pour le régime de retraite de l'industrie de la construction de certains éléments relatifs au financement et à la solvabilité. »

CORPORATION D'HÉBERGEMENT DU QUÉBEC

Vérification menée par

Jean Villeneuve
Directeur de vérification

Annick Boutin
Jocelyne Duval

7.4.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Corporation d'hébergement du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2004. Les travaux de vérification ont pris fin le 17 mai 2004. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de la Corporation. Par ailleurs, nous avons porté quelques observations à l'attention de la direction.

Conformité aux lois et règlements

7.4.2 En vertu de l'article 47 de sa loi constitutive (*Loi sur la Corporation d'hébergement du Québec,* L.R.Q., C-68.1), le plan d'affaires de la Corporation est soumis à l'approbation du gouvernement du Québec. Ce plan permet de définir, entre autres, sa clientèle, ses services ainsi que sa structure organisationnelle et d'établir ses projections financières.

7.4.3 Par ailleurs, les priorités d'investissement dans les immeubles de la Corporation sont déterminées par l'élaboration d'un plan triennal d'investissement. Celui-ci doit également être soumis à l'approbation du gouvernement, selon l'article 52 de cette même loi.

7.4.4 Au cours des derniers exercices financiers, nous avons recommandé à la Corporation de s'assurer du respect de ses obligations légales et réglementaires concernant ces aspects. Ainsi, aux 31 mars 2001 et 2002, le plan d'affaires et le plan triennal d'investissement n'avaient pas été approuvés ni soumis pour approbation. Aux 31 mars 2003 et 2004, nous avions signalé que ceux-ci n'avaient toujours pas été entérinés par le gouvernement, bien qu'ils aient été transmis[1] au ministère de la Santé et des Services sociaux en vue de leur approbation par le gouvernement.

7.4.5 Mentionnons toutefois que, dans une lettre datée du 26 septembre 2003, la Corporation confirmait au ministère son intention de lui soumettre une version actualisée de son plan d'affaires 2003-2008, ce qui n'est pas encore fait.

Plan d'affaires et plan d'investissement non approuvés par le gouvernement.

7.4.6 En septembre 2004, ces documents n'ont toujours pas été approuvés, de sorte que la Corporation exerce ses activités en l'absence d'un plan d'affaires et d'un plan triennal d'investissement approuvés par le gouvernement.

7.4.7 Nous avons recommandé à la Corporation de poursuivre ses démarches afin que son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement soient approuvés par le gouvernement.

1. Au 31 mars 2003, la Corporation a soumis son plan d'affaires 2003-2008 ainsi que son plan triennal d'investissement 2003-2006. Au 31 mars 2004, une nouvelle version de ce dernier a été transmise pour la période 2004-2007.

7.4.8 Commentaires de la Corporation

« Les dispositions de l'article 47 stipulent : "La Corporation établit, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par le gouvernement, un plan d'affaires qui doit inclure les activités de ses filiales. Ce plan est soumis à l'approbation du gouvernement." et celles de l'article 52 : "La Corporation établit un plan triennal d'investissement qu'elle soumet à l'approbation du gouvernement et un plan annuel d'investissement qu'elle transmet au ministre. Le gouvernement détermine la forme et la teneur du plan triennal d'investissement ainsi que l'époque à laquelle il doit être présenté".

« La recommandation nous apparaît, à ce jour, ajoutée à l'obligation légale de la Corporation, laquelle est précisée par l'expression : *soumettre ces plans à l'approbation*. L'acte d'approuver échappant au contrôle de la Corporation. Néanmoins, la Corporation transmettra à nouveau, au cours de l'exercice 2004-2005, un projet de plan d'affaires et un projet de plan triennal d'investissement au ministre de la Santé et des Services sociaux en vue de son approbation. »

ENTENTE DE MISE EN ŒUVRE CANADA-QUÉBEC RELATIVE AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Restriction relative à l'état des revenus et dépenses

Vérification menée par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Marie Ève Borne
Étienne Côté
Annie Larivière
Sylvie Panneton
Stéphane Rodrique

7.5.1 Chaque année, le Vérificateur général émet une opinion sur l'état des revenus et dépenses, ces dernières étant engagées par le Fonds de développement du marché du travail dans le cadre de l'Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail. Cette opinion concerne les mesures actives d'emploi ainsi que les frais d'administration liés à ces mesures et aux fonctions du service québécois de placement, tels que définis dans le plan annuel et conformément à cette entente.

7.5.2 Pour la quatrième année, le Vérificateur général a dû inclure, dans son rapport pour l'année financière terminée le 31 mars 2004, une restriction selon laquelle les gouvernements du Québec et du Canada ne s'entendent pas sur l'admissibilité d'une des mesures actives d'emploi, présentée dans l'état des revenus et dépenses et financée à même la contribution du Canada, soit la mesure de formation de la main-d'œuvre comme mesure de soutien au service québécois de placement.

7.5.3 La dépense engagée par le Québec relativement à cette mesure et le revenu correspondant sont inclus dans les états financiers. Ils représentent 28 504 000 dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2004.

7.5.4 En septembre 2004, des discussions sont toujours en cours entre les gouvernements concernés et l'issue demeure indéterminable.

7.5.5 **Commentaires du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille**

« Le différend concerne l'aide à la formation en entreprise ; le gouvernement fédéral ayant indiqué au Québec, à la fin de l'exercice 2002-2003, qu'elle ne devrait pas être financée par les fonds rendus disponibles dans le cadre des mesures financées par le Compte d'assurance-emploi. Il s'appuyait en cela sur une interprétation de la *Loi sur l'assurance-emploi* l'amenant à la conclusion que la formation en entreprise peut être financée seulement dans les situations où les travailleurs font face à une perte d'emploi.

« Le Québec, s'appuyant sur l'Entente de principe Canada-Québec, a fait connaître au Canada son désaccord à cette interprétation fédérale, soulignant que l'intervention en matière de maintien en emploi est dûment prévue dans l'Entente alors que l'objectif de celle-ci est, entre autres, d'offrir des mesures et services à tous les Québécois en emploi et/ou en recherche d'emploi.

« Les parties ont entrepris des pourparlers en vue de résoudre le différend et ont à cet égard progressé dans leurs travaux. Ceux-ci ne sont toutefois pas encore terminés et le ministère n'est donc pas en mesure d'indiquer quel sera le résultat final de ces échanges.

« Les exigences du marché du travail commandent de rehausser de façon continue les compétences de la main-d'œuvre en emploi pour maintenir les entreprises compétitives dans un monde de marché global et il est primordial que le Québec dispose des moyens pour soutenir les travailleurs et les entreprises dans la poursuite de cet objectif.

« Il est clair, aux yeux du ministère, que les dispositions prévues à l'Entente de principe, lesquelles ne sont assujetties à aucune autre disposition, doivent servir de fondement au règlement du différend. »

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC

Vérification menée par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

Julie Lampron

7.6.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de l'Institut de la statistique du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2004. Les travaux de vérification ont pris fin en juin 2004. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de l'Institut. Par ailleurs, nous avons effectué le suivi de la recommandation que nous avions formulée à la suite de la vérification des livres et comptes de l'Institut pour l'exercice terminé le 31 mars 2003 et qui concerne le respect de l'effectif autorisé par le Conseil du trésor.

Effectif autorisé

7.6.2 Le Conseil du trésor autorise l'effectif des organismes extrabudgétaires dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*. L'Institut est directement visé par cette règle. Les deux dernières années, nous avions recommandé à l'Institut de respecter l'effectif autorisé par le Conseil du trésor. En effet, nous avions noté, pour l'exercice financier 2001-2002, un dépassement de 42,2 postes équivalents temps complet (ETC) par rapport à l'effectif autorisé et, pour celui de 2002-2003, un dépassement de 32,8 ETC.

Dépassement de l'effectif autorisé pour la troisième année consécutive.

7.6.3 Pour l'exercice financier 2003-2004, 239 ETC ont été autorisés. Or, nos travaux indiquent que l'effectif de l'Institut, pour l'exercice terminé le 31 mars 2004, a été de 274,5 ETC, ce qui représente un dépassement de 35,5 ETC. Le Secrétariat du Conseil du trésor n'a été informé qu'en mai 2004 de ce dépassement. Toutefois, au cours de l'exercice, l'Institut a entrepris une réflexion au sujet de l'effectif autorisé afin de dégager des pistes de solution. Par la suite, les différentes possibilités devraient être étudiées en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor de manière à mieux refléter les particularités de l'Institut, liées principalement à la présence de revenus autonomes.

7.6.4 **Nous avons de nouveau recommandé à l'Institut de respecter l'effectif autorisé par le Conseil du trésor.**

7.6.5 **Commentaires de l'Institut**

« Les dépassements dans l'utilisation d'effectifs sont entièrement et uniquement attribuables aux travaux reliés aux revenus autonomes, qui sont en croissance d'année en année. Les autorités du Conseil du trésor sont informées à tous les ans de cette situation et une démarche est en cours afin de trouver un assouplissement permettant à l'Institut de ne pas contrevenir aux normes, compte tenu de sa situation particulière d'organisme ayant des revenus autonomes. Dans la mesure où l'Institut devrait refuser les requêtes des ministères et organismes, ceux-ci n'auraient d'autre alternative, dans le cas des projets majeurs, que de se tourner vers Statistique Canada. »

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME II

Annexe A

Rapport de vérification concernant la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval

TABLE DES MATIÈRES

	Paragr.
FAITS SAILLANTS	1.
VUE D'ENSEMBLE	16.
MANDAT, OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	26.
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	29.
Planification du projet	32.
Détermination du projet	33.
Études de faisabilité	40.
Avant-projet	52.
Réalisation des travaux	
Début des travaux	66.
Gestion des coûts et de l'échéancier	74.
Gestion des risques	84.
Gestion des contrats	87.
Gestion de l'éthique	110.
Employés	111.
Fournisseurs de services professionnels	114.
Membres du conseil d'administration	119.
Gouvernance	
Rôle du conseil d'administration	133.
Rôle du ministère des Transports du Québec	138.
RECOMMANDATIONS	141.
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Principales phases du projet	
Annexe 3 – Tracés du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval	

Les commentaires de l'Agence métropolitaine de transport, du ministère des Transports du Québec et de la présidente-directrice générale en poste à l'Agence jusqu'à novembre 2003 apparaissent à la fin du rapport.

Avis au lecteur: Afin de faciliter la lecture de ce rapport, nous présentons à l'annexe 2 les principales phases du projet. Le lecteur trouvera à l'annexe 3 le tracé retenu pour le projet et d'autres qui ont été envisagés.

Sigles utilisés dans ce rapport

AMT	Agence métropolitaine de transport
IAGC	Ingénierie, approvisionnement et gestion de la construction
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAMSL	Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir
MTQ	Ministère des Transports du Québec
STL	Société de transport de Laval
STM	Société de transport de Montréal

FAITS SAILLANTS

Vérification menée par

Alain Fortin
Directeur de vérification

Jacques Auger
Nicolas Bougie
Claire Caron
Michelle Gravel
Stéphanie Joncas
Denis Lacroix
Louis Lessard
Pierre Morissette
Vicky Poirier
Lise Tremblay

1. Le 7 octobre 1998, le gouvernement adoptait le décret autorisant l'Agence métropolitaine de transport (AMT) à réaliser le prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval pour un montant n'excédant pas 179 millions de dollars. Depuis cette date, deux autres décrets sont venus ajuster les coûts autorisés pour ce projet. D'abord, le 14 juin 2000, le gouvernement révise le budget et l'augmente à 378,8 millions de dollars, y compris les taxes; ensuite, en juillet 2003, il le porte à 547,7 millions de dollars, incluant les taxes.

2. Plusieurs partenaires assistent l'AMT dans la réalisation de ce projet, dont la Société de transport de Montréal (STM), la Société de transport de Laval (STL), la Ville de Laval et le ministère des Transports du Québec (MTQ). Ce prolongement est le premier projet de construction d'un métro confié à l'AMT depuis sa création en 1996 et le plus important des projets d'immobilisations présentement sous sa responsabilité. La construction de même que les études qui s'y rapportent sont subventionnées par le MTQ en vertu du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes.

3. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 1336-2003, nous avons procédé à une vérification particulière de la gestion de ce projet. Nous avons vérifié si l'AMT l'a géré avec prudence et avec un souci d'économie et d'efficience. Pour ce faire, nous nous sommes intéressés à plusieurs volets: la planification du projet, la gestion des coûts et de l'échéancier, la gestion des risques, la gestion des contrats, l'éthique et la gouvernance du projet. Nos travaux se sont déroulés de décembre 2003 à mai 2004.

4. Nous avons constaté que la décision du gouvernement, le 7 octobre 1998, d'entreprendre ce projet à un coût de 179 millions de dollars ne s'appuie sur aucun document faisant ressortir la justification de ce prolongement, de ses coûts, de la localisation des stations et du choix du tracé. Des études réalisées bien avant l'autorisation gouvernementale ont démontré que ce coût n'était pas réaliste. Par ailleurs, ni le MTQ ni l'AMT n'avaient prévu ce projet dans leurs différentes stratégies de planification.

5. La phase des études de faisabilité n'a pas été faite avec toute la rigueur requise et la décision du gouvernement, en juin 2000, d'engager des fonds additionnels pour poursuivre le projet a été prématurée: 3,4 millions de dollars ont été investis dans des études dont on réfute plusieurs aspects et d'importantes réductions de coûts non justifiées sont appliquées en quelques semaines, sans même qu'on attende les évaluations techniques nécessaires pour les corroborer. En effet, au cours de cette phase, un rapport validé et jugé raisonnable par une firme d'experts évalue le coût du projet à 530 millions de dollars, excluant les taxes, l'inflation et les frais de financement, mais il n'a pas été retenu. De plus, l'analyse avantages-coûts n'a pas permis de faire une juste évaluation de la situation, puisqu'elle a tenu compte du coût du projet de 345,3 millions de dollars (excluant les taxes), sous-évalué. De même, les analyses visant l'évaluation de solutions de rechange ont été effectuées sans qu'il y ait eu d'études techniques détaillées ni d'autres

analyses avantages-coûts. Nous sommes d'avis que le gouvernement ne disposait pas, à ce moment, de toute l'information pertinente pour prendre une décision.

6. Par la suite, plusieurs éléments cruciaux de la phase d'avant-projet ont été escamotés. Il s'agit pourtant d'un point tournant au cours duquel le concept final du projet, son coût total et son échéancier détaillé sont confirmés avant d'en entreprendre la réalisation. Parmi les éléments escamotés, mentionnons que l'AMT a lancé un appel d'offres pour confier à un groupement d'entreprises l'ingénierie, l'approvisionnement et la gestion de la construction (IAGC), dans lequel étaient indiqués des honoraires fixes basés sur un coût de projet sous-évalué et irréaliste. En procédant de la sorte, l'AMT a agi trop tôt et elle s'est exposée à certaines conséquences négatives.

7. De plus, nous avons noté que les plans et devis sommaires préparés par le groupement IAGC sont approuvés en janvier 2002 par le conseil d'administration de l'AMT, qui confirme que le concept révisé du projet est réalisable à l'intérieur du budget autorisé de 378,8 millions de dollars. Au même moment, il autorise des montants additionnels de 72 millions de dollars, dont 34 millions (en dollars de 2001) relativement à une réserve pour inflation et frais financiers et 30,2 millions pour des éléments autofinancés. Toutefois, cette décision est prise sans que l'on ait préalablement exigé du groupement IAGC l'estimation du coût du projet, qui s'élevait à 553,5 millions de dollars à la suite de modifications qui ont dû être apportées au projet afin de le rendre réalisable. L'AMT n'a pu nous démontrer que le rapport contenant ces coûts a été transmis au conseil d'administration. À ce 553,5 millions de dollars, l'AMT, à titre de maître d'œuvre, aurait dû ajouter des coûts tels que les taxes, une provision pour des honoraires additionnels, les contingences globales, l'inflation et les frais de financement jusqu'à la fin du projet.

8. Notre vérification révèle aussi que le projet a débuté avant l'analyse approfondie des résultats des études d'avant-projet et l'obtention des autorisations requises, notamment celles du MTQ et du ministre des Transports. Pourtant, il était encore temps, avant de commencer les travaux, en mars 2002, de revoir en profondeur le projet pour s'assurer du respect du budget, par exemple en réduisant le nombre de stations et la longueur du tracé, en abandonnant le projet ou en examinant d'autres solutions de rechange avant d'engager des fonds publics considérables. Cet empressement à amorcer les travaux sans respecter toutes les étapes prévues aura des conséquences néfastes à plusieurs égards, notamment sur la gestion des coûts, de l'échéancier, des risques et des contrats.

9. L'AMT a donc commencé les travaux sans en être arrivée à un consensus avec le groupement IAGC en ce qui a trait aux honoraires professionnels, aux coûts et à l'échéancier. Cette situation n'a pas favorisé la mise en place d'un véritable partenariat.

10. De plus, l'AMT n'a pas pris en considération l'ensemble des risques dès l'étape de planification et tout au cours du projet. Les coûts prévus étaient donc déraisonnables par rapport à l'envergure du projet ; ils ont dû être ajustés à la hausse au fur et à mesure que les risques se sont concrétisés.

11. Les mécanismes en place à l'AMT ne permettent pas de disposer régulièrement d'un portrait fidèle de la situation à l'égard des prévisions de coûts et d'échéancier du projet, du degré d'avancement et des explications des écarts par rapport aux prévisions. Dans les faits, l'AMT n'a jamais utilisé un budget de référence réaliste. Elle a administré le projet sans tenir compte de tous les coûts. Cette négation de la réalité et le manque de transparence ont créé une mauvaise perception du coût global du projet et des dépassements de coûts. Ils ont également eu des effets néfastes sur le processus décisionnel. Ce n'est qu'à la fin de mars 2004, soit trois mois après le début de nos travaux, que la direction de l'AMT a été en mesure de nous fournir une estimation révisée du coût du projet, soit 733 millions de dollars, auquel il faut ajouter 76 millions renvoyant à des demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC, pour un total de 809 millions de dollars ; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers.

12. Bien que les contrats de construction d'une valeur de 227 millions de dollars que nous avons vérifiés aient été attribués dans le respect du Règlement portant sur les conditions des contrats de l'AMT, nous avons relevé des lacunes en ce qui concerne la gestion des contrats de services professionnels. Par exemple, sachant dès le début qu'elle avait besoin d'une équipe de gestion pour toute la durée du projet, l'AMT aurait dû procéder par appel d'offres public pour embaucher cette équipe, plutôt que d'accorder de gré à gré quatre contrats dont les coûts s'élèvent à près de 2,4 millions de dollars. En agissant de la sorte, elle a contrevenu aux principes de transparence, de concurrence, d'équité et d'obtention du meilleur rapport qualité-prix.

13. De même, si l'AMT avait respecté ses propres pratiques habituelles lors de l'attribution du contrat IAGC, le groupement IAGC n'aurait pu soumissionner, puisque les six firmes qui le composent avaient participé aux études de faisabilité. Par le fait même, il n'aurait pu obtenir le contrat. En outre, ce dernier comporte des lacunes puisque des éléments à l'égard des services professionnels à fournir à chaque étape du projet n'y sont pas suffisamment détaillés. De plus, les modalités contractuelles relatives au paiement des honoraires n'ont pas été suivies rigoureusement. En août 2003, un montant de 36,2 millions de dollars avait été versé par la direction de l'AMT, soit presque la totalité des sommes prévues au contrat, alors que, selon ces modalités, seulement 18,1 millions de dollars auraient dû l'être.

14. Pour ce qui est de la gestion de l'éthique, nous avons noté que les mécanismes mis en place par l'AMT pour assurer le respect de ses codes d'éthique par les employés, les fournisseurs de services professionnels et les membres du conseil d'administration n'ont pas toujours été adéquats. D'ailleurs, nos travaux ont révélé que la présidente-directrice générale en poste jusqu'à novembre 2003 aurait dû faire preuve de prudence à l'égard d'une situation de conflit d'intérêts potentiel.

15. En conclusion, le conseil d'administration a géré le projet à partir d'informations incomplètes qui ne lui donnaient pas une vision globale ; cette situation n'a guère contribué à ce qu'il exerce pleinement son rôle. Le conseil d'administration aurait pu faire preuve d'une vigilance accrue en exigeant, par exemple, d'obtenir tous les éléments importants inclus dans les rapports des études de faisabilité et d'avant-projet qu'il avait autorisées préalablement. Nous sommes d'avis que les risques intrinsèques à ce genre de projet, les montants en cause ainsi que le contexte médiatique exigeaient du conseil d'administration cette vigilance accrue pour assurer la protection des deniers publics. Compte tenu aussi de la structure organisationnelle du projet, le MTQ avait accès à plusieurs informations importantes, y compris les principales études et les coûts prévus du projet, dont disposait l'AMT. Ainsi, il aurait pu remettre en question le projet et exiger des études supplémentaires à plusieurs occasions. La continuation du projet aurait pu être réévaluée à chacune de ces occasions.

VUE D'ENSEMBLE

16. Le 7 octobre 1998, le gouvernement adoptait le décret 1299-98 autorisant l'AMT à réaliser, de concert avec la STM[1], le prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval ; il s'agissait du prolongement de la ligne 2 Est, pour un montant n'excédant pas 179 millions de dollars. Deux stations étaient prévues, une à la hauteur du boulevard Cartier et l'autre, terminale, située à proximité du cégep Montmorency et de la ligne de train de banlieue de Blainville.

17. L'AMT, entreprise du gouvernement créée en 1996, assume la mission suivante : soutenir, développer, coordonner et promouvoir le transport collectif, améliorer les services de trains de banlieue et en assurer le développement, favoriser l'intégration des services entre les différents modes de transport et augmenter l'efficacité des corridors routiers. La responsabilité complète de la réalisation des prolongements de métro a été attribuée à l'AMT lors d'une modification apportée à sa loi constitutive entrée en vigueur en janvier 2001. Auparavant, l'AMT planifiait tout projet de prolongement du réseau de métro et devait le réaliser avec la STM, puisque la construction du métro était alors dévolue à cette dernière.

1. Appelée à l'époque la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal.

18. Dès la fin de 1998, l'AMT amorce les études de faisabilité nécessaires à la réalisation du projet qui lui est confié. Plusieurs partenaires, à savoir la STM, la STL, la Ville de Laval, la Ville de Montréal, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM)[2] et le MTQ, l'assistent. En tant que responsable, l'AMT approuve les orientations et les objectifs du projet. Elle coordonne également les études et leur réalisation, attribue les contrats et assure le suivi du projet, de l'échéancier et du budget. En outre, elle transmet ses recommandations au MTQ.

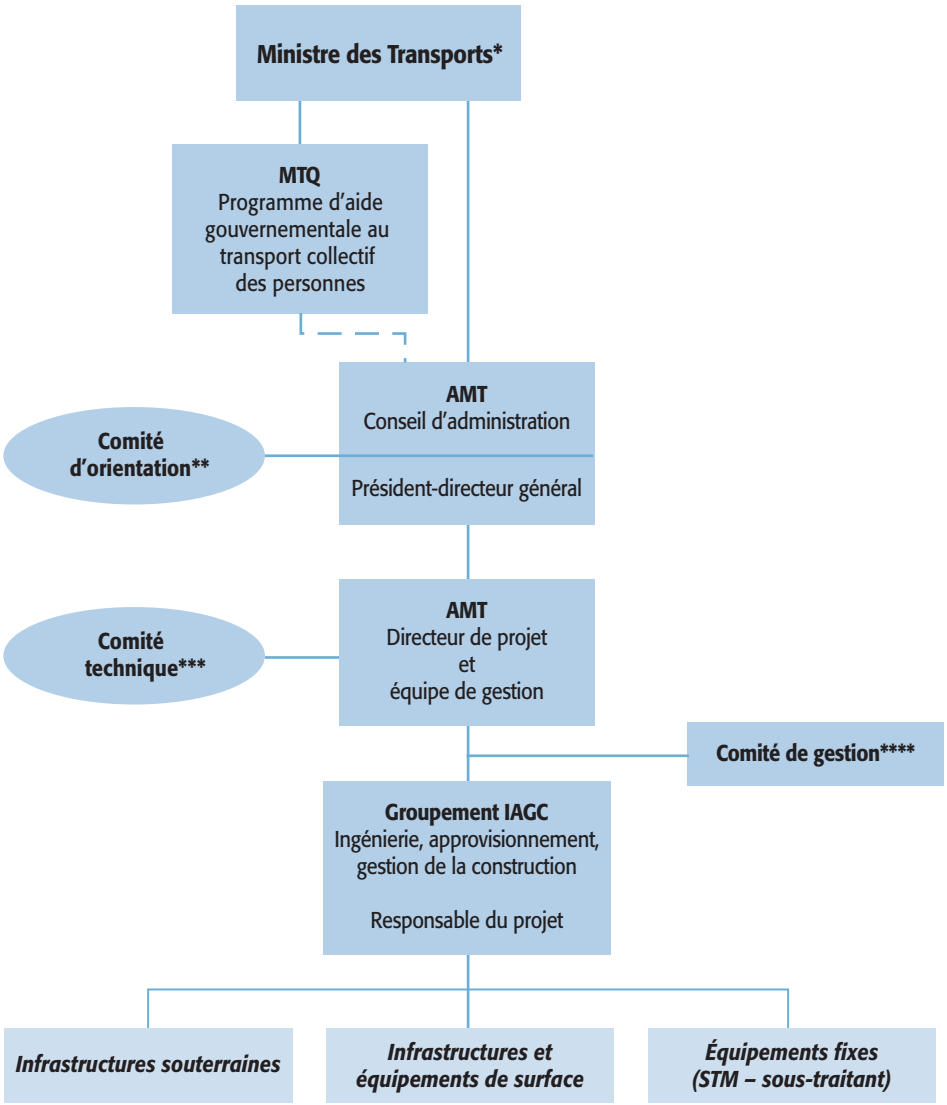
19. En avril 2000, les études de faisabilité effectuées montrent que le projet annoncé en 1998, incluant les coûts afférents, doit être révisé. Le 14 juin 2000, le gouvernement autorise par le décret 716-2000 le prolongement du métro vers Laval sur une longueur de 5,2 kilomètres ainsi que la réalisation d'études complémentaires pour évaluer certains choix technologiques et la préparation des plans et devis. Cela comprend la construction de trois stations (Cartier, Concorde et Montmorency) et le montant total ne doit pas excéder 378,8 millions de dollars, y compris les taxes. À ce moment, il est prévu que le nombre d'usagers du transport en commun augmente d'environ 5 000 avec l'arrivée du métro à Laval, que la fréquence du service en période de pointe soit de 2 min 35 s et que le nombre de véhicules empruntant les axes routiers le matin diminue de 3 000. Il est également prévu de construire environ 3 200 espaces de stationnement aux stations Montmorency et Cartier. La mise en service de ce nouveau tronçon est alors attendue pour janvier 2005. Le MTQ est donc autorisé à procéder, conjointement avec l'AMT et en collaboration avec la STM, la STL et la Ville de Laval, à la réalisation d'études complémentaires pour évaluer certains choix technologiques et à la préparation des plans et devis.

20. L'AMT précise les rôles et les responsabilités des participants et instaure une structure organisationnelle qui est reproduite à la figure 1. En septembre 2000, un directeur de projet est embauché sur une base contractuelle ; son rôle principal est de diriger les étapes du projet, d'élaborer un plan de réalisation, de préparer les appels d'offres, d'administrer les contrats et de contrôler les résultats ainsi que l'avancement du projet. En octobre 2000, une équipe de gestion est engagée pour soutenir ce dernier. Trois comités sont aussi mis sur pied pour conseiller l'AMT ou le directeur de projet : le comité d'orientation[3], le comité technique[4] et le comité de gestion[5]. Notons qu'en septembre 2001 un représentant du MTQ a été affecté à l'AMT pour le projet et qu'il y occupe un bureau. Parmi ses tâches, il participe au comité de gestion et, depuis mai 2002, il est délégué par le ministre pour approuver les plans et devis détaillés.

2. Aujourd'hui appelé le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL).
3. Le comité d'orientation donne des avis sur les orientations, sur les concepts finaux et sur les budgets.
4. Le comité technique est responsable des mesures d'urgence.
5. Le comité de gestion conseille le directeur de projet quant aux actions à prendre pour assurer le bon déroulement du projet, notamment sur les plans technique et financier.

FIGURE 1

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE



* De juin 1996 à octobre 1999, l'AMT relevait du ministre d'État à la Métropole et a relevé par la suite, jusqu'en décembre 2000, du ministre des Affaires municipales et de la Métropole.

** Les membres de ce comité sont des cadres ou dirigeants des entités suivantes : AMT, MTQ, STM, STL, Ville de Laval, MAMSL.

*** Les membres de ce comité technique sont des représentants des entités suivantes : AMT, MTQ, groupement IAGC, Ville de Laval, Ville de Montréal, Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal métropolitain et Commission de la santé et de la sécurité du travail.

**** Les membres de ce comité sont un consultant externe et des représentants des entités suivantes : AMT, MTQ, STM.

21. En octobre 2000, un plan directeur du projet est élaboré par l'AMT pour préciser l'envergure de ce projet, ses objectifs, son budget, son échéancier ainsi que ses différentes étapes d'exécution. En janvier 2001, le mode de réalisation retenu pour le projet est confirmé par le gouvernement dans le décret 60-2001. Il s'agit de confier à une entreprise ou à un groupement d'entreprises la responsabilité des aspects suivants : ingénierie, approvisionnement et gestion de la construction (IAGC), tout en conservant la maîtrise d'œuvre du projet. Le mode IAGC permet que les travaux soient partagés en plusieurs lots et que les activités se chevauchent, plutôt que d'attendre que tous les plans et devis détaillés soient achevés. Un groupement formé de plusieurs entreprises, que nous avons nommé groupement IAGC, est sélectionné en avril 2001, à la suite d'un processus d'appel d'offres, pour assumer cette responsabilité. De par cet appel d'offres, la STM est désignée comme sous-traitant de ce groupement pour l'acquisition et l'installation des équipements fixes.

22. Par la suite débutent la réalisation des études complémentaires et la préparation des plans et devis sommaires. Cette étape, terminée en janvier 2002 par le groupement IAGC, a permis de définir le projet de façon plus détaillée ainsi que ses coûts et son échéancier. Des modifications sont apportées au concept élaboré en avril 2000, par exemple sur le tracé, et la date cible de la mise en service est janvier 2006. Le groupement IAGC dépose un rapport d'avant-projet en janvier 2002 et, un mois plus tard, il transmet les coûts relatifs au concept proposé, qui sont évalués à 553,5 millions de dollars. Les travaux de construction commencent en mars 2002.

23. En juillet 2003, le décret 729-2003 fait passer le budget autorisé du projet de 378,8 millions de dollars à 547,7 millions de dollars. Les travaux progressent et 307 millions de dollars sont déjà engagés, soit près de 90 p. cent du budget autorisé en 2000, excluant les taxes. Plusieurs contrats doivent être attribués pour mener le projet à terme. En décembre 2003, la direction de l'AMT divulgue une nouvelle prévision de coût et estime à ce moment que l'ensemble des débours avoisinerait les 690 millions de dollars. En mars 2004, ce chiffre est révisé et est porté à 733 millions de dollars, auquel il faut ajouter 76 millions renvoyant à des demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC, pour un total de 809 millions de dollars ; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers.

24. Le projet de prolongement du métro vers Laval est le premier projet de construction d'un métro confié à l'AMT depuis sa création et le plus important des projets d'immobilisations présentement sous sa responsabilité. En vertu de sa loi constitutive, l'AMT devra céder à titre gratuit à la STM, à la fin des travaux ou à une date fixée par le gouvernement, tous les biens nécessaires au tunnel, aux voies, aux quais, aux garages des voitures de métro, aux ateliers et aux postes de ventilation. Ainsi, l'AMT ne conservera notamment que les stationnements et les terminus.

25. Enfin, signalons que la construction de tout prolongement du métro de même que les études qui s'y rapportent sont subventionnées par le MTQ en vertu du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes. Ce programme précise les dépenses admissibles au versement d'une subvention et les autorisations requises.

MANDAT, OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

26. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 1336-2003 de décembre 2003, nous avons procédé à une vérification particulière de la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval qui a été confiée à l'AMT.

27. Nous avons vérifié si l'AMT a géré le projet de prolongement du métro avec prudence et avec un souci d'économie et d'efficience. Nos travaux ont touché plusieurs volets : la planification du projet, la gestion des coûts et de l'échéancier, la gestion des risques, la gestion des contrats, l'éthique et la gouvernance du projet. Nos travaux ne visaient cependant pas à évaluer la qualité des travaux de construction, ni la productivité de la main-d'œuvre, ni à commenter l'état du marché de la construction, notamment la disponibilité des ressources humaines et matérielles. Le lecteur trouvera l'objectif de vérification et les critères d'évaluation à l'annexe 1 du présent rapport.

28. Pour mener à bien nos travaux, nous avons rencontré des gestionnaires et des membres du conseil d'administration de l'AMT, des gestionnaires du MTQ, des gestionnaires du groupement IAGC ainsi que divers acteurs externes engagés dans le prolongement du métro. Notre vérification a duré un peu plus de cinq mois, soit de décembre 2003 à mai 2004. Enfin, mentionnons que, pour bien comprendre et interpréter les particularités inhérentes à ce secteur d'activité, des spécialistes de la gestion de projet de construction d'envergure nous ont accompagnés à titre de consultants.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

29. Notre vérification a révélé des failles majeures dans le processus de planification du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval, et ce, tant lors de sa détermination que pendant les études de faisabilité et d'avant-projet qui ont précédé sa réalisation. Nous avons aussi constaté des manquements dans la gestion des coûts, de l'échéancier, des risques et des contrats qui n'ont pas facilité le déroulement du projet. Ils ont également eu des effets sur la prise de décision, puisqu'elle ne s'est pas faite de façon éclairée et en temps opportun. La gestion de l'éthique et la gouvernance du projet comportent aussi des déficiences, car les mécanismes en place pour assurer le respect des

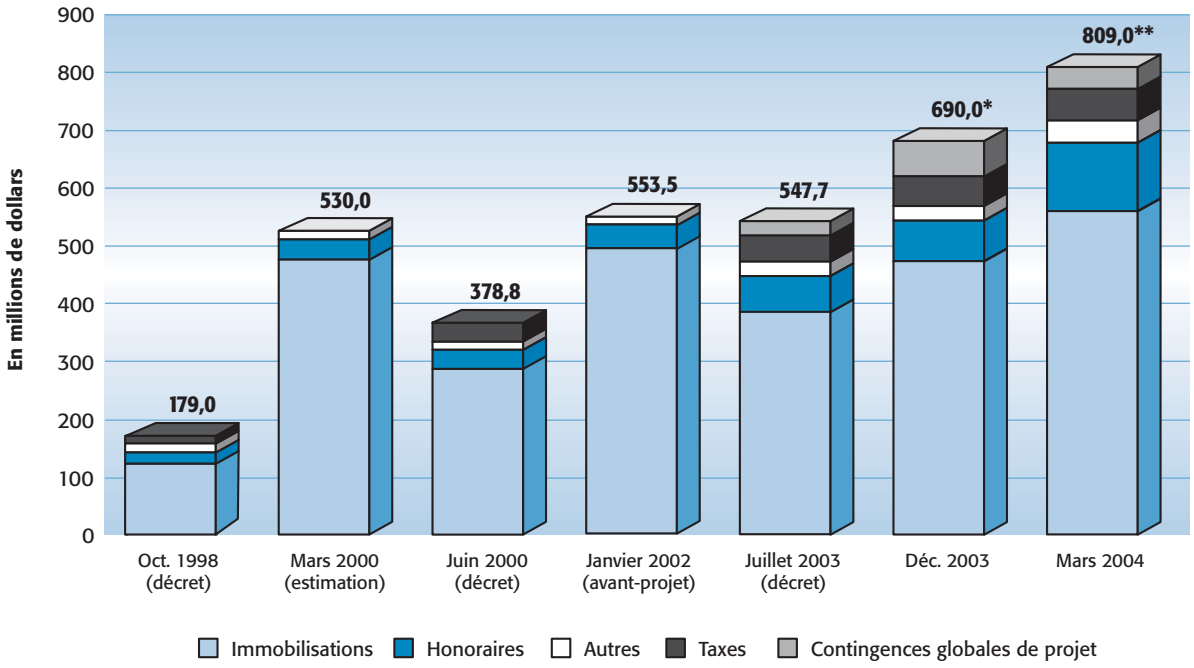
exigences sont insuffisants. En outre, le suivi d'ensemble n'a pas été fait avec toute la vigilance requise pour un projet public d'une telle envergure.

30. Compte tenu de l'importance de ces lacunes, nous sommes d'avis que ce projet n'a pas été géré avec prudence et avec un souci d'économie et d'efficience.

31. Afin de guider le lecteur dans les prochaines sections, nous jugeons utile de présenter dans le graphique 1 les coûts prévus à certaines étapes importantes du projet.

GRAPHIQUE 1

COÛTS PRÉVUS À CERTAINES ÉTAPES IMPORTANTES DU PROJET



* En décembre 2003, le coût du projet est estimé à 658 millions de dollars, auquel il faut ajouter 32 millions renvoyant à des honoraires additionnels du groupement IAGC, pour un total de 690 millions de dollars ; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers. De plus, ce coût inclut une somme de 27,3 millions de dollars qui sera autofinancée par l'AMT notamment par des revenus perçus pour la location d'espaces de stationnement.

** En mars 2004, le coût du projet est estimé à 733 millions de dollars, auquel il faut ajouter 76 millions renvoyant à des demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC, pour un total de 809 millions de dollars ; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers. De plus, ce coût inclut une somme de 27,3 millions de dollars qui sera autofinancée par l'AMT notamment par des revenus perçus pour la location d'espaces de stationnement.

Planification du projet

32. Les étapes qui précèdent la réalisation d'un projet comportent plusieurs phases critiques. À ce stade se prennent des décisions cruciales quant au contenu, aux coûts et à l'échéancier. Le respect d'un processus rigoureux de planification et de prise de décisions est essentiel pour assurer l'efficacité du projet et éviter les remises en question coûteuses. Ces phases comprennent la détermination du projet, les études de faisabilité ainsi que l'avant-projet constitué des études complémentaires et des plans et devis sommaires.

Détermination du projet

33. Le prolongement du métro vers Laval a fait l'objet de nombreuses discussions depuis la fin des années 80 : plusieurs scénarios ont été évalués, de nombreux acteurs y ont participé de même que plusieurs firmes d'experts. Le 7 octobre 1998, le gouvernement prend la décision d'entreprendre le prolongement de la ligne 2 Est du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval jusqu'au secteur du cégep Montmorency et de la ligne de train de banlieue de Blainville, à un coût de 179 millions de dollars. Pourtant, cette décision ne s'appuie sur aucun document faisant ressortir la justification du projet et de ses coûts, de la localisation des deux stations prévues ainsi que du choix préliminaire du tracé.

34. Nous avons bien obtenu un document de travail daté d'octobre 1998 et préparé à la STM, mais il n'a jamais été validé ni contre-vérifié par les autorités de cette dernière. Ce document présentait de grandes similitudes avec le projet annoncé, entre autres le coût de 179 millions de dollars de même que des mises en garde relatives à ce coût. Parmi les autres similitudes, on trouve deux stations : la station Cartier et une autre station dont la localisation exacte devait être précisée, ainsi qu'une arrière-gare située à la station terminale et un garage souterrain. Toutefois, le nombre de kilomètres qui y apparaît, soit 3,8, est nettement en deçà du nombre requis pour se rendre jusqu'au secteur du cégep Montmorency, soit près de 5,2 kilomètres. L'écart de 1,4 kilomètre vient du fait que la station terminale, selon le document de travail, n'était pas située près du cégep Montmorency (0,5 kilomètre) et que la carte utilisée pour déterminer la longueur du tracé comportait une échelle erronée (0,9 kilomètre). Enfin, il est également mentionné dans ce document que la précision de l'évaluation est de plus ou moins 25 p. cent et que les coûts n'ont pas été actualisés depuis 1995.

35. Dans ce contexte, nous avons consulté d'autres études réalisées avant l'autorisation gouvernementale pour vérifier si le coût de 179 millions de dollars était justifié et réaliste. Ces études nous ont plutôt démontré que ce n'était pas le cas. Ainsi, l'une d'elles[6], effectuée en 1995 et financée par le MTQ, portait sur

6. Ces études découlent d'un protocole d'entente signé le 21 septembre 1989 entre le gouvernement du Québec, la Ville de Laval, la STL, la Communauté urbaine de Montréal (aujourd'hui appelée la Communauté métropolitaine de Montréal) et la STM.

un prolongement jusqu'à la hauteur du boulevard Cartier, qui comportait une seule station plutôt que deux. Le coût prévu s'élevait à 121,5 millions de dollars pour un tracé de seulement 2 kilomètres, soit approximativement 40 p. cent du nombre de kilomètres requis, à savoir 5,2 kilomètres.

36. Une autre étude[6], menée en 1991, concernait un prolongement de 4,3 kilomètres jusqu'au centre-ville de Laval et présentait un coût de près de 250 millions de dollars, soit 71 millions de dollars de plus que le montant prévu au décret de 1998, sans tenir compte de l'inflation.

37. Par ailleurs, nous avons constaté que ni le MTQ ni l'AMT n'avaient prévu ce projet dans leurs différentes stratégies de planification. Un mémoire pour un nouveau plan du MTQ, le Plan de gestion des déplacements pour la région métropolitaine de Montréal, a été déposé au Conseil des ministres le 8 mai 1998 et proposait le prolongement jusqu'à la station Cartier; il était basé sur l'étude de 1995 qui évaluait le coût à 121,5 millions de dollars. Cette somme se retrouvait d'ailleurs au plan triennal d'immobilisations du MTQ lors de l'approbation du décret. Le mémoire mentionnait aussi que, pour se rendre jusqu'au centre-ville de Laval, des scénarios devaient être étudiés, ce qui n'a pas été le cas. Le prolongement de la ligne 2 Est du métro n'est pas non plus prévu dans le plan d'action 1988-1998 du MTQ pour le transport dans la région de Montréal.

38. Nous avons également constaté que l'AMT n'a pas été invitée à participer à l'élaboration du projet annoncé en 1998, bien que sa loi constitutive prévoie qu'elle planifie tout projet de prolongement du métro. Ce projet ne figure d'ailleurs pas dans son plan stratégique de développement du transport en commun pour la période 1997-2007, qui a été approuvé par le ministre d'État à la Métropole.

39. En conclusion, la justification du projet, y compris ses coûts et son contenu, n'était pas suffisamment documentée lors de son approbation par le gouvernement en 1998. D'autres études disponibles à ce moment démontraient que le coût présenté n'était pas réaliste. De plus, ce projet ne faisait pas partie des stratégies de planification du MTQ et de l'AMT.

Études de faisabilité

40. L'AMT amorce les études de faisabilité en 1998. Ces études visent à définir le projet pour en évaluer les coûts et permettre une prise de décision éclairée, avant d'engager des dépenses trop élevées. Elles portent sur la clarification des besoins, l'évaluation des contraintes à respecter, les objectifs à atteindre ainsi que le choix des procédés et comportent une analyse technique et économique.

41. Puisque peu d'informations accompagnent le décret, l'AMT doit élaborer un scénario de référence pour guider la conduite des études de faisabilité. Ce scénario comporte deux stations: la station Cartier et une station située près du

cégep Montmorency, selon la localisation déterminée par la Ville de Laval. Il comprend aussi quatre structures auxiliaires[7], un garage souterrain, un accès au garage Saint-Charles qui se trouve près de la station Henri-Bourassa et un tracé de 4,3 kilomètres.

42. Les parties prenantes au projet (STM, STL, Ville de Laval, Ville de Montréal, MAMM, MTQ) participent aux études de faisabilité et à différents mandats qui leur sont confiés par l'AMT, selon leurs champs de compétence respectifs. À cette fin, cette dernière a reçu du MTQ 3,4 millions de dollars provenant du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes.

43. Les études de faisabilité, achevées en avril 2000, ont révélé que le coût de 179 millions de dollars présenté en 1998 serait largement dépassé : le nombre de kilomètres est plus élevé que celui prévu dans le scénario de référence, soit 5,2 kilomètres au lieu de 4,3. Cet écart est dû au fait que la carte utilisée, la même qui a été mentionnée précédemment, comportait une échelle erronée. Par ailleurs, quatre structures auxiliaires doivent être ajoutées pour répondre aux normes de sécurité, et le nombre de voies doit être augmenté pour permettre l'accès des trains au garage. Un rapport découlant de ces études évalue le coût à 530 millions de dollars, excluant les taxes, montant qu'une firme d'experts a validé et jugé raisonnable, avec un degré de précision de plus ou moins 20 p. cent. Ce rapport a été transmis au MTQ par la direction de l'AMT en avril 2000. Cette dernière n'a pu nous démontrer qu'il a été remis à son conseil d'administration.

44. Toutefois, cette estimation n'a pas été retenue. Avec le comité d'orientation créé par l'AMT, auquel participe un représentant du MTQ et des principaux partenaires, la direction de l'AMT se livre à un exercice pour réduire ce coût à 438 millions de dollars : les contingences[8] liées à la construction et les frais indirects sont diminués de façon draconienne sans justification et les contingences ayant trait à la conception sont éliminées sans raison valable. De plus, 10 millions de dollars ont été retranchés au chapitre des équipements fixes, également sans justification. Il est pourtant d'usage, lorsqu'on dirige un grand projet, de prévoir des sommes pour tenir compte des imprévus qui risquent de survenir et d'inclure dans les estimations des coûts indirects suffisants pour couvrir, notamment, les frais généraux, dont les avantages sociaux et les assurances. Nous sommes d'avis que cette réduction de 92 millions de dollars n'est pas réaliste, puisqu'elle signifie que le projet ne doit comporter aucun risque, ce qui n'est pas indiqué dans un projet d'une telle envergure.

45. En parallèle, un exercice d'optimisation conduit par une firme spécialisée, à la demande de l'AMT, et réunissant plusieurs experts a pour objectif de déterminer des éléments du projet qui peuvent être modifiés afin de réduire les coûts tout

7. Une structure auxiliaire est, par exemple, un poste de ventilation, une sortie d'urgence ou tout autre bâtiment ou équipement nécessaire au fonctionnement du métro.

8. Montant estimé pour tenir compte des imprévus possibles liés aux hypothèses de travail.

en respectant les besoins et la faisabilité du projet. Pratique courante dans le domaine des grands projets, cette démarche, communément appelée analyse de la valeur, doit être complétée par une évaluation technique qui valide les possibilités considérées.

46. Plusieurs de ces possibilités, évaluées à environ 35 millions de dollars, ont ainsi été prises en considération pour réduire les coûts du projet. Toutefois, certains aspects n'avaient pas encore fait l'objet des évaluations techniques requises. D'autres réductions de coûts de 58 millions de dollars ont aussi été effectuées. Conséquemment, des économies ne reposant sur aucune validation technique préalable ont été appliquées à la diminution de la largeur et de la profondeur des stations, à la dimension des terminus et des stationnements et à la révision de l'accès au garage. D'autres réductions non réalistes ont également été effectuées, par exemple dans les coûts de démolition et de reconstruction du Centre de formation souterrain de prévention des incendies situé sur le tracé prévu. De plus, mentionnons qu'une troisième station a été ajoutée à la jonction du train de banlieue de Blainville sans qu'on prenne le temps d'en étudier en détail l'incidence sur les coûts. Ainsi, le conseil d'administration reçoit en avril 2000 un rapport présentant les résultats de cet exercice : le coût du projet est alors établi à 345,3 millions de dollars pour un tracé de 5,2 kilomètres, incluant trois stations. Ce document est transmis au ministre des Transports et mentionne notamment qu'il faut valider les résultats de l'analyse de la valeur et les pistes d'économie retenues avant de préparer les plans et devis.

47. C'est sur cette base que, le 14 juin 2000, le gouvernement approuve les modifications apportées au projet, par le décret 716-2000, et révise le budget en le portant à 378,8 millions de dollars, y compris les taxes de 33,5 millions de dollars, et ce, avant d'avoir obtenu les résultats des études complémentaires qu'il demande dans ce même décret. Nous sommes d'avis qu'il ne disposait pas, à ce moment, de toute l'information pertinente nécessaire à la prise de décision. À ce moment, les coûts sont sous-évalués et irréalistes puisqu'ils n'incluent pas, entre autres, les contingences et les frais indirects normalement assignés à de tels projets. Ils sont en outre établis sans que les résultats des études de validation technique nécessaires pour corroborer les économies anticipées soient connus. Les coûts ne comprennent pas non plus les frais de financement jusqu'à la fin du projet et l'inflation n'a pas été considérée ; ce sont pourtant des éléments dont on tient compte dans le domaine pour un projet s'échelonnant sur plusieurs années.

48. Une simple comparaison avec d'autres projets de construction de métro, comme celui du métro de Toronto, aurait toutefois suffi pour démontrer cette sous-évaluation. Ainsi, les coûts prévus pour ce projet, disponibles dès 1998, étaient d'environ 145 millions de dollars du kilomètre, alors que le budget adopté pour le prolongement du métro vers Laval était deux fois moins élevé, soit seulement 73 millions du kilomètre.

49. La décision de poursuivre le projet s'appuie également sur une analyse avantages-coûts terminée en juin 2000. Cette analyse visait à déterminer s'il est économiquement et financièrement rentable d'entreprendre ce prolongement. On y mentionne des avantages de 245 millions de dollars, notamment des gains de temps pour les usagers et la réduction des coûts de déplacement en automobile, comparativement à des coûts actualisés basés sur le coût du projet évalué à 345,3 millions de dollars (excluant les taxes) et les frais d'exploitation afférents à ce prolongement. Le ratio de 0,71 que cela représente a été jugé acceptable, bien que le *Guide pour les analyses avantages-coûts à l'intention des organismes publics de transport* préparé par le MTQ en décembre 1995 mentionne que le ratio visé est de 1. De plus, cette analyse, qui a tenu compte du coût du projet de 345,3 millions de dollars, sous-évalué, n'a donc pas permis au gouvernement de faire une juste évaluation de la situation. En effet, si le coût de 530 millions de dollars, lui-même sous-évalué et qui était connu à l'époque, avait été utilisé pour établir le ratio, le résultat obtenu aurait été encore plus éloigné de la cible visée.

50. Par ailleurs, devant l'augmentation des coûts par rapport au budget de 179 millions de dollars autorisé en 1998, d'autres modes de transport ont été envisagés pour desservir le centre-ville de Laval, tels un train léger et l'électrification d'une ligne de train, et ce, à la demande du ministre en mars 2000. Les analyses qui visaient l'évaluation de ces solutions de rechange n'ont pas été retenues. Nous avons constaté que ces analyses ont été effectuées sans qu'il y ait eu d'études techniques détaillées ni d'analyses avantages-coûts.

51. La phase des études de faisabilité, point tournant du projet, n'a pas été faite avec toute la rigueur requise et la décision du gouvernement d'engager des fonds additionnels pour poursuivre le projet a été prématurée : 3,4 millions de dollars ont été investis dans des études dont on réfute plusieurs aspects et des réductions de coûts non justifiées sont appliquées, et ce, en quelques semaines.

Avant-projet

52. À la suite du décret de juin 2000, l'AMT embauche, à l'automne 2000, un directeur de projet, constitue une équipe de gestion de projet et élabore un plan directeur. En avril 2001, elle sélectionne le groupement IAGC. Ce dernier entreprend son mandat en effectuant des études complémentaires qui visent à définir de façon plus détaillée l'ensemble du projet. Par la suite, l'AMT prépare des plans et devis sommaires et dépose un rapport d'avant-projet en janvier 2002.

53. Cette phase d'avant-projet était cruciale pour l'AMT, puisqu'elle permettait de confirmer le concept final du projet, son coût total et son échéancier détaillé avant d'entreprendre sa réalisation. Force est de constater que plusieurs éléments cruciaux ont été escamotés au cours de cette période charnière.

54. Le plan directeur, achevé en octobre 2000, présente les objectifs suivants :

- Amélioration de la fluidité et de la sécurité des déplacements vers l'île de Montréal ;
- Développement harmonieux de la Ville de Laval et consolidation de son centre-ville ;
- Optimisation des coûts d'exploitation de la desserte du territoire lavallois ;
- Minimisation des impacts négatifs associés à la présence des nouvelles infrastructures en milieu urbain ;
- Amélioration de la qualité de vie des citoyens.

55. En l'absence d'indicateurs ou de cibles précises pour mesurer l'atteinte de ces objectifs, il sera donc difficile de rendre des comptes et de démontrer que le projet répond aux besoins définis. Par exemple, l'objectif d'optimiser les coûts d'exploitation de la desserte du territoire lavallois aurait nécessité que l'on établisse ces coûts avant la réalisation du projet pour être en mesure d'en évaluer l'ampleur après son achèvement.

56. Lors de nos travaux, nous avons relevé des déficiences liées au processus menant au choix de la méthode IAGC et à son application. Cette méthode, confirmée par décret en janvier 2001, consiste à recruter une firme et permet de lancer des appels d'offres au fur et à mesure que les plans et devis détaillés d'un lot sont terminés. Elle permet aussi de choisir un seul mandataire responsable des résultats. Il importe de noter que cette méthode reconnue était utilisée pour la première fois au Québec dans un projet de construction du secteur des transports.

57. Le mémoire du décret présentait les principaux avantages recherchés par ce choix, soit une réalisation accélérée du projet, un meilleur contrôle des coûts pour le propriétaire et une plus grande flexibilité dans les correctifs à apporter grâce à une procédure d'approvisionnement étalée. Ce mémoire ne précise cependant pas les conditions d'application à établir pour assurer son succès. Il ne fait pas non plus état des inconvénients, par exemple les dépassements de coûts qui peuvent être assumés par le propriétaire.

58. Un exemple de condition d'application est que le contenu du projet doit être suffisamment détaillé, au moment de l'attribution du contrat, pour permettre de préciser les responsabilités de la firme mandataire, les coûts de construction et les honoraires professionnels afférents. Nos travaux révèlent cependant que, lors de l'appel d'offres, cette condition n'était pas respectée, puisque le concept du projet élaboré en 2000 n'avait pas encore été analysé en détail. En lançant un appel d'offres, dans lequel étaient indiqués des honoraires fixes basés sur un coût de projet sous-évalué et irréaliste (345,3 millions de dollars, excluant les taxes), l'AMT a agi trop tôt. Si elle voulait aller de l'avant à ce moment, malgré le fait que les plans et devis sommaires n'étaient pas terminés, elle aurait dû adapter le contenu de l'appel d'offres au degré d'avancement du projet tout en prévoyant

le niveau d'honoraires du groupement IAGC et attendre au terme des études d'avant-projet qui déterminaient le coût et l'échéancier validés par toutes les parties pour fixer ces honoraires. Ne l'ayant pas fait, elle s'est exposée à certaines conséquences négatives, dont nous traiterons à la section sur les modalités prévues au contrat.

59. Les travaux relatifs à la préparation des plans et devis sommaires terminés en janvier 2002 ont démontré d'ailleurs que le concept du projet présenté lors de l'adoption du décret fixant le coût à 378,8 millions de dollars, y compris les taxes, n'était pas exploitable. En effet, des simulations effectuées avec l'aide d'une firme d'experts révèlent un engorgement prévisible à la station Montmorency, des arrêts prolongés à la station Concorde et un goulot d'étranglement à la station Henri-Bourassa lors de l'accès des trains au garage. Des mesures transitoires doivent aussi être prévues pour l'exécution des travaux près de la station Henri-Bourassa.

60. Des modifications ont donc dû être apportées au projet afin de le rendre réalisable : révision des accès aux garages, de l'emplacement du garage Montmorency et de la profondeur des structures ainsi que de l'offre de services en période de pointe, à 4 min 40 s plutôt que 2 min 35 s. Cette révision de l'offre de services n'a pas fait l'objet d'une analyse pour en connaître l'impact, entre autres quant au nombre de nouveaux usagers prévu. D'autres changements ont aussi été apportés, soit la révision du concept de ventilation, l'ajout du Centre de formation souterrain de prévention des incendies, dont les coûts ont été exclus du projet lors des études de faisabilité, et la réduction de la taille et du nombre d'escaliers mécaniques. L'annexe 3 reproduit le nouveau tracé du projet [comme suit : ▬], celui élaboré lors des études de faisabilité [comme suit : ● ● ●] et enfin celui du scénario approuvé lors du décret de juin 2000 [comme suit : ·····].

61. L'état d'avancement des travaux est présenté au comité d'orientation le 25 janvier 2002. Les plans et devis sommaires sont terminés, l'expropriation des terrains requis pour réaliser la construction est achevée à 60 p. cent et l'ingénierie détaillée a débuté pour quelques lots. L'évaluation des coûts n'est pas encore complétée, mais des indices montrent qu'ils seront supérieurs à ceux du budget autorisé, qui sont de 378,8 millions de dollars.

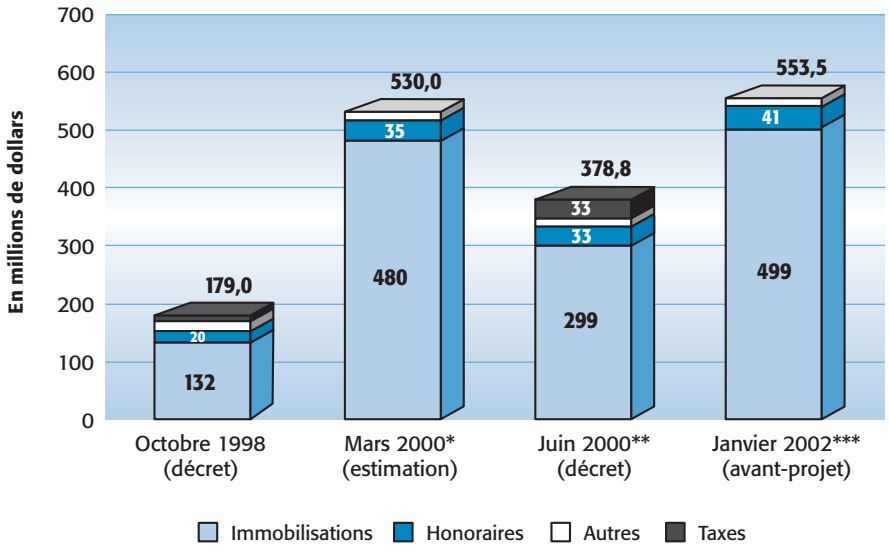
62. Le 31 janvier 2002, le conseil d'administration de l'AMT approuve les plans et devis sommaires préparés par le groupement IAGC. Cependant, il confirme dans une résolution que ce concept révisé est réalisable à l'intérieur du budget établi de 378,8 millions de dollars. Or, cette décision est prise sans avoir préalablement exigé du groupement IAGC l'estimation du coût ; cette dernière sera remise à la direction de l'AMT un mois plus tard. Dans les faits, ce coût révisé par le groupement IAGC s'élève à 553,5 millions de dollars, excluant les taxes, mais la direction de l'AMT rejette cette estimation. Celle-ci n'a pu nous démontrer que le rapport contenant ces coûts a été transmis au conseil d'administration.

Au même moment qu'il confirme le budget de 378,8 millions de dollars, le conseil d'administration autorise des montants additionnels de 72 millions de dollars, dont 34 millions (en dollars de 2001) relativement à une réserve pour inflation et frais financiers et 30,2 millions pour des éléments autofinancés. Le 31 janvier 2002, la présidente-directrice générale de l'AMT mentionne au ministre qu'il est possible de respecter le budget de 378,8 millions de dollars, sans inclure l'inflation et les frais de financement, et ce, malgré les modifications apportées au concept et des indices de la hausse des coûts. Qui plus est, le rapport d'avant-projet présentait comme date de fin du projet le 15 août 2006, mais la direction a quand même maintenu l'échéance de janvier 2006 déterminée au départ, sans en informer le conseil ni le ministre.

63. Ainsi, l'AMT n'a pas tenu compte des préceptes essentiels avant d'entreprendre la réalisation de ce projet : l'analyse avantages-coûts de juin 2000 n'est pas mise à jour à la lumière des nouvelles données disponibles ni l'évaluation des autres solutions de rechange de transport envisagées cette année-là. Elle n'a donc pas réévalué le projet dans son ensemble à ce moment. Le graphique 2 présente l'évolution des coûts estimés aux différentes étapes de la planification.

GRAPHIQUE 2

COÛTS PRÉVUS À CERTAINES ÉTAPES DE LA PLANIFICATION DU PROJET



* Le tracé qui correspond à cette estimation est présenté à l'annexe 3 [tracé : ● ● ●].

** Le tracé qui correspond à ce décret est présenté à l'annexe 3 [tracé : .....].

*** Le tracé qui correspond à cet avant-projet est présenté à l'annexe 3 [tracé : ——].

64. L'écart important entre les estimations des études et les coûts autorisés par le gouvernement montre le manque de transparence de la direction de l'AMT. Il montre également qu'il y a eu un manque de rigueur au cours du processus de planification. Pendant cette phase du projet, un décret en fixe le coût à 378,8 millions de dollars, y compris les taxes, alors que, quelques mois auparavant, il était estimé à 530 millions de dollars, sans les taxes. Subséquemment, l'étude d'avant-projet vient confirmer l'ampleur des coûts présentés en mars 2000. Des efforts considérables ont été déployés pendant plus de trois ans, et près de 10 millions de dollars ont été dépensés, sans toutefois garantir le démarrage du projet sur des bases solides.

65. Les nombreuses failles constatées pendant cette période cruciale ne favorisent pas la saine gestion du projet. Comme nous le verrons plus loin, elles ne permettent pas non plus aux acteurs clés d'assumer entièrement leurs responsabilités ; elles ont même pour effet de déresponsabiliser l'ensemble des parties prenantes. Enfin, ces lacunes auront malheureusement des conséquences néfastes tout au long du déroulement du projet.

Réalisation des travaux

Début des travaux

66. Les travaux commencent en mars 2002. Le premier contrat est attribué par le conseil d'administration de l'AMT le 1er mars. Notre vérification révèle toutefois que le projet a débuté avant l'analyse approfondie des résultats des études d'avant-projet et l'obtention des autorisations requises. Pourtant, il était encore temps, avant de commencer les travaux, de revoir en profondeur le projet pour s'assurer du respect du budget, par exemple en réduisant le nombre de stations et la longueur du tracé, en abandonnant le projet ou en examinant d'autres solutions de rechange avant d'engager des fonds publics considérables.

67. Il est prévu dans le contrat conclu avec le groupement IAGC que le contenu des plans et devis sommaires du projet sera approuvé par l'AMT et le MTQ avant d'entreprendre les autres étapes du projet. Le Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes prévoit également l'obtention d'une autorisation de principe de la part du ministre afin d'approuver le concept du projet ou de l'avant-projet ainsi que d'une autorisation finale pour assurer la conformité des travaux aux plans.

68. Nous avons constaté que la réalisation du projet a été amorcée avant que le MTQ ait approuvé les plans et devis sommaires et que le ministre en ait donné l'autorisation de principe. Nous sommes d'avis qu'il était périlleux d'agir ainsi, puisque cette étape charnière autorisait le groupement IAGC à entreprendre les plans et devis détaillés pour tous les lots de construction et d'approvisionnement.

69. L'autorisation de principe du ministre est accordée le 23 mai 2002 seulement alors que l'on a déjà attribué deux contrats d'une somme totale de 1,1 million de dollars, lancé un appel d'offres pour un lot de construction d'une valeur de 35 millions de dollars et versé 2,1 millions de dollars en honoraires professionnels au groupement IAGC pour la phase de réalisation du projet.

70. Dans la lettre qu'il a envoyée à la présidente-directrice générale de l'AMT, le ministre mentionne qu'il autorise la réalisation du projet, dans la limite du budget déjà autorisé de 378,8 millions de dollars, mais qu'il s'inquiète de l'augmentation substantielle des coûts indiquée dans l'estimation du groupement IAGC qui a été transmise au représentant du MTQ en février 2002. Il exige par ailleurs que la présidente-directrice générale de l'AMT lui fasse part, sur une base régulière, de l'évolution des dépenses et des prévisions révisées du coût final. Il ajoute de plus que le représentant du MTQ auprès de l'équipe de gestion de projet aura la responsabilité d'approuver les plans et devis détaillés, dans la mesure où le budget sera aussi respecté. Selon le MTQ, la responsabilité de son représentant consiste à s'assurer que les plans et devis détaillés sont conformes au concept. Or, notre vérification fait ressortir qu'aucun des plans et devis détaillés terminés jusqu'à maintenant n'a été approuvé formellement par ce représentant.

71. D'autre part, l'entente liant le groupement IAGC à l'AMT fait état d'une autre étape à suivre, qui a elle aussi été négligée, avant d'entreprendre la réalisation des travaux. Il s'agit d'une analyse de la valeur ayant notamment pour but de valider le ratio avantages-coûts et de confirmer le concept final du projet. Les recommandations contenues dans le rapport résultant de cette analyse devaient être approuvées par l'AMT et le MTQ.

72. Nos travaux ont révélé que cette approbation n'a jamais été donnée et, pire encore, que l'analyse de la valeur prévue n'a jamais été effectuée. Pourtant, la direction de l'AMT a demandé au groupement IAGC de procéder à la révision du projet à l'aide d'une telle analyse, compte tenu du fait que la prévision de coûts, qui s'élevait à 553,5 millions de dollars, excluant les taxes, s'écartait largement du budget autorisé de 378,8 millions de dollars. Cette demande n'a pas fait l'objet d'un suivi de la part de la direction de l'AMT. Celle-ci a accepté, plutôt que de réviser le projet en profondeur, des ateliers de révision, lot par lot, sans vue d'ensemble, qui n'ont pas permis d'abaisser le coût de construction pour se conformer au budget autorisé.

73. Cet empressement à amorcer les travaux sans respecter toutes les étapes prévues, dont l'obtention des autorisations requises, et sans arriver à un consensus sur les coûts prévisibles aura des conséquences néfastes à plusieurs égards, notamment sur la gestion des coûts, de l'échéancier, des risques et des contrats.

Gestion des coûts et de l'échéancier

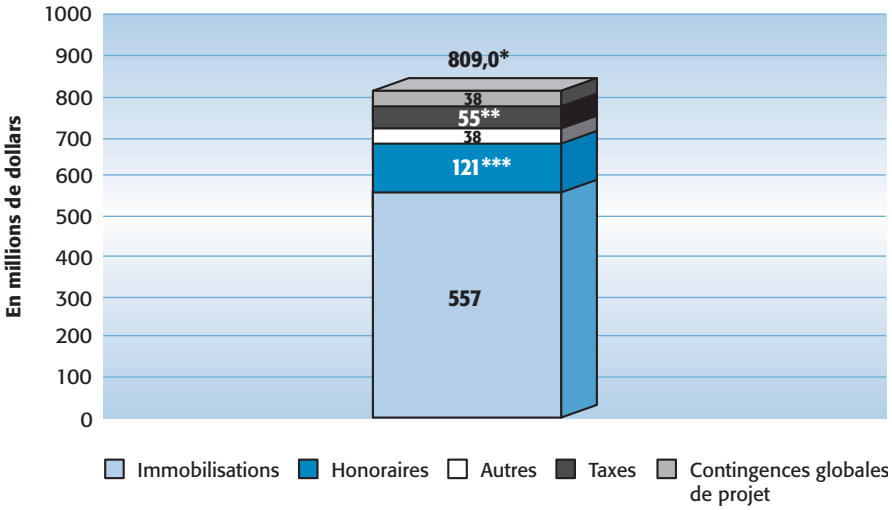
74. En se voyant confier la réalisation de la construction du prolongement de la ligne 2 Est du métro vers Laval, l'AMT avait la responsabilité d'exercer une gestion adéquate des coûts et de l'échéancier. Il importe pour les instances décisionnelles, en l'occurrence le conseil d'administration de l'AMT et le MTQ, d'avoir régulièrement un portrait fidèle de la situation à l'égard des engagements, des prévisions de coûts et d'échéancier du projet, du degré d'avancement et des explications des écarts par rapport aux prévisions. Un tel projet exige qu'une attention toute particulière soit accordée aux coûts prévus pour achever le projet. Les prévisions doivent alors être mises à jour régulièrement afin de tenir compte de l'expérience acquise, des faits nouveaux ainsi que de l'évolution des risques.

Portrait de la situation

75. Force est de constater que les mécanismes en place à l'AMT ne permettent pas de disposer régulièrement d'un portrait fidèle de la situation à l'égard des prévisions de coûts et d'échéancier du projet, du degré d'avancement et des explications des écarts par rapport aux prévisions. Ce n'est qu'à la fin de mars 2004, soit trois mois après le début de nos travaux, que la direction de l'AMT a été en mesure de nous remettre un tel portrait. À cette date, elle estime que le projet se terminera en juillet 2007 plutôt qu'en janvier 2006. En ce qui concerne le coût (graphique 3), l'AMT l'estime à 733 millions de dollars, auquel il faut ajouter 76 millions renvoyant à des demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC, pour un total de 809 millions de dollars; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers. De ce montant, 384,6 millions de dollars sont engagés. Pour ce qui est du degré d'avancement global du projet, l'AMT l'évalue à 28 p. cent, en considérant la somme de 190 millions de dollars déboursée au 31 mars 2004 sur le coût final prévu du projet, excluant les taxes, les contingences globales et une partie des demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC. Ce mode de calcul ne correspond toutefois pas au degré réel d'avancement des travaux établi selon des méthodes reconnues dans le domaine de la gestion de projet.

GRAPHIQUE 3

PRÉVISION DE COÛTS EN MARS 2004



* Le coût du projet inclut une somme de 27,3 millions de dollars qui sera autofinancée par l'AMT notamment par des revenus perçus pour la location d'espaces de stationnement.

** Le montant des taxes est appelé à varier selon les lois fiscales en vigueur au moment du transfert de propriété à la STM.

*** Le montant des honoraires inclut les demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC, qui s'élèvent à 76 millions de dollars ; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers.

Coûts et échéancier

76. La gestion des coûts et de l'échéancier a aussi présenté des lacunes importantes dès le début des travaux. D'ailleurs, les majorations des prévisions de coûts, toujours considérables d'une fois à l'autre, et les trois reports de la date de fin des travaux (août 2006, octobre 2006 et juillet 2007) en témoignent bien.

77. L'AMT a géré des budgets qui ne tenaient pas compte de l'ensemble des coûts du projet. Dans les faits, elle n'a jamais utilisé un budget de référence réaliste afin d'effectuer un contrôle adéquat et une bonne reddition de comptes. Comme il a déjà été mentionné, dès mars 2002, l'AMT a administré le projet avec un budget autorisé de 378,8 millions de dollars, alors que, selon l'information qu'elle détenait à ce moment, la prévision du coût du projet était beaucoup plus élevée. En effet, à cette date, l'étude d'avant-projet menée par le groupement IAGC avançait déjà un coût de 553,5 millions de dollars pour la réalisation des travaux auquel l'AMT, à titre de maître d'œuvre, aurait dû ajouter des coûts facilement identifiables et prévisibles, tels les taxes, une provision pour des honoraires professionnels additionnels, les contingences globales, l'inflation et les frais de financement jusqu'à la fin du projet.

78. Les taxes représentent une estimation d'un montant de 55 millions de dollars et elles seront payées lors de la remise des ouvrages à son futur propriétaire, la STM. Ce montant peut varier selon les lois fiscales en vigueur au moment du transfert. La provision pour honoraires professionnels de 76 millions de dollars correspond à ce qui est demandé par le groupement IAGC qui, dès le rapport d'avant-projet, avait signifié la nécessité de revoir le montant prévu au contrat ; le niveau d'honoraires raisonnable sur lequel les parties parviendront à s'entendre ou qui devra être fixé par un tiers n'a pas été déterminé à ce jour. Enfin, l'AMT aurait dû appliquer des contingences globales de projet, ce qui constitue une pratique normale dans ce domaine. Ces contingences sont des sommes mises en réserve pour les situations problématiques impossibles à prévoir avant le lancement du projet.

79. L'AMT a donc géré, pendant 16 mois, un budget autorisé de 378,8 millions de dollars. Même si nous avons constaté que plusieurs échanges ont eu lieu à partir de décembre 2002 impliquant le MTQ, la présidente-directrice générale et le ministre à l'égard de la sous-évaluation du budget, ce n'est qu'en juillet 2003, alors que plus de 90 p. cent du budget, excluant les taxes, est engagé, qu'un nouveau décret gouvernemental est approuvé. Au préalable, l'AMT et le MTQ font l'analyse des options suivantes : arrêt du projet, report des travaux d'une année, optimisation de l'exploitation – comme l'élimination de la station Concorde ou la limitation de l'exploitation du prolongement au tronçon Cartier – et continuation du projet. Cette dernière option est retenue et on révise alors le budget pour le porter à 547,7 millions de dollars, y compris les taxes. Encore une fois, ce budget est sous-évalué. En effet, en août 2003, soit quelques semaines après le décret, dans un rapport faisant état des estimations prévues en juillet 2003, le groupement IAGC révise son estimation du coût du projet, qui était initialement de 553,5 millions de dollars, et le fait passer à 583 millions de dollars, auquel il faut ajouter, entre autres, les taxes, des contingences globales, l'inflation et les frais de financement jusqu'à la fin du projet.

80. En juin 2003, dans un document sur les mesures de contrôle appliquées dans le cadre du projet, qui a été remis au ministre, la présidente-directrice générale de l'AMT indique qu'elle produit mensuellement un tableau de l'état des travaux qui comprend notamment les pourcentages d'avancement prévu et réel par période, la durée des activités et des graphiques illustrant ces données. De telles informations auraient permis d'établir en tout temps une prévision fiable des coûts et de la date de fin des travaux. Dans les faits, l'AMT présentait des projections de coûts et un degré d'avancement des travaux qui ne reposaient pas sur une estimation réaliste des coûts mais plutôt sur le budget autorisé. De plus, nous avons constaté que, pour certaines dates données, les coûts estimés du projet divulgués au MTQ diffèrent largement de ceux fournis aux membres du conseil d'administration. Par exemple, dans un document présenté à ces derniers, la prévision du coût total du projet au 31 janvier 2003 se montait à 375,5 millions

de dollars, prévision basée principalement sur le décret autorisé en juin 2000 (une note signalait néanmoins qu'il fallait ajouter un montant de 81 millions de dollars). Or, la prévision remise au MTQ s'élevait à 496,3 millions de dollars, puisque des coûts de construction supplémentaires y étaient inclus.

81. Par ailleurs, le plan directeur préparé par l'AMT prévoyait, durant l'exécution du projet, que les estimations seraient révisées afin de déceler les écarts sérieux et d'apporter les solutions de redressement avant le processus d'appel d'offres. Une telle façon de faire favorise une réactualisation systématique des coûts tout au long du déroulement du projet. Nos travaux révèlent que cela n'a pas été effectué de manière rigoureuse, ce qui a entraîné des retards dans la prise de décision. Ainsi, en novembre 2003, des écarts importants entre les coûts prévus et les soumissions reçues ont été relevés pour un lot de construction (7,2 millions de dollars, soit 18 p. cent d'écart) et un lot d'équipement (11,6 millions de dollars, soit 52 p. cent d'écart). Pour un de ces lots, l'estimation la plus récente datait de deux ans. Devant ces écarts, de plus de 10 p. cent, l'AMT a dû obtenir des autorisations spéciales des autorités du MTQ.

82. Trois mois se sont écoulés avant que la décision d'attribuer un contrat pour un lot et de retourner en appel d'offres pour l'autre soit prise. Selon la direction de l'AMT, cela a occasionné un glissement de plus de neuf mois dans l'échéancier du projet et a entraîné des coûts supplémentaires de 4,5 millions de dollars. Si cette dernière avait effectué, comme les bonnes pratiques le prévoient, des révisions exhaustives et systématiques des prévisions de coûts avant d'aller en appel d'offres et présenté une reddition de comptes au MTQ à cet égard, chacune de ces parties aurait pu bénéficier d'une meilleure information pour analyser la situation, et ce, plus rapidement.

83. En somme, la négation de la réalité du projet dans sa globalité et le manque de transparence ont créé une mauvaise perception du coût du projet et des dépassements de coûts. Ils ont également eu des effets néfastes sur le processus décisionnel et sur le déroulement des travaux.

Gestion des risques

84. En ne prenant pas en considération l'ensemble des risques dès l'étape de planification et tout au cours du projet, l'AMT a négligé une des dimensions importantes de la gestion de projet. Le prolongement du métro vers Laval étant de nature très complexe, plusieurs risques sont implicitement présents, entre autres ceux liés à la technologie, à la qualité des travaux, à des facteurs externes ou à l'organisation même du projet. Dans ce contexte, il importe d'effectuer une gestion proactive des risques pour permettre, notamment, d'établir des estimations réalistes des coûts, des délais et des besoins en ressources, à la mesure des incertitudes relevées, et ainsi d'exercer un meilleur contrôle sur le projet.

85. Nous avons constaté que la gestion de l'AMT à cet égard comporte des lacunes. Ainsi, aucun plan formel de gestion des risques n'a été élaboré ; un tel plan aurait fait état des différents risques, de leurs causes et de leur probabilité de même que de leurs conséquences sur la qualité, les échéanciers et les coûts. Il aurait aussi indiqué les mesures à prendre pour les atténuer. Cela aurait été d'autant plus important que l'AMT assume une part importante des risques dans ce projet.

86. Le fait que l'AMT n'a pas pris en considération les risques lors des estimations de coûts est plutôt surprenant. Pourtant, lors de la phase d'avant-projet, dans le rapport du groupement IAGC estimant le coût à 553,5 millions de dollars, on avait relevé plusieurs risques liés aux caractéristiques géologiques du sol, à l'élimination des matériaux d'excavation sur des sites autorisés, au degré d'avancement de la conception, aux variations de prix pour les matériaux, équipements, fournitures et frais administratifs, à la productivité de la main-d'œuvre et aux heures supplémentaires. La direction de l'AMT, appuyée par le MTQ, n'a pas agi avec prudence à cet égard : elle a jugé que la valeur de ces éléments, soit 123 millions de dollars, était trop élevée, et elle a rejeté la possibilité qu'ils se réalisent en totalité ou en partie. Les coûts prévus du projet devenaient donc déraisonnables par rapport à l'envergure de ce dernier. Il n'est guère surprenant de constater que, en procédant de la sorte, l'AMT a été dans l'obligation d'ajuster à la hausse les différents budgets à autoriser au fur et à mesure que les risques se sont concrétisés. Par exemple, alors que rien n'était prévu au budget à ce sujet, la direction de l'AMT estime que la décontamination des sols à la station Cartier coûtera 3,3 millions de dollars.

Gestion des contrats

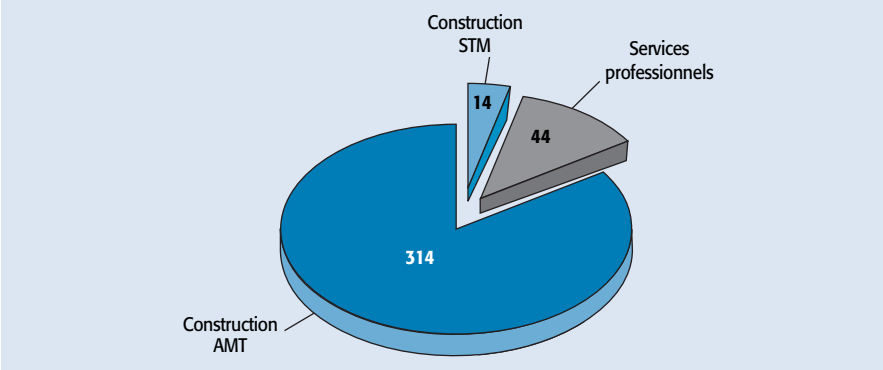
87. Les acquisitions de biens et services sont assujetties à une réglementation rigoureuse qui repose sur les principes suivants : la transparence, la concurrence, l'équité et l'obtention du meilleur rapport qualité-prix. La transparence assure aux fournisseurs l'accès à toute l'information utile. La concurrence vise à obtenir le bassin le plus large possible de fournisseurs et l'équité, à garantir l'égalité des chances quant à l'attribution des contrats. Enfin, le principe de l'obtention du meilleur rapport qualité-prix incite à se doter, au moindre coût et en temps opportun, des ressources en quantité et en qualité appropriées. En outre, les modalités nécessaires au bon déroulement du projet doivent être précisées dans les contrats, et le suivi de ces derniers doit être effectué avec rigueur.

88. En 1996, pour se conformer notamment à la *Loi sur l'administration financière*, l'AMT a adopté son Règlement portant sur les conditions des contrats. Afin de vérifier si elle l'avait respecté, nous avons sélectionné, selon l'importance des montants, des contrats ayant une valeur de 269 millions de dollars (cinq contrats de construction d'une valeur de 227 millions et six contrats de services professionnels d'une valeur de 42 millions) à partir des coûts engagés au début

de mars 2004, soit 372 millions de dollars. Nous avons également appliqué des procédés de vérification adaptés spécifiquement à certains risques sur l'ensemble de ces contrats, tel le respect des règles pour l'attribution des contrats de gré à gré. Nous avons exclu de notre vérification les lots d'achats d'équipements fixes d'une valeur de 14 millions de dollars, acquis par la STM au moyen d'appels d'offres groupés. En effet, en vertu d'un programme visant la restauration des équipements actuels du métro de Montréal, la STM acquiert des biens semblables à ceux du projet de prolongement du métro sur le territoire de la Ville de Laval. Pour ces achats, c'est la STM qui a la responsabilité d'attribuer les contrats. Le graphique 4 présente la répartition des coûts engagés par type de contrats.

Graphique 4

Coûts engagés par type de contrats en mars 2004 (en millions de dollars)



89. Nos travaux ont révélé que les contrats de construction d'une valeur de 227 millions de dollars que nous avons vérifiés ont été attribués dans le respect du Règlement portant sur les conditions des contrats de l'AMT. Toutefois, nous avons relevé des lacunes en ce qui concerne la gestion des contrats de services professionnels : en plus de ne pas faciliter le bon déroulement du projet, cela va à l'encontre des principes généraux de transparence, de concurrence, d'équité et d'obtention du meilleur rapport qualité-prix.

Équipe de gestion du projet

90. En septembre 2000, l'AMT a attribué un contrat à une firme pour les services professionnels d'un directeur de projet jusqu'en septembre 2005. L'attribution de ce contrat, évalué à 807 500 dollars avant indexation et prime annuelle au rendement, s'est effectuée au moyen d'un appel de candidatures public, dont le système d'évaluation reposait sur des critères tels que l'expérience. Lorsqu'un tel système s'applique, un comité d'analyse composé d'au moins trois membres doit alors évaluer les offres reçues. Nous avons constaté que la procédure suivie pour attribuer le contrat du directeur de projet n'a pas fait l'objet de toute la

transparence requise, qui est pourtant prévue aux règles de l'AMT. Le compte rendu du comité d'analyse ne présente pas l'évaluation de chacun des six candidats au poste de directeur de projet, alors qu'une telle façon de faire est une pratique courante à l'AMT. En l'absence d'une analyse documentée, il nous fut donc impossible d'évaluer la justesse du choix du candidat.

91. En octobre 2000, soit à peine un mois après l'attribution du contrat pour les services du directeur de projet, l'AMT a accordé, de gré à gré, trois autres contrats d'une durée maximale d'un an à la même firme pour l'embauche de trois personnes distinctes, dans le but de constituer une équipe qui assurerait le démarrage ainsi que la gestion du projet. En juin 2001, l'AMT a ajouté des avenants à ces trois contrats, prolongeant alors leur durée jusqu'en décembre 2006. Le montant total de chacun de ces trois contrats, y compris les avenants, étant respectivement de 397 000 dollars, 826 000 dollars et 725 000 dollars, l'AMT aurait dû, en octobre 2000, selon son règlement, procéder par appel d'offres public, compte tenu des montants en cause qui sont supérieurs à 200 000 dollars et de la règle selon laquelle le morcellement des contrats est interdit.

92. En avril 2003, l'AMT a attribué un nouveau contrat d'un montant de 432 000 dollars à la même firme, finalisant alors la constitution de l'équipe de gestion du projet. Elle l'a accordé de gré à gré plutôt que par appel d'offres public en utilisant une dérogation prévue à son règlement qui permet au président-directeur général de l'autoriser. Toutefois, ce règlement prévoit aussi qu'une telle dérogation doit être motivée, ce qui n'a pas été le cas.

93. Il est étonnant de constater la façon de faire de l'AMT pour l'embauche du directeur de projet et de son équipe dans la mesure où, dès le début, elle savait qu'elle avait besoin d'une équipe de gestion pour la durée du projet. En effet, l'AMT a procédé par appel de candidatures pour embaucher uniquement un directeur de projet plutôt que par appel d'offres pour sélectionner une équipe. En agissant de la sorte, elle a contrevenu aux principes de transparence, de concurrence, d'équité et d'obtention du meilleur rapport qualité-prix.

94. De plus, le contrat d'engagement du directeur de projet comportait une clause sur les conflits d'intérêts selon laquelle il était strictement interdit à la firme de soumissionner à d'éventuels appels d'offres pour le projet. En attribuant les contrats comme elle l'a fait, l'AMT a contourné cette clause contractuelle.

Groupement IAGC

95. La responsabilité dévolue à une firme dans un mandat de type IAGC quant au contrôle des coûts, de l'échéancier, du plan d'approvisionnement et de la qualité du produit fini fait du contrat IAGC un élément déterminant de la réussite du projet. Dans ces circonstances, l'AMT devait suivre un processus d'attribution rigoureux et prévoir à ce contrat l'ensemble des modalités nécessaires au bon déroulement du projet.

Attribution du contrat IAGC

96. L'appel d'offres public du contrat IAGC a été lancé par l'AMT en janvier 2001. Les honoraires prévus pour ce contrat étaient de 37,9 millions de dollars, basés sur un coût de projet de 345,3 millions de dollars, excluant les taxes. L'AMT a reçu deux offres de service. Chacun des deux soumissionnaires est un groupement de firmes.

97. Un comité d'analyse composé de sept personnes a été formé de représentants de l'AMT et de ses partenaires dans le projet afin d'évaluer les deux offres reçues. Pour assurer l'objectivité de l'évaluation d'un projet public de cette envergure, une bonne pratique consiste à inclure, dans un tel comité, des professionnels travaillant dans le domaine et externes à l'organisation et aux partenaires impliqués; or, l'AMT ne l'a pas fait.

98. L'offre de service retenue a été présentée par un groupement constitué des six principales firmes de professionnels embauchées par les partenaires de l'AMT, directement ou par l'intermédiaire d'une filiale, pour les études de faisabilité. Si celle-ci avait respecté ses propres pratiques habituelles lors de l'attribution du contrat IAGC, ces firmes n'auraient pu soumissionner, puisqu'elles avaient travaillé antérieurement au projet et par le fait même n'auraient pas obtenu le contrat. Il faut noter que, pour ce qui est du soumissionnaire qui n'a pas été retenu, aucune des firmes qui le constituaient n'a participé à la réalisation des études de faisabilité.

99. Pour effectuer les études de faisabilité, l'AMT a signé des ententes avec ses partenaires, la Ville de Laval, la STM et la STL. Selon ces ententes, les partenaires devaient attribuer les contrats de services professionnels conformément à leurs propres règles d'adjudication, ce qu'ils ont fait pour des contrats d'une valeur totale de plus de 1,2 million de dollars.

100. Il y était aussi mentionné que les ressources participant aux études de faisabilité ne pouvaient obtenir un contrat relatif à la réalisation subséquente du projet. En parallèle, l'AMT explique dans ses documents administratifs qu'une firme qui a mené de telles études ne peut soumissionner pour la préparation des plans et devis ou pour l'exécution des travaux de construction d'un même projet et que cette façon de faire est « requise étant donné l'apparence de conflit d'intérêts et l'inégalité par rapport aux autres soumissionnaires qui pourraient en résulter ».

101. En choisissant de permettre aux firmes engagées dans le cadre des études de faisabilité de soumissionner, l'AMT n'a pas respecté ses propres balises en matière d'équité. Elle a attribué un contrat à un groupement composé de six firmes de professionnels qui avaient participé aux études de faisabilité. Dans les faits, compte tenu de l'importance d'une telle décision, il aurait été préférable qu'elle soit prise par le conseil d'administration en toute connaissance de cause. D'ailleurs, nous avons noté que les balises de l'AMT à cet égard ne sont pas suffisamment explicites sur les circonstances qui devraient mener à une telle exception, de

même que sur le niveau d'autorisation requis pour le faire. Par ailleurs, des contrats totalisant près de un million de dollars ont été accordés de gré à gré à huit firmes lors des études de faisabilité. De ce montant, 670 000 dollars ont été versés à quatre firmes membres du groupement IAGC. Si l'AMT avait appliqué ses propres règles, de loin plus restrictives, elle aurait procédé par appel d'offres pour l'ensemble de ces contrats.

102. Enfin, en lançant un appel d'offres comportant des honoraires fixes basés sur un coût de projet insuffisant, soit 345,3 millions de dollars, l'AMT n'a guère suscité l'intérêt de tous les soumissionnaires potentiels et, par conséquent, de la concurrence. En effet, des firmes ont pu craindre les risques prévisibles de dépassement de coût, qui aurait signifié du travail supplémentaire de leur part sans qu'elles aient l'assurance d'obtenir une rémunération additionnelle. D'ailleurs, de tels dépassements ont été confirmés lors de l'étude d'avant-projet.

103. À la lumière des éléments mentionnés ci-dessus, nous sommes d'avis que l'attribution du contrat IAGC s'est effectuée en ne respectant pas les pratiques habituelles de l'AMT et que l'ensemble de cette situation ne favorise ni l'équité ni la concurrence.

Modalités prévues au contrat

104. Les modalités du contrat avec le groupement IAGC représentent des facteurs déterminants dans la compréhension des responsabilités et des services à rendre. Le contrat comporte des lacunes qui ont placé le projet dans une situation difficile. D'ailleurs, les demandes d'honoraires additionnels de 76 millions de dollars du groupement IAGC n'y sont pas étrangères.

105. Il est étonnant de constater que des éléments à l'égard des services professionnels à fournir par la firme à chaque étape du projet ne sont pas suffisamment détaillés dans le contrat. Par exemple, il n'y a aucune mention précise du nombre d'estimations à fournir, des étapes du projet où elles sont requises et de la nécessité de produire un plan de gestion des risques. Étant donné qu'un des arguments soulevés dans les demandes d'honoraires additionnels a trait au fait que les services professionnels à fournir ont été modifiés, il aurait été plus que souhaitable que l'AMT s'assure d'être précise à cet égard, comme le veut la pratique courante.

106. Comme l'étude d'avant-projet définissait le concept, les coûts et l'échéancier, il était primordial, avant de procéder à la réalisation des travaux, de revoir certains aspects contractuels avec le groupement, notamment ceux relatifs à ses responsabilités et à sa rémunération ainsi qu'aux services professionnels à fournir. Le groupement mentionnait d'ailleurs, dans le rapport d'avant-projet présentant un coût de 553,5 millions de dollars qu'il a déposé à l'AMT en février 2002, que des honoraires additionnels devraient être négociés ainsi que les bonis et les pénalités basés sur les coûts du projet. Il est reconnu dans le domaine que le succès

de l'application des clauses sur les bonis et les pénalités réside dans l'exactitude du budget. Cette négociation n'a pas eu lieu à ce moment.

107. Le fait que le contrat ne comportait pas de clause sur le mode de règlement des différends auprès d'une tierce partie indépendante n'a pas favorisé cette négociation. Il est pourtant courant, dans les contrats d'ingénierie de cette importance, de trouver une telle clause.

108. Par ailleurs, les modalités contractuelles relatives au paiement des honoraires n'ont pas été suivies rigoureusement. Ainsi, l'AMT a rémunéré le groupement IAGC principalement à l'heure pour la période s'échelonnant de janvier 2002 à août 2003, alors que, selon des modalités approuvées en début de projet, la rémunération devait être proportionnelle au degré d'avancement des travaux. La décision d'agir de la sorte n'a pas été entérinée par le conseil d'administration. Au terme de cette période de 20 mois, seulement 18,1 millions de dollars auraient dû être versés par l'AMT en vertu de ces modalités plutôt que les 36,2 millions[9] qui l'ont été. Ce montant représente presque la totalité des sommes prévues au contrat. Depuis septembre 2003, l'AMT a suspendu tout versement d'honoraires au groupement IAGC, à l'exception d'une avance de fonds de 450 000 dollars.

109. L'AMT a donc commencé les travaux en mars 2002 sans en être arrivée à un consensus avec le groupement IAGC non seulement en ce qui a trait aux honoraires professionnels, mais aussi en ce qui concerne les coûts et l'échéancier, alors qu'un véritable partenariat aurait dû s'installer. Dans ce contexte, les montants prévus dans les clauses de bonis et de pénalités indiquées au contrat IAGC deviennent inapplicables. La portée de ces incitatifs à la performance mis en place pour contrôler les coûts et l'échéancier est donc réduite et la responsabilité du groupement IAGC s'en trouve diluée. Il deviendra impossible pour l'AMT de profiter pleinement des avantages de la méthode IAGC, notamment d'un meilleur contrôle des coûts et d'une réalisation accélérée du projet.

Gestion de l'éthique

110. En plus de l'article 16 de sa loi constitutive traitant des conflits d'intérêts, l'AMT s'est dotée d'un code d'éthique à l'égard de ses employés et de ses fournisseurs et d'un autre à l'intention des membres de son conseil d'administration. Considérant la nature de sa mission et les projets d'envergure qu'elle est appelée à gérer, nous avons toutefois noté que les mécanismes mis en place pour assurer le respect de ces codes n'ont pas toujours été adéquats.

9. Ce montant exclut les versements relatifs à des avenants qui ont été autorisés.

Employés

111. En vertu de son code d'éthique, l'AMT « demande à ses employés de divulguer tous les intérêts financiers, commerciaux ou d'affaires qu'ils possèdent en propre ou que l'un de leurs proches parents possède en propre, dans les cas où de tels intérêts pourraient entrer en conflit avec leurs obligations professionnelles. Dans un tel cas, l'employé devrait s'exclure de toute négociation de contrat avec ces entreprises. »

112. De plus, il est précisé dans ce code d'éthique qu' « il suffit, pour qu'il y ait conflit d'intérêts, qu'il existe une situation de conflit potentiel, une possibilité réelle que l'intérêt personnel, qu'il soit pécuniaire ou moral, soit préféré à l'intérêt public. Il n'est donc pas nécessaire que l'employé ait réellement profité de sa charge pour servir ses intérêts ou qu'il ait contrevenu aux intérêts de l'Agence. Le risque que cela se produise est suffisant puisqu'il peut mettre en cause la crédibilité de l'Agence. »

113. Nous avons constaté qu'avant avril 2004, l'AMT ne prenait aucune mesure systématique afin de s'assurer que ses employés respectaient le code d'éthique, par exemple au moyen d'une déclaration annuelle d'intérêts. Elle laissait plutôt chaque employé libre de faire les divulgations nécessaires, au moment qu'il jugeait opportun.

Fournisseurs de services professionnels

114. Le code d'éthique de l'AMT prévoit notamment ceci : « Aux fins du présent code d'éthique, toute personne faisant partie de l'équipe de l'Agence, peu importe son lien contractuel avec celle-ci, est considérée comme un employé de l'Agence. Toute firme ou personne physique ayant obtenu un contrat de l'Agence est assujettie au présent code d'éthique en tant que représentant de celle-ci. » De plus, il y est mentionné que « toute firme ou personne physique ayant obtenu un contrat de l'Agence ne doit avoir en aucun temps d'intérêt pécuniaire directement ou indirectement dans les contrats qu'elle doit gérer pour l'Agence, ni être placée dans une situation apparente de conflits d'intérêts. Sur demande, elle devra faire la démonstration, à la satisfaction de l'Agence, qu'elle est conforme au présent code d'éthique, et devra appuyer ses prétentions avec les documents pertinents. » Afin de soumettre les fournisseurs de services professionnels à ce code, l'AMT inclut dans ses contrats une clause standard selon laquelle tout co-contractant s'engage à respecter l'ensemble des règlements et directives de l'AMT, ce qui comprend son code d'éthique.

115. Là encore l'AMT ne prend aucune mesure pour s'assurer du respect du code, et ce, tant lors du processus d'attribution du contrat que pendant les travaux. De telles mesures sont nécessaires afin de recenser les conflits d'intérêts potentiels, d'évaluer si ces derniers constituent ou non un conflit d'intérêts réel et de déterminer les gestes qui doivent être posés. Nous pouvons penser ici à un

encadrement plus serré ou encore au retrait des responsabilités d'une personne dans cette situation.

116. Par exemple, nous avons observé qu'une firme membre du groupement IAGC, qui doit notamment assurer la surveillance du chantier et la supervision des travaux de construction, est également associée dans une société en noms collectifs dans deux autres projets importants avec un des entrepreneurs retenus pour l'exécution de travaux de construction du prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval pour une valeur de 46,4 millions de dollars, et ce, sans que l'AMT en ait été informée. Dans cette forme d'association, les difficultés rencontrées par un associé peuvent influer directement sur les obligations financières des autres associés. Une telle information aurait pu influencer l'AMT lors de la préparation de son appel d'offres ou encore à l'égard de certaines mesures d'encadrement à prendre. Cette situation crée une apparence de conflit d'intérêts au sens du code d'éthique de l'AMT, lequel l'interdit expressément.

117. Par ailleurs, nos travaux révèlent que l'AMT, en pleine connaissance de cause, à la demande de son directeur de projet, a accordé de gré à gré quatre contrats concernant l'équipe de gestion à la firme dans laquelle ce directeur est vice-président et détient des intérêts financiers. En agissant ainsi, l'AMT n'a pas tenu compte de son propre code d'éthique en matière de conflit d'intérêts.

118. L'AMT n'a pas mis en place de mécanismes pour repérer de telles situations ou gérer les risques afférents. Il apparaît que la présence d'une clause standard dans les contrats des fournisseurs s'avère insuffisante.

Membres du conseil d'administration

119. En vertu du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, découlant de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* et applicable à l'AMT, il appert que les règles d'éthique et de déontologie devant être contenues dans le code d'éthique des membres du conseil d'administration d'une entreprise du gouvernement doivent, entre autres, traiter des mesures de prévention, notamment des règles relatives à la déclaration des intérêts détenus par les administrateurs publics, y compris les membres du conseil d'administration.

120. Contrairement à d'autres entreprises du gouvernement, l'AMT n'a mis en place aucun mécanisme selon lequel les membres du conseil d'administration doivent déclarer systématiquement par écrit leur intérêt. Chaque membre est laissé libre de divulguer ses intérêts s'il juge ceux-ci en conflit avec ceux de l'AMT. Ce n'est pas là une mesure de prévention adaptée à la nature des activités de l'AMT, considérant que cette dernière accorde des contrats, de toute nature, de plusieurs dizaines de millions de dollars annuellement.

121. Une déclaration écrite constituerait un outil de prévention efficace des conflits d'intérêts et assurerait une meilleure transparence dans la gestion des deniers

publics. La direction de l'AMT nous a informés que, depuis avril 2004, les membres du conseil d'administration doivent effectuer une déclaration écrite de leurs intérêts.

122. De plus, l'article 10 du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics prévoit qu'un administrateur public à temps plein ne peut avoir un intérêt direct ou indirect dans un organisme, une entreprise ou une association mettant en conflit son intérêt personnel et celui de l'organisme ou de l'entreprise dans lequel il est nommé ou désigné.

123. Par ailleurs, nous avons constaté que la présidente-directrice générale, en poste jusqu'à novembre 2003, a participé à la réunion du conseil d'administration du 27 avril 2001 et a pris part aux délibérations et au vote concernant l'attribution du contrat IAGC. Dans les jours précédents, elle avait participé au comité de sélection, à la phase des entrevues finales, pour évaluer les firmes en compétition pour ce contrat.

124. Or, il appert que la présidente-directrice générale, en poste jusqu'à novembre 2003, n'a pas divulgué l'intérêt d'un proche parent dans l'une des entreprises membres du groupement IAGC qui a finalement obtenu le contrat IAGC. Cet intérêt, sous forme de placements, quoique très minoritaires, et d'intérêts financiers et d'affaires (options d'achat d'actions et participation à un régime d'intéressement), appartenait au conjoint de la présidente, qui occupe une fonction de direction dans cette entreprise, dans un autre secteur que celui du transport.

125. La présidente-directrice générale affirme avoir déclaré aux membres du conseil d'administration que son conjoint travaillait pour l'entreprise en question. La personne qui agissait comme secrétaire des séances du conseil a déclaré qu'elle se souvient clairement que la présidente-directrice générale a dénoncé au conseil, à plus d'une reprise, le fait que son conjoint était employé de l'entreprise. Cependant, dans le cours de nos travaux de vérification, nous n'avons pas obtenu la preuve qu'une telle déclaration a été effectuée lors de l'attribution du contrat IAGC. De plus, les procès-verbaux du conseil d'administration ne font aucune mention d'une quelconque déclaration de la présidente-directrice générale à cet effet.

126. En outre, la présidente-directrice générale affirme qu'elle ne savait pas que son conjoint détenait ces intérêts.

127. Pourtant, le code d'éthique des employés de l'AMT auquel adhère la présidente-directrice générale énonce clairement que les intérêts financiers, commerciaux ou d'affaires que l'un de leurs proches parents possède en propre doivent être pris en considération pour évaluer les situations de conflit d'intérêts potentiel. Compte tenu de sa position, la présidente-directrice générale ne pouvait ignorer cette exigence.

128. À la suite de notre demande de commentaires, la présidente-directrice générale a, à cet égard, demandé et obtenu un avis juridique qui conclut qu'elle ne s'est pas placée, à l'époque, dans une situation de conflit d'intérêts. Selon ses procureurs, pour être en présence d'un conflit d'intérêts et être contraint de produire une déclaration d'intérêts au sens du code d'éthique de l'AMT, l'intérêt direct ou indirect de la personne assujettie doit être « important », c'est-à-dire d'une valeur considérable par ses proportions, sa quantité. Ils citent, à cet égard, ce passage du code :

> L'employé de l'Agence doit s'abstenir d'effectuer tout placement qui risque de nuire à l'impartialité de ses décisions. Son impartialité pourrait être compromise lorsque lui-même ou l'un de ses proches parents possède un intérêt direct ou indirect important dans une entreprise avec laquelle l'Agence fait affaires mettant en conflit son intérêt personnel et celui de l'Agence.

129. Selon ses procureurs, les intérêts financiers détenus en 2001 n'étaient pas suffisamment importants pour la placer dans une situation d'apparence de conflit d'intérêts.

130. L'AMT a obtenu, en mai 2004, un avis juridique qui conclut également que la présidente-directrice générale ne s'était pas placée en situation de conflit d'intérêts au sens de l'article 16 de sa loi constitutive.

131. L'avis des procureurs de la présidente-directrice générale et celui des procureurs de l'AMT divergent de ceux obtenus par le Vérificateur général sur l'interprétation du code d'éthique de l'AMT qui aurait eu avantage à être plus précis. Le mot « important », dans le passage du code d'éthique cité par les procureurs de la présidente-directrice générale, est tiré d'une section présentant des exemples et doit, selon nous, être lu en corrélation avec les autres dispositions du même code, qui précise notamment que le personnel de l'AMT est assujetti à des « normes d'éthique rigoureuses ». On y trouve aussi les clauses suivantes :

> La notion de conflit d'intérêts constitue une notion très large. De fait, il suffit, pour qu'il y ait conflit d'intérêts, qu'il existe une situation de conflit potentiel, une possibilité réelle que l'intérêt personnel, qu'il soit pécuniaire ou moral, soit préféré à l'intérêt public. Il n'est donc pas nécessaire que l'employé ait réellement profité de sa charge pour servir ses intérêts ou qu'il ait contrevenu aux intérêts de l'Agence. Le risque que cela se produise est suffisant puisqu'il peut mettre en cause la crédibilité de l'Agence.
>
> De façon générale, un employé doit éviter tout placement, tout intérêt ou toute association susceptible de nuire à l'impartialité des décisions qu'il prend au nom de l'Agence. Il doit s'assurer de réunir toutes les conditions requises au libre exercice de son jugement dans sa prise de décision.

132. À la lumière des divers avis juridiques produits sur cette question, et considérant l'ensemble des faits constatés, il nous apparaît qu'il s'agit d'une situation de conflit d'intérêts potentiel. La présidente-directrice générale aurait dû faire preuve

de prudence et de transparence en soumettant cette situation à l'appréciation du secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs au ministère du Conseil exécutif, qui est l'autorité compétente pour statuer en dernier ressort sur de telles questions qui concernent un président de conseil d'administration nommé par le gouvernement.

Gouvernance

Rôle du conseil d'administration

133. Le conseil d'administration de l'AMT est composé de sept membres. Le gouvernement du Québec nomme quatre de ces membres, les trois autres étant choisis par le conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal. De plus, le gouvernement du Québec désigne, parmi les membres du conseil d'administration, le président-directeur général. Pour le prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval, le conseil d'administration avait la responsabilité d'approuver les orientations, les objectifs, les contrats, les budgets et les échéanciers du projet.

134. Pour assumer pleinement son rôle, le conseil d'administration doit pouvoir compter, à chacune des rencontres qu'il tient, sur une information fiable et rigoureuse. En décembre 2002, le ministre des Transports faisait part à la présidente-directrice générale de l'AMT de sa préoccupation quant à l'information présentée au conseil d'administration et au moment auquel elle aurait été fournie. Or, nous avons les mêmes préoccupations. En effet, bien que des membres du conseil d'administration nous aient mentionné qu'ils avaient reçu de l'information sur le déroulement du projet, nous n'avons pas l'assurance que ces derniers détenaient toutes les informations nécessaires pour exercer leur pouvoir décisionnel.

135. Ainsi, les documents relatifs aux séances du conseil d'administration ne font nullement état que les rapports suivants, qui découlent de la phase des études de faisabilité terminée en avril 2000, ont été déposés : l'estimation du coût du projet de 530 millions de dollars, le rapport d'une firme d'experts qui validait ce coût de même que les résultats détaillés de l'analyse avantages-coûts et de l'analyse de la valeur dont le but était de déterminer des éléments du projet qui pouvaient être modifiés pour en réduire les coûts. Par ailleurs, une séance spéciale du conseil d'administration pour étudier les résultats de cette analyse de la valeur avait été planifiée ; elle n'a jamais eu lieu. Pourtant, les administrateurs avaient autorisé au préalable la réalisation de ces études, mais ils n'en ont pas fait le suivi. En outre, en janvier 2002, bien qu'ils aient approuvé les plans et devis sommaires préparés par le groupement IAGC, ils n'avaient pas à leur disposition le rapport présentant le coût de 553,5 millions de dollars associé à ses plans et devis, lequel a été soumis à la direction de l'AMT un mois plus tard. De plus, comme il est

mentionné dans la section sur la gestion des coûts et de l'échéancier, l'information soumise au conseil d'administration ne donnait pas un portrait fidèle de la situation lui permettant d'exercer son rôle avec efficacité.

136. Enfin, nous avons noté l'absence prolongée d'un membre du conseil, nommé par la Communauté métropolitaine de Montréal, au cours de son mandat de mars 2002 à novembre 2003 ; sur un total de 24 séances, il a été absent à 22 reprises. Or, le code d'éthique des membres du conseil d'administration de l'AMT contient une exigence selon laquelle la contribution de chacun d'eux doit être faite, notamment, « avec efficacité, assiduité et équité ». Compte tenu de l'envergure du projet de métro et des coûts afférents, nous nous serions attendus à ce que le conseil d'administration assume ses responsabilités avec une équipe complète. En vertu de son règlement de régie interne, il aurait pu demander à la Communauté métropolitaine de Montréal de remplacer ce membre.

137. En conclusion, le conseil d'administration a géré le projet à partir d'informations incomplètes qui ne lui donnaient pas une vision globale ; cette situation n'a guère contribué à ce qu'il exerce pleinement son rôle. Le conseil d'administration aurait pu faire preuve d'une vigilance accrue en exigeant, par exemple, d'obtenir tous les éléments importants inclus dans les rapports des études de faisabilité et d'avant-projet qu'il avait autorisées préalablement. Nous sommes d'avis que les risques intrinsèques à ce genre de projet, les montants en cause ainsi que le contexte médiatique exigeaient de la part du conseil d'administration cette vigilance accrue afin d'assurer la protection des deniers publics.

Rôle du ministère des Transports du Québec

138. Les responsabilités du MTQ étaient de s'occuper du financement du projet, d'autoriser le concept et les budgets, d'assurer le suivi selon ses règles et d'appliquer les modalités du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes. De plus, en vertu de ce programme d'aide, le versement de toute subvention à des immobilisations est soumis, entre autres, à l'appréciation par le ministre d'une étude avantages-coûts et de toute autre étude ou analyse qu'il peut exiger.

139. Afin d'accomplir son rôle, le MTQ comptait des représentants dans tous les comités du projet (comité d'orientation, comité technique et comité de gestion), dont un sous-ministre adjoint, membre du comité d'orientation. De plus, en septembre 2001, le MTQ avait délégué un de ses employés à plein temps dans les locaux de l'AMT pour voir au bon déroulement du projet. Cet employé, qui relevait du sous-ministre adjoint, avait accès au réseau informatique de l'AMT ainsi qu'à tout document et était membre du comité de gestion.

140. Compte tenu de la structure organisationnelle du projet, nous constatons que le MTQ avait accès à plusieurs informations importantes, y compris les principales études et les coûts prévus du projet, dont disposait la direction de l'AMT. Ainsi, en vertu du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes dont il a la responsabilité, le MTQ aurait pu remettre en question le projet et exiger des études supplémentaires. Par exemple, il aurait pu demander à plus de trois occasions une révision de l'analyse avantages-coûts effectuée en 2000 : après les études de faisabilité, après le rapport d'avant-projet et avant le décret de juillet 2003. À chacune de ces occasions, les coûts étaient substantiellement plus élevés que ceux utilisés dans l'analyse initiale. Tout en actualisant alors les bénéfices qui découlaient du projet, la continuation de ce dernier aurait pu être réévaluée à chacune de ces étapes clés.

RECOMMANDATIONS

141. **Nous avons recommandé au gouvernement d'adopter un cadre de gestion pour les grands projets publics, appuyé sur un processus de planification rigoureux et sur les meilleures pratiques dans le domaine, afin d'encadrer l'approbation, la gestion et le contrôle de ces projets, y compris leurs risques.**

142. **Nous avons recommandé à l'Agence métropolitaine de transport**

Planification du projet et réalisation des travaux

- **de voir à ce que ses projets de construction reposent sur un processus de planification rigoureux qui favorise la saine gestion et la transparence ;**
- **d'obtenir toutes les autorisations requises avant d'amorcer les travaux.**

Gestion des risques, des coûts et de l'échéancier

- **d'élaborer un plan formel de gestion des risques pour les projets qui lui sont confiés afin de déterminer les différents risques, leurs causes et leurs probabilités, leurs conséquences sur la qualité, les échéanciers et les coûts de même que les possibilités de les atténuer ;**
- **d'avoir régulièrement, pour ses projets, un portrait fidèle des prévisions de coûts et de l'échéancier ainsi que du degré d'avancement des travaux ;**
- **de s'assurer, avant de lancer le processus d'appel d'offres, de mettre à jour ses estimations de coûts pour les lots visés, afin de déceler les écarts sérieux.**

Gestion des contrats en matière d'acquisition de services professionnels

- **de respecter les principes généraux d'attribution de contrats, telles la transparence, la concurrence, l'équité et l'obtention du meilleur rapport qualité-prix;**
- **de veiller à ce que ses règles relatives à l'attribution des contrats soient appliquées;**
- **de bien documenter chacune des étapes du processus d'acquisition;**
- **de s'assurer que les modalités de ses contrats sont suffisamment détaillées et complètes et de revoir certains aspects contractuels à la lumière des faits nouveaux tout en effectuant un suivi rigoureux;**
- **de prendre des mesures pour que la réclamation d'honoraires additionnels du groupement IAGC soit réglée dans les meilleurs délais.**

Gestion de l'éthique

- **de s'assurer du respect des codes d'éthique qu'elle a adoptés et de les mettre à jour en ajoutant des mesures de prévention des conflits d'intérêts.**

Gouvernance

- **de prendre des mesures pour que le conseil d'administration exerce pleinement son rôle en s'assurant qu'il dispose de toute l'information nécessaire à la prise de décisions et qu'il peut compter sur une équipe complète;**
- **de voir à ce que les membres du conseil d'administration fassent preuve d'une vigilance accrue pour assurer la protection des deniers publics.**

143. **Nous avons recommandé au ministère des Transports du Québec de prendre des mesures pour exercer pleinement son rôle.**

144. **Commentaires de l'Agence métropolitaine de transport**

« Le conseil d'administration et la direction de l'AMT, ci-après l'AMT, prennent acte des constats et recommandations du Vérificateur général. Au-delà des gestes déjà posés et des décisions décrites ci-après, l'AMT procédera au cours des prochaines semaines à l'analyse détaillée des recommandations du rapport dans la perspective de les mettre en œuvre dans les meilleurs délais.

« L'AMT, de concert avec le tiers payeur (MTQ), prendra toutes les autres mesures qui pourraient être jugées utiles ou nécessaires pour assurer une gestion adéquate de ce projet jusqu'à sa terminaison, ainsi que pour conserver en tout temps un portrait fidèle et global des prévisions de coûts du projet et en rendre compte de façon transparente.

« **Détermination du projet (1998).** L'AMT est satisfaite de constater que le Vérificateur général rapporte le fait que l'Agence n'a pas été invitée à participer à l'élaboration du projet annoncé en octobre 1998 à un coût de 179 millions de dollars et que ce projet ne figurait pas dans son plan stratégique de développement du transport en commun, pour la période 1997-2007.

« **Coût prévu du projet.** L'AMT constate que le Vérificateur général rapporte l'expérience d'un projet similaire à Toronto où la construction d'une ligne de métro, mise en service en 2002, a été réalisée à un coût final d'environ 145 millions de dollars du kilomètre.

« Sous réserve du prochain paragraphe, cette donnée fournit un ordre de grandeur utile pour juger du caractère réaliste des prévisions actuelles de l'AMT et du groupement IAGC établissant à 809 millions de dollars, incluant les taxes, le nouveau coût cible pour le projet de prolongement de 5,2 kilomètres du métro sur le territoire de la Ville de Laval, pour une mise en service en 2007 (environ 156 millions de dollars du kilomètre).

« L'AMT a confiance dans cette prévision ; toutefois, elle doit être interprétée avec réserve en raison de l'envergure et de la complexité de ce projet et sera validée à intervalles réguliers dans le cadre d'un processus formel. L'AMT prendra par ailleurs les moyens pour identifier et réaliser les économies potentielles d'ici la terminaison de ce projet, dans trois ans.

« L'AMT tient à souligner que cette prévision contient une provision de 76 millions de dollars représentant la totalité des réclamations d'honoraires additionnels du groupement IAGC. La position de l'AMT sur cette question est à l'effet que le différend entre le groupement IAGC et l'AMT entourant ces réclamations d'honoraires devra être résolu dans le respect des dispositions du contrat en vigueur ou, si nécessaire, par le biais de mécanismes indépendants et impartiaux.

« L'AMT a par ailleurs retenu les services d'experts chargés de procéder à l'analyse détaillée de ces réclamations.

« **Mise à jour des prévisions de coûts et d'échéancier.** Au chapitre des faiblesses constatées à l'égard de la mise à jour des prévisions de coûts et d'échéancier en cours de projet, l'AMT a demandé une mise à jour en novembre 2003, après avoir constaté que les révisions mensuelles avaient considérablement progressé depuis l'adoption du décret de juillet 2003 à 547,7 millions de dollars. Ce travail, complété en mars 2004, a permis à l'Agence de remédier à la situation constatée par le Vérificateur général à l'égard de l'absence de portrait fidèle des prévisions de coûts du projet et de fournir une nouvelle prévision globale et réaliste au niveau des coûts d'immobilisation. Cette nouvelle prévision permettra d'établir le degré d'avancement du projet avec une meilleure précision.

« La date de mise en service a été révisée et fixée à juillet 2007 par le groupement IAGC. Des analyses sont en cours en rapport avec certains lots figurant sur l'échéancier critique du projet afin de devancer si possible la date de mise en service de quelques mois.

« **Gouvernance et direction.** À la lumière des constats du Vérificateur général, le conseil a résolu, (le 4 juin 2004), sur recommandation du président-directeur général, de proposer au gouvernement du Québec un amendement à la *Loi sur l'Agence métropolitaine de*

transport pour scinder les postes de président du conseil et de président-directeur général, afin de se conformer à de meilleures pratiques en matière de gouvernance.

« Le 2 avril 2004, le conseil d'administration de l'AMT, sur recommandation du président-directeur général, a approuvé la création d'un poste de vérificateur interne. Ce vérificateur relèvera du conseil et lui fera rapport sur une base régulière selon un plan de vérification annuel, portant notamment sur le respect des règlements, des procédures et des codes d'éthique de l'AMT. Le vérificateur interne aura également la responsabilité de formuler des recommandations au conseil sur toute question qu'il jugera pertinente. Ce poste est actuellement en processus de dotation.

« Le 2 avril 2004, le conseil de l'AMT a approuvé la création d'un poste de vice-président, Construction, qui aura le statut d'employé de l'AMT à temps complet. Ce cadre supervisera l'ensemble des projets d'immobilisations de l'AMT, en assurera la gestion et le contrôle, sera responsable de l'administration des contrats, veillera au respect des échéanciers et des coûts et à l'établissement des procédures générales de gestion des projets. Ce poste est actuellement en processus de dotation.

« De plus, des mesures additionnelles ont été prises par le conseil et la direction en matière de prévention des conflits d'intérêts potentiels, telles que décrites ci-après dans la section "Gestion de l'éthique".

« **Études de faisabilité (octobre 1998 – juin 2000).** À la lumière des constats du Vérificateur général, et dans le but d'éviter que des situations semblables se reproduisent, l'AMT établira, pour les projets qui le nécessitent, des règles plus précises pour encadrer la réalisation des études de faisabilité afin d'assurer notamment que les hypothèses sur lesquelles reposent ces études soient les plus réalistes possibles et communiquées avec toutes les réserves utiles et nécessaires à leur juste interprétation. Par exemple, l'AMT pourrait publier dans ses études de faisabilité des données sur les coûts de projets similaires, toutes les fois qu'un tel étalonnage ("benchmarking") est possible. Elle pourrait aussi devoir considérer les effets de l'inflation, le financement intérimaire et les risques propres à certains projets dans la présentation de ses prévisions de coûts. Elle pourrait aussi présenter plusieurs hypothèses de scénarios, de coûts et de risques.

« **Avant-projet et début des travaux (juin 2000 à février 2002).** Face à la situation décrite dans le rapport du Vérificateur général relative au démarrage de la phase de construction dans le contexte d'un désaccord sur les prévisions de coûts finales entre le groupement IAGC et l'AMT et avant la réception formelle des autorisations ministérielles, et dans le but d'éviter que des situations semblables se reproduisent, l'AMT instaurera de nouvelles règles touchant la communication formelle au conseil d'administration des rapports officiels des études d'avant-projet, tels que préparés par les firmes mandatées pour leur réalisation. Ces études devront comporter un plan formel de gestion des risques de projet. En outre, les nouvelles règles devront faire en sorte qu'une confirmation écrite du ou des tiers payeurs sera obligatoire avant d'aller de l'avant avec la phase de construction d'un projet, y compris, cela va de soi, pour le lancement des premiers appels d'offres.

« **Gestion des contrats**. L'AMT est satisfaite de constater que le rapport du Vérificateur général conclut que tous les contrats de construction dont il a effectué la vérification, d'une valeur de 227 millions de dollars, ont été octroyés dans le respect des règles de l'organisme.

« L'AMT s'assurera du respect de sa pratique habituelle, décrite par le Vérificateur général comme une bonne façon de faire, consistant à interdire aux firmes de services professionnels participant aux études de faisabilité de prendre part aux étapes subséquentes des projets. Si elle devait faire des exceptions à cette règle, la direction devra les motiver et obtenir l'approbation du conseil.

« Afin d'assurer le respect de son règlement sur les conditions d'octroi des contrats relatives aux dérogations, l'AMT modifiera ses règles afin que toute décision de recourir à de telles dérogations soit motivée et approuvée par le conseil d'administration, à moins d'une situation relevant de la sécurité du public ou de la force majeure.

« L'AMT reconnaît qu'une pratique améliorée au chapitre des comités de sélection pour l'octroi de contrats de services professionnels importants serait d'instaurer une représentation obligatoire d'un ou de plusieurs membres non seulement externes à l'AMT, comme le règlement le prévoit actuellement, mais également externes au projet. Elle adoptera des directives administratives en ce sens.

« **Gestion de l'éthique.** Le 2 avril 2004, le conseil d'administration de l'AMT, sur recommandation du président-directeur général, corrigeait en partie les lacunes constatées par le Vérificateur général dans son rapport en introduisant la règle de la déclaration d'intérêts annuelle pour les administrateurs et le pdg.

« Depuis le 5 avril 2004, les membres du comité de direction, tous les cadres intermédiaires et, de façon générale, toute personne faisant partie du plan d'effectifs de l'AMT et pouvant influencer un processus d'approvisionnement ont été ou sont en voie d'être assujettis à l'obligation de produire une déclaration d'intérêts annuelle.

« Tel que mentionné plus tôt, le conseil a également approuvé la création d'un poste de vérificateur interne relevant du conseil et à qui sera confiée, notamment, la responsabilité de vérifier le respect des règlements, des procédures et des codes d'éthique de l'AMT.

« En ce qui a trait à la question des mesures prises par l'AMT pour prévenir les conflits d'intérêts au niveau des fournisseurs, la direction introduira des changements à ses règles. Les fournisseurs de services professionnels devront contractuellement prévenir l'AMT sans délai de toute situation potentielle de conflits d'intérêts dans le cadre du mandat qu'ils sollicitent ou réalisent pour l'Agence, selon une définition stricte. L'AMT établira au besoin, des conditions pour soumissionner ou pour leur permettre de poursuivre leur mandat, comme d'exiger que les équipes de réalisation soient parfaitement distinctes les unes des autres. L'AMT pourrait aussi, lorsqu'elle le jugera nécessaire, utiliser les services d'autres professionnels pour la surveillance de ces lots de construction.

« Au-delà des mesures énumérées ci-haut, le conseil d'administration a indiqué son désir de confier au vérificateur interne de l'AMT, dès son entrée en fonction, le mandat de passer en revue de façon générale ses pratiques en matière de gestion de contrats et de gestion de l'éthique afin de lui faire des recommandations, le cas échéant, sur les changements et les améliorations à y apporter pour qu'elles correspondent aux meilleures pratiques. »

145. Commentaires du ministère des Transports du Québec

« Le document fait ressortir plusieurs "failles majeures" qui ont été observées depuis juin 2000, alors que le Conseil des ministres confiait à l'Agence métropolitaine de transport (AMT) la réalisation du projet.

« Lorsque le gouvernement a pris sa décision en juin 2000, il avait indiqué que le coût ne devait pas dépasser 378,8 millions de dollars et que certaines études complémentaires devaient être réalisées pour préciser le concept et les coûts. On constate malheureusement que le projet a pris son envol en janvier 2002 sans que l'ensemble de ces études, pourtant disponibles à ce moment, n'ait été soumis au Conseil d'administration de l'AMT. S'en est suivie une cascade d'événements, notamment l'attribution de contrats, sans que le gouvernement n'ait donné son autorisation, ni au concept, ni au coût alors révisé à 553 millions de dollars.

« Pourtant, la formule IAGC (Ingénierie, Achat, Gestion, Construction) appliquée dans toute sa rigueur aurait permis, au terme des études complémentaires et à la lumière des plans et devis sommaires, que les autorités de l'AMT, du ministère des Transports et du gouvernement se prononcent au début de 2002, sur l'à-propos de poursuivre ou de stopper le projet. Ce moment crucial ne s'est pas concrétisé, en termes de décision, et le projet a démarré.

« De même, le rapport mentionne que l'intention du gouvernement d'aller de l'avant s'appuyait en juin 2000 sur une étude avantages-coûts qui démontrait un ratio de 0,71, donc déjà assez faible selon les paramètres du ministère des Transports, bien que jugé acceptable. Il est évident qu'un tel exercice, requis en vertu du contrat signé entre l'AMT et le groupement IAGC, se serait avéré négatif s'il avait été repris au moment où on a appris au début de 2002 que les coûts estimés étaient passés à 553 millions de dollars. Il s'agit d'un autre feu rouge qui n'a pas été allumé.

« La question des honoraires professionnels en a découlé ultérieurement puisqu'une demande a été formulée pour que le niveau d'honoraires soit relevé en fonction du coût du projet révisé à 553 millions de dollars. Normalement, cette question aurait dû faire l'objet d'une renégociation dès qu'on eut connu le coût révisé du projet. Les ambiguïtés qui ont entouré cette question, comme celles du coût global du projet, ont favorisé l'arrivée progressive d'un système de prix ouverts.

« Par ailleurs, comme l'AMT était responsable du projet, le ministère des Transports ne s'est pas doté d'une équipe parallèle qui aurait fait ses propres évaluations et contre-expertises. Le ministère a exercé son rôle de conseiller auprès du ministre essentiellement sur la base de l'information qui lui provenait de l'AMT, notamment par l'intermédiaire de son ingénieur

résident. Malgré cette contrainte, des divergences de vues se sont manifestées à plusieurs reprises entre l'AMT et le ministère, notamment sur la question des coûts. Ce contexte d'appréciation différentielle des enjeux s'est manifesté jusqu'à juin 2003 alors que la présidente de l'AMT et le sous-ministre des Transports ont signé conjointement, à l'insistance du ministre des Transports, un mémoire dans lequel le coût révisé était alors évalué à 547,7 millions de dollars. Or, quelques mois plus tard, l'AMT informait le ministère que ce montant allait être dépassé.

« À la lumière du travail effectué par l'équipe du Vérificateur général, le ministère des Transports a l'intention de travailler en étroite collaboration avec l'AMT pour donner suite aux recommandations formulées et, de façon plus précise, prendre les mesures requises pour :

- renforcer l'encadrement de gestion du projet ;
- revoir toute la question des honoraires professionnels afin d'en arriver à une formule acceptable et équitable ;
- terminer les travaux à l'intérieur d'un coût connu qui liera les parties ou qui prévoira un système de pénalités et de bonis en fonction de l'évolution des coûts ;
- renforcer et formaliser la collaboration entre l'AMT et le MTQ, notamment au plan du partage de l'information et de la cohésion dans la décision. »

146. Commentaires de la présidente-directrice générale en poste jusqu'à novembre 2003

« Le Vérificateur général du Québec a raison de mettre l'accent sur la faille principale dans les processus de décision et de gestion du métro de Laval, à savoir la décision prématurée du Gouvernement de l'annoncer en fixant son budget, en 2000, avant que les études et concepts soient validés et terminés, donc, avant que puisse être présenté un budget prévisionnel complet, à un niveau comparable aux coûts des métros dans le monde.

« Quoique cela n'excuse pas cette lacune, les plus récentes études démontrent, que, depuis 70 ans, 90 % des grands projets publics de transport, dans 5 continents, sont annoncés à des coûts largement inférieurs, à ce qu'ils coûteront réellement ; d'ailleurs, c'était déjà le cas, dans les annonces antérieures du métro de Laval, comme celle de 1991, à 250 millions de dollars.

« L'AMT a dû composer jusqu'en juillet 2003, malgré ses demandes répétées, avec un budget autorisé de 345 millions de dollars, qui n'était pas sa recommandation. Il s'agissait d'un budget, décidé trop tôt, incomplet, donc insuffisant, pour réaliser ce grand projet complexe. En effet, les conclusions du rapport remis aux autorités du MTQ, en avril 2000, par l'AMT, suite à la recommandation unanime du comité d'orientation, indiquaient clairement que les études n'étaient pas terminées, puisque les pistes d'économies suggérées devaient être validées ultérieurement, avant les plans. Un 1er estimé de 345 millions de dollars lui aussi à valider, n'incluait pas encore, de façon explicite, certains éléments essentiels pour établir un budget de réalisation : incertitude de 20 %, inflation, intérêts, mesures transitoires, décret de la construction, imprévus pour risques, etc. Il a toujours été clair pour l'AMT et ses partenaires, qu'il fallait valider ses pistes d'économie,

en obtenant les ressources pour ce faire, et compléter ainsi les études, avant de passer aux plans, et à l'élaboration d'un budget de réalisation.

« L'AMT avait rendu publique, en 2001, une étude montrant que les coûts moyens des métros dans le monde étaient de 110 millions de dollars/km (en dollars 2006), ce qui, appliqué au métro de Laval, correspondait à un budget de 583 millions de dollars. Celui de Toronto était de 146 millions de dollars/km.

« Il faut, se rappeler, que le métro de Laval ne faisait pas partie du plan stratégique de l'AMT, approuvé par la Ministre à la Métropole, car des services comparables pouvaient être rendus par des alternatives moins coûteuses. Ces dernières ont d'ailleurs été présentées aux Ministre et MTQ, en 2000, à la demande du CA de l'AMT, qui, à cette occasion, avait attiré aussi leur attention sur le coût élevé du métro. Ces alternatives, suffisamment intéressantes pour en approfondir l'examen, l'électrification du train de Blainville, et un système léger sur rail (SLR), n'ont pas été retenues par les autorités du MTQ.

« Curieusement, le mémoire déposé au Conseil des ministres, en juin 2000, et qui n'a pas été préparé par l'AMT, ni soumis à sa direction, a conduit le Conseil des ministres, le 14 juin, à fixer à 345 millions de dollars, le budget maximum et final du projet. Ce décret ne traduisait pas les informations et mises en garde, notamment celles du rapport d'avril 2000, de l'AMT, qui avait été remis au MTQ, et au Ministre. Cet écart important entre un budget incomplet, non recommandé par l'AMT, et le budget réaliste nécessaire à la planification et à la gestion financière de ce projet a occasionné des difficultés administratives, mises en évidence par les vérificateurs.

« Depuis 1998, la planification du projet s'est déroulée, avec un souci marqué d'incarner, dans un modèle de gestion collégiale transparente, le souhait du Gouvernement que l'AMT, mandataire, réalise ce projet de concert avec la STM et les partenaires, en respectant leurs responsabilités. Le rôle décisionnel du MTQ, et sa présence permanente à l'AMT, avec accès à toutes les informations, était primordial. Le comité d'orientation, était composé des sous-ministres adjoints aux transports et à la métropole, des directeurs généraux de la STM, des STL et ville de Laval. Toutes les décisions concernant le métro, sa planification, ses stratégies, ses concepts, ses coûts et les méthodes pour les diminuer, ont été analysées et approuvées, à l'unanimité par ce comité, puis par le CA de l'AMT. Il ne faut donc pas minimiser l'importance du comité d'orientation en le confinant à un rôle strictement consultatif, alors qu'il constituait un acteur incontournable dans la planification et la gestion du projet.

« Si on met de côté les problèmes d'approbations budgétaires, il faut néanmoins reconnaître que ce grand projet complexe se réalise efficacement et rigoureusement, avec un grand souci de la qualité et des économies, un plan strict de gestion des risques de sécurité. La planification technique des travaux et échéanciers, la coordination des interfaces, des centaines de personnes et des dizaines d'entreprises travaillant sur le chantier, selon une gestion IAGC, utilisée pour la 1ère fois au Québec, en transport, sont particulièrement réussies. Les problèmes techniques trouvent leurs solutions. La mise en place d'une structure de gestion de projet efficace, et une bonne coordination entre les

différents intervenants, et le CA, expliquent, entre autres, pourquoi l'échéance de livraison du 01-01-06, a été respectée jusqu'en août 2003. Pourtant, la complexité du projet était accrue par la nécessaire intégration des travaux de modernisation du métro, pilotés par la STM, avec ceux de la ligne 2, ainsi que par l'insertion des travaux dans des milieux construits, qui requiert des efforts concertés.

Commentaires spécifiques

« À l'étape de l'avant-projet, en janvier 2002, le concept maintenant validé par les professionnels incluant des ajouts, coûte plus cher. Le comité d'orientation, puis le CA, adoptaient ce concept, et un cadre budgétaire de 450 millions de dollars, correspondant à un budget de 525 millions de dollars (en dollars 2006). Le groupement IAGC évalue le projet à 553 millions de dollars (en dollars 2002), en février. Il est remis au MTQ. L'AMT, ne l'acceptant pas, a demandé d'identifier les coupures possibles. Des coupures de l'ordre de 80 millions de dollars ont ainsi été décidées par le CA de l'AMT, en 2002, et 2003. Quoiqu'informé de cette situation, le Ministre autorisait le début des travaux en mai 2002, sur la base du budget incomplet de 345 millions de dollars (+taxes). Les coupures et analyses de la valeur, ne pouvaient pas faire de miracle. Seule, une reconsidération complète du projet l'aurait pu. Aucun signal n'a été donné par le MTQ, en ce sens.

« À l'étape de la réalisation des travaux, la décision de commencer les travaux, avec l'octroi d'un lot de nettoyage des sols, avant l'autorisation ministérielle de mai 2002, découle de la demande gouvernementale de lancer officiellement les travaux, en mars 2002 ; et par le fait même, l'AMT n'a pas manqué de rigueur et de transparence. De la même façon, l'AMT était tributaire du Gouvernement pour les autorisations budgétaires. "L'écart important entre les estimés de coûts, et les budgets autorisés par le Gouvernement", ne peut lui être imputé car l'AMT ne contrôlait pas ce 2ième volet. Pour les risques de construction, à défaut d'un plan, des listes de risques existaient, mais sans budget autorisé.

« En ce qui a trait aux contrats, il est important de souligner que le Vérificateur général n'a pas trouvé d'erreurs dans l'octroi des nombreux contrats de construction. Il reproche, à l'AMT, "d'avoir contrevenu aux principes de transparence, concurrence, équité, et meilleur qualité/prix". Or même s'il n'y avait pas de trace au dossier de la grille d'évaluation du directeur de projet, un processus sérieux a été suivi par un comité de sélection composé de 5 directeurs généraux. De plus, en procédant par étape, et en choisissant d'abord un directeur, et ensuite les membres de son équipe, de gré à gré, il était plus facile d'organiser le projet, et d'en déterminer les ressources ; ces choix se défendent bien. Le Vérificateur général indique que le groupement IACG, aurait du être exclu de l'appel d'offres IAGC, car ses membres avaient été impliqués dans les études du métro. Il n'y a pas eu d'exclusion pour permettre au plus grand nombre possible de regroupements de soumissionner, en raison du peu de fournisseurs assez importants au Québec, capables de se lancer dans la construction d'un métro. L'AMT ne contrevenait pas à ses règlements.

« En ce qui a trait à la gestion financière, le Vérificateur général ne trouve rien à redire au contrôle comptable des dépenses. Il ne met pas en perspective la contrainte de respecter le budget imposé de 345 millions de dollars, jusqu'en 2003. Ainsi, l'AMT n'avait pas le pouvoir d'aller en appel d'offres pour retenir un groupement IAGC, sur la base d'un budget supérieur à 345 millions de dollars. Le décret de juin 2000, impose trop tôt la méthode IAGC, excellente pour ce projet, car il fallait, avant, compléter les études. Cette contrainte a occasionné des difficultés dans les négociations avec la firme, et dans les paiements reliés à leur contrat, et au projet. Pour ce qui est des rapports financiers, l'AMT a dû composer avec un budget limité à 345 millions de dollars, tout en avançant dans un projet qui, pour tous les acteurs, coûtait au-dessus de 530 millions de dollars. Les rapports mensuels de dépenses étaient, déposés au CA de l'AMT, qui autorisait tous les lots, selon les estimés. L'image du budget était fidèle, dans les circonstances. Le CA suivait les dépenses par rapport au budget autorisé et des notes précisaient des montants non autorisés, nécessaires pour réaliser le projet. Le représentant du MTQ autorisait les plans, au comité de coordination et avait accès aux données financières. Dès 2002 des rapports mensuels étaient remis au MTQ. Tout en ayant à gérer un projet de plus de 530 millions de dollars, avec un budget de 345 millions de dollars, l'AMT a toujours gardé un contrôle financier rigoureux du projet. En juillet 2003, le budget a été ajusté à 547 millions de dollars, sur la base des estimés des professionnels de mai 2003, dans un marché de la construction en surchauffe.

« Enfin, en ce qui a trait au conflit d'intérêts potentiel émis par le Vérificateur général, le code d'éthique des employés indique qu'il faut dénoncer les intérêts directs et indirects importants, détenus par un proche parent dans une entreprise avec laquelle l'AMT fait affaire. Je ne détenais pas d'actions des firmes comprises dans le groupement IAGC, et mon mari détient 2 280 actions et 4 500 options, sur un capital de 49 389 375 actions d'une des firmes. Je suis mariée en séparation de biens. À mon avis, comme à celui de mes conseillers juridiques, il ne s'agissait pas d'un conflit d'intérêts, même potentiel, et je ne devais pas les déclarer.

« En conclusion, il faut se rappeler que l'ensemble des décisions, concernant le métro, prises par le CA de l'AMT et sa direction, ont été largement partagées avec ses partenaires ; l'AMT a été prise dans un carcan de 345 millions de dollars, jusqu'en 2003, sans qu'elle ait pu le faire modifier, engendrant ainsi certaines difficultés. Le Vérificateur général aurait pu mentionner les succès de ce projet, réalisé efficacement, par des équipes compétentes ; il aurait pu aussi indiquer, que, depuis 1996, l'AMT a réalisé plus de 110 projets, d'une valeur de 300 millions de dollars, respectant les budgets et échéanciers autorisés, les règles du MTQ, gestion que les vérificateurs externes ont qualifiée d'exemplaire. Le jugement de valeur sur le manque de prudence d'économie et d'efficience, et les recommandations sur les éléments de la gestion des projets, apparaissent donc très sévères. »

ANNEXE 1 – OBJECTIF DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif présenté dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation émanent des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur les exigences de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), la procédure de la Fédération internationale des ingénieurs-conseils (FIDIC), le *Guide du référentiel des connaissances en gestion de projet* publié en 2000 par le Project Management Institute et le *Guide et lexique de gestion des services d'ingénierie* de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec. Les travaux de vérification 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'ICCA.

Objectif

S'assurer que le projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval, qui a été confié à l'Agence métropolitaine de transport, a été géré avec prudence et avec un souci d'économie et d'efficience.

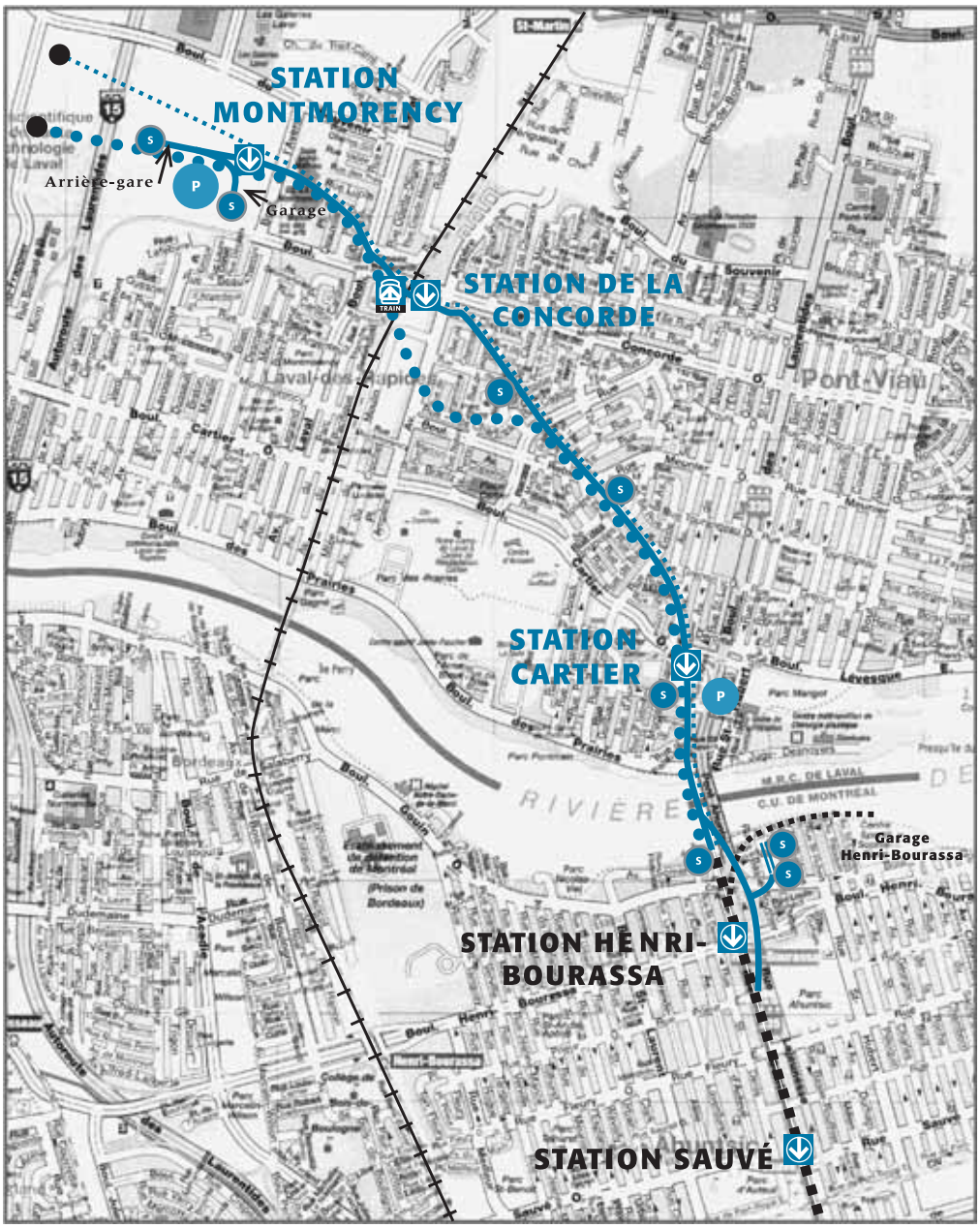
Critères

- Le projet a été élaboré selon des besoins et des spécifications clairement définis.
- Tous les coûts liés au projet ont été pris en compte lors de son élaboration et des modifications ultérieures.
- Les rôles et les responsabilités des parties prenantes ont été définis et contribuent à une prise de décision efficace.
- Des mesures ont été prises pour éviter les conflits d'intérêts.
- La planification du projet et des travaux favorise l'efficience en s'appuyant, entre autres, sur un processus rigoureux de gestion des risques.
- Le projet est réalisé et les contrats sont attribués conformément à la réglementation et aux bonnes pratiques en la matière afin de favoriser une saine gestion et d'assurer la libre concurrence.
- Le suivi des activités permet, dans les meilleurs délais, de relever les écarts importants par rapport au projet initial, d'en évaluer les répercussions sur le coût total et l'échéancier ainsi que d'informer les responsables concernés.
- Les dirigeants de l'Agence métropolitaine de transport et du ministère des Transports ont été informés périodiquement et en temps opportun du déroulement du projet, notamment des modifications, des coûts et des dépassements.

ANNEXE 2 – PRINCIPALES PHASES DU PROJET

Date ou période	Phases
7 octobre 1998	***Décret 1299-98*** Autorisation du prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval, soit le prolongement de la ligne 2 Est, pour un montant n'excédant pas 179 millions de dollars.
Novembre 1998 à avril 2000	***Études de faisabilité*** Ces études visent à définir le projet pour en évaluer les coûts et permettre une prise de décision éclairée, avant d'engager des dépenses trop élevées.
14 juin 2000	***Décret 716-2000*** Approbation du prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval, soit le prolongement de la ligne 2 Est, pour un montant n'excédant pas 378,8 millions de dollars, y compris les taxes de 33,5 millions.
Juillet 2000 à janvier 2002 :	***Avant-projet***
• Septembre 2000	• Embauche d'un directeur de projet
• Octobre 2000	• Élaboration d'un plan directeur
• Avril 2001	• Sélection du groupement IAGC
• Juin 2001 à janvier 2002	• Réalisation des études complémentaires et préparation des plans et devis sommaires afin de confirmer le concept final du projet, son coût total et son échéancier détaillé avant d'entreprendre sa réalisation.
24 janvier 2001	***Décret 60-2001*** Choix du mode de réalisation, à savoir la méthode IAGC qui consiste à confier à une entreprise, ou un groupe d'entreprises, la responsabilité de l'ingénierie, de l'approvisionnement et de la gestion de la construction tout en conservant la maîtrise d'œuvre du projet.
Mars 2002	***Début des travaux*** Réalisation des travaux de construction à partir des plans et devis détaillés. Les travaux devraient se terminer en juillet 2007, selon la dernière estimation de l'AMT.
3 juillet 2003	***Décret 729-2003*** Approbation du prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval, soit le prolongement de la ligne 2 Est, pour un montant n'excédant pas 547,7 millions de dollars, y compris les taxes de 45,4 millions.

ANNEXE 3 – TRACÉS DU PROJET DE PROLONGEMENT DU RÉSEAU DE MÉTRO SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE LAVAL



N.B. En ce qui concerne le décret 1299-98, aucun tracé n'était indiqué.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME II

Annexe B

Rapport de vérification concernant la Société générale de financement du Québec

TABLE DES MATIÈRES

	Paragr.
FAITS SAILLANTS	1.
VUE D'ENSEMBLE	15.
MANDAT, OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	24.
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Dépenses engagées pour l'étude des projets d'investissement	
Constats généraux	28.
Technodôme	41.
Projet de développement de disques en céramique pour ordinateurs	50.
Usine Gaspésia	53.
Projet d'envergure d'une usine de semi-conducteurs	56.
Autre projet de semi-conducteurs	61.
Situation de conflit d'intérêts potentiel	63.
Gestion de la documentation relative aux projets d'investissement	67.
Attribution et exécution des contrats de services professionnels	70.
Évaluation des politiques	72.
Application de la politique et des procédures	75.
Rémunération des dirigeants	82.
Rémunération de base	89.
Bonification	90.
Régime de retraite	115.
Avantages reliés à l'utilisation d'une automobile	120.
Frais de représentation et de déplacement	124.
Comptes de dépenses des dirigeants	126.
Application de la politique de frais de représentation et de déplacement	128.
Travaux du vérificateur interne	133.
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Organigramme de la Société générale de financement du Québec et de ses filiales sectorielles	
Annexe 3 – Principales étapes du processus d'investissement	

Les commentaires de la Société générale de financement du Québec et du président-directeur général en poste jusqu'en mai 2003 apparaissent à la fin du rapport.

FAITS SAILLANTS

Vérification menée par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Étienne Côté
Mylène Coulombe
Valérie Couture
Moïsette Fortin
Lucie Fournier
Pierre Guérard
Audrey Lagueux
Sylvain Roy
Marise Simard
Isabelle Webster

1. En vertu de sa loi, la Société générale de financement du Québec, en collaboration avec des partenaires et à des conditions de rentabilité normales, a pour objet de réaliser des projets d'investissement en conformité avec la politique de développement économique du gouvernement.

2. De 1998 à 2002, la Société et ses partenaires ont investi 10,6 milliards de dollars dans 221 projets. La part de la Société s'élève à 2,3 milliards de dollars. Au 31 décembre 2003, ses états financiers présentent un actif de 2,9 milliards de dollars. Son chiffre d'affaires a été de 986 millions et sa perte nette de 511 millions de dollars pour l'année 2003.

3. L'année 2003 a été marquée par des changements importants à la Société. À la suite de la nomination d'un nouveau président-directeur général par intérim par le gouvernement le 21 mai 2003, des secteurs ont été fusionnés et des employés ont laissé l'entreprise ou, encore, ont été mis à pied. L'effectif est passé de 190 à 126 employés. De plus, au cours de cette même année, 10 membres du conseil d'administration ont quitté leur poste soit volontairement soit que leur mandat n'ait pas été renouvelé. Le gouvernement est à revoir le rôle que devrait jouer la Société.

4. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et d'un décret gouvernemental du 17 décembre 2003, nous avons procédé à une vérification particulière des livres et des comptes de la Société. Notre vérification avait pour but de nous assurer du respect des règles de saine gestion pour les dépenses engagées pour l'étude des projets d'investissement ainsi que pour le processus d'attribution et d'exécution des contrats de services professionnels, et plus particulièrement pour ceux ayant une valeur de 20 000 dollars ou plus. Nous voulions également évaluer dans quelle mesure la politique de rémunération des dirigeants est appropriée et bien appliquée tout comme celle concernant les frais de représentation et de déplacement. Nos travaux se sont déroulés de décembre 2003 à mai 2004.

5. Notre vérification concerne les dépenses engagées pour l'étude des projets d'investissement qui s'élèvent à 35,1 millions de dollars pour les années 1999 à 2003. Nos travaux de vérification, qui ont porté sur des dépenses de 14,6 millions de dollars, nous ont révélé que l'application du processus d'investissement de la Société comporte des lacunes importantes.

6. À maintes reprises, la Société n'a pas géré les dépenses pour l'étude des projets d'investissement selon les règles de saine gestion. Nous avons constaté des lacunes concernant la justification des dépenses, les prévisions et le suivi des coûts et en ce qui a trait à l'information livrée au conseil d'administration.

7. Ainsi, des contrôles insuffisants ont été exercés à l'égard des coûts d'exploitation de partenaires ou des pièces justificatives ne fournissaient pas assez de détails. Des prévisions de coûts étaient souvent absentes ou pas assez détaillées, même rudimentaires. Le suivi des coûts était inadéquat dans certains dossiers soit à cause de l'absence de prévisions soit à cause de dépassements substantiels de coûts sans

explications aux dossiers. Toujours en relation avec les dépenses engagées pour l'étude des projets d'investissement, nous avons également noté, pour quatre dossiers importants, que certaines informations livrées au conseil d'administration n'étaient pas assez détaillées pour lui permettre de juger de la pertinence des dépenses ou encore ne faisaient pas état des risques qui auraient dû lui être divulgués lors de la prise de décision.

8. Dans le cas du Technodôme, projet dans lequel la Société a dépensé 5 millions de dollars, le conseil d'administration n'a pas reçu toute l'information requise afin qu'il puisse juger de l'opportunité de continuer à engager des dépenses pour ce projet. Ainsi, cette information concernait l'analyse des risques inhérents à un projet de ce genre et celle des impacts sur les autres centres d'attraction de la région, dont un autre projet récréotouristique dans lequel la Société investissait déjà. Parmi les analyses fournies par la Société, aucune n'aborde de façon particulière les éléments soulevés par le conseil.

9. Pour ce qui est du projet de la relance de l'usine Gaspésia, la Société n'a pu démontrer qu'une information importante a été livrée aux membres du conseil d'administration, en octobre 2001, date de la décision de l'investissement. En effet, les procès-verbaux ne témoignent pas du fait que des négociations avec d'autres instances gouvernementales étaient en cours relativement à l'annulation d'une pénalité de 35 millions de dollars que le partenaire devait rembourser à Investissement Québec pour un autre dossier. Une telle annulation ferait en sorte que le risque réel que prenait le partenaire pouvait diminuer et même devenir nul. En substance, il était possible que ce soit Investissement Québec qui contribue alors au projet Gaspésia. Un décret gouvernemental, daté d'octobre 2002, a rendu effective l'annulation de cette pénalité.

10. En ce qui concerne le processus d'attribution et d'exécution des contrats de services professionnels, nous avons constaté, pour les années 2002 et 2003, des dérogations importantes concernant les appels d'offres et un manque de rigueur dans le suivi budgétaire. Ces constats nous portent à conclure que la Société n'a pas géré les sommes dépensées à titre de services professionnels avec un souci suffisant d'économie et d'efficience.

11. Ainsi, nous avons constaté que, dans 67 p. cent des cas examinés, totalisant 2,6 millions de dollars, aucun appel d'offres n'a été effectué, contrairement aux exigences de la politique, et aucune information au dossier ne permettait de justifier ces manquements. De plus, 49 p. cent des mandats examinés, représentant 3 millions de dollars, ont été attribués sans qu'aucun contrat ne soit signé, bien que ce soit également une exigence de la politique.

12. Concernant la rémunération des dirigeants, la Société leur offre une rémunération globale compétitive par rapport à notre marché de référence. Toutefois, certains volets de leur rémunération sont plus élevés et discutables. Par exemple, pour les années 2001 à 2003, alors que la Société a réalisé des pertes variant de 88 à 511 millions de dollars, des dirigeants ont obtenu des bonis élevés pouvant

atteindre en moyenne jusqu'à 50 p. cent de leur rémunération de base, ce qui était inapproprié. En fait, la structure des régimes de bonification était perfectible.

13. Plusieurs raisons expliquent cette situation. Premièrement, la politique de rémunération, avant 2004, n'a pas prévu d'élément déclencheur qui établirait un seuil de rentabilité minimum afin de permettre le versement d'un boni. En second lieu, la structure des régimes de bonification encourageait le critère d'investissement en lui attribuant un poids de 70 p. cent par rapport à celui de la rentabilité, qui était à 30 p. cent. Troisièmement, le dépassement des objectifs d'investissement au cours de ces années a permis d'utiliser un multiplicateur qui doublait certaines composantes du boni et, quatrièmement, la Société peut accorder, à la discrétion du président-directeur général, une participation à un régime supplémentaire dont les prestations de retraite sont parmi les plus généreuses sur le marché.

14. Finalement, nos travaux nous portent à conclure que dans l'ensemble, pour les années 2002 et 2003, les frais de représentation et de déplacement engagés par la Société sont acceptables. Toutefois, la politique mériterait d'être précisée en ce qui a trait aux montants admissibles à titre de frais d'hébergement et de repas, puisqu'elle indique que les montants doivent être raisonnables, ce qui donne lieu à interprétation.

VUE D'ENSEMBLE

15. La Société générale de financement du Québec, créée en 1962, a pour objet de réaliser, en collaboration avec des partenaires et à des conditions de rentabilité normales, des projets d'investissement, notamment dans le secteur industriel, en conformité avec la politique de développement économique du gouvernement.

16. La Société soutient généralement des projets nécessitant un investissement total de 10 millions de dollars ou plus en détenant une part significative mais minoritaire de l'actionnariat. Des projets comportant des coûts moindres peuvent également être considérés s'ils présentent des perspectives de croissance intéressantes. La Société procède à l'analyse de ces projets cas par cas.

17. Les projets peuvent appartenir à différentes catégories, dont le développement de projets industriels, l'implantation d'une usine-pilote, le démarrage d'une entreprise en phase commerciale et la participation stratégique dans divers projets.

18. Pour aider un partenaire à organiser son entreprise, la Société contribue notamment à la recherche de financement complémentaire et de programmes gouvernementaux pertinents (crédits d'impôt et subventions). Elle réalise sa mission dans divers secteurs d'activité par l'intermédiaire de sept filiales sectorielles (dix au début de 2003), comme le montre l'organigramme présenté à l'annexe 2. Chacune d'elles est dirigée par un conseil d'administration constitué

de gestionnaires de la Société. Des comités consultatifs, formés notamment d'experts des différents milieux, soumettaient des recommandations à la direction concernant les projets potentiels. Les filiales sectorielles détiennent des placements dans des sociétés tant privées que publiques.

19. L'intervention de la Société dans les projets d'investissement doit se faire conformément à la politique de développement économique du gouvernement. Les orientations de cette politique sont traduites dans un plan quinquennal. Ainsi, pour la période de 1998 à 2002, la Société prévoyait investir environ 2 milliards de dollars dans des projets dont les coûts totaux étaient estimés à 10 milliards, et ce, dans différents secteurs d'activité. Toutefois, ce plan n'a pas été approuvé par le gouvernement, même si la loi de la Société le précise.

20. Comme le démontre le tableau suivant, pour les années 1998 à 2002, la Société et ses partenaires ont investi 10,6 milliards de dollars dans 221 projets. La part de la Société s'élève à 2,3 milliards de dollars.

TABLEAU 1

INVESTISSEMENTS DE 1998 À 2002 (en millions de dollars)

	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Investissements avec les partenaires	397	1 525	2 456	3 130	3 084	**10 592**
Part de la Société	118	362	585	579	636	**2 280**
Nombre de projets	36	52	49	41	43	**221**

Source : Rapports annuels de la Société.

21. Au 31 décembre 2003, les états financiers de la Société présentaient un actif total de 2,9 milliards de dollars. Pour l'exercice terminé à cette date, son chiffre d'affaires a été de 986 millions de dollars et sa perte nette a été de 511 millions de dollars pour l'année 2003.

22. L'année 2003 a été marquée par des changements importants à la Société. À la suite de la nomination d'un nouveau président-directeur général par intérim par le gouvernement le 21 mai 2003, des secteurs ont été fusionnés et des employés ont laissé l'entreprise ou, encore, ont été mis à pied. L'effectif est passé de 190 à 126 employés. De plus, au cours de cette même année, 10 des 13 membres du conseil d'administration ont quitté leur poste soit volontairement soit que leur mandat n'ait pas été renouvelé. En mars 2004, 7 nouveaux membres, incluant le président-directeur général par intérim, ont été nommés par le gouvernement. Le conseil d'administration compte maintenant 10 membres. Le plan de développement pour 2002-2006, qui avait été approuvé par le gouvernement le 6 février 2003, était en révision au moment de notre vérification et les activités de développement et d'investissement de la Société ont été mises en veilleuse au milieu de l'année 2003.

23. Le gouvernement est à revoir le rôle que devrait jouer la Société. D'ailleurs, un groupe de travail, mandaté le 10 juillet 2003 par le ministre du Développement économique et régional et de la Recherche, a situé son analyse des sociétés d'État engagées dans le capital de risque dans la perspective du développement économique du Québec. Le groupe de travail a recommandé d'imposer un virage important, notamment pour restaurer la rentabilité de cette entreprise qui a enregistré des pertes importantes au cours des dernières années.

MANDAT, OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

24. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 1354-2003 du 17 décembre 2003, nous avons procédé à une vérification particulière des livres et des comptes de la Société et de ses filiales.

25. Nos objectifs de vérification ont consisté à :

- s'assurer que les dépenses effectuées pour l'étude des projets d'investissement respectent les règles de saine gestion ;
- vérifier si le processus d'attribution et d'exécution des contrats de services professionnels respecte les règles de saine gestion, plus particulièrement en ce qui a trait aux contrats ayant une valeur de 20 000 dollars ou plus ;
- évaluer dans quelle mesure la politique de rémunération des dirigeants, incluant tous les avantages et bonis au rendement qui y sont prévus, est appropriée et bien appliquée ;
- s'assurer que la politique concernant les frais de représentation et de déplacement des dirigeants est appropriée et qu'elle est bien appliquée.

26. Pour mener à bien notre mandat, nous avons notamment rencontré des gestionnaires de la Société, des anciens dirigeants et des anciens administrateurs. Nous nous sommes aussi adjoint des experts dans les domaines de l'investissement et de la rémunération. Nos travaux se sont déroulés de décembre 2003 à mai 2004.

27. Nos travaux portent sur les années 1999 à 2003 en ce qui a trait aux dépenses engagées pour l'étude des projets d'investissement et la rémunération. Concernant l'attribution des contrats et les frais de représentation et de déplacement, nous avons examiné principalement les montants se rapportant aux années 2002 et 2003. Toutefois, certains commentaires touchent des situations antérieures ou ultérieures à ces périodes. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation de cette vérification.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Dépenses engagées pour l'étude des projets d'investissement

Constats généraux

28. Notre objectif de vérification était de nous assurer que les dépenses effectuées pour l'étude des projets d'investissement respectaient les règles de saine gestion. Pour ce faire, nous avons examiné dans quelle mesure le processus d'investissement de la Société était bien appliqué.

29. La Société s'est dotée d'un processus d'investissement au cours duquel des dépenses sont engagées pour l'étude des projets d'investissement dans le but d'évaluer la possibilité d'y investir. Il prévoit différentes étapes d'approbation pour le budget des dépenses afférentes à l'étude d'un projet ainsi que pour l'investissement lui-même. L'annexe 3 décrit les principales étapes de ce processus.

30. Tout d'abord, des dépenses sont effectuées pour des études générales que les secteurs d'activité de la Société jugent approprié de réaliser ; elles visent la recherche sur un secteur, un produit ou un partenaire éventuel. Par la suite, des dépenses pour étudier l'opportunité d'investir dans un projet en particulier peuvent être prévues lors d'une entente signée avec un partenaire. Chaque entente est le fruit d'une négociation avec le partenaire et, ainsi, elle est adaptée à la situation concernée. Les projets peuvent être de deux types : soit un nouveau projet, comme une construction d'usine, soit une prise de participation de la Société dans une entreprise existante visant une croissance de son actif.

31. À la suite de ces ententes, la Société ou le partenaire sont responsables de la réalisation des études (études de marché, de faisabilité, environnementale, vérifications diligentes, etc.) dont le coût est normalement partagé entre les parties. Nos travaux de vérification concernant les dépenses engagées pour l'étude des projets d'investissement couvrent les années 1999 à 2003, lesquelles s'élèvent à 35,1 millions de dollars. Le tableau 2 présente les sommes en cause pour chacune de ces années.

TABLEAU 2

DÉPENSES ENGAGÉES POUR L'ÉTUDE DES PROJETS D'INVESTISSEMENT DE 1999 À 2003 (en millions de dollars)

	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Dépenses engagées	12,2	5,7	7,1	5,7	4,4	35,1

32. Nous avons sélectionné 85 dépenses, totalisant 14,6 millions de dollars, liées à l'étude de projets. Ces dépenses concernent 57 projets différents sur environ 475 projets qui ont été analysés aux fins d'investissement par la Société au cours de ces années. Nos tests représentent près de 42 p. cent des dépenses engagées pour l'étude de projets. Ces dépenses sont constituées d'études ou de coûts d'exploitation d'un partenaire.

33. Notre vérification a révélé que l'application du processus d'investissement de la Société comporte des faiblesses importantes. En effet, à maintes reprises, elle n'a pas géré les dépenses pour l'étude des projets d'investissement selon les règles de saine gestion. Nous avons constaté des lacunes concernant la justification des dépenses, les prévisions et le suivi des coûts de même qu'en ce qui a trait à leur approbation. Des déficiences relatives à l'information livrée aux autorités décisionnelles ont également été notées; celle-ci a pour but de les alimenter pour la prise de décision. À l'exception d'une étude pour laquelle la Société a versé 550 000 dollars en 2001, nous n'avons pas relevé d'études dont la qualité pourrait être mise en cause.

34. Le tableau 3 montre les résultats de nos travaux de vérification et les lacunes que nous avons constatées à l'égard de la gestion de différentes dépenses engagées pour l'étude de projets d'investissement. Nous avons remarqué ces lacunes dans 50 des 85 échantillons vérifiés, ce qui concerne 34 des 57 projets.

TABLEAU 3

RÉSULTAT DE NOS TRAVAUX DE VÉRIFICATION SUR LES DÉPENSES ENGAGÉES POUR L'ÉTUDE DE PROJETS D'INVESTISSEMENT DE 1999 À 2003 (en millions de dollars)

Nombre d'échantillons	Montant des dépenses vérifiées	Présence de lacunes		
		Justification de la dépense	Prévision des coûts	Suivi
50	11,5	6,9	8,3	9,3
35	3,1	–	–	–
85	**14,6**	**6,9**	**8,3**	**9,3**

35. Nous avons relevé divers cas où les dépenses ne sont pas adéquatement justifiées. Les principales raisons de ce manque peuvent être expliquées par des contrôles insuffisants sur les dépenses et leur montant ou par des pièces justificatives ne fournissant pas assez de détails. Par exemple, des contrôles insuffisants ont été exercés à l'égard des coûts d'exploitation de partenaires, ce que nous aborderons plus loin dans le rapport. Aussi, nous avons constaté que des factures d'honoraires juridiques, totalisant 800 000 dollars pour sept échantillons vérifiés, n'étaient pas suffisamment détaillées pour apprécier le montant payé, en ce sens qu'elles ne mentionnaient ni le taux horaire ni le nombre d'heures effectuées, d'autant plus que, dans ces cas, il n'y avait pas de contrat ni de lettre-mandat.

36. Les règles de saine gestion appellent également que des prévisions de coûts et qu'un suivi de ces coûts soient effectués à l'égard des dépenses engagées. Or, nous avons décelé plusieurs cas qui présentaient des déficiences.

37. Par exemple, les prévisions de coûts étaient absentes dans 18 échantillons, de sorte que les décideurs n'ont pas été informés des montants qui devaient être dépensés. Ainsi, il est fréquent que des services de nature juridique, liés à la clôture d'une transaction, ne fassent pas l'objet de prévisions de coûts, bien que nous en ayons retracées dans quelques dossiers. Les procédures budgétaires prévoient que ces services doivent faire l'objet de prévisions. D'autres services, tels que des vérifications diligentes financières ou des services d'ingénierie, n'ont pas fait l'objet de prévisions de coûts.

38. Nous avons aussi constaté, pour 18 autres échantillons, que les prévisions de coûts relatives aux ententes ne sont pas toujours assez détaillées, voire rudimentaires, pour que les décideurs puissent apprécier adéquatement le montant du budget d'études qu'ils approuvent et la nature des services prévus.

39. De plus, le suivi des coûts liés aux travaux était inadéquat pour certains dossiers. Des dépassements substantiels de coûts sont survenus sans que des explications soient présentes au dossier. Par exemple, pour un projet, des coûts de 30 000 dollars étaient estimés pour une vérification diligente financière qui en a coûté 100 000 dollars.

40. Afin d'illustrer ces trois lacunes de gestion, nous avons choisi de présenter de façon particulière cinq projets importants dont les dépenses engagées pour leur étude représentent près de 11 millions de dollars sur les 35,1 millions de dépenses (tableaux 4 à 8). Nous avons aussi observé, pour quatre de ces projets, des lacunes concernant la suffisance de l'information livrée au conseil d'administration. En effet, cette information n'était pas assez détaillée pour lui permettre de juger de la pertinence des dépenses ou elle ne faisait pas état des risques qui auraient dû lui être divulgués pour la prise de décision.

Technodôme

TABLEAU 4

SOMMAIRE DES DÉPENSES – TECHNODÔME (en millions de dollars)

Budget de dépenses approuvé	Dépenses effectuées	Dépenses vérifiées
7,5	5,0	3,2

41. Dans ce projet, nous avons relevé des lacunes spécialement en ce qui concerne l'information transmise aux autorités décisionnelles et les contrôles exercés par la Société pour s'assurer que les dépenses engagées étaient justifiées.

42. En mars 1999, le projet du Technodôme, complexe récréotouristique destiné à Montréal, constituait un projet important avec des prévisions de 6,7 millions de visites la première année (4 millions de visiteurs) et des coûts totaux de réalisation estimés à un milliard de dollars.

43. Avant l'implication de la Société dans ce projet, le partenaire avait déjà engagé des dépenses pour développer le concept. La Société lui a alors reconnu des coûts d'une valeur de 5 millions de dollars réalisés à ce titre et elle s'est engagée à dépenser les 5 millions de dollars suivants. D'autres frais additionnels, estimés à 5 millions de dollars et devant être partagés en parts égales entre la Société et le partenaire, étaient également prévus pour compléter les travaux préliminaires. Dans les faits, la Société a dépensé 5 millions de dollars, ce qui représente le montant le plus important pour l'étude d'un projet au cours des années 1999 à 2003.

44. Lors de la présentation faite au conseil d'administration pour approuver le budget de dépenses, les prévisions de coûts étaient rudimentaires et elles ne fournissaient aucun détail des travaux à effectuer et des coûts y afférents. Ainsi, les membres n'avaient pas en main une information suffisante pour prendre une décision éclairée sur la nature des dépenses qu'ils approuvaient ainsi que sur leur pertinence.

45. Lors des réunions du conseil qui ont suivi l'approbation du budget, les membres n'ont pas reçu d'information sur des éléments soulevés lors de réunions antérieures, afin qu'ils puissent juger de l'opportunité de continuer à engager des dépenses pour ce projet. Par exemple, ces éléments concernaient l'analyse des risques inhérents à un projet de ce genre et celle des impacts sur les autres centres d'attraction de la région, dont un autre projet récréotouristique dans lequel la Société investissait déjà. Parmi les analyses fournies par la Société, aucune n'aborde de façon particulière les éléments soulevés par le conseil.

46. De plus, à l'automne 1999, une direction de la Société, responsable de réviser et de valider les dossiers avant qu'ils soient soumis aux décideurs, jugeait important de corroborer les hypothèses retenues pour ce projet et de les comparer aux résultats d'entreprises œuvrant dans le même secteur d'activité. Parmi ces hypothèses, mentionnons celles concernant le nombre de visiteurs et leur fréquence de visite, l'élasticité du prix d'entrée et la structure de financement. La Société n'a pu démontrer que cette corroboration avait eu lieu.

47. Par ailleurs, pour les 5 millions de dollars reconnus être dépensés par le partenaire, la Société signale qu'une vérification diligente a été réalisée à cet égard, mais elle n'a pas été en mesure de nous fournir les résultats de cette vérification.

48. De plus, nous avons constaté que des dépenses de l'ordre de 1,9 million de dollars ne sont pas adéquatement justifiées. Par exemple, la Société a remboursé au partenaire des coûts totalisant 1,5 million de dollars sans s'assurer que les dépenses facturées avaient effectivement eu lieu ou que le montant était

correctement établi. Ces dépenses sont constituées de coûts d'exploitation du partenaire tels que des remboursements de salaires et de loyers. Tout comme mentionné précédemment, la Société n'a pas été en mesure de nous fournir les résultats de ses travaux qui justifient ces dépenses.

49. Tout au long de l'évolution de ce projet, qui s'est échelonné sur une période de 18 mois, le conseil n'a pas été avisé de l'évolution régulière des dépenses engagées. Finalement, le terrain sur lequel était basé tout le projet n'a pu être acheté et le projet a été abandonné à l'automne 2000.

Projet de développement de disques en céramique pour ordinateurs

TABLEAU 5

SOMMAIRE DES DÉPENSES – PROJET DE DÉVELOPPEMENT DE DISQUES EN CÉRAMIQUE POUR ORDINATEURS (en millions de dollars)

Budget de dépenses approuvé	Dépenses effectuées	Dépenses vérifiées
3,8	2,5	2,5

50. Concernant le projet de développement de disques pour ordinateurs, la Société a remboursé le partenaire principalement pour des dépenses de fonctionnement de 1998 et de 1999, totalisant 2,5 millions de dollars. En 1998, le conseil d'administration avait autorisé la Société à supporter de telles dépenses jusqu'à concurrence de 3,8 millions de dollars en contrepartie d'une participation de 25 p. cent dans une nouvelle entité devant être créée par la suite. Le partenaire, de son côté, fournissait la technologie et divers équipements liés au développement du produit.

51. L'entente signée avec le partenaire prévoyait que les parties pouvaient se retirer en tout temps avant que la nouvelle compagnie soit créée. Dans une telle situation, les droits sur la technologie et les équipements liés au développement du produit devaient être vendus et le montant obtenu devait être partagé dans une proportion de 75 p. cent pour la Société et de 25 p. cent pour le partenaire. Bien qu'il n'y ait pas eu création de la nouvelle entité, la Société n'a récupéré aucun montant résultant de la vente possible des droits et des équipements. Lors de nos travaux, elle ne disposait d'aucune information sur l'existence de ces actifs.

52. De plus, tout comme pour le Technodôme, la Société a remboursé 2,5 millions de dollars au partenaire sans s'assurer que les dépenses facturées avaient effectivement eu lieu ou que le montant était correctement établi.

Usine Gaspésia

TABLEAU 6

SOMMAIRE DES DÉPENSES – USINE GASPÉSIA (en millions de dollars)

Budget de dépenses approuvé	Dépenses effectuées	Dépenses vérifiées
–	0,2	0,2

53. Dans le projet de la relance de l'usine Gaspésia, la Société a approuvé, le 17 octobre 2001, un investissement de 35 millions de dollars, qui est égal à celui d'un partenaire stratégique. Une autre partie a investi également 70 millions de dollars dans ce projet. Un document, préparé par les gestionnaires de la Société et présenté au conseil d'administration en janvier 2004 sur l'état de situation de ce projet, signale qu'à l'automne 2001, un partenaire s'engage à investir 35 millions de dollars dans la relance de l'usine. En contrepartie de cet investissement, ce partenaire obtient du gouvernement l'annulation de son engagement d'installer une machine à papier d'une valeur minimale de 150 millions de dollars dans une autre usine, à défaut de quoi il doit rembourser 35 millions de dollars à Investissement Québec. Un projet de rapport préparé récemment par la Société, présentant une revue rétrospective du projet, confirme cette information. Un décret gouvernemental d'octobre 2002 rend effective l'annulation de la pénalité.

54. Or, la Société n'a pu démontrer que cette information a été livrée aux membres du conseil d'administration en octobre 2001, date de la décision d'investir dans le projet de l'usine Gaspésia. En effet, les procès-verbaux ne témoignent pas du fait que des négociations avec d'autres instances gouvernementales étaient en cours relativement à l'annulation de la pénalité de 35 millions de dollars. Une telle annulation ferait en sorte que le risque réel que prenait le partenaire pouvait diminuer et même devenir nul. En substance, il était possible que ce soit Investissement Québec qui contribue alors au projet Gaspésia. Pourtant, selon l'information obtenue de la Société, il était connu que ces négociations étaient en cours à ce moment. Enfin, trois semaines plus tard, un échange de correspondance entre les gestionnaires de la Société, daté du 9 novembre 2001, montre qu'il y a une entente verbale entre le partenaire et le ministère des Finances sur un règlement concernant la machine à papier de l'autre usine, mais que le partenaire est en attente d'une lettre confirmant cette entente.

55. De plus, certains administrateurs de l'époque ont déclaré ne pas avoir été mis au courant de ces négociations. Pourtant, cette information aurait dû être transmise aux membres du conseil d'administration afin de leur permettre de juger du risque encouru par la Société, par rapport à celui du partenaire, en investissant dans ce projet.

Projet d'envergure d'une usine de semi-conducteurs

TABLEAU 7

SOMMAIRE DES DÉPENSES – PROJET D'ENVERGURE D'UNE USINE DE SEMI-CONDUCTEURS (en millions de dollars)

Budget de dépenses approuvé	Dépenses effectuées	Dépenses vérifiées
2,9	3,0	1,2

56. Ce projet prévoyait l'implantation d'une usine de semi-conducteurs au Québec, de concert avec le gouvernement fédéral, dont le coût total prévu était de 3 milliards en mars 2000. La Société a effectué des dépenses de 3 millions de dollars pour l'étude de ce projet. Des autorisations du conseil d'administration n'ont été obtenues qu'a posteriori et certaines dépenses étaient injustifiées.

57. Le comité d'investissement de la Société avait approuvé un budget de 1,9 million de dollars le 8 septembre 1999. Ce montant représentait 50 p. cent des coûts prévus en vue de réaliser des études et d'autres travaux préliminaires. Compte tenu du montant en cause, cette autorisation aurait plutôt dû être obtenue du conseil d'administration de la Société. Ce n'est que le 29 septembre que le conseil a ratifié l'entente avec le partenaire datée du 7 septembre, donnant ainsi son autorisation a posteriori.

58. En juin 2000, les gestionnaires sollicitent à nouveau l'autorisation du conseil pour dépenser une somme additionnelle de un million de dollars. Le conseil accède à cette demande, même si des dépenses d'au moins 250 000 dollars relatives à cette nouvelle demande avaient déjà été effectuées, se trouvant à autoriser ces dépenses a posteriori.

59. Par ailleurs, une vérification diligente, faite par le gouvernement fédéral et dont les résultats ont été présentés au conseil d'administration de la Société en décembre 2000, fait état de risques importants relevés à la suite d'un nouveau plan d'affaires. Le gouvernement fédéral, le deuxième plus gros bailleur de fonds pressenti après les institutions financières, émet alors des réticences à poursuivre ce projet. En décembre 2000, il a informé le partenaire qu'il trouvait inacceptable le montant de sa participation attendue. De fait, le gouvernement fédéral n'a pas investi dans le projet.

60. Malgré cela, la Société a continué d'effectuer, en 2001, des dépenses que nous jugeons injustifiées, principalement pour réaliser une autre vérification diligente qui a coûté 550 000 dollars. Cette étude ne traite même pas des risques soulevés par le gouvernement fédéral. De plus, cette vérification diligente ne contient pas tous les résultats attendus. En effet, elle ne traite pas des résultats prévisionnels et de la capacité du partenaire à réaliser ses engagements, car le consultant n'a pas eu accès à toute l'information et à la documentation afférente. Pourtant, la

Société a payé 70 000 dollars de plus que le montant prévu dans l'offre de service du consultant. Finalement, ce projet n'a jamais eu lieu, étant donné l'incertitude entourant le marché des semi-conducteurs.

Autre projet de semi-conducteurs

TABLEAU 8

SOMMAIRE DES DÉPENSES – AUTRE PROJET DE SEMI-CONDUCTEURS
(en millions de dollars)

Budget de dépenses approuvé	Dépenses effectuées	Dépenses vérifiées
–	0,1	0,1

61. La Société a versé 140 000 dollars en 2001 et en 2002 pour l'étude d'un projet de semi-conducteurs estimé à 43 millions de dollars à partir de laquelle elle a décidé d'investir 17 millions de dollars. Pour ce projet, nous avons noté que les résultats d'un rapport de vérification diligente sur les ressources humaines, concernant l'équipe de direction du partenaire, étaient fort préoccupants. En effet, cette étude déterminait des risques importants à l'égard de la clarté de la vision organisationnelle ainsi qu'en ce qui concerne les relations et les communications entre la haute direction et les employés. Ces informations n'ont pas été divulguées au conseil d'administration lorsque les résultats de l'étude ont été obtenus.

62. Au moment des présentations antérieures aux décideurs, il avait été même dit que l'équipe de direction constituait l'une des forces de l'entité. Les représentants de la Société ont invoqué la mauvaise qualité des résultats de l'étude pour ne pas avoir présenté ces informations aux décideurs. Pourtant, la Société a déboursé environ 35 000 dollars pour cette étude. À notre avis, ces résultats auraient dû être présentés au conseil et on aurait dû expliquer aux membres en quoi ils n'étaient pas concluants. Nous considérons donc que les membres du conseil n'ont pas eu en main toute l'information pour prendre, en temps opportun, une décision éclairée sur l'investissement envisagé. Lors de nos travaux, le projet se poursuivait.

Situation de conflit d'intérêts potentiel

63. La Société s'est dotée d'un code d'éthique et de déontologie des administrateurs, dirigeants et employés de la Société. Ces règles constituent des exigences à respecter par toute personne agissant pour la Société et au nom de celle-ci dans le but de maintenir des normes et des critères élevés à l'égard du comportement et des pratiques de toute personne impliquée dans ses activités. Ainsi, le code stipule notamment qu'un gestionnaire qui a « un intérêt direct ou indirect dans toute question considérée par le conseil d'administration doit divulguer […] la

nature et l'étendue de son intérêt et ne peut tenter d'aucune façon d'influencer la décision de la Société ». De même, il prévoit qu'une autorisation écrite doit être obtenue, au préalable, du président pour être administrateur d'une entreprise à but lucratif.

64. La direction de la Société doit s'assurer que le code est respecté et porter à l'attention du comité de déontologie les situations qui peuvent y contrevenir. Dans une circonstance, nous avons constaté des manquements aux règles du code. Un gestionnaire était, à compter de mars 2003, en situation de pouvoir influencer les décisions de la Société dans un projet de création d'un fonds d'investissement dans lequel il était impliqué, le plaçant ainsi en situation de conflit d'intérêts potentiel.

65. Même si le gestionnaire avait été mandaté pour s'occuper de ce projet, il n'a pas demandé ni obtenu, au préalable, l'autorisation écrite du président telle qu'elle était requise par le code pour être administrateur, à partir de mars 2003, d'une entreprise pressentie comme partenaire. De plus, le sommaire exécutif du prospectus de juin 2003, présentant le fonds en question, mentionnait que ce gestionnaire allait faire partie de l'équipe de direction du fonds. Dans les faits, il a participé à des travaux dans l'exercice de ses fonctions au sein de la Société à titre de responsable de ce projet, afin qu'elle y investisse, ce qui le plaçait dans une situation où il était en mesure de pouvoir tenter d'influencer la décision de la Société. Des dépenses préalables à l'investissement de l'ordre de 60 000 dollars y ont été engagées, dont une partie pour des honoraires juridiques.

66. Cette situation a été abordée par le président-directeur général au conseil d'administration de la Société à deux reprises, au cours des mois d'août et de septembre 2003, où il est fait mention d'un conflit d'intérêts possible dans les procès-verbaux. Le gestionnaire a quitté la Société en octobre 2003. À la fin de notre vérification, la Société avait signé une entente avec ce partenaire afin d'examiner la possibilité d'investir dans ce fonds.

Gestion de la documentation relative aux projets d'investissement

67. Dans le cadre de nos travaux, nous avons constaté diverses lacunes relatives à la gestion documentaire des projets d'investissement. Il a été souvent difficile, parfois impossible, pour les employés de la Société de retrouver certaines informations ou documents importants liés aux projets, tels que des contrats, des approbations ou des ententes signées. De plus, la Société n'a pas toujours été en mesure de nous indiquer, pour certains dossiers examinés, s'il y avait eu une vérification du département de contrôle de la qualité. Enfin, l'information contenue dans les dossiers et la façon dont celle-ci est classée diffèrent d'un secteur d'activité à l'autre. Ces déficiences font en sorte qu'il est difficile d'avoir un portrait complet de la situation pour chaque projet.

68. Ces lacunes s'expliquent par une faiblesse dans le système de gestion, notamment par une mise à jour irrégulière des données et par un manque d'uniformité ainsi

que par le départ de plusieurs employés. La Société est actuellement à parfaire ses politiques pour améliorer la situation.

69. **Nous avons recommandé à la Société, concernant les dépenses réalisées pour l'étude des projets d'investissement**

- **de s'assurer qu'elles sont justifiées;**
- **d'effectuer des prévisions de coûts suffisamment détaillées;**
- **de procéder à un suivi rigoureux des services requis et des coûts budgétés;**
- **de s'assurer que toutes les informations importantes relatives à l'étude des projets d'investissement sont transmises aux décideurs au moment opportun;**
- **d'exercer une gestion rigoureuse de la documentation relative aux projets d'investissement.**

Attribution et exécution des contrats de services professionnels

70. Un des volets de notre mandat consistait à veiller à ce que le processus d'attribution et d'exécution des contrats de services professionnels respecte les règles de saine gestion, et ce, plus particulièrement pour ceux ayant une valeur entre 20 000 et 100 000 dollars. Pour ce faire, nous avons vérifié si les politiques prévues à ce sujet étaient appropriées et si elles étaient appliquées. Ainsi, 82 paiements effectués au cours des années 2002 et 2003, relatifs à 68 contrats ou mandats de services professionnels, ont été sélectionnés de façon aléatoire. Ces contrats ou mandats totalisent 8,6 millions de dollars et représentent 35 p. cent des coûts totaux pour ces deux années.

71. Nos travaux nous ont permis de constater des faiblesses dans le contenu des procédures liées à l'attribution et à l'exécution des contrats de services professionnels, des dérogations importantes lors de leur application et un manque de rigueur dans le suivi budgétaire. Ces constats nous portent à conclure que la Société n'a pas géré les sommes dépensées à titre de services professionnels avec un souci suffisant d'économie et d'efficience.

Évaluation des politiques

72. La Société a institué ses propres politiques de gestion. La politique d'attribution des contrats mentionne que tout contrat de services supérieur à 20 000 dollars doit faire l'objet d'un appel d'offres, sauf les services juridiques, de vérification, bancaires, de financement ou d'emprunt. De plus, certaines exceptions sont admises: lorsque le fournisseur est considéré comme unique ou lorsque la situation exige de conclure un contrat en urgence. Par ailleurs, les contrats, conventions, ententes et tout autre document de même nature, qui engagent la

responsabilité de la Société ou peuvent lui imposer des obligations, doivent être signés par deux administrateurs ou membres de la direction.

73. D'autre part, les procédures de la Société ne spécifient pas si des autorisations sont à obtenir lors de dépassements de coûts. Ainsi, les autorités compétentes ne sont pas mises systématiquement au courant lors de dépassements importants. Nous avons relevé 2 cas sur 33 où, selon les contrats, les honoraires devaient se situer entre 15 000 et 20 000 dollars ; dans les faits, ils ont plus que doublé (40 000 et 48 000 dollars) sans que les autorités compétentes en soient informées. Ces deux cas datent de l'année 2002.

74. Enfin, dans notre analyse comparative, les procédures de la Société sont les seules à exempter les services de vérification du processus d'appel d'offres. Cela ne lui assure pas d'obtenir le meilleur prix pour ces services ; toutefois, elle a procédé à un appel d'offres, en 2003, pour la vérification de ses états financiers.

Application de la politique et des procédures

Appel d'offres et signature des contrats

75. Notre analyse démontre que la Société a attribué un nombre important de mandats sans qu'un appel d'offres ait été effectué ou qu'un contrat écrit ait été signé. Ainsi, les conditions de sa politique d'attribution de contrats et de ses règlements ne sont pas respectées. Le tableau 9 présente les résultats de nos travaux.

Tableau 9

ÉTENDUE DE NOS TRAVAUX ET RÉSULTATS DE NOTRE ANALYSE

	Nombre de contrats ou de mandats	Coûts en 2002 et en 2003 (en milliers de dollars)
Population totale		**24 682**
Échantillon vérifié		
Total	**68**	**8 555**
Pourcentage des coûts totaux	–	35 %
Répartition selon la catégorie de coût :		
≤ 20 000 $	6	49
> 20 000 $ et ≤ 100 000 $	33	1 868
> 100 000 $	29	6 638
Répartition selon l'assujettissement à la procédure d'appel d'offres		
Contrats ou mandats assujettis	33	5 500
Contrats ou mandats non assujettis	35	3 055
Résultats de nos travaux		
Non-conformité dans l'attribution des contrats		
Contrats ou mandats attribués sans appel d'offres alors que la politique l'exigeait	22	2 558
Pourcentage (sur 33)	67 %	47 %
Mandats attribués sans contrat signé	33	3 048
Pourcentage (sur 68)	49 %	36 %
Cas présentant les deux dérogations à la fois	10	1 089

76. Concernant les contrats (ou mandats) assujettis à la politique d'appel d'offres, 67 p. cent d'entre eux, totalisant 2,6 millions de dollars, ont dérogé à cette obligation. Aucune information au dossier n'a permis de justifier ces manquements.

77. Pour 49 p. cent des 68 cas examinés, représentant 3 millions de dollars, aucun contrat n'a été signé. Par exemple, un montant de 400 000 dollars a été versé à une firme pour des services-conseils relatifs à un investissement sans qu'une entente écrite ait été faite.

78. Enfin, 10 mandats, d'un montant total de 1,1 million de dollars, présentent les deux dérogations à la fois. Ni l'exigence d'un appel d'offres ni celle relative à la signature d'un contrat n'ont été respectées. Parmi ces cas, mentionnons les exemples suivants :

- 290 000 dollars versés à une firme d'actuaires-conseils en ce qui a trait au régime d'assurance collective et au régime de retraite ;

- 288 000 dollars versés à un conseiller en rémunération ;
- 113 000 dollars versés pour la préparation du rapport annuel de la Société ;
- 112 000 dollars versés pour la conception et la réalisation des décors et d'une brochure afin de souligner le 40e anniversaire de la Société.

Procédures d'autorisation

79. La délégation d'autorité approuvée par le conseil d'administration précise aussi que tout engagement supérieur à 50 000 dollars relatif à une dépense prévue au budget d'exploitation doit être approuvé par le président de la Société. Parmi les 68 contrats que nous avons testés, 37 devaient faire l'objet d'une autorisation, car ils étaient supérieurs à 50 000 dollars. Pour 27 de ces contrats, nous n'avons retracé aucune autorisation du président-directeur général.

Suivi budgétaire

80. Les procédures budgétaires prévoient certains contrôles afin de réaliser un suivi de tous les engagements contractuels. Nous avons constaté que la Société ne procède pas à un suivi systématique des engagements pris lors de la signature des contrats. Les dépassements importants ne sont pas expliqués ou encore des erreurs peuvent ne pas être décelées. Par exemple, en 2002, une avance de 86 000 dollars a été versée à un fournisseur afin d'organiser un événement dont le budget prévu était de 152 000 dollars. Cette avance n'a jamais été remboursée, car la Société n'a pas réalisé un suivi budgétaire adéquat de ce contrat. Les paiements effectués ont totalisé 246 000 dollars, alors que la facturation réelle n'était que de 160 000 dollars ; cette erreur n'a pas été décelée. À la suite de nos travaux, la Société a entrepris des démarches en vue de recouvrer cette somme.

81. **Nous avons recommandé à la Société**

- **de s'assurer que ses procédures sont complètes, particulièrement en ce qui concerne les exigences à respecter dans le déroulement d'un appel d'offres ainsi que les autorisations à obtenir lors d'un dépassement de contrat ;**
- **de vérifier si les contrôles nécessaires sont en place pour faire respecter ses procédures ;**
- **de s'assurer que ces contrôles permettent un suivi adéquat des engagements.**

Rémunération des dirigeants

82. Une entreprise comme la Société est en compétition avec le milieu des affaires afin d'attirer et de retenir des candidats de haut niveau de qualification, compte tenu de la nature de ses activités. Par conséquent, sa politique de rémunération doit être en lien avec sa mission et tenir compte des politiques et des niveaux de rémunération des entreprises concurrentes.

83. Afin de l'assister dans l'élaboration de sa politique de rémunération, la Société a recours depuis plusieurs années à une firme spécialisée en la matière. De plus, elle s'est dotée d'un comité des ressources humaines ayant notamment pour mandat d'adopter la politique de rémunération de la Société et de déterminer l'enveloppe de rémunération annuelle et variable. Ce comité est composé de trois membres du conseil d'administration.

84. La politique de rémunération globale comporte la structure salariale, les programmes d'intéressement, les régimes de retraite, les assurances collectives et certains autres avantages. Cette politique spécifie, notamment, que la Société vise à offrir une rémunération équivalente à la médiane du marché. Celle-ci est déterminée en situant l'entité (la Société) par rapport à d'autres entreprises ayant le plus de similitudes possibles avec elle, c'est-à-dire le marché de référence. Réalisé par des experts, ce type d'études permet d'instituer une rémunération médiane pour des postes comparables. La médiane représente le niveau de salaire en dessous duquel on retrouve 50 p. cent des entreprises qui font partie du marché de référence.

85. Notre objectif de vérification a consisté à évaluer dans quelle mesure la politique de rémunération globale des dirigeants, incluant tous les avantages et primes au rendement qui y sont prévus, est appropriée et bien appliquée. Aux fins de notre vérification, la catégorie des dirigeants inclut les gestionnaires de niveaux 6 à 8 : le président-directeur général ainsi que les premiers vice-présidents sont classés respectivement dans les catégories 8 et 7, alors que les autres dirigeants le sont dans le niveau 6.

86. Le tableau 10 présente, pour les années 1998 à 2003, les fluctuations des rémunérations (de base et variable) et le pourcentage de la rémunération, en fonction du nombre de dirigeants et de leur classement.

Tableau 10

RÉMUNÉRATION DE BASE ET RÉMUNÉRATION VARIABLE POUR LES ANNÉES 1998 À 2003
(en milliers de dollars)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	Total
Haute direction (niveaux 7 et 8)							
Nombre de personnes	13	14	14	14	16	13	–
Rémunération de base	1 435	2 166	2 145	2 098	2 647	1 651	**12 142**
Rémunération variable	467	1 021	954	1 047	1 001	729	**5 219**
Pourcentage	33 %	47 %	44 %	50 %	38 %	44 %	**43 %**
Autres gestionnaires (niveau 6)							
Nombre de personnes	9	17	17	20	19	16	–
Rémunération de base	813	1 758	1 756	2 034	1 871	1 791	**10 023**
Rémunération variable	130	352	481	724	529	329	**2 545**
Pourcentage	16 %	20 %	27 %	36 %	28 %	18 %	**25 %**
Total							
Nombre de personnes	22	31	31	34	35	29	–
Rémunération de base	2 248	3 924	3 901	4 132	4 518	3 442	**22 165**
Rémunération variable	597	1 373	1 435	1 771	1 530	1 058	**7 764**
Pourcentage	27 %	35 %	37 %	43 %	34 %	31 %	**35 %**
Bénéfices ou pertes	78 698	115 796	48 961	(88 263)	(171 639)	(510 728)	–

* Pour l'année 2003, les bonis versés aux gestionnaires, incluant ceux qui ont quitté la Société au cours de l'année, correspondent en grande partie aux bonis calculés à la suite de la fusion des régimes d'intéressement au 1er janvier 2003, appelés « cagnottes » par la Société.

87. Les résultats de nos travaux indiquent que la Société offre à ses dirigeants une rémunération globale compétitive par rapport à notre marché de référence. Toutefois, certains volets de leur rémunération sont plus élevés et discutables. Par exemple, pour les années 2001 à 2003, alors que la Société a réalisé des pertes variant de 88 à 511 millions de dollars, des dirigeants ont obtenu des bonis élevés pouvant atteindre en moyenne jusqu'à 50 p. cent de leur rémunération de base, ce qui était inapproprié. En fait, la structure des régimes de bonification était perfectible.

88. Plusieurs raisons expliquent cette situation. Dans un premier temps, la politique de rémunération, avant 2004, n'a pas prévu d'élément déclencheur qui établirait un seuil de rentabilité minimum afin de permettre le versement d'un boni. En second lieu, la structure des régimes de bonification encourageait le critère d'investissement en lui attribuant un poids de 70 p. cent par rapport à celui de la rentabilité, qui était à 30 p. cent. Troisièmement, le dépassement des objectifs d'investissement au cours de ces années a permis d'utiliser un multiplicateur qui doublait certaines composantes du boni et, quatrièmement, la Société peut

accorder, à la discrétion du président-directeur général, une participation à un régime supplémentaire dont les prestations de retraite sont parmi les plus généreuses sur le marché.

Rémunération de base

89. D'après l'étude que nous avons commandée, la rémunération de base des dirigeants, selon la nature des postes comparés, se situe à l'intérieur d'un intervalle de salaires acceptable, compte tenu du marché de référence établi, incluant celle du président-directeur général qui est déterminée par le gouvernement depuis l'année 2002. De plus, les salaires des dirigeants, pour les années 1998 à 2003, ont varié et ont atteint des augmentations maximums d'environ 5 p. cent. Ces augmentations sont appuyées, notamment, par des études effectuées par des spécialistes de la rémunération.

Bonification

Critères et multiplicateurs

90. La pondération entre les critères de rentabilité (30 p. cent) et d'investissement (70 p. cent) comporte un écart important. Cela représente un risque de verser des bonis élevés malgré l'absence de rentabilité. Toutefois, nous considérons que cette pondération était justifiée pour les années 1998 et 1999, alors que c'était le début des opérations du plan quinquennal de la Société et qu'elle devait investir en vue de constituer un portefeuille de placements.

91. Pour les années subséquentes, la Société aurait dû ajuster cette pondération pour mieux tenir compte de la rentabilité. Cela a été fait pour le programme triennal de 2001-2003 et de 2002-2004 en ramenant cette proportion à 60 p. cent pour le critère d'investissement et à 40 p. cent pour celui de la rentabilité, ce qui a eu un effet en 2003 seulement.

92. Il est important d'assurer un équilibre pour la pondération de ces deux critères dans les programmes de bonification ; une proportion plus équilibrée (par exemple, 50 p. cent pour chacun) permettrait d'indiquer aux employés que la rentabilité constitue un élément important de la mission de la Société.

93. Par ailleurs, même si certaines entreprises peuvent se permettre de verser des bonis pouvant atteindre 200 p. cent de l'objectif établi et même plus, il serait plus approprié pour la Société de fixer un taux maximum de 150 p. cent, compte tenu de la nature des activités de la Société, des objectifs utilisés, des niveaux de risque et de rentabilité ainsi que de son statut d'entreprise du gouvernement.

94. Nous avons posé certaines hypothèses et refait les calculs des bonis versés au cours des années 2000 à 2002 pour les dirigeants de niveaux 7 et 8. L'hypothèse retenue, pour une première simulation, était d'accorder un poids égal de 50 p. cent aux critères d'investissement et de rentabilité. Dans un deuxième temps,

nous avons ajouté au premier calcul l'hypothèse que le facteur de performance était limité à 150 p. cent, au lieu de 200 p. cent. Le tableau 11 montre que le changement de ces paramètres a un effet important sur le calcul des bonis.

TABLEAU 11

SIMULATION DU CALCUL DES BONIS SELON CERTAINES HYPOTHÈSES
(en milliers de dollars)

		1re simulation Pondération des critères à 50 % - 50 %			2e simulation Pondération des critères à 50 % - 50 % Facteur de performance à 150 %		
Année	Bonis versés	Bonis	Variation		Bonis	Variation	
				%			%
2000	954	919	(35)	(4)	919	(35)	(4)
2001	1 047	885	(162)	(15)	820	(227)	(22)
2002	1 001	956	(45)	(5)	843	(158)	(16)
Total	**3 002**	**2 760**	**(242)**	**(8)**	**2 582**	**(420)**	**(14)**

95. La Société aurait donc versé en moins 242 000 dollars si l'importance des critères d'investissement et de rentabilité avait été au même niveau entre 2000 et 2002. De plus, si nous combinons ce résultat avec l'hypothèse de limiter à 150 p. cent le facteur de performance des objectifs, les bonis versés auraient été inférieurs de 420 000 dollars pour ces trois ans.

Déclencheur

96. Certaines entreprises disposent généralement de mécanismes qui agissent comme déclencheurs pour le versement des bonis : par exemple, l'atteinte d'un niveau de rendement précis. Depuis 2004, la Société a inclus un déclencheur dans son programme d'intéressement, de sorte que, si elle réalise des pertes, elle ne versera pas de bonis. Si un tel paramètre avait été initialement prévu dans la politique de la Société, aucun boni n'aurait été accordé pour les années 2001 à 2003.

97. Il faut toutefois faire preuve de prudence dans l'établissement d'une politique de rémunération. Afin de motiver les employés et dans un contexte où la mission de la Société comporte un volet de développement économique, il est important qu'un déclencheur lié au versement de bonis ne soit pas seulement rattaché à des conditions de rentabilité. Le défi de la Société est de s'assurer d'une bonification équilibrée et juste.

Établissement des objectifs d'investissement

98. En 1997, la Société s'est dotée d'un plan de développement quinquennal pour les années 1998-2002. Comme mentionné précédemment, l'objectif de cette stratégie était la réalisation d'investissements de 10 milliards de dollars sur 5 ans, dont environ 2 milliards provenant directement de la Société.

99. Il est important de fixer des objectifs réalistes, mais difficiles à atteindre. Cela permet de s'assurer que les employés fournissent une performance plus que satisfaisante et que le versement de bonis correspond à un dépassement d'attentes qui sont élevées. Le tableau 12 présente, pour le programme annuel et pour les années 1998 à 2002, les objectifs d'investissement contenus dans le plan quinquennal, les objectifs annuels fixés par la Société, les écarts entre les deux, les investissements réalisés ainsi que le degré d'atteinte des objectifs de la Société.

TABLEAU 12

OBJECTIFS D'INVESTISSEMENT ET DEGRÉ D'ATTEINTE – 1998-2002
(en millions de dollars)

Année	Objectifs du plan quinquennal	Objectifs fixés par la Société	Écarts	Investissements réalisés	Degré d'atteinte (%)
1998	1 250	875	375	397	45
1999	1 500	1 360	140	1 525	112
2000	1 875	1 865	10	2 456	132
2001	2 375	1 750	625	3 130	179
2002	3 000	1 580	1 420	3 084	195
Total	**10 000**	**7 430**	**2 570**	**10 592**	**–**

100. Nous trouvons difficilement justifiable le fait que les objectifs fixés par la Société aux fins du calcul de rémunération variable soient inférieurs aux objectifs du plan quinquennal de 2 570 millions de dollars, soit 26 p. cent de moins. De plus, les objectifs pour les années 2001 et 2002 déterminés par la Société sont inférieurs aux résultats de l'année 2000, ce qui est contraire aux principes visant à fixer des objectifs réalistes, mais difficiles à atteindre.

101. Par ailleurs, en 1999, un investissement de 283 millions de dollars a été considéré dans le calcul de la bonification parce que la Société est devenue actionnaire d'une compagnie à la suite de la vente d'un placement qu'elle détenait dans une autre compagnie. Sans remettre en question la pertinence de cette transaction, la Société n'aurait pas dû considérer, à notre avis, cette somme aux fins de la bonification, étant donné qu'il ne s'agissait pas d'un projet d'investissement, mais plutôt d'un changement de placement dans le portefeuille de la Société. Cet ajout de 283 millions de dollars dans les investissements réalisés de 1,5 milliard a permis une bonification supplémentaire d'environ 24 000 dollars pour les gestionnaires de niveaux 7 et 8. En plus, la Société a accordé des bonis spéciaux totalisant 85 000 dollars à trois membres de la haute direction pour cette transaction.

102. Enfin, la rémunération variable est gagnée à 100 p. cent dans l'année d'approbation des projets. Il n'existe aucun mécanisme de correction dans les cas

où les projets seraient abandonnés avant l'investissement. En 2000, les 14 membres de la haute direction ont reçu des bonis totaux de 15 300 dollars pour des projets abandonnés en 2001 et en 2002. Compte tenu du fait que que les investissements sont pris en considération en ce qui a trait aux objectifs sectoriels, 4 de ces 14 membres ont également obtenu 9 750 dollars en bonis pour ces mêmes projets abandonnés.

103. Ces éléments ont notamment permis aux dirigeants d'obtenir des bonis élevés, malgré des pertes de 88,3 millions de dollars en 2001 et de 171,6 millions de dollars en 2002. À notre avis, les objectifs annuels d'investissement concernant la rémunération ont été sous-évalués durant cette période ; ils n'étaient pas en lien avec les objectifs du plan quinquennal que la Société avait présenté au gouvernement pour les années 1998 à 2002. Des dispositions auraient dû être apportées dans le cadre de la planification annuelle.

Gestion de la politique de rémunération et des programmes d'intéressement

104. Depuis quelques années, plusieurs modifications ont été apportées aux programmes d'intéressement, des décisions ont été prises et des ajustements ont été apportés aux différents paramètres de ces programmes. Il nous apparaît que ces changements auraient dû être mieux planifiés. Les règles devraient être connues et autorisées avant le début de l'année, plutôt que modifiées en cours d'année ou même plus tard.

105. Par exemple, en février 2003, la Société a retenu 25 p. cent des bonis de 2002 du programme d'intéressement annuel à la suite du constat de l'absence de rentabilité. Le paiement de cette somme était conditionnel à l'atteinte d'un profit budgété en 2003. Compte tenu du fait qu'une perte de 511 millions de dollars a été enregistrée au cours de cette dernière année, cette somme n'a pas été payée.

106. Au mois d'août 2003, dans le cadre du programme de bonification alors en vigueur, de nouveaux objectifs ont été fixés pour le deuxième semestre de l'année en tenant compte du budget révisé et en améliorant la prépondérance à la rentabilité ainsi qu'aux activités de redressement de l'entreprise.

107. En 2004, la Société a modifié les termes de versement des bonis des dirigeants pour l'année 2003. Cela a eu pour effet que les gestionnaires de niveau 7 ont obtenu 25 p. cent de plus que le montant prévu au programme, soit une somme totale de 62 000 dollars, alors que les gestionnaires de niveau 6 ont reçu 12 p. cent en moins, soit 36 000 dollars.

108. Au cours de l'année 2004, la Société a revu son programme d'intéressement rétroactivement au 1er janvier 2004. Le nouveau programme de bonification permet le versement de bonis seulement si la Société réalise dans l'année un bénéfice net consolidé. La valeur attribuée au critère d'investissement a été ramenée à 30 p. cent, alors qu'au critère de rentabilité de la Société s'ajoutent ceux de la performance du portefeuille et de la gestion de trésorerie qui atteindront globalement 70 p. cent. Cette nouvelle pondération est un changement majeur, qui est l'inverse de ce qui s'est fait dans le passé.

109. Ces modifications ont été effectuées une à une plutôt qu'avec un souci de planification. Bien que certains changements puissent être difficiles à prévoir, nous sommes d'avis que les principes d'un programme devraient être planifiés à l'avance, afin que la politique de rémunération et les programmes d'intéressement permettent à la Société d'atteindre ses objectifs et de remplir sa mission.

Indemnités de départ

110. Les versements d'indemnités de départ peuvent être prévus dans une politique particulière ou de rémunération. La Société ne compte pas de telles dispositions à ce sujet. Chaque cas a plutôt été étudié isolément, même si elle a eu à consulter, au besoin, des conseillers juridiques.

111. Depuis 1998, la Société a offert des indemnités de départ à 16 gestionnaires. Ces versements ont représenté de 5 à 12 mois de salaire. Jusqu'en 2002, aucune balise précise n'était établie pour la détermination des montants. Selon une lettre signée par le président-directeur général, la Société a offert 150 000 dollars, équivalant à un an de salaire, à un gestionnaire qui a quitté son emploi après seulement 20 mois de service. Dans un autre cas, la Société a offert 125 000 dollars, représentant aussi un an de salaire, à un gestionnaire en poste seulement depuis 29 mois.

112. En juillet 2003, la Société s'est dotée de balises pour les conditions relatives au licenciement d'employés. En ce qui concerne les dirigeants, la Société offre une indemnité de base de 12 semaines, plus 5 semaines par année de service, et davantage de semaines si les dirigeants ont plus de 50 ans, en tenant compte du nombre d'années de service et de l'importance du poste. Si cette mesure avait été appliquée pour les indemnités de départ entre 1998 et 2002, la Société aurait versé environ 190 000 dollars en moins dans 4 dossiers. Malgré les balises établies en 2003, la Société a versé près de 90 000 dollars de plus, puisque des facteurs particuliers ont été considérés lors de l'établissement des indemnités.

Calcul des bonis

113. Nous avons examiné le calcul des bonis des dirigeants de niveaux 7 et 8 pour les années 1998 à 2003, ainsi que celui de 57 p. cent des gestionnaires de niveau 6.

114. Dans l'ensemble, le calcul des bonis est exact et il est en lien avec les évaluations des gestionnaires. Toutefois, nous avons retracé des erreurs de calcul pour l'année 2001, qui correspondent à plus de 18 000 dollars. Des gestionnaires ont ainsi obtenu des bonis en trop pouvant aller jusqu'à 2 700 dollars.

Régime de retraite

115. À tous les employés qui désirent cotiser la Société offre un régime de retraite procurant une rente égale à 2 p. cent du salaire de base multiplié par le nombre d'années de participation. À partir de l'âge de 60 ans, l'employé peut obtenir cette pension sans pénalité. Globalement, la valeur de ce régime de retraite de base avoisine la médiane de notre marché de référence.

116. La Société peut offrir aux gestionnaires de niveau 7 un régime supplémentaire de retraite présentant trois composantes, à la discrétion du président-directeur général. De plus, ce dernier peut bénéficier de ces avantages à la suite d'une recommandation du comité des ressources humaines au conseil d'administration. Les dispositions prévues sont les suivantes :

- une rente supplémentaire pour annuler l'effet du maximum de 1 722 dollars par année de service imposé dans le régime de base et qui se compare à la médiane du marché de référence ;
- la possibilité d'accumuler des années de service additionnelles selon le rendement du programme de bonification en vigueur ;
- une rente additionnelle exprimée en pourcentage de la rente du régime de base.

117. Pour ces deux dernières dispositions, les avantages y afférents dépassent la médiane de notre marché de référence. Selon les données de 2002, le coût annuel excédentaire estimé représente, d'après nos experts, environ 120 000 dollars pour les huit dirigeants de niveau 7 admissibles à ces avantages. Au cours des années, cela a permis aux gestionnaires qui participent au régime supplémentaire de retraite de cumuler en moyenne 3,8 années de crédits supplémentaires. Ces gestionnaires ont en moyenne 5,4 années de participation au régime.

118. Selon les explications obtenues, cette façon de procéder permet de compenser le fait que la Société ne peut donner d'options d'achat d'actions, comme cela peut se faire dans le secteur privé. Elle peut également être justifiée pour l'embauche de gestionnaires d'expérience à des âges plus avancés. Toutefois, le fait de remplacer un régime d'incitation, comme celui d'options d'achat d'actions, dont la valeur dépend de la bonne performance de l'entreprise, par des prestations de retraite garanties et indépendantes de la performance future de l'entreprise est difficile à justifier.

119. Enfin, en 2002, le régime supplémentaire de retraite a été modifié afin de permettre l'élaboration d'une rente d'appoint pour le président-directeur général. Celle-ci peut représenter jusqu'à 15 p. cent du salaire final, soit près de 30 000 dollars annuellement. Selon nos travaux, elle est bien au-delà de la médiane de notre marché de référence, puisque peu d'entreprises l'offrent à leur président.

Avantages reliés à l'utilisation d'une automobile

120. En général, les entreprises du secteur privé peuvent offrir à leurs dirigeants les avantages reliés à l'utilisation d'une automobile ou à une allocation mensuelle équivalente. Selon la banque nationale de données sur la rémunération de nos experts, 47 p. cent des entreprises fournissent des véhicules de fonction et 25 p. cent accordent des allocations mensuelles à leurs cadres de direction. Par rapport à notre marché de référence, la valeur moyenne des véhicules de fonction est de 41 500 dollars (53 400 dollars pour celles du président et du chef de direction). L'allocation mensuelle moyenne est de 990 dollars (1 370 dollars pour le président et le chef de direction).

121. En 2003, 29 gestionnaires de la Société bénéficiaient de cet avantage. À la suite du départ de plusieurs dirigeants en 2003, ce nombre est passé à 16. La valeur de l'automobile peut varier de 30 000 à 45 000 dollars, selon le poste occupé. Les dépenses de fonctionnement de l'automobile sont à la charge de la Société. La personne peut choisir une allocation mensuelle équivalente à cette valeur variant de 1 055 à 1 583 dollars. Cet avantage pour l'année 2003 représentait globalement un coût approximatif de 420 000 dollars.

122. Les allocations mensuelles versées par la Société, incluant celles du président-directeur général au montant de 2 400 dollars, excèdent largement la moyenne de notre marché de référence.

123. **Nous avons recommandé à la Société**

- **de s'assurer que sa politique de rémunération répond à ses besoins;**
- **d'établir des objectifs réalistes à chaque année afin de verser des bonis justifiés;**
- **de considérer seulement les investissements pertinents dans les calculs servant à établir les bonis;**
- **de planifier les changements à ses programmes d'intéressement afin qu'ils soient connus et autorisés avant le début de l'année;**
- **de prévoir dans une politique les conditions de versement des allocations de départ.**

Frais de représentation et de déplacement

124. Un des volets de notre mandat consistait à nous assurer que la politique concernant les frais de représentation et de déplacement des dirigeants est appropriée et qu'elle est bien appliquée.

125. Dans l'ensemble, les frais de représentation et de déplacement engagés par la Société sont acceptables. Nous n'avons pas retracé de dépenses somptuaires. Toutefois, la politique de la Société mériterait d'être précisée en ce qui a trait aux montants admissibles à titre de frais d'hébergement et de repas. De plus, les raisons justifiant l'utilisation de la classe affaires, lors des vols en avion de moins de quatre heures, n'apparaissent pas dans les dossiers examinés.

Comptes de dépenses des dirigeants

126. Nos travaux ont porté sur les années 2002 et 2003 et ne concernent que les dépenses des dirigeants de la Société. Les frais de représentation et de déplacement se chiffrent à 2,4 millions de dollars pour ces deux années : 1,5 million pour 2002 et 0,9 million pour 2003. Nous avons sélectionné de façon aléatoire 126 débours effectués par 29 dirigeants sur une possibilité de 40. Le tableau 13 donne le détail des dépenses vérifiées.

TABLEAU 13

VÉRIFICATION DES FRAIS DE REPRÉSENTATION ET DE DÉPLACEMENT DES DIRIGEANTS
(en dollars)

	2002	2003	Total
Billets d'avion	364 068	134 794	**498 862**
Hébergement	181 737	66 649	**248 386**
Repas	67 882	32 582	**100 464**
Autres frais*	46 184	41 360	**87 544**
Total général	**659 871**	**275 385**	**935 256**

* Autres frais engagés pour des colloques, des cadeaux d'entreprise, des avances de fonds, etc.

127. Près de 90 p. cent de ces dépenses ont été effectuées par les membres de la haute direction, soit 17 personnes, et le reste, par 12 autres gestionnaires.

Application de la politique de frais de représentation et de déplacement

128. La politique de frais de représentation et de déplacement de la Société couvre les frais engagés tant au Québec qu'à l'étranger. De plus, tous les employés de la Société, incluant la haute direction, y sont assujettis. Elle précise que les formulaires de rapport de dépenses doivent être fournis mensuellement pour toute dépense d'affaires, accompagnés de pièces justificatives et d'explications selon les procédures en vigueur.

129. Lorsque la politique était imprécise ou ne fournissait pas de balises, nous avons examiné ces dépenses selon les réglementations de trois autres entreprises du gouvernement, afin de nous permettre d'émettre des conclusions en fonction de notre objectif de vérification.

Transport en avion

130. La politique de la Société est plus généreuse que celle de deux des trois autres entreprises pour le transport en avion en classe affaires. Alors que les autres autorisent l'utilisation de cette classe pour les vols de plus de 6 heures, la Société le permet pour les vols supérieurs à 4 heures; de plus, nos sondages nous ont permis de constater que les dirigeants de la Société l'ont utilisée pour des vols de moins de 4 heures dans 17 p. cent des cas, et ce, sans justification aux dossiers.

Hébergement

131. Il est mentionné, dans la politique, que les coûts d'hébergement doivent être de « tarif raisonnable de classe moyenne supérieure ». Un tel énoncé donne lieu à interprétation et ne favorise pas l'économie, puisqu'il n'y a pas de précisions sur le taux maximum par nuit d'hôtel. Nous avons comparé les dépenses d'hôtel effectuées aussi bien au Canada qu'à l'étranger avec les tarifs maximums de deux autres entreprises du gouvernement. Les sommes versées par la Société, en 2002 et en 2003, sont supérieures à celles qu'auraient engagées ces deux entreprises de 5 p. cent (13 300 dollars) pour la première et de 11 p. cent (27 900 dollars) pour la deuxième.

Repas

132. En ce qui concerne les frais de repas, la politique indique que les montants doivent être raisonnables. Sans balises plus précises, un tel énoncé peut être interprété différemment selon les personnes. D'ailleurs, la majorité des entités avec lesquelles nous avons effectué des comparaisons a fixé des montants maximums en ce qui a trait aux indemnités de repas au Québec ou à l'extérieur. Cette lacune fait en sorte qu'il est plus difficile pour les personnes qui autorisent ces frais de s'assurer que ces dépenses sont justifiées.

Travaux du vérificateur interne

133. Au cours de 2003, le vérificateur interne a effectué divers travaux sur les frais de représentation et de déplacement. De façon générale, les résultats de ses travaux sont similaires aux nôtres. Depuis, la Société a entrepris une révision de sa politique des frais de représentation et de déplacement. Le projet est actuellement en processus de validation auprès de ses gestionnaires.

134. **Nous avons recommandé à la Société**

- **de préciser les éléments de sa politique qui donnent lieu à interprétation;**
- **de s'assurer que la politique en vigueur est respectée.**

135. **Commentaires de la Société générale de financement du Québec**

« **Commentaires généraux.** Le gouvernement a mandaté, en mai 2003, le nouveau président-directeur général de faire une évaluation détaillée du portefeuille de placements, de revoir le plan d'investissement, de réévaluer les besoins de financement, de réviser et de rendre plus rigoureuses les procédures d'investissement ainsi que de réexaminer la mission, les objectifs et les priorités de la Société.

« La nouvelle direction a mis en place la fonction et le poste de directeur, vérification interne à la Société en juillet 2003. C'est suite à cette initiative que les rapports de vérification interne ont été complétés conjointement avec une firme externe de comptables agréés. Ces vérifications internes ont couvert les comptes de dépenses et l'adjudication des contrats. De plus, un rapport interne de la Société fait état des programmes de rémunération des employés et de la haute direction. Ces rapports ont été communiqués à l'équipe du Vérificateur général.

« Des mesures de contrôle supplémentaires furent mises en place au cours de 2003 par la nouvelle direction de la Société, afin de mieux contrôler les déplacements à l'étranger ainsi que d'inclure les filiales de la Société à sa politique de contrats d'honoraires professionnels et aussi de resserrer les contrôles sur les mandats octroyés. Une nouvelle politique de frais de représentation et de déplacement, élaborée à la fin de 2003, sera mise en vigueur d'ici le 30 juin 2004.

« Le Plan d'exploitation 2004 de la Société, tel qu'approuvé par le ministre du Développement économique et régional et de la Recherche, prévoit la poursuite des efforts de redressement et de repositionnement de la Société, son autofinancement ainsi que la préparation et le dépôt d'un nouveau plan quinquennal en novembre 2004.

« Par ailleurs, la Société tient à préciser que les décisions du conseil d'administration sont prises suite à des délibérations durant lesquelles la direction répond et fournit la documentation et les informations demandées.

« **Dépenses engagées pour l'étude des projets d'investissement.** La Société est d'accord de s'assurer que les recommandations du Vérificateur général soient mises en place.

« La Société révisera ses politiques et procédures internes ayant trait à ces points pour s'assurer que les contrôles sont en place afin de corriger les lacunes ayant été soulevées.

« La Société souhaite quand même souligner que plusieurs mesures visant à resserrer les contrôles sur les dépenses réalisées pour l'étude des projets d'investissements ont déjà été mises en place.

« Suite au nouveau mandat de la Société, le montant des dépenses encourues pour l'étude des projets d'investissement a été réduit considérablement durant la deuxième moitié de 2003. Une vérification interne sur l'adjudication des contrats en 2002 a été complétée en octobre 2003.

« En août 2003, une revue rétrospective des placements de la Société a également été complétée par une firme externe et le processus de revue rétrospective se poursuit sur une base continue.

« Un renforcement de la fonction corporative a été complété durant l'automne 2003 et comprend notamment un processus plus rigoureux d'analyse financière, lequel est encadré par le département du contrôle et de l'évaluation des investissements. Ce dernier revoit toute présentation d'investissement faite au conseil d'administration. En outre, le département de la gérance de projets est maintenant impliqué dès le départ dans tout projet de construction relié à un placement de la Société.

« Un processus de contrôle des budgets des dépenses de développement de projets a été mis en place sous la responsabilité du vice-président Planification et développement régional. Celui-ci révise tous les budgets sectoriels et approuve toutes les dépenses majeures au développement pour assurer une conformité à la politique et aux objectifs de la Société.

« En ce qui a trait au montant de 35 millions de dollars, relatif au partenaire de la Société dans le placement de l'usine Gaspésia, ni la Société ni sa filiale ne faisaient partie des négociations de cette transaction entre le partenaire et le gouvernement. Cette transaction s'est conclue après la date d'approbation du projet par le conseil d'administration de la Société.

« Pour ce qui est de la situation de conflit d'intérêts potentiel, au printemps 2003, le gestionnaire avait verbalement informé le président-directeur général de la Société du conflit potentiel. En juillet 2003, le nouveau président-directeur général a discuté de cette situation avec le gestionnaire et lui a demandé de faire un choix. Le conseil d'administration a été informé de la situation et le gestionnaire a quitté la Société en octobre 2003. Cependant, la Société s'engage à renforcer l'application de sa politique relative aux conflits d'intérêts potentiels.

« **Attribution et exécution des contrats de services professionnels.** Il y a eu un resserrement de l'application des politiques à la Société au cours de 2003 où le nombre de dossiers non conformes a été significativement réduit par rapport aux années antérieures.

« Depuis l'automne 2003, la Société a déjà resserré l'application de sa politique d'attribution des contrats afin d'y inclure ses filiales et a appliqué le processus d'appel d'offres avec plus de rigueur, notamment pour le mandat de vérification externe de l'année 2003 ainsi que tous les mandats importants adjugés. Le volume des mandats

octroyés a aussi été considérablement réduit durant cette période par rapport aux semestres précédents.

« La Société est d'accord à mettre en place les recommandations faites par le Vérificateur général à ce sujet. Suite au présent rapport, la Société reverra ses politiques et procédures encadrant le processus d'appel d'offres.

« **Rémunération des dirigeants.** La Société est d'accord à mettre en place les recommandations du Vérificateur général. Cependant, nous apportons les faits suivants sur la rémunération variable :

« La révision de la politique de rémunération de la Société est en voie d'être complétée. Cette révision assurera, entre autres, que la politique réponde pleinement aux besoins de la Société et à ceux de ses employés. Le nouveau programme de rémunération variable avec un objectif plus axé sur la rentabilité, le rendement, la qualité des investissements ainsi que le développement a déjà été approuvé par le conseil d'administration.

« **Bonification 2004.** À compter du 1er janvier 2004, un nouveau programme de rémunération variable a été mis en place dans lequel une forte pondération est accordée à l'atteinte d'objectifs corporatifs définis annuellement dans le cadre d'une pondération de la rentabilité de l'entreprise, du rendement du portefeuille, de la qualité des investissements, des efforts en développement ainsi que de leur impact sur le développement économique du Québec.

« Un déclencheur/ multiplicateur a été ajouté à ce programme afin d'assurer que le seuil de rentabilité de la Société soit atteint pour permettre le paiement de la bonification.

« **Bonification 2003.** Le montant de 1 058 000 dollars figurant au tableau 10 du rapport est principalement composé d'une somme de 986 000 dollars en lien avec le Programme intégré de bonification qui a été cancellé au début de l'année 2004.

« Au mois d'août 2003, dans le cadre du programme de bonification alors en vigueur, de nouveaux objectifs ont été fixés pour le deuxième semestre de 2003 en tenant compte du budget révisé et en améliorant la prépondérance à la rentabilité ainsi qu'aux activités de redressement de l'entreprise.

« À la fin de l'exercice, des primes ont été octroyées, d'une part, pour respecter les engagements en place et, d'autre part, pour souligner le travail et l'apport remarquables apportés par les employés aux efforts de rationalisation de l'entreprise, le tout sujet aux précisions suivantes :

- L'application du programme de rémunération variable aurait procuré la somme de 282 086 dollars aux 14 cadres (niveau 6) et aux 5 cadres supérieurs (niveau 7) (« Haute direction »), soit un pourcentage de 11 p. cent de leur masse salariale comparativement à 38 p. cent versé pour l'année 2002.
- Il a été décidé, compte tenu de la performance financière de l'entreprise, qu'aucun boni annuel ne serait versé à ces cadres pour l'année 2003. Toutefois, les primes octroyées à ces personnes leur seront versées si la Société atteint le seuil de la rentabilité en 2004.

- Pour tous les autres employés de la Société, soit 115 personnes, incluant 5 cadres (« Autres employés »), nous avons appliqué le régime de rémunération variable annuel tel qu'il existait et selon les objectifs révisés en août dernier. Une somme totale de 379 748 dollars représentant 5,3 p. cent de la masse salariale de ces employés a été versée en avril 2004. Ceci se compare à un montant de 1 214 424 dollars, soit 12 p. cent versé pour l'exercice 2002.
- De plus, un montant de 67 318 dollars a été payé aux 42 employés qui ont quitté l'entreprise durant l'exercice financier 2003.

« En versant 379 748 dollars aux employés actifs de la Société, autres que les cadres supérieurs, la bonification à la Société en 2003 représente un pourcentage égal à 4 p. cent de la masse salariale.

« **Bonification 2002.** Deux décisions concernant la bonification 2002 ont été prises par le conseil d'administration en février 2003 et furent revues par le conseil d'administration au début de 2004, avec les conséquences suivantes :

- Un pourcentage de 25 p. cent des bonis annuels de 2002, soit la somme de 540 615 dollars, avait été retenu et le paiement de cette somme était conditionnel à l'atteinte d'un profit budgété de 51,2 millions de dollars en 2003. Compte tenu des résultats financiers de l'exercice 2003, cette somme n'a pas été payée.
- Le régime de rémunération variable triennal s'appliquant aux cadres (niveau 6) et aux cadres supérieurs (niveaux 7 et 8) a été aboli en date du 31 décembre 2002 et remplacé par le Programme intégré de bonification (PIB). Les sommes gagnées par les participants avaient alors été transférées dans le PIB. Le PIB a subséquemment été aboli. Les engagements pris en vertu de ce programme ont été respectés et un montant de 581 940 dollars a été versé aux 19 cadres participants encore à l'emploi de la Société et un montant de 442 386 dollars aux cadres participants qui ont quitté l'entreprise au cours de l'année 2003.

« Finalement, en référence à d'autres points, nous soulignons les aspects suivants :

« Rémunération :

- À compter du 1er janvier 2003, un nouveau régime de rémunération variable appelé "Programme intégré de bonification" avait été mis en place et, dans ce programme, la pondération entre la rentabilité et les investissements avait été ajustée pour rendre un meilleur équilibre.
- Les études de marché fournies par les conseillers experts en matière de rémunération de la Société indiquent que, pour les entreprises comparables, incluant certaines sociétés d'État, la rémunération de la Société est compétitive et dans les moyennes. Toutefois, nous allons revoir tous ces aspects afin de nous assurer que nous demeurons toujours compétitifs avec notre marché de référence.
- L'objectif d'investissement du plan quinquennal (10 milliards de dollars) était considéré comme un objectif ambitieux. Le conseil d'administration de la Société, sur une base annuelle et suite à la recommandation du président-directeur général, a fixé des objectifs plus raisonnables pour tenir compte à la fois des projets en voie de réalisation et des effectifs humains disponibles pour leur réalisation.

« Primes de départ :

- Nonobstant la mise en place de balises, en juillet 2003, applicables en cas de départ d'un cadre, certains facteurs tels l'âge de l'employé, l'importance du poste et le nombre d'années en poste peuvent avoir pour effet d'augmenter quelque peu ces balises lors de l'établissement des indemnités de départ. La Société suit les conseils de ses aviseurs, respecte la jurisprudence sur ce sujet et tient compte des facteurs généralement reconnus dans le domaine. La Société intégrera ces balises dans une politique interne à venir en 2004.

« **Frais de représentation et de déplacement.** Il est utile de noter qu'au cours de 2003, la Société a mis en place des mesures de contrôle plus serrées, notamment l'approbation au préalable de tous les voyages à l'extérieur du Québec par le président-directeur général et une nouvelle politique de frais de représentation et de déplacement qui sera mise en vigueur d'ici la fin de juin 2004. Cette nouvelle politique resserre certains aspects de l'ancienne politique qui pouvaient laisser place à l'interprétation. »

136. Résumé des commentaires du président-directeur général en poste jusqu'en mai 2003

L'ancien président-directeur général se déclare extrêmement déçu de constater que nous n'aurions pas tenu compte des réponses aux questions que nous lui avons posées le 27 avril 2004 et il estime que plusieurs sujets et conclusions concernant sa gestion n'ont pas été soulevés dans le questionnaire que nous lui avons transmis.

Il considère aussi que le rapport passe sous silence des faits reflétant une image positive de l'administration de la Société qui était sous sa gouverne. Il mentionne notamment le fait que des gains non réalisés de 200 millions de dollars existent et que la Société a toujours été conseillée par les professionnels les plus réputés du Québec, sinon du monde entier.

Il souligne également que la Société avait un conseil d'administration et plusieurs comités consultatifs composés de gens d'affaires chevronnés pour la conseiller sur toutes les questions relatives aux opérations. Il indique qu'à son arrivée à la Société, il n'y avait que quatre réunions du conseil d'administration par année et que, sous sa gouverne, il y en avait dix annuellement. La documentation remise à l'avance aux administrateurs était impressionnante et les réunions duraient plusieurs heures.

Il précise qu'il a quitté la Société sans aucune documentation. Conséquemment, il ajoute qu'il est placé dans une situation où il est très difficile de pouvoir répondre de façon adéquate sans accès à la documentation et au personnel de la Société.

Dans les circonstances, il considère que, vu notre refus de lui accorder le droit, le temps et les ressources afin de répondre adéquatement aux conclusions du rapport, il ne peut autrement en commenter le contenu.

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation émanent des principes reconnus de saine gestion. Ces critères répondent aux exigences de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Les travaux de vérification 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 de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'ICCA.

Objectif

S'assurer que les dépenses effectuées pour l'étude des projets d'investissement respectent les règles de saine gestion.

Critères

- L'ensemble des coûts liés à l'étude d'un projet est connu.
- Les règles et les procédures encadrant l'étude des projets visés sont conformes aux bonnes pratiques en la matière.
- Les règles et les procédures établies sont suivies.
- Les dépenses concernées :
  - sont justifiées ;
  - font l'objet d'un suivi approprié ;
  - donnent lieu à une évaluation de la qualité des services obtenus.
- Des prévisions de coûts sont faites et les écarts importants sont expliqués, le cas échéant.

Objectif

Vérifier si le processus d'attribution et d'exécution des contrats de services professionnels respecte les règles de saine gestion, plus particulièrement en ce qui a trait aux contrats ayant une valeur de 20 000 dollars ou plus.

Critères

- Les règles et les procédures encadrant l'attribution et l'exécution des contrats sont conformes aux bonnes pratiques en la matière.
- Les règles et les procédures établies sont suivies.
- Les dépenses concernées :
  - sont justifiées ;
  - font l'objet d'un suivi approprié ;
  - donnent lieu à une évaluation de la qualité des services obtenus.
- Des prévisions de coûts sont faites et les écarts importants sont expliqués, le cas échéant.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure la politique de rémunération des dirigeants, incluant tous les avantages et bonis au rendement qui y sont prévus, est appropriée et bien appliquée.

Critères

- La politique de rémunération :
  - est comparable aux bonnes pratiques en vigueur dans ce domaine ;
  - permet à la Société d'atteindre ses objectifs et de remplir sa mission.
- La rémunération de base, les avantages et les bonis :
  - sont déterminés et accordés conformément à la politique ;
  - sont bien documentés.

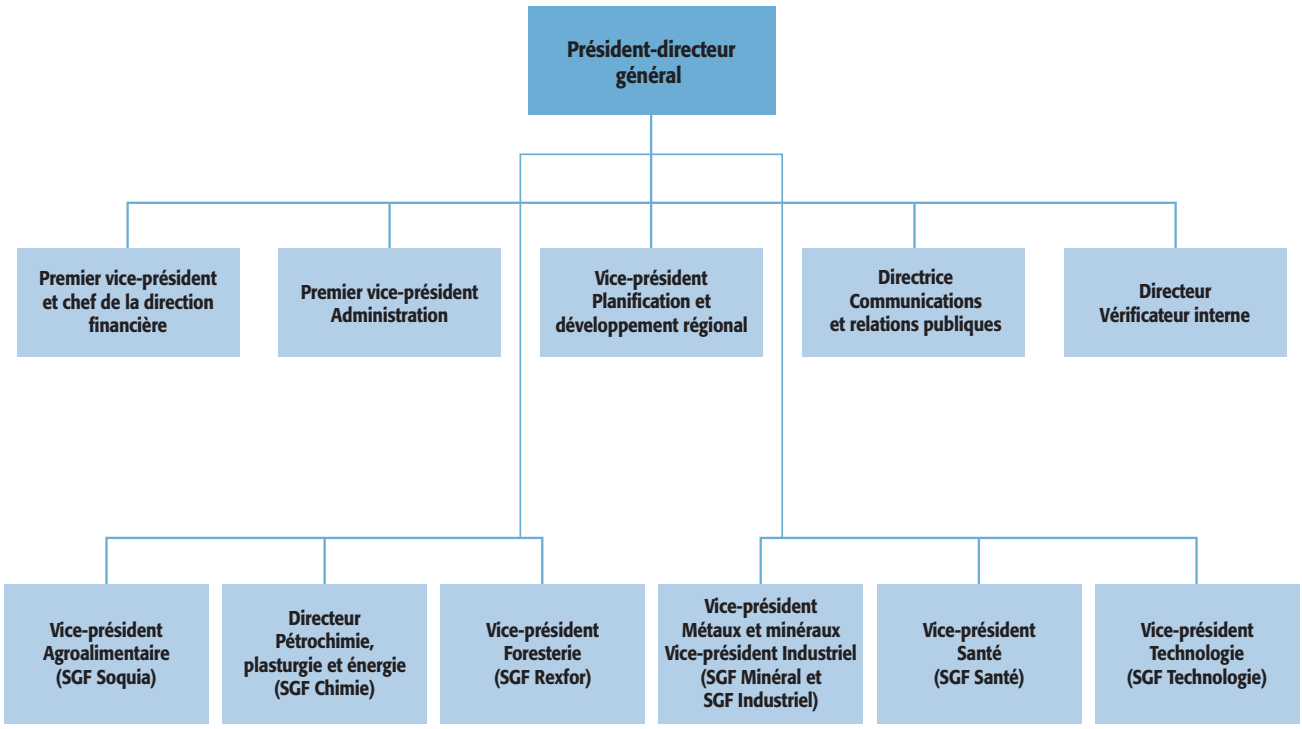
Objectif

S'assurer que la politique relative aux frais de représentation et de déplacement des dirigeants est appropriée et qu'elle est bien appliquée.

Critères

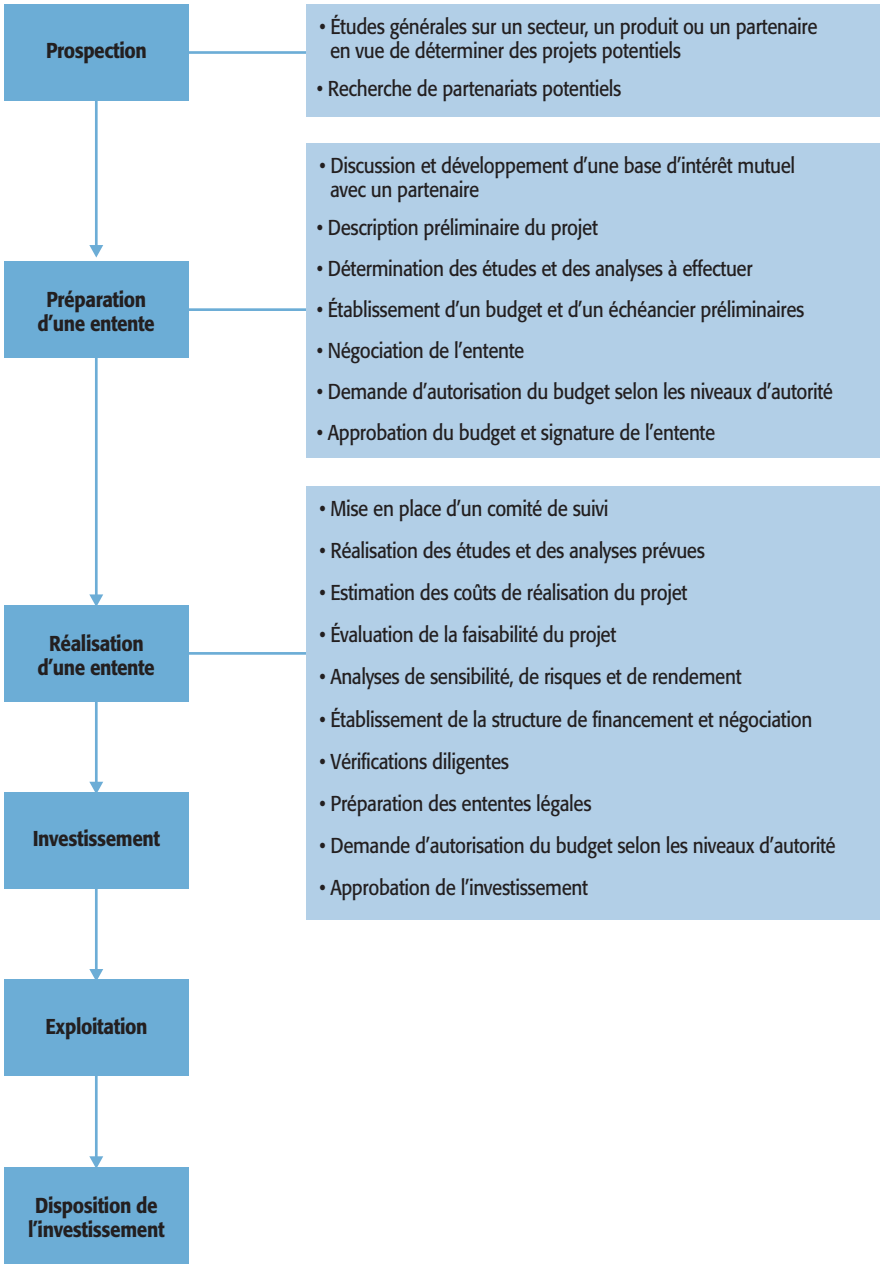
- Les règles et les procédures concernant les frais visés sont conformes aux bonnes pratiques en la matière.
- Les frais concernés :
  - sont justifiés ;
  - sont engagés et payés suivant les règles et les procédures en vigueur.

ANNEXE 2 – ORGANIGRAMME DE LA SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DE FINANCEMENT DU QUÉBEC ET DE SES FILIALES SECTORIELLES*



* Les filiales sectorielles sont identifiées entre parenthèses.

ANNEXE 3 – PRINCIPALES ÉTAPES DU PROCESSUS D'INVESTISSEMENT



VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME II

Annexe C

Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	233
EXTRAITS DU RAPPORT	
Le Centre de conservation du Québec	233
Les services de santé mentale	235
Le suivi de vérification de l'optimisation des ressources en matière de subventions du gouvernement à l'organisme sans but lucratif Corporation Innovation-Papier	236
La surveillance et le contrôle de l'eau	238

INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits[1], principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en juin 2004.

Le *Douzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose les résultats de l'examen du rapport annuel de gestion 2002-2003 du Centre de conservation du Québec, dont nous avons fait l'analyse sommaire, et ceux de l'examen public par les parlementaires de trois de nos rapports. Deux d'entre eux sont consignés dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003* et l'autre a été divulgué dans le tome I de ce même rapport.

EXTRAITS DU RAPPORT

Le Centre de conservation du Québec

Le 4 février 2004, la Commission de l'administration publique a entendu […] la directrice du Centre de conservation du Québec […] à l'occasion de l'examen du rapport annuel de gestion 2002-2003 de cette agence gouvernementale.

[…]

La mission du Centre est de contribuer à la conservation préventive et à la restauration du patrimoine mobilier du Québec en vue d'une meilleure accessibilité et d'une valorisation de l'héritage culturel du Québec. […]

À la demande de la Commission, une analyse sommaire du rapport de gestion a été effectuée par le Vérificateur général du Québec en fonction du guide publié par le Secrétariat du Conseil du trésor et des douze dimensions de l'efficacité de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

Le Vérificateur général constate l'absence de cibles portant sur plus d'une année. Il est donc difficile de voir la vision à moyen et à long termes du Centre de conservation. L'ensemble des documents publiés par le Centre ne permet pas d'établir de liens étroits entre les orientations stratégiques, les indicateurs de performance, les cibles et les résultats. Il est également difficile d'évaluer si le Centre dispose de tous les indicateurs et cibles nécessaires. Le Vérificateur général remarque en outre l'absence d'information comparative dans la reddition de comptes du Centre. Le rapport annuel de gestion ne présente pas un ensemble

1. Les notes en bas de page et les appels y afférents ne sont pas reproduits.

complet de résultats financiers préparés selon une comptabilité d'exercice. Enfin, la politique de tarification n'est pas présentée. En conséquence, la lecture des documents officiels soulève de nombreuses questions sur l'établissement des tarifs et les liens avec les coûts de revient horaire.

[…]

Au terme de ses travaux, la Commission de l'administration publique reconnaît et souligne l'importance du rôle joué par le Centre de conservation du Québec et sa contribution à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine mobilier québécois. Elle constate de plus le professionnalisme de l'ensemble du personnel du Centre, son engagement dans la poursuite de la mission et la qualité des services offerts. Par ailleurs, la Commission comprend bien le contexte particulier dans lequel évolue cette agence ainsi que ses particularités.

Il demeure toutefois que la reddition de comptes du Centre de conservation du Québec devra être améliorée sous différents aspects pour que les parlementaires et le public puissent correctement juger de sa gestion. D'ailleurs, sur certains points, le Centre a déjà entrepris des travaux pour corriger des lacunes. Les auditions ont convaincu les parlementaires que des aménagements à l'encadrement des agences devront être trouvés pour mieux tenir compte des situations particulières liées à la taille de ces entités.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le Centre de conservation du Québec, avec l'appui essentiel du ministère de la Culture et des Communications, apporte les améliorations suivantes à sa reddition de comptes :**
  - **expliquer plus clairement et avec plus de détails sa politique de tarification ;**
  - **inclure des informations comparatives portant sur la gestion et la performance d'organisations œuvrant dans le même secteur ;**
  - **développer sa gestion des risques ;**
  - **donner davantage d'information sur les causes des écarts dans les heures de travail prévues et réalisées en restauration, notamment par les différents ateliers ;**
  - **présenter l'ensemble de ses résultats financiers selon une comptabilité d'exercice ;**
- **Que le Centre de conservation du Québec considère la pertinence et la faisabilité de se doter d'un mécanisme de revue périodique de ses activités par un comité externe de pairs ;**
- **Que le Secrétariat du Conseil du trésor examine comment les exigences de la gestion par résultats imposées aux agences pourraient être adaptées à la taille de l'organisation, tout en leur offrant les mêmes avantages, notamment en termes d'assouplissements budgétaires.**

Les services de santé mentale

Le 3 mars 2004, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre du ministère de la Santé et des Services sociaux […] concernant les services de santé mentale […].

[…]

Les principales conclusions de la vérification sont les suivantes :

- Plusieurs volets de la Politique de santé mentale de 1989 n'ont pas été appliqués. Le Ministère n'a pas fixé d'objectifs, ni précisé de cibles, ni élaboré de plan d'action pour la clientèle présentant des troubles transitoires. Il n'a pas mis en place de mesures en vue de favoriser la prévention et la promotion de la santé mentale et de mesures afin d'améliorer l'accès aux services spécialisés qui nécessitent une masse critique de clientèle et d'expertise ;
- Les sommes nécessaires à la transformation des services de santé mentale n'ont pas été dégagées de façon suffisante et, de plus, l'allocation des ressources sur une base historique crée des écarts importants entre les régions dans la répartition des effectifs notamment des psychiatres ;
- Le ministère n'assume pas pleinement son leadership en matière de suivi du programme de santé mentale et en regard des informations à recueillir auprès des régies régionales ;
- La disponibilité et l'accessibilité à des services de base (médecins de famille en santé mentale dans les CLSC), à des services spécialisés (psychiatres) et à des ressources résidentielles et des logements sociaux est inadéquate ;
- La reddition de comptes est faible.

[…]

Au terme de ses travaux, la Commission de l'administration publique constate que le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux est résolu à passer à l'action pour trouver des solutions pratiques aux principaux problèmes mis en relief par le Vérificateur général. Cependant, les députés constatent que certaines lacunes de gestion sont suffisamment sérieuses et pour cette raison, ils incitent le Ministère à accroître et à accélérer ses efforts, notamment en ce qui concerne l'accessibilité aux services de base et spécialisés en santé mentale ainsi que pour la mise en place d'outils de suivi de gestion et d'imputabilité (systèmes d'information et ententes de gestion avec les Agences).

Les membres de la Commission espèrent que la création d'une direction de santé mentale et le plan d'action en santé mentale présenté par le sous-ministre, ainsi que les mesures qui seront proposées par le Comité d'experts en santé mentale permettront au Ministère de raffermir son leadership et de créer une impulsion pour tous les aspects de la gestion du programme de santé mentale incluant la promotion et la prévention.

Les députés estiment que le Ministère doit trouver des solutions aux problèmes d'accessibilité aux services spécialisés et aux services de base qui perdurent dans toutes les régions du Québec.

En matière d'allocation des ressources, les députés sont convaincus que l'allocation des ressources sur la base de per capita ou modalité populationnelle va permettre de réduire progressivement les écarts entre les régions quant à la disponibilité des ressources.

Ils considèrent que, pour des fins de suivi de gestion, le MSSS doit poursuivre le développement et l'amélioration du système d'information OASIS en vue de mieux suivre la transformation des services en santé mentale. De plus, ils incitent le Ministère à faire en sorte que les nouvelles ententes de gestion entre le Ministère et les Agences contiendront des cibles claires et des indicateurs précis pour permettre une meilleure reddition de comptes et accroître l'imputabilité des services de santé et des services sociaux.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux fasse parvenir à la Commission le rapport du comité d'experts en santé mentale dont la sortie est prévue pour la fin juin 2004 ;**
- **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux dépose à la Commission, avant le 1er octobre 2004, un rapport portant sur le suivi par indicateurs afin de rendre compte des résultats liés aux engagements des Agences dans les ententes de gestion en matière d'accès aux services de santé mentale aux citoyens de toutes les régions ;**
- **Que les représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux comparaissent à nouveau devant la Commission de l'administration publique afin de présenter le contenu et les premiers résultats de son plan d'action avant le début de la session parlementaire du printemps 2005.**

Le suivi de vérification de l'optimisation des ressources en matière de subventions du gouvernement à l'organisme sans but lucratif Corporation Innovation-Papier

Le 10 mars 2004, la Commission de l'administration publique entend le sous-ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs […] concernant l'examen des résultats du document intitulé « Étude bénéfice-coût de la Corporation Innovation-Papier ». Cette audition […] a pour but de donner suite à la recommandation de la Commission, dans son 11e rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, d'entendre à nouveau

les représentants du Ministère afin de compléter le suivi de vérification de l'optimisation des ressources en matière de subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif (OSBL) entrepris le 2 octobre 2003.

La Corporation Innovation-Papier est un OSBL créé en mars 2000 ayant pour mission de promouvoir et d'appuyer le développement de l'industrie des pâtes et papiers au Québec en contribuant financièrement à la réalisation de projets de modernisation majeurs et structurants dans ce secteur d'activité. À cette fin, le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNFP) a versé à l'organisme une subvention de 100 millions de dollars le 31 mars 2000. Un montant supplémentaire de 30 millions a été autorisé par décret le 5 décembre 2001.

[…]

Le suivi de vérification révélait que le taux d'application des recommandations s'adressant au ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs eu égard à la Corporation Innovation-Papier ne dépassait guère 14 %. En octobre 2003, les membres de la Commission constataient que diverses mesures avaient été prises pour remédier à cette situation. La recommandation de la Vérificatrice générale par intérim d'effectuer une étude bénéfice-coût permettant de déterminer la pertinence de confier la gestion du programme d'aide financière à la restructuration d'usines de pâtes et papiers à la Corporation Innovation-Papier plutôt qu'au Ministère était alors toujours en voie de réalisation.

[…]

La Commission de l'administration publique apprécie la présentation qui lui a été faite par le sous-ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs des résultats de l'étude bénéfice-coût portant sur Innovation-Papier. Elle comprend tout à fait les motifs qui obligent le sous-ministre à faire preuve de réserve quant à la divulgation d'information portant sur les montants de subventions accordées pour chacun des projets.

La Commission est néanmoins très préoccupée de ce qu'elle ne peut assumer convenablement sa fonction de contrôle parlementaire sur des fonds publics aussi importants que ceux avancés à un OSBL comme Innovation-Papier. Elle considère qu'une réflexion s'impose sur la manière dont il serait possible de remédier à cette situation tout en préservant les principes de non-ingérence du gouvernement dans la gestion des OSBL et de respect de la confidentialité des dossiers. Elle souhaite, en outre, que le Vérificateur général, dans le contexte de révision de son mandat législatif, puisse étendre comme il le souhaite son mandat de vérification de l'utilisation d'une subvention directe ou indirecte jusqu'au dernier bénéficiaire, en l'occurrence un OSBL, quand il s'agit de montants significatifs.

La Commission prend bonne note que la création d'Innovation-Papier a permis une plus grande flexibilité dans la gestion du programme d'aide financière destinée à l'industrie des pâtes et papiers. Elle espère, toutefois, qu'à la fin du

mandat d'Innovation-Papier, c'est-à-dire en mars 2007, les retombées des subventions en termes d'emplois et de développement économique régional seront proportionnelles aux attentes.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le gouvernement présente rapidement un projet de loi modifiant la *Loi sur le vérificateur général* pour étendre la compétence du Vérificateur général concernant la vérification de toute forme de soutien provenant directement ou indirectement des organismes publics ainsi que des [organismes] et des entreprises du gouvernement jusqu'à leur destinataire ultime.**

La surveillance et le contrôle de l'eau

Le 31 mars 2004, la Commission de l'administration publique a entendu la sous-ministre de l'Environnement […] concernant le mandat de *Surveillance et contrôle de l'eau* […].

[…]

Les travaux de la Vérificatrice générale par intérim avaient essentiellement pour but de vérifier si la gestion de l'eau au Québec est réalisée dans une perspective de développement durable afin de protéger la santé publique et d'assurer la pérennité des écosystèmes au bénéfice des générations futures. […]

Les principaux constats de la Vérificatrice générale par intérim sont que le MENV :

– doit améliorer certains aspects de sa gestion pour minimiser la probabilité que l'eau soit impropre à la consommation ;

– doit mieux planifier ses actions afin de protéger la qualité de la ressource et prendre des moyens pour disposer d'une connaissance suffisante de la qualité de l'eau à l'entrée des installations de traitement ;

– doit faire des efforts supplémentaires pour avoir un portrait complet des réseaux et de la compétence des opérateurs ;

– doit améliorer l'efficacité de son suivi du respect des normes de la qualité des 90 réseaux ciblés de cas de bactéries coliformes et des 200 réseaux de « l'Opération eau de surface » et du respect de la fréquence minimale d'échantillonnage d'eau exigée par la réglementation ;

– doit assurer aux Québécois un meilleur accès à une information à jour concernant leur eau potable ;

– doit améliorer sa planification à long terme de la mise en place des stations de mesure en continu sur les 33 bassins versants jugés prioritaires de même que sa planification de l'application des principes découlant de sa *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* et le respect des échéanciers de mise en œuvre de la *Politique nationale de l'eau*.

[…] La sous-ministre indique à la Commission que la direction du Ministère prend au sérieux les recommandations de la Vérificatrice générale par intérim, lesquelles d'ailleurs s'inscrivent très bien dans la continuité des efforts entrepris pour donner suite à l'entrée en vigueur du *Règlement sur la qualité de l'eau potable*. De plus, elle assure la Commission que le Ministère intègrera dans sa planification annuelle, les actions qu'il entend poursuivre ou initier pour donner suite aux recommandations de la Vérificatrice générale.

[…]

Au terme de l'examen de la surveillance et du contrôle de l'eau, la Commission de l'administration publique constate le professionnalisme avec lequel les dirigeants du ministère de l'Environnement ont entrepris les réformes qui s'imposent pour répondre aux lacunes soulevées par la Vérificatrice générale par intérim et aux obligations nouvelles résultant du *Règlement sur la qualité de l'eau potable*. La Commission est confiante que les modifications qui seront apportées prochainement au *Règlement sur la qualité de l'eau potable* permettront d'améliorer la surveillance et le contrôle de l'eau potable au Québec.

En outre, les députés considèrent que le Ministère dispose maintenant d'une assez bonne connaissance des risques de contamination de l'eau potable. Ils constatent qu'à l'encontre du portrait de la compétence des opérateurs de réseaux, le portrait des réseaux de traitement et de distribution de l'eau potable est satisfaisant. Ils remarquent que les normes de qualité de l'eau du Québec sont comparables à celles en vigueur en Ontario, à la différence que la réglementation québécoise se signale par une obligation de résultats. Ils prennent bonne note que les cas de non-conformité sont fortement à la baisse dans les grands réseaux, mais demeurent élevés dans ceux de moindre envergure. C'est ainsi que pour les petits réseaux, la Commission incite le Ministère à assouplir sa réglementation et à promouvoir l'utilisation de méthodes sécuritaires de purification de l'eau moins onéreuses et mieux adaptées aux besoins. De plus, ils demandent au Ministère de mieux informer les contrevenants des moyens disponibles pour satisfaire aux normes. Ils l'incitent aussi à examiner les moyens à mettre en place pour obtenir l'assurance que les laboratoires réalisent leur travail d'analyse des échantillons d'eau de façon adéquate. Enfin, ils demandent au Ministère d'accorder une attention spéciale à la gestion des bassins versants et aux risques de contamination des sources d'eau potable par le lixiviat des réseaux d'enfouissement.

Bref, la Commission tient à proposer des améliorations à la surveillance et au contrôle de l'eau de manière à minimiser les risques de contamination de l'eau potable. Elle suggère, dans une perspective de développement durable, que le Ministère améliore la planification de ses actions pour protéger la qualité de la ressource.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le ministère de l'Environnement s'assure que la population soit suffisamment informée de la qualité de l'eau potable, non seulement par les municipalités, comme c'est le cas actuellement, mais directement à partir des sites d'information publique et par le biais d'avis à la population. Elle l'invite à expliquer les solutions possibles aux problèmes de qualité de l'eau potable ;**
- **Que le ministère de l'Environnement s'assure que l'accréditation des laboratoires garantisse des analyses rigoureuses conformes au règlement ;**
- **Que le ministère de l'Environnement rende publique la liste des laboratoires qui sont en infraction et les mesures prises pour apporter les correctifs nécessaires ;**
- **Que le ministère de l'Environnement rende la réglementation plus flexible pour permettre des méthodes de purification efficaces et moins onéreuses qui tiennent compte des ressources dont disposent les réseaux ;**
- **Que le ministère de l'Environnement explore de nouveaux moyens pour accélérer la formation des opérateurs de réseaux et qu'il ajuste le règlement en conséquence ;**
- **Que le ministère de l'Environnement porte une attention au lixiviat qui provient des sites d'enfouissement qui peuvent contaminer les sources d'eau potable ;**
- **Que le ministère de l'Environnement continue la caractérisation des bassins versants les plus contaminés et examine la problématique de ceux qui ne font pas encore l'objet de suivis.**

Cette publication
est rédigée par le



VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

QUÉBEC
750, boulevard Charest Est, 3e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : (418) 691-5900 • Téléc. : (418) 644-4460

MONTRÉAL
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : (514) 873-4184 • Téléc. : (514) 873-7665

INTERNET
Courriel : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.gouv.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Dépôt légal – 4e trimestre 2004

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-550-43584-2



Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité suprême et unique de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits fort dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir la certification de l'information financière, la conformité avec les lois, règlements, énoncés de politique et normes, et l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments que le vérificateur examine au moment de ses vérifications de l'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois types de ressources que l'on trouve dans tout organisme : les ressources humaines, financières et matérielles.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien sa mission, tout en rappelant que c'est à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il doit rendre des comptes.