Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

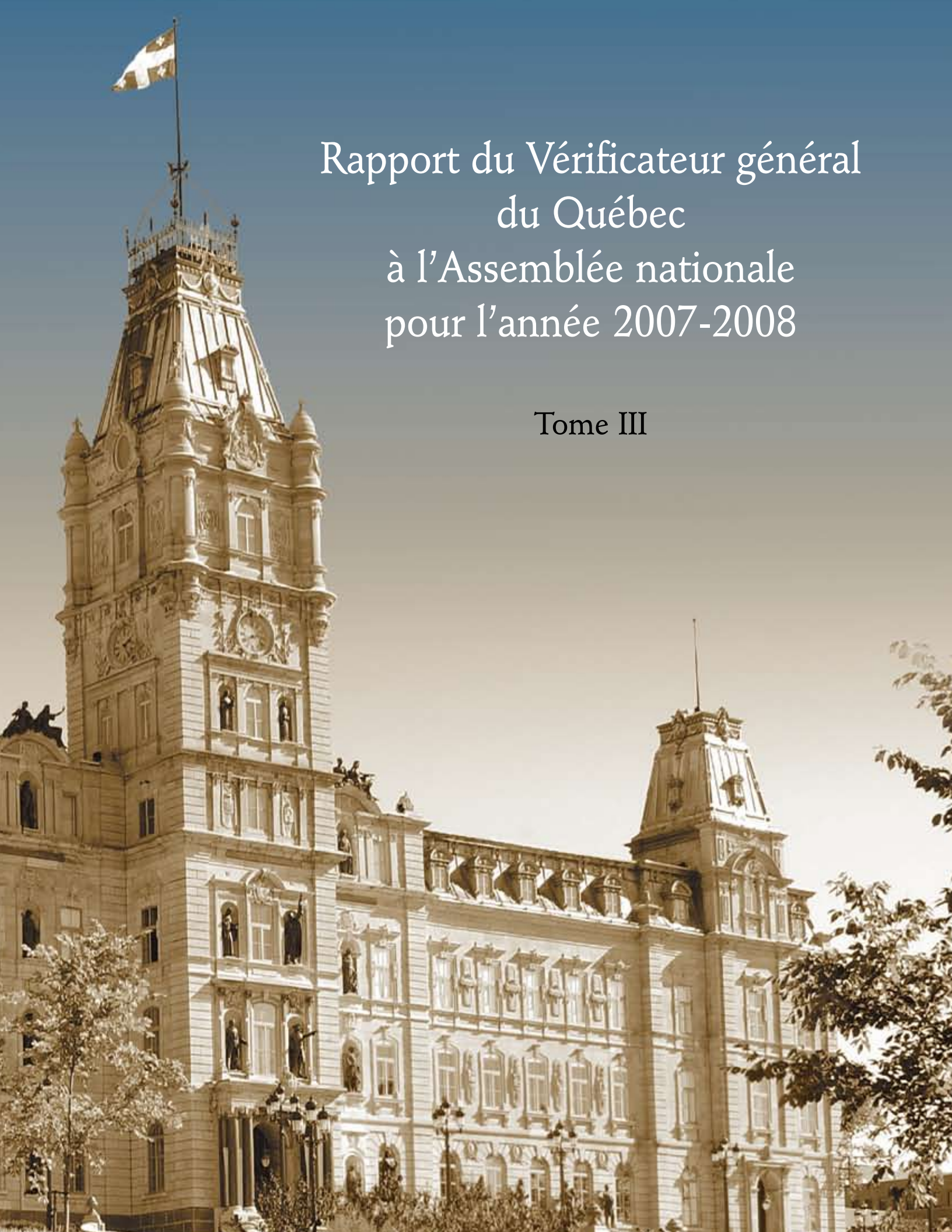


Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale





Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

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 un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recylé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, mars 2008

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 troisième tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*.

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

		Page
Chapitre 1	Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance	1
Chapitre 2	Approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale	7
Chapitre 3	Société immobilière du Québec : planification, attribution des contrats et dépenses des dirigeants	45
Chapitre 4	Commission de protection du territoire agricole du Québec : vérification relative à la gestion, à la conformité et à la reddition de comptes	83
Chapitre 5	Soutien financier aux entreprises culturelles	117
Chapitre 6	Vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement	161
	6.1 Introduction	163
	6.2 Dossier de santé du Québec	164
Chapitre 7	Portrait du réseau de la santé et des services sociaux	191
Chapitre 8	Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources	227
	8.1 Introduction	229
	8.2 Activités de recherche dans le secteur de la santé et des services sociaux	230
	8.3 Services de garde en milieu scolaire	258
Chapitre 9	Certification de l'information financière	283
	9.1 Introduction	285
	9.2 Autorité des marchés financiers	287
	9.3 Corporation d'hébergement du Québec	289
Annexe A	Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal. Partie I – Impact des pertes immobilières sur la situation financière	291
Annexe B	Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007	321
Annexe C	Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique	421

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

CHAPITRE 1

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction **1.1**
Équilibre budgétaire et endettement du Québec **1.4**
Modifications proposées à la *Loi sur le vérificateur général* **1.8**
Rapports de vérification centrés sur les aspects administratifs, financiers et de conformité associés à une entité donnée **1.13**
Conclusion **1.15**

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. 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 document est livré en trois tomes dont l'un, publié en décembre, est consacré aux activités du commissaire au développement durable.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire au développement durable l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission poursuivie par l'organisation.

Équilibre budgétaire et endettement du Québec

1.4 Le respect de l'équilibre budgétaire et l'endettement du Québec suscitent un vif intérêt chez les parlementaires. À l'automne 2007, j'ai été invité à assister les membres de la Commission de l'administration publique dans le cadre d'une réflexion sur ces sujets.

1.5 Pour alimenter le travail des personnes désireuses de mener à bien cette démarche, j'ai préparé deux présentations qui ont été reproduites en annexe du *Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007*. Ce rapport a été remis à l'Assemblée nationale le jour du dépôt des Comptes publics.

1.6 L'annexe B du présent tome reprend mon rapport spécial, où j'ai cependant remplacé les deux présentations par un texte qui regroupe l'information communiquée à l'époque sous cette forme. L'objectif de cette modification est de rendre plus compréhensible l'information diffusée à l'aide de ces présentations.

1.7 Mes observations sur l'équilibre budgétaire et l'endettement du Québec visent à répondre aux besoins des parlementaires en favorisant leur compréhension quant à l'information financière publiée par le gouvernement. La *Loi sur le vérificateur général* m'invite d'ailleurs à porter à leur attention tout commentaire que je juge approprié sur les documents de nature financière déposés à l'Assemblée nationale. Nul doute que tous les documents traitant de l'équilibre budgétaire et de l'endettement du Québec en font partie.

Modifications proposées à la *Loi sur le vérificateur général*

1.8 Dans le premier tome de mon rapport annuel pour 2007-2008, j'ai expliqué le contexte m'ayant conduit à remettre au gouvernement des propositions de modifications à la *Loi sur le vérificateur général.* La motivation d'un tel geste demeure. Comptant sur l'appui des parlementaires, qui sont soucieux d'exercer un contrôle rigoureux sur la gestion des fonds et autres biens publics, je souhaite que toutes les étapes soient franchies dans les meilleurs délais pour que le législateur m'accorde le droit de vérifier l'information financière se rapportant à toutes les entités du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation. Je rappelle ci-après les fondements de ma démarche.

1.9 Le Vérificateur général du Québec vérifie tous les états financiers des agences de la santé et des services sociaux depuis un certain nombre d'années. Il ne vérifie cependant aucun des états financiers produits par les établissements appartenant à ces réseaux, comme les commissions scolaires et les centres hospitaliers. Il m'apparaît nécessaire de pouvoir vérifier l'information financière publiée à la fois par ces agences et ces établissements. Néanmoins, cela ne requiert pas que je doive le faire annuellement pour chaque entité.

1.10 Je crois qu'il est pertinent que le législateur me permette de vérifier les états financiers de toutes les entités (agences ou établissements) de ces deux réseaux notamment pour les raisons suivantes :

- Mon personnel connaîtra mieux les systèmes financiers de ces entités, leurs opérations et leur gouvernance, ce qui améliorera les travaux de vérification de l'optimisation des ressources qu'il y mènera. Il convient de souligner que ces organisations génèrent plus de la moitié des dépenses publiques à l'échelle du Québec.
- Ces entités ont été intégrées dans le périmètre comptable du gouvernement à la faveur d'une vaste réforme de sa comptabilité ; ainsi, pour une première fois, leurs opérations ont été comptabilisées dans les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007. Mes travaux de nature financière auprès de certaines entités faciliteront certainement la vérification future des états financiers consolidés du gouvernement.
- Procédant de manière discrétionnaire, j'entends opter pour des vérifications rotatives, une approche qui minimisera mes besoins supplémentaires en personnel.
- Pour ce qui est des établissements en cause, le mode de fonctionnement envisagé, soit la vérification financière sur une base rotative et discrétionnaire par le Vérificateur général, sera similaire à celui de la Colombie-Britannique. Je pourrai ainsi m'en inspirer pour déterminer les paramètres des travaux que j'entreprendrai. J'analyserai aussi les pratiques de ceux qui, parmi mes homologues, effectuent la vérification des états financiers élaborés par certains établissements des réseaux. Les provinces concernées sont l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan.

1.11 Ma volonté d'améliorer le contrôle parlementaire sur les dépenses substantielles engagées par ces secteurs cruciaux de l'administration publique n'a pas fléchi et les modifications que j'ai proposées à la *Loi sur le vérificateur général* et à d'autres lois méritent d'être examinées par les parlementaires. Si elles sont accueillies favorablement, je serai à même de décider quels états financiers seront vérifiés par mon personnel et à quelle fréquence

les entités feront l'objet de mes interventions. Il va de soi que mes choix seront basés sur l'importance relative de chaque mission par rapport à la surveillance exercée par l'Assemblée nationale, eu égard à mes disponibilités financières.

1.12 Les prochains mois devraient offrir aux parties prenantes l'occasion de discuter de la question et de faire progresser les travaux dans la bonne voie.

Rapports de vérification centrés sur les aspects administratifs, financiers et de conformité associés à une entité donnée

1.13 Depuis mon entrée en fonction, je vise notamment à mettre en œuvre des moyens efficaces pour maximiser l'utilisation de mes travaux par l'Assemblée nationale, et donc pour mieux répondre aux besoins des parlementaires. Ainsi, un des objectifs de mon plan stratégique pour la période 2006-2009 est de publier des nouveaux rapports de vérification centrés sur les aspects administratifs, financiers et de conformité associés à une entité donnée. Dans cette perspective, je souhaite, entre autres, examiner certains aspects de la gestion d'une entité qui, d'ordinaire, ne sont pas directement touchés par mes travaux de certification de l'information financière ou par mes vérifications de l'optimisation des ressources. En outre, comme une de mes orientations stratégiques consiste à favoriser une reddition de comptes rigoureuse de la part des administrations publiques, je me suis donné pour objectif d'évaluer l'application des critères reconnus concernant la qualité de l'information sur la performance présentée dans des rapports annuels de gestion.

1.14 Le chapitre 4 du présent tome est le résultat de la première vérification liée à ces deux objectifs stratégiques. Ces travaux ont été menés auprès de la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Parmi les critères expliquant le choix de cette entité, mentionnons sa taille, le fait qu'elle produit un rapport annuel de gestion et le temps écoulé depuis la dernière intervention du Vérificateur général auprès de celle-ci. Ajoutons que l'entité n'a fait l'objet d'aucune audition concernant sa gestion administrative ou ses activités depuis 2000 par la commission parlementaire compétente.

Conclusion

1.15 Pour terminer, je veux réitérer mon engagement à favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec. Pour bien remplir mon mandat, je demeurerai à l'affût des risques auxquels sont exposées les entités et je m'attarderai davantage à l'économie en matière d'acquisition et d'utilisation des ressources.

1.16 Je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

CHAPITRE 2

Approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale

Entités vérifiées :

- ministère de la Santé et des Services sociaux
- agences de la santé et des services sociaux
- établissements du réseau de la santé et des services sociaux

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **2.1**
Recommandations **2.7**
Vue d'ensemble **2.8**
Objectifs et portée de notre vérification **2.22**
Résultats de notre vérification
- Détermination des besoins et planification des acquisitions **2.29**
  - Équipements **2.30**
  - Fournitures **2.38**
- Acquisitions **2.45**
  - Processus d'acquisition **2.46**
  - Politiques relatives aux acquisitions **2.68**
- Approvisionnement en fournitures **2.81**
  - Recours aux technologies **2.86**
  - Participation du personnel des unités de soins **2.90**
- Évaluation de la performance des établissements **2.98**
- Suivi effectué par le ministère et les agences de la santé et des services sociaux **2.111**
  - Activités d'approvisionnement **2.112**
  - Approvisionnement en commun **2.116**
- Conclusion **2.129**

Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

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

Sigle

MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux

Faits saillants

Équipe :
Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification
Ingrid Barakatt
Christian Goyette
Caroline Rivard
Francine Roy

2.1 Les établissements du réseau de la santé et des services sociaux acquièrent une multitude de biens, qui peuvent être classés parmi les équipements et le mobilier (dépenses en immobilisations) ou parmi les fournitures (dépenses de fonctionnement).

2.2 Une partie des équipements et des fournitures est utilisée pour la prestation des soins. Ces équipements et fournitures sont alors qualifiés « de nature médicale », par opposition à ceux servant à l'administration et à la gestion de l'établissement ou aux activités connexes (buanderie, cuisine).

2.3 Les établissements du réseau ont consacré, en 2006-2007, plus de 240 millions de dollars à l'acquisition d'équipements de nature médicale tandis que les fournitures de cette nature ont donné lieu, pour la même période, à des dépenses de fonctionnement de 666 millions de dollars.

2.4 Notre vérification avait pour but de nous assurer que les établissements vérifiés gèrent l'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale avec un souci d'économie et d'efficience, en conformité avec la réglementation. Nous voulions également vérifier si les agences de la santé et des services sociaux faisant l'objet de nos travaux ont pris les moyens nécessaires pour favoriser les regroupements d'établissements quant à l'acquisition des biens de cette nature. De plus, nous avons voulu voir si les systèmes d'information élaborés par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) permettent d'obtenir une information financière adéquate au regard des activités examinées.

2.5 Nos travaux nous amènent à conclure que les cinq établissements vérifiés ne font pas une gestion rigoureuse de leurs activités d'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale. Voici à cet égard nos principaux constats :

- Les établissements n'ont pas formalisé suffisamment leurs processus de détermination des besoins et de planification des acquisitions.
- Plusieurs des dossiers d'acquisition examinés montrent que la réglementation en vigueur n'est pas respectée et les dérogations sont rarement justifiées dans les dossiers.
- Les politiques relatives aux activités d'approvisionnement pourraient être améliorées et les établissements ne s'assurent pas que ces politiques sont totalement suivies.
- Aucun établissement n'a optimisé ses processus au regard de l'utilisation des technologies ni n'a pris toutes les mesures nécessaires pour limiter l'implication du personnel des unités de soins ; toutefois, certains sont plus avancés que d'autres à ces égards.
- Les établissements ne mesurent pas leur performance en la matière.

2.6 Par ailleurs, des lacunes ont été observées pour ce qui est des façons de faire du MSSS et des agences vérifiées. Nous avons relevé les éléments suivants :

- À l'égard des activités d'approvisionnement des établissements du réseau, le MSSS et les agences n'ont à leur disposition que peu d'information et ne font d'ailleurs pas d'analyse de ces activités. Par conséquent, ils ne peuvent ni s'assurer du respect de la réglementation et des accords de libéralisation des marchés publics ni juger de l'efficience des activités.
- En ce qui a trait à l'approvisionnement en commun, le MSSS n'a pas de politique et il n'a pas fait d'analyse depuis longtemps sur le sujet. Qui plus est, tant le ministère que les agences n'ont pas encore suffisamment de données pour apprécier si ce mode de fonctionnement est utilisé de façon optimale et pour juger de la performance des groupes d'approvisionnement.

Recommandations

2.7 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(2.43) Nous avons recommandé aux établissements vérifiés :

- d'élaborer et de suivre un processus de détermination des besoins en équipements médicaux et d'établissement des priorités, qui prévoit entre autres :
  - l'utilisation de critères pour établir les priorités d'achat ;
  - la production d'un plan pluriannuel d'acquisitions et sa mise à jour annuelle ;
  - la participation d'un comité multidisciplinaire ;
- d'élaborer et de suivre un processus formel et systématique d'évaluation des fournitures médicales utilisées et de normalisation, lequel comprend notamment :
  - la participation d'un comité multidisciplinaire ;
  - l'utilisation de critères d'évaluation ;
  - l'élaboration d'un répertoire des décisions.

(2.44) Nous avons recommandé au ministère d'analyser la possibilité de soutenir les établissements en matière d'approvisionnement, notamment au regard de l'évaluation des fournitures et de la normalisation.

(2.79) Nous avons recommandé aux établissements vérifiés :

- de voir à ce que la réglementation et leurs politiques au regard des acquisitions soient respectées, notamment :
  - que la direction remette périodiquement au conseil d'administration la liste des contrats d'approvisionnement, accompagnés de leur valeur, pour lesquels on a accordé une dérogation au régime de concurrence ;
  - que les acquisitions soient le plus souvent possible effectuées selon le régime de concurrence et qu'en cas de dérogations, les dossiers contiennent les justifications suffisantes pour soutenir les choix faits ;

  - que tous les dossiers liés aux acquisitions soient pilotés par le service de l'approvisionnement ;
  - que le processus de sélection des fournisseurs soit basé sur des critères objectifs et qu'il soit transparent et documenté ;
- de s'assurer que leurs politiques tendent à faire la promotion des principes reconnus en matière d'acquisition d'équipements et de fournitures, qu'elles favorisent l'usage de bonnes pratiques et qu'elles sont mises en application.

(2.80) Nous avons recommandé au ministère d'analyser la possibilité de soutenir les établissements relativement à l'approvisionnement, notamment sur le plan de la formation et du développement d'outils.

(2.96) Nous avons recommandé aux établissements vérifiés :

- de maximiser l'utilisation des technologies dans le processus d'approvisionnement en fournitures médicales des unités de soins ;
- de prendre des mesures pour minimiser l'intervention du personnel des unités de soins dans le processus de réapprovisionnement en fournitures médicales et de confier les tâches qui y sont relatives aux employés du service de l'approvisionnement.

(2.97) Nous avons recommandé au ministère d'analyser l'opportunité de soutenir les établissements en matière d'approvisionnement, notamment au regard de l'utilisation accrue des technologies.

(2.110) Nous avons recommandé aux établissements vérifiés :

- d'établir des objectifs et des indicateurs de performance en lien avec leurs activités d'approvisionnement ;
- de cumuler l'information nécessaire pour qu'ils puissent suivre leur performance quant à ces activités et apprécier l'efficience du processus ;
- d'exercer périodiquement un suivi des activités d'approvisionnement.

(2.127) Nous avons recommandé au ministère :

- de se procurer l'information qui lui permettra d'effectuer le suivi des activités d'approvisionnement du réseau ;
- de suivre les activités relatives à l'approvisionnement en commun et d'en faire une évaluation ;
- d'exiger des groupes d'approvisionnement en commun une reddition de comptes adéquate ;
- de suivre la performance des groupes d'approvisionnement en commun et de s'assurer qu'ils respectent la réglementation ;
- d'explorer la possibilité d'une centralisation de certains achats ou, du moins, d'accroître la proportion de l'approvisionnement effectué par les groupes d'approvisionnement en commun et d'en évaluer les bénéfices.

(2.128) Nous avons recommandé aux agences de la santé et des services sociaux vérifiées :

- de se procurer l'information qui leur permettra d'effectuer le suivi des activités d'approvisionnement des établissements ;
- d'exiger des groupes d'approvisionnement en commun une reddition de comptes adéquate ;
- de s'assurer de la performance des groupes d'approvisionnement en commun.

Vue d'ensemble

Équipements, mobilier et fournitures

2.8 Les établissements du réseau de la santé et des services sociaux acquièrent une multitude de biens qui sont généralement classés parmi les équipements et le mobilier (dépenses en immobilisations) ou parmi les fournitures (dépenses de fonctionnement).

2.9 Les équipements et le mobilier appartiennent à deux grandes catégories, selon leur usage. Certains sont de nature administrative ou de soutien, tels les bureaux et le matériel informatique ou encore les équipements de cuisine et de buanderie. D'autres sont de nature médicale ; ils sont utilisés notamment :

- pour les interventions chirurgicales (appareils respiratoires, tables d'opération) ;
- pour les examens diagnostiques (coloscopes, échographes, appareils de laboratoire) ;
- pour le monitorage des fonctions physiologiques (appareils mesurant la température corporelle, la fréquence cardiaque ou la pression artérielle).

2.10 L'évolution des technologies est rapide et les équipements médicaux sont de plus en plus coûteux. Ainsi, les établissements du réseau ont consacré près de 335 millions de dollars en 2006-2007 à l'achat d'équipements et de mobilier, dont plus de 240 millions à l'acquisition de biens de nature médicale. La valeur de remplacement des équipements de nature médicale était estimée à 2,4 milliards de dollars au 31 mars 2006.

Équipements médicaux : 240 millions de dollars par an.

2.11 Pour ce qui est des fournitures, elles incluent notamment les instruments chirurgicaux, les seringues, les pansements, les gants, les crèmes et les savons pour les soins d'hygiène ainsi que les produits servant à l'entretien des lieux et à l'administration de l'établissement. Les fournitures de nature médicale ont donné lieu en 2006-2007 à des dépenses de fonctionnement de 666 millions de dollars pour les établissements du réseau.

Fournitures médicales : 666 millions de dollars par an.

2.12 L'approvisionnement en équipements, en mobilier et en fournitures suppose la mise en place de systèmes relatifs à l'acquisition, à l'inventaire, à la distribution et au réapprovisionnement des différents services et unités de soins. Ces biens doivent être accessibles

au personnel facilement et en temps opportun. Il incombe à chacun des établissements de gérer avec efficacité et efficience ce type de ressources. Plus précisément, en ce qui concerne les activités d'approvisionnement des fournitures, il faut entre autres :

- limiter les stocks, les pénuries, les retours sur achats ainsi que les frais liés à leur administration ;
- rationaliser l'espace d'entreposage ;
- restreindre le temps consacré par le personnel des unités de soins aux activités d'approvisionnement, ce qui permet ainsi d'augmenter la période réservée aux soins.

2.13 En ce qui a trait aux équipements, il faut notamment minimiser les délais quant à l'acquisition et à l'installation, limiter le nombre de biens sous-utilisés et assurer aux utilisateurs une formation qui en permet une utilisation optimale et sécuritaire.

Processus d'approvisionnement

2.14 Les équipements et les fournitures de nature médicale, contrairement à la plupart de ceux utilisés pour l'administration ou le soutien d'un établissement, ne sont pas facilement interchangeables, et ce, pour des motifs liés tant aux technologies qu'à la pratique clinique. Leur acquisition demande donc qu'il y ait des liens étroits entre le personnel soignant et celui associé à l'approvisionnement et aux services techniques pour en arriver à des choix éclairés et adéquats.

2.15 Par ailleurs, le processus d'approvisionnement n'est pas identique d'un établissement à l'autre, mais les étapes incontournables à franchir sont présentées dans le tableau 1.

Tableau 1
Étapes du processus d'approvisionnement

Détermination des besoins
Planification des acquisitions
Choix des fournisseurs et négociation des contrats par l'établissement ou par un groupe d'approvisionnement en commun, selon l'une des approches suivantes : • appel d'offres public • appel d'offres sur invitation auprès d'au moins trois fournisseurs • négociation de gré à gré avec un seul fournisseur
Signature des contrats avec les fournisseurs choisis
Traitement des demandes d'achat et acheminement des commandes aux fournisseurs
Réception et paiement
Livraison ou distribution des équipements et des fournitures aux différents services ou unités de soins
Évaluation de la qualité des biens acquis et des fournisseurs

2.16 Chacune de ces étapes implique à son tour plusieurs actions. Par exemple, l'appel d'offres peut nécessiter la rédaction d'un devis, l'élaboration de critères d'évaluation des offres, etc.

2.17 Le recours à l'une des approches indiquées à l'étape se rapportant au choix des fournisseurs doit se faire en fonction de la politique de chaque établissement et dans le respect de la réglementation.

2.18 En ce qui a trait aux groupes d'approvisionnement en commun, ce sont des organismes à but non lucratif qui ont été constitués par les établissements, comme cela est prévu par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, et qui effectuent des activités à l'égard de la négociation des contrats pour le compte des établissements d'une région. Il y a actuellement 11 groupes d'approvisionnement dûment constitués au Québec, car les établissements de certaines régions se sont unis afin d'augmenter leur volume d'achat et ainsi de bénéficier de meilleurs prix. Le budget de fonctionnement de ces organismes provient notamment des cotisations versées par les établissements membres et d'une quote-part calculée sur la valeur des achats. Rien dans la réglementation n'oblige les établissements à faire appel à ces groupes, hormis le pouvoir des agences en ce sens, si elles jugent nécessaire le recours à un tel groupe.

Cadre réglementaire

2.19 Certaines règles sont communes à tous les acheteurs publics du Québec, alors que d'autres sont propres aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

2.20 Pour ce qui est de la réglementation commune, le gouvernement du Québec a mis de l'avant la Politique sur les marchés publics en 1999. Elle vise à « garantir que la passation des marchés s'effectue de manière rationnelle et transparente tout en favorisant l'atteinte des grands objectifs de l'État ». Cette politique repose sur huit orientations, dont l'efficacité et l'économie, la transparence et la protection de l'environnement. De plus, le Québec a conclu des accords avec d'autres provinces et territoires canadiens[1], lesquels obligent les acheteurs publics, dont les établissements du réseau, à présenter leurs appels d'offres de plus de 100 000 dollars aux fournisseurs des provinces et des territoires visés. Enfin, la *Loi sur les contrats des organismes publics* a été adoptée en juin 2006 et un projet de règlement a été publié dans la *Gazette officielle du Québec* en décembre 2007. La loi précise notamment « les conditions relatives à la sélection des contractants, à l'adjudication ou à l'attribution des contrats ainsi qu'à leur gestion ».

2.21 Quant à la réglementation afférente au réseau, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* traite de l'approvisionnement et de la constitution de groupes d'approvisionnement. Un règlement d'application en précise certains éléments.

Objectifs et portée de notre vérification

2.22 Notre vérification avait pour but de nous assurer que les établissements du réseau de la santé et des services sociaux vérifiés gèrent l'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale avec un souci d'économie et d'efficience, en conformité

1. Ce sont les accords de libéralisation des marchés publics, qui peuvent être consultés à partir du site Internet du Conseil du trésor du Québec (www.tresor.gouv.qc.ca). Toutes les provinces et territoires canadiens sont visés par ces accords, à l'exception du Nunavut et du Territoire du Yukon.

avec la réglementation. Nous voulions également nous assurer que les agences de la santé et des services sociaux faisant l'objet de nos travaux ont pris les moyens nécessaires pour favoriser les regroupements d'établissements quant à l'acquisition des biens de cette nature. Enfin, nous voulions vérifier si les systèmes d'information élaborés par le MSSS permettent d'obtenir une information financière adéquate au regard des activités examinées.

2.23 Nous avons choisi trois régions pour mener nos travaux, soit une région urbaine, une région périphérique et une région éloignée. Dans celles-ci, nous avons vérifié au total cinq établissements de tailles diverses qui offrent des soins généraux et spécialisés et qui comprennent minimalement les unités de soins suivantes : un bloc opératoire, une unité de soins intensifs et une urgence. Il est à noter que les établissements choisis ne sont pas des centres hospitaliers universitaires. Nos travaux ont porté sur les équipements et les fournitures de nature médicale, étant donné leur importance sur le plan financier et sur celui de la prestation de soins. Par conséquent, nous avons concentré notre examen sur les activités d'approvisionnement liées à la mission de centre hospitalier des établissements sélectionnés qui ont plus d'une mission, tels les centres de santé et de services sociaux. Le tableau 2 présente la valeur des acquisitions en équipements et en fournitures de nature médicale effectuées par ces établissements en 2006-2007.

Tableau 2
Valeur des acquisitions relatives aux équipements et aux fournitures de nature médicale (2006-2007)

Région	Établissement vérifié	Acquisitions (en millions de dollars)	
		Équipements	Fournitures
Montréal	1- L'Hôpital général juif Sir Mortimer B. Davis	8,4	24,4
	2- Centre de santé et de services sociaux du Cœur-de-l'Île	1,6	5,4
Mauricie-et-Centre-du-Québec	3- Centre hospitalier régional de Trois-Rivières	3,2	14,3
	4- Centre de santé et de services sociaux Drummond	1,0	5,3
Saguenay–Lac-Saint-Jean	5- Centre de santé et de services sociaux de Lac-Saint-Jean-Est	1,7	3,0
Total – établissements vérifiés		**15,9**	**52,4**
Total – établissements du réseau		**240,7**	**666,1**
Part des établissements vérifiés		**6,6 %**	**7,9 %**

Source : MSSS.

2.24 Mentionnons que, dans les pages suivantes, les établissements sont identifiés par les numéros qui figurent dans ce tableau.

2.25 D'autre part, nous avons également effectué des travaux auprès de trois agences de la santé et des services sociaux, responsables des régions où sont situés les établissements vérifiés, et auprès du MSSS.

2.26 Nous avons réalisé une centaine d'entrevues avec des gestionnaires, des membres du personnel soignant ainsi que des employés assurant le soutien administratif. Nous avons aussi sélectionné au hasard 43 dossiers portant sur des acquisitions et nous les avons examinés. Nous avons également regardé 39 demandes d'achat et autant de commandes, observé les pratiques et analysé des données de même que des documents. Par ailleurs, nous avons rencontré des représentants de groupes d'approvisionnement en commun, d'associations professionnelles ainsi que d'autres organisations. Enfin, un comité consultatif externe a été formé pour guider l'équipe dans ses travaux.

2.27 Ces activités nous ont permis de bien cerner la situation dans chaque établissement visité ; nous n'avons donc pas eu besoin de recourir à une sélection statistique des dossiers, ce qui aurait été difficilement faisable compte tenu des contraintes auxquelles nous avons dû faire face. D'autre part, les travaux ne visent pas à remettre en cause la pertinence ni la qualité des services médicaux, qui n'ont d'ailleurs pas fait l'objet de la présente mission.

2.28 Notre vérification s'est déroulée de novembre 2006 à juillet 2007 et a porté sur les activités des exercices 2005-2006 et 2006-2007, mais certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures à cette période.

Résultats de notre vérification

Détermination des besoins et planification des acquisitions

2.29 Il faut au personnel soignant des fournitures et des équipements appropriés pour appuyer sa prestation de soins, d'où l'importance de bien circonscrire les besoins en équipements et en fournitures afin d'effectuer une planification adéquate des achats.

2.30 En ce qui concerne les équipements, les établissements vérifiés ne planifient pas suffisamment leurs acquisitions. Seulement trois d'entre eux produisent des plans pluriannuels sur le sujet, mais ces derniers sont incomplets. Les établissements ne listent pas leurs besoins pour de nombreux équipements, pas plus qu'ils ne les classent en fonction des priorités d'achat. De même, peu de comités dédiés à la détermination des besoins sont en place, et ce, tant pour les équipements que pour les fournitures. D'ailleurs, trois des cinq établissements n'ont pas entrepris de processus formel pour l'évaluation et la normalisation de leurs fournitures.

Équipements

Il importe d'effectuer une planification adéquate des acquisitions.

2.31 Dans un contexte où les ressources financières disponibles chaque année ne donnent pas la possibilité de répondre à tous les besoins en équipements, il importe que les établissements effectuent une planification adéquate de leurs acquisitions. Une telle planification suppose une détermination des besoins

actuels et futurs, lesquels sont classés par priorité, et conduit à l'élaboration d'un plan pluriannuel (au minimum de 3 à 5 ans). Ce plan doit mentionner les équipements à acquérir et le moment opportun pour le faire.

2.32 Un comité multidisciplinaire composé, entre autres, de professionnels du secteur clinique, du service de génie biomédical et de celui de l'approvisionnent devrait être engagé dans le processus. Un comité de ce type, qui devrait faire une reddition de comptes aux instances de l'établissement, donne l'occasion aux membres de discuter de leurs opinions et d'échanger leurs connaissances et leur expertise, ce qui permet de bien cerner les besoins et de trouver les façons de les combler adéquatement. De même, un tel comité établit les priorités d'acquisition en se basant sur des critères qui en évaluent l'urgence et qui sont fondés sur des notions telles la désuétude des équipements, la sécurité du patient et de l'utilisateur, l'évolution des technologies, l'accessibilité des services et leur complémentarité. En l'absence de cet exercice, il devient difficile de justifier le fait que certains achats sont autorisés alors que d'autres ne le sont pas.

2.33 Trois des cinq établissements vérifiés ont défini un processus clair pour déterminer leurs besoins en équipements et leurs priorités d'achat. Dans les deux autres établissements, le processus est confus. Ainsi, nous avons eu de la difficulté à comprendre la façon dont il s'accomplit, d'autant plus que certains renseignements obtenus ne concordaient pas ou étaient incomplets. Les politiques internes de ces deux établissements sont muettes sur le sujet et il n'y a pas de véritable action concertée. Les demandes sont issues de chaque unité de soins, mais il n'y a pas de discussion relative aux besoins des différentes unités, laquelle permettrait de déterminer les priorités d'achat.

2.34 Deux des trois établissements ayant défini un processus clair ont mis en place un comité multidisciplinaire. Toutefois, tous les besoins n'ont pas été évalués par les comités, ce qui empêche ces derniers d'avoir une vue d'ensemble en la matière. Pour ce qui est du troisième établissement, c'est le directeur des services professionnels qui cumule les demandes, mais il n'y a pas de réelle confrontation des besoins.

2.35 Par ailleurs, les établissements vérifiés font tous un exercice annuel : ils listent, selon les priorités, les équipements devant être autorisés et financés au moyen de budgets affectés soit par l'agence aux équipements spécialisés, soit par le MSSS aux équipements de haute technologie. Cependant, en ce qui concerne l'acquisition des équipements financés par les établissements, laquelle représente leur plus gros volume d'achat, les listes d'équipements à acquérir dans les cinq établissements sont inexistantes ou incomplètes et les besoins ne sont pas toujours classés en fonction des priorités d'achat. D'ailleurs, aucun document n'explique pourquoi certains achats ont été autorisés alors que d'autres ne l'ont pas été.

2.36 Pour ce qui est des plans pluriannuels d'acquisitions, 3 des établissements en produisent (les plans s'étalent respectivement sur 15 ans, 5 ans et 3 ans). Cependant, le premier de ces plans a été produit seulement pour un des départements de l'établissement et les deux autres ne portent que sur les équipements devant être autorisés par le MSSS.

Trois établissements produisent un plan pluriannuel partiel.

2.37 Une planification inadéquate des acquisitions d'équipements peut occasionner des coûts d'achat supérieurs à ce qui aurait pu être possible de payer et donner lieu à des situations pouvant nuire aux soins. Notons entre autres le bris de certains équipements, l'utilisation d'appareils dépassés, l'obligation d'effectuer des achats en urgence, la sous-utilisation d'équipements ou encore l'acquisition de matériel inutilement perfectionné.

Fournitures

2.38 En ce qui a trait au processus menant à la détermination des besoins en fournitures médicales et à l'acquisition de ces dernières, il importe qu'une démarche d'évaluation soit faite. Celle-ci permettra de déterminer la pertinence des fournitures utilisées et d'apprécier la possibilité d'effectuer une certaine normalisation[2] dans l'établissement, ce que l'on pourrait faire en limitant notamment le nombre de modèles.

2.39 Une telle normalisation facilite le travail du personnel soignant appelé à travailler dans plus d'une unité de soins et entraîne généralement des économies en termes de coûts tant d'acquisition qu'administratifs. Comme une étude[3] sur l'approvisionnement le mentionne, la normalisation peut avoir plus d'incidences sur les coûts que la négociation des prix chez les fournisseurs.

Normaliser les fournitures entraîne généralement des économies.

2.40 Pour mener à bien la démarche d'évaluation, les bonnes pratiques recommandent de la rendre formelle. Pour ce faire, un comité multidisciplinaire, composé de membres du personnel soignant et d'employés du service de l'approvisionnement, doit encadrer cette démarche et coordonner les actions qui y sont liées. Les membres du comité doivent aussi fonder leurs évaluations quant aux fournitures sur des critères objectifs qui portent notamment sur la pertinence, la qualité, la sécurité, le coût-avantage ainsi que les effets sur les façons de faire.

2.41 Or, seuls deux établissements ont un comité pour déterminer les besoins et évaluer les fournitures ; d'ailleurs, la politique de l'un d'eux prévoit un tel comité. Les membres se réunissent régulièrement et rédigent des procès-verbaux de leurs rencontres. L'un des comités a élaboré un répertoire permettant de trouver les fournitures pour lesquelles des décisions ont été prises, ce qui facilite la mémoire organisationnelle et constitue une bonne pratique. Les comités travaillent notamment sur la qualité des fournitures et leur utilisation optimale. Par ailleurs, même s'il est prévu que la totalité des fournitures utilisées dans ces deux établissements doivent être évaluées, elles ne le sont pas toutes dans les faits. C'est le cas notamment de fournitures utilisées dans les blocs opératoires.

Un comité pour déterminer les besoins et évaluer les fournitures dans deux établissements.

2. La normalisation renvoie à la fois à la définition des performances minimales qu'un bien doit fournir au cours d'un usage normal, à la fixation de standards permettant l'interchangeabilité des biens et à l'élimination des variétés superflues de biens.
3. Timothy L. Chapman et autres, « Group purchasing is not a panacea for US hospitals », *The McKinsey Quarterly*, nº 1, 1998, p. 160-165.

2.42 Les trois autres établissements vérifiés n'ont pas de démarche formelle ; en effet, ils n'ont pas formé de comité multidisciplinaire à cet égard. Quelques dossiers d'évaluation ou de normalisation des fournitures ont été traités, mais de façon ponctuelle. Toutefois, lorsque les établissements acquièrent des fournitures par l'intermédiaire des groupes d'approvisionnement en commun, une certaine normalisation peut être faite.

2.43 Nous avons recommandé aux établissements vérifiés :

- d'élaborer et de suivre un processus de détermination des besoins en équipements médicaux et d'établissement des priorités, qui prévoit entre autres :
  - l'utilisation de critères pour établir les priorités d'achat ;
  - la production d'un plan pluriannuel d'acquisitions et sa mise à jour annuelle ;
  - la participation d'un comité multidisciplinaire ;
- d'élaborer et de suivre un processus formel et systématique d'évaluation des fournitures médicales utilisées et de normalisation, lequel comprend notamment :
  - la participation d'un comité multidisciplinaire ;
  - l'utilisation de critères d'évaluation ;
  - l'élaboration d'un répertoire des décisions.

2.44 Nous avons recommandé au ministère d'analyser la possibilité de soutenir les établissements en matière d'approvisionnement, notamment au regard de l'évaluation des fournitures et de la normalisation.

Acquisitions

2.45 Plus de 60 p. cent des dossiers relatifs aux acquisitions que nous avons examinés n'ont pas été traités par les établissements de façon à favoriser la saine concurrence, la transparence et l'économie, et ils ne contiennent pas de documents qui justifieraient pareille dérogation. Ainsi, puisqu'on n'a pas eu recours à la concurrence, le processus d'attribution des contrats est souvent non conforme à la réglementation. Par ailleurs, la plupart des établissements se sont dotés de politiques quant à l'acquisition d'équipements et de fournitures ; cependant, certains des principes reconnus ou des bonnes pratiques ne s'y trouvent pas, tandis que d'autres qui y sont énoncés ne sont pas toujours mis en application.

Processus d'acquisition

2.46 L'acquisition d'équipements et de fournitures par des organismes publics présuppose un mode d'attribution basé sur les principes de saine concurrence, de transparence et d'économie. À ce titre, les appels d'offres soit publics, soit sur invitation auprès d'au moins trois fournisseurs sont reconnus comme des pratiques exemplaires qui permettent d'obtenir l'équipement approprié au meilleur prix. De même, tout processus d'appel d'offres doit être suivi d'une évaluation formelle et structurée des propositions reçues.

2.47 D'entrée de jeu, nous déplorons que les dossiers ayant trait à l'approvisionnement de tous les établissements vérifiés soient très peu documentés. Il nous a été souvent difficile d'y trouver de l'information, même élémentaire, comme le mode d'attribution du contrat et le processus d'évaluation des propositions. Beaucoup de renseignements nécessaires pour formuler nos constats n'ont été donnés que verbalement et, parfois, nous avons dû rencontrer plusieurs personnes pour les obtenir. De même, les entrevues réalisées révèlent que les politiques et les procédures en place donnent lieu à une certaine confusion au sein du personnel impliqué dans les activités d'approvisionnement, et ce, dans les cinq établissements visités. Nous avons été surpris de constater une telle situation dans des organisations de cette envergure.

Dossiers d'approvisionnement très peu documentés.

Appel à la concurrence

2.48 Pour procéder au choix d'un fournisseur, les établissements utilisent l'une des trois approches suivantes :

- appel d'offres public : appel d'offres publié par un moyen de diffusion susceptible de joindre tous les fournisseurs potentiels, notamment les journaux provinciaux ou nationaux ou les systèmes électroniques conçus à cet effet ;
- appel d'offres sur invitation : sollicitation directe auprès d'un nombre limité de fournisseurs (deux ou plus) sélectionnés par l'établissement. Cette sollicitation et les offres qui en découlent peuvent être verbales ou écrites ;
- négociation de gré à gré : négociation auprès d'un seul fournisseur sélectionné par l'établissement.

2.49 On considère généralement que l'appel d'offres public est l'approche favorisant le plus la concurrence. Le recours à l'une des approches mentionnées ci-dessus est d'ailleurs encadré par la réglementation en vigueur. Ainsi, les accords de libéralisation des marchés publics, signés par le Québec, stipulent que les contrats de 100 000 dollars ou plus doivent, sauf exceptions, faire l'objet d'appels d'offres publics. D'autre part, le *Règlement d'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux* précise que les établissements doivent obtenir des soumissions écrites d'au moins trois fournisseurs, et ce, quel que soit le montant des dépenses.

2.50 Les accords et le règlement mentionnent également que, pour des situations particulières, il peut y avoir une dérogation à l'obligation d'effectuer un appel d'offres. Vu la nature spécialisée des équipements et des fournitures utilisés par les établissements ainsi que leur impact sur les façons de faire du personnel soignant, il peut arriver à l'occasion que l'appel d'offres ne soit pas possible ou indiqué. À titre d'exemple, notons les situations suivantes : il n'y a qu'un fournisseur ; la normalisation est requise pour assurer, entre autres, la compatibilité des produits en usage ; des achats doivent être faits en urgence. Il importe que le recours aux dérogations soit encadré par les politiques internes des établissements, notamment pour éviter qu'on y fasse appel de façon excessive. De plus, les dossiers doivent contenir une analyse claire qui soutient les dérogations.

Des dérogations sont possibles, mais elles doivent être encadrées.

2.51 Nos travaux de la présente section ont porté sur 20 dossiers afférents à des équipements et 18 dossiers ayant trait à des fournitures de nature médicale. Pour les acquisitions qui font l'objet de ces dossiers, les établissements n'ont pas fait appel aux groupes d'approvisionnement en commun. Notons que nous avons exclu, parmi les 43 dossiers analysés au total, cinq dossiers se rapportant à des contrats de moins de 5 000 dollars. Nous avons choisi les dossiers de façon aléatoire. Le tableau 3 expose les résultats de notre analyse ; le lecteur y trouvera donc le nombre de contrats pour lesquels on n'a pas eu recours à la concurrence, et ce, sans fournir de justification suffisante dans les dossiers.

2.52 Plus loin, nous traiterons des prothèses orthopédiques et des lentilles ophtalmologiques, lesquelles n'ont pas été pris en compte dans le tableau.

Tableau 3
Contrats conclus sans recours suffisant à la concurrence

	Établissement						
	1	2	3	4	5	Total	Valeur (en dollars)
Nombre de contrats de 100 000 $ et plus	3	–	3	–	1	**7**	1 893 134
Total des contrats conclus sans qu'il y ait eu d'appel d'offres public	3	–	1	–	–	**4**	755 304
Pourcentage	100	–	33	–	–	**57**	40
Nombre de contrats de 25 000 à 100 000 $	5	4	4	2	2	**17**	922 821
Mode d'attribution							
• Gré à gré	3	2	–	–	1	**6**	302 329
• Appel d'offres sur invitation, moins de 3 fournisseurs	1	2	–	1	–	**4**	219 765
Total des contrats conclus sans qu'il y ait eu un recours suffisant à la concurrence	4	4	–	1	1	**10**	522 094
Pourcentage	80	100	–	50	50	**59**	57
Nombre de contrats de 5 000 à 25 000 $	3	3	2	3	3	**14**	218 962
Mode d'attribution							
• Gré à gré	2	3	1	2	1	**9**	137 205
• Appel d'offres sur invitation, moins de 3 fournisseurs	1	–	–	–	–	**1**	14 107
Total des contrats conclus sans qu'il y ait eu un recours suffisant à la concurrence	3	3	1	2	1	**10**	151 312
Pourcentage	100	100	50	67	33	**71**	69
Total des dossiers examinés	**11**	**7**	**9**	**5**	**6**	**38**	**3 034 917**
Total des contrats conclus sans qu'il y ait eu un recours suffisant à la concurrence	**10**	**7**	**2**	**3**	**2**	**24**	**1 428 710**
Pourcentage	**91**	**100**	**22**	**60**	**33**	**63**	**47**

2.53 Selon les données présentées ci-dessus, les établissements vérifiés font beaucoup trop d'acquisitions sans avoir recours au régime de concurrence. En outre, les dossiers examinés contiennent rarement des justifications suffisantes pour soutenir les dérogations. Soulignons cependant que certains établissements se conforment plus à la réglementation que d'autres.

Pas de recours à la concurrence pour beaucoup trop d'acquisitions.

2.54 En effet, pour les achats de 100 000 dollars et plus, l'appel d'offres public n'a pas été effectué quatre fois sur sept et, dans chaque cas, il n'y avait pas de justification valable dans les dossiers. De même, pour 20 des 31 dossiers associés à des achats de 5 000 à 100 000 dollars, il n'y a pas eu ni appel d'offres public ni appel d'offres sur invitation auprès d'un minimum de trois fournisseurs. Pour cette dernière catégorie de contrats, cela représente près de la moitié des dossiers relatifs aux équipements et plus de 85 p. cent des dossiers afférents aux fournitures.

2.55 Les raisons les plus souvent invoquées dans les dossiers ou lors de nos demandes verbales sont les suivantes : renouvellement avec le fournisseur actuel (huit dossiers) ; existence d'un seul fournisseur (huit dossiers) ; normalisation (trois dossiers) ; demandes particulières de professionnels (deux dossiers).

2.56 Pour ce qui est du motif concernant le renouvellement avec le fournisseur actuel, des acteurs ont mentionné qu'ils n'ont pas les ressources suffisantes pour rechercher sur le marché des fournisseurs de produits équivalents pour chacun des contrats arrivant à échéance et qu'il est plus facile de continuer avec le même fournisseur.

2.57 En ce qui a trait aux 11 dossiers pour lesquels la raison invoquée était le fournisseur unique ou la normalisation, ils ne comportaient pas d'analyse suffisante pour justifier la décision prise. En fait, il y avait une mention à cet égard dans seulement 3 dossiers, mais l'information était très peu appuyée ; par exemple, la description des recherches effectuées ou les solutions de remplacement examinées n'y figuraient pas. Quant aux 8 autres dossiers, nous avons été informés verbalement des motifs. Plus particulièrement pour la normalisation, le risque d'utiliser cette raison sans justification valable est accru. En effet, aucun des établissements visités n'a de liste des produits qu'il a décidé de normaliser ni n'a établi dans quelles circonstances il est possible de se servir de ce motif. À titre d'exemple, nous présentons dans le paragraphe qui suit les circonstances entourant un achat pour lequel on a fait appel à un seul fournisseur.

2.58 Bien que la politique de l'établissement précise qu'il faut lancer un appel d'offres sur invitation auprès d'au moins trois fournisseurs pour les achats de 10 000 à 50 000 dollars, un contrat de gré à gré avec une seule entreprise a été conclu pour l'achat simultané d'un nasopharyngoscope et d'un hystéroscope, qui ont une valeur totale de près de 20 000 dollars. La raison invoquée verbalement à cet égard est qu'il s'agissait d'un fournisseur unique. Dans le dossier, nous n'avons trouvé ni justifications ni traces montrant que l'on en aurait cherché d'autres. Pourtant, un expert dans le domaine nous a confirmé qu'il y avait plus d'un fournisseur pour ces produits.

2.59 De plus, il ressort de nos travaux que, lorsque les professionnels (personnel soignant ou médecins) font des demandes d'acquisition particulières, elles sont souvent verbales. En effet, aucune demande n'a été consignée dans les deux dossiers pour lesquels on nous a affirmé que des exigences particulières avaient été transmises au service de l'approvisionnement. De surcroît, nous n'avons relevé dans ces dossiers aucune information nous permettant de croire que les responsables du service avaient proposé des solutions de rechange aux professionnels concernés et leur avaient exposé les avantages et les inconvénients des produits sur le marché, y compris leur impact économique. Les paragraphes suivants illustrent nos commentaires.

2.60 Un contrat d'approvisionnement en cathéters, d'une valeur de plus de 200 000 dollars, a été conclu avec un fournisseur particulier à la demande d'un professionnel de la santé, ce qui n'a pas été consigné dans le dossier. La cause invoquée par le service de l'approvisionnement est que, comme la spécialité était nouvelle, les personnes travaillant dans le service n'avaient ni l'expérience ni la connaissance des produits. L'appel d'offres était pourtant envisageable pour ce type de fournitures, ce qui nous a été confirmé par un expert. D'ailleurs, l'établissement nous a fait part de son intention d'aller en appel d'offres lorsque le contrat arrivera à échéance.

2.61 Un contrat de fournitures cardiaques de plus de 270 000 dollars est renouvelé « depuis très longtemps ». Le service de l'approvisionnement a mentionné que c'était à la demande du professionnel qui utilise ces fournitures, mais le dossier ne contient pas de traces de la demande ni de la liste que ce professionnel aurait initialement fournie concernant les fournisseurs avec qui il acceptait de faire affaire. De même, il n'y a aucune analyse du service de l'approvisionnement dans le dossier. Encore une fois, il nous a été confirmé qu'il est possible de négocier avec plusieurs fournisseurs pour ce type de produits.

2.62 Enfin, dans deux établissements, la négociation de contrats peut être conduite par des employés ne faisant pas partie du service de l'approvisionnement. D'une part, des gens rattachés à certains services, comme les laboratoires, l'urgence et le bloc opératoire, accomplissent eux-mêmes les actions liées à l'établissement et au suivi de leurs contrats d'approvisionnement en fournitures : ils contactent les fournisseurs, reçoivent les soumissions, etc. Nous avons remarqué, dans un dossier dont nous avons pris connaissance, qu'un médecin a procédé lui-même à la négociation et à l'acquisition d'un incubateur d'une valeur de 43 000 dollars. Toutefois, ni les raisons d'une telle façon de faire ni la démarche n'étaient documentées dans le dossier. D'autre part, dans l'un de ces établissements, c'est le chef du service de génie biomédical qui est en charge de l'acquisition d'équipements médicaux. Les responsabilités associées à la gestion des contrats étant dispersées, ces établissements ne peuvent avoir l'assurance que la réglementation est appliquée ni que toutes les possibilités du marché ont été prises en compte.

Négociation de contrats par du personnel soignant ou des employés ne relevant pas de l'approvisionnement.

2.63 Par ailleurs, les prothèses internes représentent une part importante des dépenses de fournitures médicales dans les établissements du Québec, c'est-à-dire près 28 p. cent en 2006-2007, ce qui équivaut à 186,9 millions de dollars (18,1 millions pour les cinq établissements vérifiés). Nous avons recueilli de l'information afin de savoir quel est le mode d'attribution des contrats actuellement en vigueur pour certaines catégories de prothèses internes, soit les prothèses orthopédiques et les lentilles ophtalmologiques. Notons que les contrats ayant donné lieu à la majeure partie des dépenses associées à ces prothèses pour chacun des établissements vérifiés sont d'une valeur supérieure à 100 000 dollars.

Prothèses de la hanche ou du genou : peu d'appels d'offres.

2.64 Il ressort de nos travaux que, dans les établissements vérifiés, l'attribution des contrats afférents à des lentilles ophtalmologiques se fait surtout à la suite d'appels d'offres sur invitation, plutôt que d'appels d'offres publics, comme l'exige la réglementation. Quant à la conclusion de contrats relatifs à des prothèses de la hanche ou du genou, elle a généralement lieu après des négociations de gré à gré avec le fournisseur. Souvent, ce fournisseur est celui qui a déjà une relation d'affaires depuis plusieurs années avec l'établissement. Rares sont les cas pour lesquels on a procédé à un appel d'offres public afin d'attribuer un contrat. Pourtant, il existe plusieurs fournisseurs pour chacun de ces types de prothèses.

2.65 Compte tenu des sommes en jeu, nous déplorons que les établissements n'effectuent pas périodiquement de démarches rigoureuses pour évaluer toutes les possibilités, lesquelles devraient inclure une analyse coût-avantage, et ce, tant pour les prothèses que pour les lentilles : choix des technologies, nombre de modèles, nombre de fournisseurs, etc. Les gens questionnés ont mentionné que les employés du service de l'approvisionnement trouvaient difficile de convaincre les professionnels de remettre en question leurs choix et d'envisager l'éventualité de changer de fournisseur. En 2005, le ministère a voulu examiner la situation provinciale quant aux acquisitions de prothèses de la hanche ou du genou, afin éventuellement de procéder à des appels d'offres regroupés. Toutefois, aucune suite n'a été donnée à ce dossier.

Sélection des fournisseurs

2.66 Tout processus d'appel d'offres doit être suivi d'une évaluation formelle et structurée des propositions. Pour ce faire, les établissements ont à mettre sur pied un comité multidisciplinaire qui procédera aux évaluations, à établir les critères sur lesquels elles reposeront et à faire connaître ceux-ci aux soumissionnaires. Les évaluations doivent, par ailleurs, être documentées dans les dossiers.

2.67 Relativement à plusieurs des dossiers vérifiés, ces actions n'ont pas toutes été accomplies. Ainsi, pour 14 des 15 dossiers afférents aux équipements et pour 2 des 5 dossiers ayant trait aux fournitures, on ne précise pas dans les documents d'appels d'offres les critères retenus pour l'évaluation des propositions et leur pondération. Pourtant, en ce qui concerne 13 des 18 dossiers pour lesquels plus d'une proposition a été reçue, il est évident que l'on a procédé à une analyse comparative de ces propositions. L'absence de critères dans les documents d'appels d'offres ne nous permet pas d'avoir l'assurance que celui qui a obtenu le contrat est le réel gagnant du processus.

Politiques relatives aux acquisitions

2.68 Étant donné l'importance des sommes en cause ainsi que le nombre d'acteurs impliqués dans le processus d'acquisition, les établissements doivent se doter d'une politique qui l'encadre. Par ailleurs, la haute direction doit effectuer un suivi afin de s'assurer de la mise en application de cette politique et une reddition de comptes appropriée doit être faite au conseil d'administration sur les principaux sujets, tels que les dérogations aux règles, la proportion des achats en commun avec un groupe d'approvisionnement.

2.69 Chacun des établissements vérifiés a une politique se rapportant aux acquisitions. Nous avons analysé les politiques afin de nous assurer qu'elles tendent à faire la promotion de certains principes reconnus et qu'elles favorisent l'usage de bonnes pratiques en matière d'acquisition. Le tableau 4 présente le sommaire de nos constatations quant au contenu de ces politiques.

Tous ont une politique se rapportant aux acquisitions.

Tableau 4
Politiques relatives aux acquisitions

	Établissement vérifié				
Sujet traité	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Visite des représentants	✓		✓	✓	
Protection de l'environnement					
Achats en commun	✓	✓	✓		✓
Normalisation	✓	✓	✓	✓	
Appels d'offres publics – contrats de 100 000 dollars et plus		✓	✓	✓	✓
Mode d'attribution en fonction de seuils monétaires – contrats de moins de 100 000 dollars	✓	✓	✓	✓	✓
Circonstances des dérogations prévues	✓	✓	✓	✓	✓
Rapport au conseil d'administration sur les dérogations		✓		✓	
Évaluation des fournisseurs					
Éthique et conflit d'intérêts	✓		✓		✓

2.70 Les politiques des établissements traitent de plusieurs des éléments qui, selon nous, doivent figurer dans de tels documents. Cependant, les contrôles exercés par les dirigeants et les conseils d'administration sont insuffisants pour s'assurer de l'application de ces politiques.

Application des politiques : les contrôles sont insuffisants.

2.71 Ainsi, trois établissements se sont dotés de règles pour encadrer les visites des représentants ; par exemple, l'une des règles précise que ces derniers doivent avertir les gens du service de l'approvisionnement de leur visite. Cependant, des personnes questionnées à ce sujet nous ont affirmé qu'il était difficile de faire respecter les règles. De fait, dans tous les établissements vérifiés, les représentants peuvent aller et venir à leur gré et accéder notamment aux blocs opératoires et aux espaces d'entreposage pour rencontrer les professionnels, et ce, sans qu'aucune supervision soit effectuée de la part des employés du service de l'approvisionnement. Les représentants ont ainsi la chance de faire valoir

leurs produits auprès des utilisateurs, mais ces derniers ne peuvent alors pas bénéficier d'un portrait objectif comprenant les avantages, les inconvénients et les coûts des autres options possibles. Pareille façon de procéder accroît le risque que les utilisateurs exigent des équipements ou des fournitures de ces fournisseurs sans avoir de justifications ni de besoins réels ; en outre, le prix peut être plus élevé que celui de fournitures similaires. Cette manière de procéder augmente aussi la possibilité qu'il y ait des conflits d'intérêts par rapport au choix des fournitures et du fournisseur.

Pas de préoccupations quant à la protection de l'environnement.

2.72 Pour ce qui est de la protection de l'environnement, les politiques des établissements ne font pas mention de l'importance à y accorder. De plus, les documents figurant dans les dossiers ne montrent pas de préoccupations à ce sujet : appels d'offres, critères d'évaluation, etc. Pourtant, la *Politique sur les marchés publics* est claire : « Les administrations doivent favoriser l'acquisition de produits et l'utilisation de solutions qui permettent de maintenir et d'améliorer la qualité de l'environnement. Elles peuvent entre autres limiter l'accès aux appels d'offres à des produits qui protègent l'environnement ou appliquer une marge préférentielle raisonnable. » Certaines autres organisations, tant du réseau de la santé et des services sociaux que d'ailleurs, ont su intégrer des préoccupations environnementales dans leurs politiques portant sur l'approvisionnement. Ces dernières privilégient notamment l'utilisation de matériaux écologiques, dont les emballages fabriqués à partir de matières recyclées et recyclables.

2.73 En ce qui regarde l'approvisionnement en commun et la normalisation, laquelle vise entre autres à limiter le nombre de modèles de fournitures, ils sont des moyens importants de favoriser l'économie et l'efficience. Toutes les politiques en traitent, à l'exception de deux : l'une ne se penche pas sur l'approvisionnement en commun et l'autre n'aborde pas la normalisation. Cependant, comme nous l'avons mentionné précédemment, trois des établissements n'ont pas de processus formel pour encadrer la normalisation. De même, même si tous les établissements font appel à l'approvisionnement en commun, aucun n'analyse de données sur la proportion des achats qui sont négociés de cette façon.

2.74 Par ailleurs, bien qu'il y ait de nombreuses lacunes par rapport à leur application, lesquelles ont été présentées dans la section précédente, les politiques analysées établissent les modes d'attribution des contrats (négociation de gré à gré, appels d'offres sur invitation ou appels d'offres publics) en fonction de seuils monétaires. Ces seuils sont comparables à ceux qui sont prévus par la réglementation pour les ministères et les organismes. Toutefois, un établissement parmi les cinq vérifiés a omis d'énoncer dans sa politique la règle voulant qu'à partir de 100 000 dollars, il se doit de procéder par appel d'offres public.

Un seul établissement présente des dérogations au conseil d'administration.

2.75 D'autre part, la politique de chaque établissement contient des règles relatives aux circonstances qui peuvent amener des dérogations au régime de concurrence (deux ne prévoient une dérogation que lors d'une urgence). Cependant, seulement deux politiques mentionnent que les exceptions au processus doivent être portées à la connaissance du conseil d'administration et il n'y a qu'un établissement qui le fait effectivement chaque année, mais seulement pour les acquisitions ayant trait aux équipements.

2.76 Or, le *Règlement d'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit que le directeur général de l'établissement doit, au moins une fois par an, faire un rapport au conseil d'administration sur les contrats d'approvisionnement accordés en vertu d'exceptions au processus d'appel d'offres, lesquelles sont listées dans le même règlement. Le rapport doit énumérer le nom des fournisseurs et les sommes qui leur ont été versées.

2.77 En ce qui concerne le suivi et l'évaluation de la qualité des produits et des services obtenus des fournisseurs, aucune des politiques analysées ne fait mention d'un processus à cet égard. Il est pourtant nécessaire que les établissements recueillent pareille information, la colligent et la conservent. Ils pourront ainsi en tenir compte au moment de l'évaluation des propositions reçues lors d'un appel d'offres subséquent.

2.78 Enfin, en ce qui a trait aux situations de conflit d'intérêts du personnel et des médecins se rapportant à l'approvisionnement, trois des établissements se sont dotés de balises. Un quatrième a un code d'éthique, mais il ne vise que les membres du conseil d'administration et les gestionnaires. Pourtant, une politique claire quant aux conflits d'intérêts est essentielle dans un contexte où le personnel et les médecins font face à des pressions importantes de la part des représentants des fournisseurs.

2.79 Nous avons recommandé aux établissements vérifiés :

- de voir à ce que la réglementation et leurs politiques au regard des acquisitions soient respectées, notamment :
  - que la direction remette périodiquement au conseil d'administration la liste des contrats d'approvisionnement, accompagnés de leur valeur, pour lesquels on a accordé une dérogation au régime de concurrence ;
  - que les acquisitions soient le plus souvent possible effectuées selon le régime de concurrence et qu'en cas de dérogations, les dossiers contiennent les justifications suffisantes pour soutenir les choix faits ;
  - que tous les dossiers liés aux acquisitions soient pilotés par le service de l'approvisionnement ;
  - que le processus de sélection des fournisseurs soit basé sur des critères objectifs et qu'il soit transparent et documenté ;
- de s'assurer que leurs politiques tendent à faire la promotion des principes reconnus en matière d'acquisition d'équipements et de fournitures, qu'elles favorisent l'usage de bonnes pratiques et qu'elles sont mises en application.

2.80 Nous avons recommandé au ministère d'analyser la possibilité de soutenir les établissements relativement à l'approvisionnement, notamment sur le plan de la formation et du développement d'outils.

Approvisionnement en fournitures

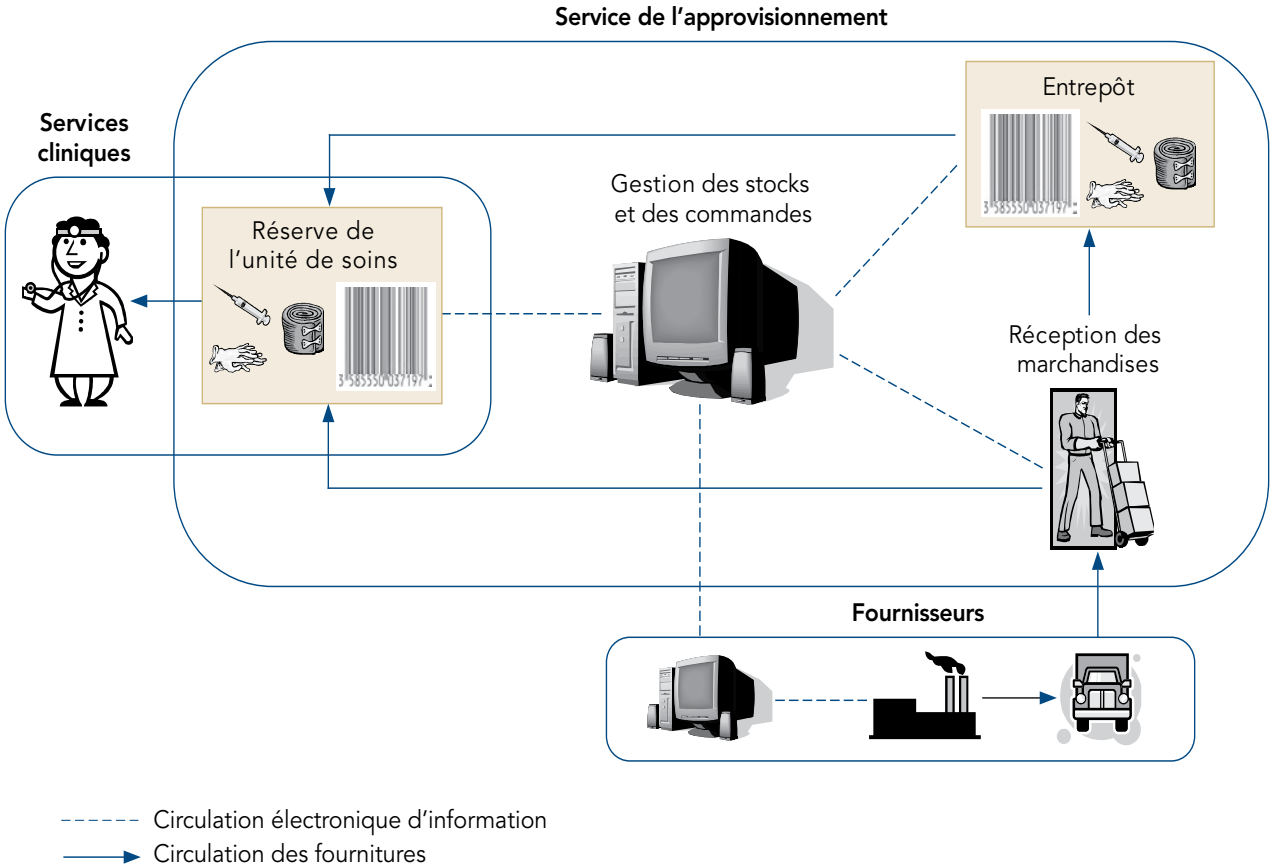
2.81 Afin que le personnel soignant ait à sa disposition les fournitures nécessaires, plusieurs étapes doivent être franchies après celle de l'attribution des contrats : gestion des stocks tant dans l'entrepôt que dans les réserves des unités de soins, commandes auprès des fournisseurs, réception des marchandises, distribution dans les réserves des unités de soins.

2.82 Les établissements devraient, en principe, tirer le plus possible parti de l'informatisation et des technologies disponibles. De même, les tâches liées à l'approvisionnement devraient être effectuées le plus possible par des employés de ce service. Aujourd'hui, les communications entre les différents services ainsi qu'avec les fournisseurs peuvent se faire directement, par l'informatique, ce qui réduit de beaucoup l'utilisation des formulaires papier (demandes d'achat pour les unités de soins, bons de commande, factures aux fournisseurs, etc.). En outre, les technologies permettent, entre autres, l'utilisation de codes à barres et de lecteurs optiques ainsi que de systèmes de casiers permettant des commandes électroniques, et ce, tant dans l'entrepôt que dans les réserves des unités de soins.

Informatisation et technologies : plus d'efficience en approvisionnement.

2.83 Les avantages des technologies sont reconnus et donnent généralement la possibilité de réduire les dépenses de fonctionnement, d'obtenir des données plus précises et de diminuer le temps pendant lequel le personnel soignant doit accomplir des tâches administratives. Nous avons conçu la figure 1 pour illustrer le processus attendu quant à l'approvisionnement des réserves des unités de soins.

Figure 1
Processus d'approvisionnement des unités de soins



2.84 Certaines fournitures, utilisées de façon régulière et par plusieurs unités de soins, sont gardées en stock dans l'entrepôt; au besoin, les unités de soins sont réapprovisionnées. D'autres, dont l'usage est irrégulier ou particulier à une unité de soins, sont commandées au fournisseur lorsqu'une demande est faite («achat direct»). Ces fournitures sont habituellement distribuées aux unités de soins dès leur réception.

2.85 Quoique certains établissements soient plus avancés que d'autres, aucun n'a optimisé ses processus relatifs aux demandes d'achat, à la prise d'inventaire et à la distribution des fournitures dans les réserves des unités de soins. En particulier, il y a des lacunes quant à l'utilisation des technologies et à la participation du personnel non rattaché au service de l'approvisionnement.

Recours aux technologies

2.86 Nos travaux sur l'approvisionnement des unités de soins en fournitures médicales révèlent que les établissements vérifiés ne tirent pas suffisamment profit de l'informatisation et des technologies disponibles.

2.87 Trois établissements ont implanté un système de codes à barres qui permet de prendre l'inventaire dans les réserves des unités de soins et de générer les commandes de fournitures. Ainsi, le magasinier peut circuler dans les réserves, faire le décompte des fournitures et enregistrer, en utilisant le lecteur optique, le nombre de celles requises. Cependant, une part significative des fournitures de ces établissements, soit les achats directs, ne sont pas prises en compte dans les systèmes. Pour ce qui est des deux autres établissements, ils n'utilisent pas ce type de technologies.

Deux établissements n'utilisent pas de système de codes à barres.

2.88 En l'absence d'un tel système, les commandes doivent être faites sur un formulaire papier, acheminées au service de l'approvisionnement, quelquefois ressaisies électroniquement, etc. Pareille façon de faire nécessite plus de temps, augmente le risque d'erreur et alourdit le processus. Or, quatre des établissements vérifiés utilisent cette manière de procéder en partie ou totalement. Quant au cinquième, il effectue ses demandes de façon électronique pour ses achats directs, mais il n'emploie pas les codes à barres.

2.89 Par ailleurs, ni les agences ni le MSSS n'apportent de soutien organisé aux établissements pour accroître le recours aux technologies dans leur chaîne d'approvisionnement. En Ontario, depuis 2004, une organisation centrale du gouvernement soutient différents projets d'amélioration des pratiques en approvisionnement, dont entre autres l'utilisation accrue des technologies, les finance et les fait connaître. Ce gouvernement estime que les économies découlant de la modernisation de la chaîne d'approvisionnement du secteur de la santé pourraient atteindre 50 millions de dollars par an à compter de 2009-2010.

Participation du personnel des unités de soins

2.90 Nos travaux montrent que les établissements n'ont pas pris toutes les mesures possibles pour minimiser l'intervention des employés des unités de soins (particulièrement l'urgence, les soins intensifs et le bloc opératoire) dans le processus de réapprovisionnement des unités en fournitures médicales, notamment en ce qui a trait au décompte du stock dans les réserves, à la rédaction des demandes d'achat ainsi qu'au rangement sur les étagères.

2.91 En effet, dans les cinq établissements, des employés de certaines unités de soins, incluant des membres du personnel soignant, font des demandes d'achat de fournitures. C'est non seulement le cas dans les établissements qui n'ont pas implanté de système de codes à barres, mais aussi dans ceux qui l'ont fait, puisque ces employés doivent effectuer les demandes pour les achats directs. Notons également qu'un des établissements équipés de codes à barres fait faire leur lecture par du personnel des unités de soins. De plus, dans plusieurs unités, les employés placent du stock dans les réserves. La situation suivante, observée dans une urgence, peut illustrer l'impact de cette pratique.

Du personnel des unités de soins impliqué dans le processus d'approvisionnement.

2.92 La personne occupant le poste d'infirmière en chef fait les demandes d'achat des fournitures médicales et, quand elle les reçoit, les place sur les étagères de la réserve ; ainsi, elle consacre près de deux heures et demie par semaine à ces tâches.

2.93 Par ailleurs, dans l'un des établissements vérifiés, des commandes sont systématiquement passées aux fournisseurs par des membres du personnel des unités de soins.

2.94 Compte tenu du contexte de pénurie relativement à l'effectif, notamment le personnel infirmier, il importe de minimiser son implication dans les tâches d'approvisionnement pour lui permettre de se concentrer sur les soins à donner. L'utilisation de cet effectif pour de pareilles tâches a d'ailleurs une incidence sur le coût du processus.

2.95 Le fait que ces tâches soient assumées par des employés du service de l'approvisionnement amène des avantages par rapport à l'uniformisation des pratiques et à l'optimisation des ressources, et permet de renforcer le contrôle sur les achats.

2.96 Nous avons recommandé aux établissements vérifiés :

- de maximiser l'utilisation des technologies dans le processus d'approvisionnement en fournitures médicales des unités de soins ;
- de prendre des mesures pour minimiser l'intervention du personnel des unités de soins dans le processus de réapprovisionnement en fournitures médicales et de confier les tâches qui y sont relatives aux employés du service de l'approvisionnement.

2.97 Nous avons recommandé au ministère d'analyser l'opportunité de soutenir les établissements en matière d'approvisionnement, notamment au regard de l'utilisation accrue des technologies.

Évaluation de la performance des établissements

2.98 Toute activité impliquant des fonds publics considérables doit faire l'objet d'une évaluation pour que l'on puisse mesurer et améliorer la performance de l'organisation qui a mené l'activité à bien. Vu l'importance des sommes en cause, nous nous serions attendus à ce que des objectifs soient fixés pour les activités d'approvisionnement, que l'information pour suivre le degré d'atteinte de ces objectifs soit disponible et qu'un suivi soit exercé périodiquement. Ce suivi devrait contenir entre autres des comparaisons entre les résultats obtenus et les cibles fixées ainsi qu'entre les résultats de l'année en cours et ceux des années précédentes. Ces résultats devraient également être comparés avec ceux d'autres organisations semblables.

2.99 Les établissements vérifiés ne mesurent pas systématiquement leur performance quant à leurs activités d'approvisionnement : ils n'ont pas déterminé d'objectifs ni d'indicateurs, ne cumulent que peu d'information et n'analysent pas celle qui est disponible.

Systèmes d'information pas assez exploités.

2.100 Hormis l'utilisation ad hoc de quelques statistiques, les établissements vérifiés ne mesurent pas leur performance par rapport aux activités d'approvisionnement. De plus, ils n'exploitent pas suffisamment les systèmes d'information à leur disposition.

2.101 Par exemple, aucun d'entre eux n'a fixé d'objectif précis relativement à ses activités d'approvisionnement. Nous nous serions attendus à trouver à tout le moins certains indicateurs de base, tels ceux qui suivent :

- le taux de rotation des stocks de l'entrepôt et de certaines réserves importantes d'unités de soins ;
- la proportion des fournitures qui sont sous contrat, ce qui garantit le prix et les conditions pour une période définie ;
- la proportion des équipements et des fournitures acquis par l'intermédiaire de groupes d'approvisionnement en commun ;
- la proportion des achats pour lesquels il y a eu dérogation au régime de concurrence.

2.102 À ce titre, l'organisation ontarienne que nous avons mentionnée précédemment a publié en 2006 un rapport indiquant qu'au minimum les trois premiers indicateurs énoncés ci-dessus devraient être suivis par tous les établissements de santé de la province. Les auteurs de ce rapport vont même plus loin, puisqu'ils énoncent d'autres indicateurs qu'ils souhaitent voir adopter à moyen terme, tels ceux relatifs à la satisfaction des « clients » et à la qualité des fournisseurs (produits et services).

2.103 Actuellement, le suivi fait par les gestionnaires porte sur le respect des budgets. En effet, les données nécessaires pour suivre systématiquement la performance des établissements vérifiés quant aux activités d'approvisionnement ne sont pas toujours disponibles et, lorsqu'elles le sont, elles ne sont pas pleinement exploitées.

Proportion des achats faits par les groupes d'approvisionnement non connue.

2.104 Ainsi, l'information sur le nombre de commandes passées en urgence n'est pas disponible, tandis que la proportion des achats faisant l'objet d'un contrat pour l'approvisionnement futur et celle concernant les achats effectués par l'intermédiaire des groupes d'approvisionnement en commun ne sont pas colligées.

2.105 Il nous a été également impossible d'obtenir des données opérationnelles, étant donné qu'elles ne sont ni cumulées ni analysées. Nous recherchions, par exemple, la nature et la valeur des contrats négociés au cours de l'année, le nombre de contrats pour lesquels on a accordé une dérogation au régime de concurrence ainsi que les justifications fournies à cet égard.

2.106 Or, une telle information serait utile non seulement pour assurer un suivi et un contrôle adéquat, mais aussi pour savoir où et quand intervenir afin de rendre le processus plus efficient. Sans objectif précis ni renseignements pertinents, le suivi de la performance des établissements quant à leurs activités d'approvisionnement ne peut se faire.

2.107 Nous ne pouvons affirmer que les lacunes observées dans les établissements vérifiés sont présentes dans tous les établissements du réseau, mais nous avons tout de même recueilli des indices révélant que les insuffisances décelées dans certains se trouvent également dans d'autres.

2.108 En effet, une association regroupant des gestionnaires associés à l'approvisionnement du réseau a entrepris en 2002 un projet qui visait à élaborer des indicateurs de performance. Ce projet a dû être abandonné en 2005, à cause du manque de participation des établissements membres.

2.109 Cependant, trois des établissements vérifiés ont démontré un intérêt pour l'amélioration de leur performance : même si ce n'est pas une exigence, ils ont fait appel à des experts externes dans le but d'améliorer leur processus d'approvisionnement. Deux des rapports d'analyse qui leur ont été soumis par ces experts portaient sur l'ensemble des établissements tandis que l'autre concernait une seule unité de soins. Notons que les trois établissements sont en train d'appliquer les recommandations formulées dans ces rapports.

2.110 Nous avons recommandé aux établissements vérifiés :

- d'établir des objectifs et des indicateurs de performance en lien avec leurs activités d'approvisionnement ;
- de cumuler l'information nécessaire pour qu'ils puissent suivre leur performance quant à ces activités et apprécier l'efficience du processus ;
- d'exercer périodiquement un suivi des activités d'approvisionnement.

Suivi effectué par le ministère et les agences de la santé et des services sociaux

2.111 Compte tenu de l'importance des sommes affectées aux équipements et aux fournitures de nature médicale, le MSSS et les agences doivent obtenir des données financières leur permettant de suivre les activités des établissements en la matière. De même, tant le ministère que les agences doivent disposer d'information concernant les groupes d'approvisionnement en commun afin de pouvoir faire le suivi des activités que ces groupes effectuent et évaluer ce mode de fonctionnement.

Activités d'approvisionnement

2.112 Le MSSS et les agences n'ont à leur disposition que peu d'information à l'égard des activités d'approvisionnement des établissements du réseau ; ils ne font d'ailleurs pas d'analyse de ces activités. Par conséquent, ils ne peuvent ni s'assurer du respect de la réglementation et des accords ni juger de l'efficience des activités.

2.113 Les seules données disponibles au MSSS et dans les agences vérifiées relativement aux activités d'approvisionnement des établissements sont celles qui figurent dans les rapports financiers annuels qu'ils produisent. Ces données se limitent aux dépenses en équipements et en fournitures par catégorie (prothèses internes, cathéters, instruments, etc.).

2.114 Elles ne permettent donc pas au MSSS ni aux agences de s'assurer du respect de la réglementation ni des accords. Par exemple, ils ne connaissent pas la proportion des acquisitions faites selon le régime de concurrence (appel d'offres public, appel d'offres sur invitation auprès de trois fournisseurs), le nombre de contrats pour lesquels il y a eu une dérogation et les motifs qui ont été invoqués.

Pas d'assurance que la réglementation et les accords sont respectés.

2.115 De plus, le MSSS et les agences n'ont fait aucune analyse des données disponibles ni n'ont demandé aux établissements de leur en fournir d'autres. S'ils le faisaient, ils pourraient effectuer des comparaisons interétablissements ; par exemple, ils pourraient mettre en parallèle les prix que l'on a obtenus pour certains produits ou le type de fournitures utilisées.

Approvisionnement en commun

2.116 Les groupes d'approvisionnement en commun (ils sont 11 au Québec) sont des organismes sans but lucratif qui négocient certains contrats d'acquisition (devis, appels d'offres, choix des fournisseurs, rédaction des contrats, etc.) pour le compte des établissements. Ces derniers ont le libre choix quant aux équipements et aux fournitures pour lesquels ils mandatent les organismes. De même, le nombre et le type de produits pour lesquels ces groupes concluent des accords sont variables. En 2005-2006, la valeur des achats faits par leur intermédiaire s'est élevé, selon le MSSS, à plus de 1,2 milliard de dollars, dont au moins 176 millions pour du « matériel médical ». La définition que donne le ministère de cette dernière expression inclut tant des équipements

que des fournitures (lesquels représentent, comme nous l'avons dit dans la section « Vue d'ensemble », des dépenses annuelles d'environ 1 milliard de dollars pour les établissements). Les groupes d'approvisionnement s'occupent également de l'achat de médicaments, d'aliments, etc.

2.117 L'approvisionnement en commun constitue entre autres un moyen de générer des économies, à cause notamment du pouvoir de négociation accru qui découle du volume d'achat. Pareil mode de fonctionnement permet également aux établissements de limiter leurs coûts administratifs en déléguant une partie des tâches liées aux acquisitions. Enfin, il donne la possibilité aux établissements de partager leur expertise, qu'elle soit médicale ou liée à l'approvisionnement, au moyen de rencontres et d'échanges, d'ailleurs nécessaires à la mise en commun.

L'approvisionnement en commun peut générer des économies.

2.118 La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit ce qui suit : « Le ministre établit des politiques relatives à l'approvisionnement de biens et de services, incluant l'approvisionnement par les groupes d'approvisionnement en commun ». De plus, le ministère partage avec les agences la responsabilité de s'assurer que les établissements et les groupes appliquent ces politiques et d'évaluer le mode de fonctionnement qui y est afférent. Cette même loi précise que les agences peuvent demander à ces groupes des statistiques, des rapports et d'autres renseignements qu'elles jugent appropriés. En outre, elles doivent voir à ce que les établissements se regroupent pour effectuer des achats en commun et, si nécessaire, elles peuvent obliger un établissement à participer à un groupe.

2.119 Le MSSS n'a pas de politique concernant l'approvisionnement en commun et il n'a pas fait d'analyse depuis longtemps sur le sujet. Qui plus est, tant le ministère que les agences n'ont pas encore suffisamment de données pour apprécier si ce mode de fonctionnement est utilisé de façon optimale et pour juger de la performance des groupes d'approvisionnement.

2.120 Nous avons trouvé une politique qui date de 1980, mais elle n'a pas été actualisée depuis et elle n'est plus appliquée. Elle prévoyait, entre autres, un suivi régulier de l'approvisionnement en commun et une évaluation de la performance quant à ce mode. De 1980 à 2000, plusieurs travaux concernant l'approvisionnement en commun ont été réalisés par le MSSS. Ainsi, jusqu'en 1999, des données ont été recueillies auprès des groupes d'approvisionnement et analysées. En 1991, le MSSS a commandé à des experts externes un rapport qui traitait notamment des achats regroupés : processus de négociation, dépenses de fonctionnement, indicateurs de performance, etc. En 1992, un colloque sur l'approvisionnement en commun a été tenu et enfin, en 2000, le ministère a financé une recherche universitaire sur le sujet.

Peu d'information sur les activités des groupes d'approvisionnement.

2.121 Depuis 2000, le MSSS n'effectue qu'un suivi limité à cet égard et il ne possède que très peu d'information sur les activités des groupes d'approvisionnement en commun. Il collecte annuellement quelques données auprès de ces groupes, qui se résument à la valeur des achats que chaque groupe a négociés par grande catégorie (par exemple, médicaments, matériel médical, buanderie). De surcroît, ces données sont disponibles tardivement ; en effet, à l'été 2007, l'information que l'on pouvait consulter au ministère était celle de l'exercice se terminant au 31 mars 2006. Les données sont également peu détaillées et elles ne sont pas présentées selon la même classification que celle figurant dans les rapports financiers des établissements. Il en découle qu'il est difficile de faire une quelconque analyse et de comparer ces données avec celles des établissements. Quant aux rapports annuels des groupes d'approvisionnement, leur contenu est très variable et on se limite souvent à énumérer les revenus et les dépenses de l'exercice ainsi qu'à présenter sommairement les activités entreprises pendant celui-ci.

2.122 Pour ce qui est des trois agences vérifiées, elles encouragent la mise en commun des approvisionnements et obtiennent des informations à ce sujet, en siégeant au conseil d'administration des groupes. Toutefois, outre le rapport annuel de ces derniers et les informations reçues en tant que membre du conseil d'administration, aucune ne fait de demandes particulières pour obtenir des renseignements auprès des établissements de sa région et du groupe. Pourtant, les informations détenues par les agences ne sont pas suffisamment complètes et détaillées pour qu'elles puissent exercer adéquatement leur rôle. Sans informations pertinentes, le MSSS et les agences ne peuvent ni effectuer de suivi des activités ni évaluer la performance des groupes d'approvisionnement : mode de fonctionnement efficient, achats en vertu du régime de concurrence, etc. Or, ceux-ci ont la responsabilité d'importantes sommes et ils n'existent que parce que les établissements les ont créés.

Une analyse quant à la centralisation des achats est nécessaire.

2.123 Le MSSS et les agences ne peuvent pas savoir non plus dans quelle proportion les établissements ont recours à ces groupes pour leurs différents achats et si chaque établissement les utilise de façon optimale. Enfin, le MSSS et les agences ne peuvent déterminer s'il vaut la peine de faire appel à de tels groupes.

2.124 Pourtant, dès 1989, l'analyse produite à la suite de la collecte annuelle d'information indiquait qu'il « serait sans doute utile qu'une telle évaluation [de la performance] soit faite de façon périodique », et que, lors de cette évaluation, il faudrait notamment tenir compte de l'ensemble du processus de préparation des dossiers et d'attribution des contrats.

2.125 Nous avons demandé aux groupes d'approvisionnement en commun de nous transmettre de l'information, ce qu'ils ont tous fait avec diligence (tableau 5). Notons que plusieurs groupes ont mentionné qu'ils étaient dans l'impossibilité de ventiler leurs données selon les catégories figurant dans le modèle fourni pour le rapport financier annuel des établissements.

Tableau 5
Renseignements sur les groupes d'approvisionnement en commun (2006-2007)

	Groupes associés aux établissements vérifiés			Autres groupes (8)
	1 et 2	3 et 4	5	
Établissements tous membres	Oui	Oui	Oui	Oui (sauf un établissement)
Membres venant de l'extérieur du réseau (privé ou public)	Oui	Oui	Oui	Oui (sauf pour 3 groupes)
Négociation pour les fournitures suivantes :				
Prothèses de la hanche	Non	Non	Non	Non
Prothèses du genou	Non	Non	Non	Non
Lentilles	Non	Non	Non	Non
Données sur la portion des approvisionnements réalisés en commun, selon les catégories figurant dans le modèle fourni pour le rapport financier des établissements	Oui	Non	Non	Non
Agence siégeant au conseil d'administration	Oui	Oui	Oui	Oui (sauf pour un groupe)
Demandes particulières d'information faites par l'agence*	Non	Non	Non	Non
Demandes particulières d'information faites par le MSSS**	Non	Non	Non	Non

* Les demandes que fait l'agence pour obtenir le rapport annuel du groupe ne sont pas prises en compte.

** Les demandes que fait le MSSS pour obtenir le rapport annuel et la valeur des achats du groupe, dont il a été question précédemment, ne sont pas prises en compte.

2.126 Les représentants des agences avec qui nous avons eu une entrevue estiment que les groupes d'approvisionnement en commun fonctionnent bien dans l'ensemble et que les établissements y ont recours de façon courante. Concernant la participation des établissements, les gens rencontrés nous ont signalé que les mesures prises par leur agence n'étaient pas de nature coercitive.

2.127 Nous avons recommandé au ministère :

- de se procurer l'information qui lui permettra d'effectuer le suivi des activités d'approvisionnement du réseau ;
- de suivre les activités relatives à l'approvisionnement en commun et d'en faire une évaluation ;
- d'exiger des groupes d'approvisionnement en commun une reddition de comptes adéquate ;

- de suivre la performance des groupes d'approvisionnement en commun et de s'assurer qu'ils respectent la réglementation ;
- d'explorer la possibilité d'une centralisation de certains achats ou, du moins, d'accroître la proportion de l'approvisionnement effectué par les groupes d'approvisionnement en commun et d'en évaluer les bénéfices.

2.128 Nous avons recommandé aux agences de la santé et des services sociaux vérifiées :

- de se procurer l'information qui leur permettra d'effectuer le suivi des activités d'approvisionnement des établissements ;
- d'exiger des groupes d'approvisionnement en commun une reddition de comptes adéquate ;
- de s'assurer de la performance des groupes d'approvisionnement en commun.

Conclusion

2.129 Nos travaux nous amènent à conclure que les cinq établissements vérifiés ne font pas une gestion rigoureuse de leurs activités d'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale. Nous avons noté les lacunes suivantes :

- Les établissements n'ont pas formalisé suffisamment leurs processus de détermination des besoins et de planification des acquisitions.
- Plusieurs des dossiers d'acquisition examinés montrent que la réglementation en vigueur n'est pas respectée et les dérogations sont rarement justifiées dans les dossiers.
- Les politiques relatives aux activités d'approvisionnement pourraient être améliorées et les établissements ne s'assurent pas que ces politiques sont totalement suivies.
- Aucun établissement n'a optimisé ses processus au regard de l'utilisation des technologies ni n'a pris toutes les mesures nécessaires pour limiter l'implication du personnel des unités de soins ; toutefois, certains sont plus avancés que d'autres à ces égards.
- Les établissements ne mesurent pas leur performance en la matière.

2.130 Le MSSS et les agences vérifiées, quant à eux, n'ont à leur disposition que peu d'information portant sur les activités d'approvisionnement des établissements du réseau. De plus, ils n'ont pas encore suffisamment de données pour apprécier si le recours aux groupes d'approvisionnement est optimal et pour juger de la performance de ces groupes.

2.131 Le tableau 6 énumère les sujets que nous avons vérifiés dans les établissements. Pour chacun, nous indiquons dans quelle mesure les établissements respectent les bonnes pratiques et la réglementation.

Tableau 6 (version modifiée)*
Conclusion quant au respect des bonnes pratiques et de la réglementation

Sujet	Établissement				
	1	2	3	4	5
Détermination des besoins et planification des acquisitions					
Équipements					
Processus clair pour déterminer les besoins et les priorités d'achat	■	□	□	■	■
Présence d'un comité multidisciplinaire	■	□	□	■	□
Exercice annuel de définition des besoins et des priorités d'achat – acquisitions réalisées à partir du budget de l'établissement	◩	□	◩	◩	□
Plan pluriannuel d'acquisitions	◩	□	◩	◩	□
Fournitures					
Démarche d'évaluation formelle de l'ensemble des fournitures	◩	◩	□	□	□
Acquisitions					
Processus d'acquisition					
Dossiers d'acquisition documentés	□	□	□	□	□
Contrats analysés qui ont été attribués sans recours suffisant à la concurrence et sans justification suffisante dans les dossiers	91 %	100 %	22 %	60 %	33 %
Négociation des contrats faite exclusivement par le service d'approvisionnement	◩	◩	■	■	■
Recours au processus d'appel d'offres public pour des contrats de prothèses internes de plus de 100 000 $	□	□	□	◩	□
Critères d'évaluation et pondération précisés dans les documents d'appel d'offres	□	□	◩	■	□
Politiques relatives aux acquisitions					
Contenu de la politique (nombre de sujets traités)	6 sur 10	6 sur 10	7 sur 10	6 sur 10	5 sur 10
Dérogations au régime de concurrence portées à l'attention du conseil d'administration	□	□	□	◩	□
Approvisionnement en fournitures					
Recours aux technologies					
Système de codes à barres ou autre outil technologique utilisé dans l'ensemble des unités de soins	□	■	◩	□	◩
Participation du personnel soignant					
Concentration des tâches dans le service de l'approvisionnement	◩	◩	◩	◩	◩
Évaluation de la performance des établissements					
Mesure de la performance des activités d'approvisionnement	□	□	□	□	□
Disponibilité et exploitation des données relatives à l'approvisionnement	◩	◩	◩	◩	◩

■ Respect total ◩ Respect partiel □ Aucun respect

* Ce tableau a été légèrement modifié pour mieux rendre compte de la situation de certains établissements.

2.132 Commentaires du ministère

« Le ministère reçoit positivement le rapport sur les activités d'approvisionnement du réseau de la santé et des services sociaux. Il procédera à des consultations auprès de l'ensemble des agences et des établissements pour établir une position commune quant à la capacité de mettre en œuvre l'ensemble des recommandations formulées.

« À ce titre, nous attirons votre attention sur la portée même du rapport. En effet, trois niveaux de gouvernance sont interpellés directement : le ministère de la Santé et des Services sociaux, les agences et les établissements. Chaque niveau est constitué d'entités autonomes qui porteront à votre connaissance leurs commentaires respectifs sur les suites à donner. La solution résidera dans la concertation des partenaires du milieu de la santé et des services sociaux.

« Nous rappelons au Vérificateur général que l'ensemble des actions, à la suite des recommandations, doivent prendre racine et culture dans l'imputabilité même de ces organisations. Les recommandations seront porteuses de bénéfices dans la mesure où elles seront reconnues et prises en charge par les nombreux partenaires du réseau.

« **Recommandations d'analyses d'opportunités.** Déjà passablement d'efforts sont consacrés à l'évaluation des fournitures et à la normalisation. Ainsi, des comités de normalisation (lingerie-literie, fournitures médicales, etc.) sont mis en place sous l'initiative du ministère, des agences ou des groupes d'approvisionnement en commun. En plus de ces comités ad hoc, beaucoup d'efforts sont consacrés sur une base régulière par les groupes d'approvisionnement en commun pour favoriser la normalisation dans le cadre de la réalisation de leurs mandats d'approvisionnement. Le ministère accompagnera ces démarches et évaluera, ponctuellement, l'opportunité de poser des actions ministérielles en soutien.

« En ce qui a trait à la formation et au développement d'outils aidant aux bonnes pratiques en matière d'approvisionnement, il est de l'intention du ministère d'appuyer et de participer très activement à la formation des intervenants du réseau en marge de l'entrée en vigueur du nouvel environnement législatif en matière de gestion contractuelle (*Loi sur les contrats des organismes publics* et réglementation). Ainsi, à court terme, le ministère prévoit profiter de l'entrée en vigueur de ce nouvel environnement législatif pour appuyer son réseau.

« Enfin, sous l'aspect de l'utilisation accrue des technologies dédiées au domaine de l'approvisionnement, le ministère tient à souligner que plusieurs établissements de son réseau ont mis en place des systèmes qui leur permettent de suivre une partie du cycle de l'approvisionnement, à savoir les bons de commande, la réception et l'inspection des marchandises ainsi que la gestion des inventaires. De plus, le ministère appuiera les agences dans toute démarche qui visera à supporter l'implantation de telles technologies dans le cadre d'une approche d'acquisition par voie regroupée.

« **Recommandations de suivis.** En ce qui concerne l'information permettant un suivi des activités d'approvisionnement, le ministère possède déjà certains outils qui lui permettent d'effectuer un suivi de ces activités. Entre autres, des informations sont actuellement disponibles au rapport annuel des établissements (AS-471), et ce, pour plusieurs années. À cet égard, le ministère dégagera des orientations et identifiera le type d'information complémentaire et plus ciblée qu'il souhaite obtenir de son réseau par l'intermédiaire des agences. Il concentrera ses efforts à l'élaboration d'outils, en collaboration avec les agences, pour la cueillette d'information relative au suivi de leurs établissements.

« De plus, les informations de suivi que compte obtenir le ministère devront être déterminées en fonction de l'entrée en vigueur prochaine du nouvel environnement législatif et de nouvelles exigences en matière de reddition de comptes.

« Quant au suivi et à l'évaluation des activités relatives à l'approvisionnement en commun, le ministère dégagera, en collaboration avec les agences et les groupes d'approvisionnement en commun, des orientations qui permettront, autant aux agences qu'au ministère, de répondre aux attentes en matière de reddition de comptes, de suivi de la performance des groupes d'approvisionnement en commun et du respect de la réglementation.

« Une dernière recommandation a trait à la possibilité d'évaluer les bénéfices d'une centralisation de certains achats ou, du moins, d'accroître la proportion de l'approvisionnent effectué par les groupes d'approvisionnement en commun.

« À cet égard, le ministère a consacré déjà beaucoup d'efforts pour accroître l'achat en commun dans son réseau. De façon concrète, il a exigé le recours à l'approvisionnement en commun pour certains équipements de haute technologie (2002-2004, 100 M$; 2005-2006, 35 M$; 2006-2007, 65 M$) et il compte le favoriser pour le maintien du parc d'équipement médical et du parc d'équipement non médical et mobilier.

« De plus, le ministère a initié l'acquisition par voie regroupée des systèmes et des équipements de laboratoires, des lits d'hôpitaux, des systèmes PACS [picture archiving and communication systems], des moniteurs et défibrillateurs pour les ambulances, des uniformes d'ambulanciers, des systèmes et des équipements de pharmacie, des fournitures médicales et des respirateurs pour la pandémie, des pompes à insuline, des systèmes d'emballage de médicaments, etc.

« À un autre niveau, le ministère prévoit une intervention majeure en référence à l'adoption prochaine d'une politique en matière d'approvisionnement en commun qui précisera sa volonté d'encourager ce mode d'acquisition.

« En terminant, nous rappelons au Vérificateur général que le ministère est toujours soucieux de la recherche de la performance et qu'il s'emploiera à déployer, à la suite des recommandations, les meilleures pratiques pour gérer ses ressources avec économie, efficience et efficacité. »

2.133 Résumé des commentaires des agences

Les trois agences vérifiées adhèrent aux recommandations qui leur sont destinées. Voici des extraits de leurs commentaires se rapportant aux activités d'approvisionnement des établissements ainsi qu'à l'approvisionnement en commun.

La première agence se dit « toujours soucieuse du respect du cadre réglementaire et des grands objectifs de l'État associés à l'acquisition de biens financés par l'agence ».

Elle estime que les « nouveaux cadres de gestion en matière d'équipements médicaux seront davantage propices aux achats regroupés et il a été convenu d'une approche de partenariat entre l'agence et [le groupe d'approvisionnement] » et qu'une rencontre récente « a permis de jeter les bases d'un partenariat entre l'agence et cet organisme et de préciser les rôles respectifs au niveau des processus d'approvisionnement en commun. Cette entente permettra à l'agence d'exercer un leadership au niveau des achats de groupe. » Elle ajoute que cette « entente a aussi permis de positionner l'agence comme intervenant principal auprès des établissements ».

Pour ce qui est des relations de l'agence avec le MSSS, des échanges récents « ont également permis de rappeler et de préciser le rôle de l'agence dans les dossiers d'approvisionnement en commun pour des équipements médicaux. Il a entre autres été convenu d'améliorer les échanges d'information entre le MSSS, l'agence et les corporations d'approvisionnement. La nécessité d'élaborer des procédures spécifiques pour encadrer les achats en commun a également été abordée. »

Au sujet des activités d'approvisionnement des établissements du réseau, elle mentionne notamment que, pour les équipements qu'elle finance, « l'agence s'assure du respect de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et des règlements ». De plus, elle fait la remarque suivante : « Une vérification ciblée du respect de la loi (appels d'offres publics) est faite a posteriori. »

D'autre part, elle déclare ce qui suit : « Les vérificateurs externes des établissements ont pour mandat de vérifier si ceux-ci se sont conformés aux lois, règlements, politiques et procédures internes en matière d'approvisionnement. Nous prenons note qu'il y aurait lieu de clarifier le rôle des vérificateurs externes à cet égard de même que les attentes des agences et du MSSS. »

Enfin, l'agence formule le commentaire suivant : « Un objectif de l'agence est d'inciter les établissements à recourir davantage, le cas échéant, à l'approvisionnement en commun en matière de fournitures médicales. Encore là, des systèmes informatisés de gestion seront sans doute nécessaires pour effectuer une analyse efficiente des données produites par les établissements. »

Une autre agence se dit « en accord avec la notion de favoriser les achats en commun et de s'assurer que tout organisme puisse produire une reddition de comptes adéquate et de faire appel à la libre concurrence ».

Elle ajoute ce qui suit : « En ce sens, nous encourageons la mise en commun des approvisionnements par le volet [du groupe d'approvisionnement]. Notre présence au conseil d'administration de cet organisme nous assure une information sur les volumes par secteur d'activités et par établissement. Les informations obtenues à titre de membre […] sur les volumes d'achat transigés par le regroupement régional sont regroupées par nature de services, ce qui peut ne pas répondre à tout besoin d'analyse. »

Elle reconnaît que son évaluation, à ce jour, « des procédés en matière d'approvisionnement s'est limité, comme pour les établissements, à l'opinion des vérificateurs externes ainsi que leurs commentaires qu'ils pouvaient joindre dans les rapports financiers, ce qui ne peut nous permettre de porter jugement sur son efficience ».

Elle conclut finalement que « les mandats d'achats en commun ont plus, à notre point de vue, qu'un objectif de réduction des coûts administratifs du processus en lui-même. Le partage de l'expertise entre les "spécialistes" des établissements (par la notion de parrain de produits), assure à chaque établissement de notre région de pouvoir bénéficier de conseils précieux en termes de qualité, et ce, tant au niveau des différents équipements et fournitures que des alternatives. »

La troisième agence formule le commentaire suivant : « En relation avec notre contexte régional et afin d'améliorer la gestion de l'information, […] notre région est à préparer le déploiement d'un canevas de rapport annuel des approvisionnements qui sera utilisé par tous les établissements de la région, et ce, à partir de 2007-2008. Ce rapport présentera

tous les éléments pertinents pour mieux informer le réseau et permettre une reddition de comptes améliorée. De plus, en ce qui concerne les processus et activités du groupe d'approvisionnement, […] les informations sont connues et diffusées par le biais du rapport annuel ainsi que tout au long de l'évolution des dossiers puisque l'agence est membre du conseil d'administration ».

Elle signale également que, sur le plan régional, « le travail collaboratif est très privilégié et, à ce titre, des liens de communication continus existent entre l'agence, le groupe d'approvisionnement et les établissements ».

À l'égard du développement durable, cette agence a fait savoir que « en collaboration avec les établissements et le regroupement d'achats, [elle] a pris une initiative en perspective de l'application de la *Loi sur le développement durable.* Ainsi, dans le but de son application, un processus visant à développer les règles en matière de développement durable a été mis en place dernièrement. »

L'agence termine par ces mots : « Nous profitons de l'examen que vous avez réalisé et prévoyons, dès maintenant, des suivis afin d'améliorer notre situation. »

2.134 Résumé des commentaires des établissements

Commentaires généraux. Deux établissements ont mis en lumière le fait qu'au moment de notre vérification, ils étaient à implanter un nouveau mode de fonctionnent puisqu'ils sont devenus des centres de santé et de services sociaux (CSSS). Le premier précise que « plusieurs employés en étaient à s'approprier leurs rôles et responsabilités ». Il ajoute les mots suivants : « Parallèlement à cette réorganisation, s'ajoutait la mise en place de nouveaux systèmes financiers ». Le second souligne que cette réorganisation se situait dans une période « de pénurie de ressources humaines ».

Par ailleurs, l'impact de l'entrée en vigueur prochaine de la *Loi sur les contrats des organismes publics* a été mentionné par trois des établissements ; d'après ceux-ci, la mise en application de cette loi est une occasion de revoir leurs pratiques dans le sens des recommandations du Vérificateur général. À ce titre, l'un précise que « nos efforts actuels de révision des processus d'acquisitions et le besoin d'intensifier ceux-ci de par le défi que représente l'avènement prochain de la mise en vigueur du règlement d'application de la nouvelle loi 17, procureront l'occasion d'inclure à cette démarche d'analyse et de refonte les différents objectifs communs de la loi et de vos recommandations en général ».

Un autre établissement ajoute que « l'entrée en vigueur de la loi 17 mettra beaucoup d'emphase sur la reddition de compte et, ce faisant, sur l'appel à la concurrence. Cependant, afin de s'y conformer, il sera sans doute nécessaire d'obtenir les ressources suffisantes. » « Le rapport accorde beaucoup d'importance au rôle du service de l'approvisionnement, lequel a été sous-évalué par le passé. Il démontre également qu'il est avantageux d'investir dans les bonnes pratiques et, ce faisant, permet d'augmenter la performance financière de l'établissement. »

Un troisième établissement mentionne ce qui suit : « Nous profiterons de la nouvelle loi (loi 17) et de ses règlements pour mettre à jour notre *Règlement régissant la gestion financière* et le faire connaître à notre personnel. »

Enfin, un établissement nous dit avoir mis sur pied un comité afin de faire le suivi des recommandations du rapport et un autre déclare s'être « d'ores et déjà doté de plusieurs des politiques, procédures ou règles recommandées dans ce rapport ».

Détermination des besoins et planification des acquisitions. À ce sujet, un établissement rappelle qu'il a déjà mis en place un comité multidisciplinaire, comme nous l'avons relevé dans notre rapport. Un autre veut insister sur ses « efforts croissants à intégrer la multidisciplinarité aux étapes marquantes du processus d'acquisition ». Enfin, un troisième établissement signale qu'en « mettant en place un comité multidisciplinaire, nous veillerons à planifier nos acquisitions d'équipements pour plusieurs années ».

Au regard des fournitures, deux établissements précisent que leur participation au processus d'achat en commun contribue à une standardisation « d'une très grande partie » ou « de la majorité » des fournitures.

Processus d'acquisition. Un établissement spécifie que des améliorations ont déjà été apportées ou sont en voie de l'être et fait notamment état de l'application uniformisée des politiques d'approvisionnement ainsi que d'une plus grande attention portée à la documentation des dossiers.

Un autre établissement déclare ce qui suit : « Quant à nos dossiers d'acquisition, nous nous assurerons que la réglementation en vigueur soit respectée et que les dossiers soient bien documentés. »

Politiques relatives aux acquisitions. Un établissement indique qu'il a notamment mis à jour ses politiques et procédures et instauré un mécanisme de contrôle des dérogations afin de pouvoir en aviser le conseil d'administration. Un autre explique qu'en mettant à jour son règlement, il veillera à limiter l'accès des représentants à son établissement. Il s'assurera également de fournir un rapport sur les dérogations au conseil d'administration. Il mentionne de plus qu'il a entrepris une démarche en matière de développement durable.

Approvisionnement en fournitures. À cet égard, un premier établissement affirme ceci : « Nous avons quasiment complété le déploiement de la réquisition électronique sur toutes les unités de soins et entreprenons les analyses pour le déploiement d'un système de codes à barres. » Un second établissement indique qu'il avance « à grands pas dans l'atteinte de ces objectifs » et qu'il tente « de réduire au maximum l'implication du personnel clinique ». Un autre explique que « le recours aux nouvelles technologies deviendra avantageux lorsque les systèmes administratifs auront migré vers [un] système régional ». Enfin, un établissement prévoit « continuer l'implantation du système *codes à barres* sur les unités de soins » et prendre « les mesures pour que le personnel de l'approvisionnement assume l'ensemble des tâches de l'approvisionnement ».

Évaluation de la performance des établissements. Un établissement expose que cela fait partie du mandat du comité multidisciplinaire qu'il a mis en place pour faire le suivi de nos recommandations. Un autre déclare ce qui suit : « Nous sommes très intéressés de faire progresser nos opérations et de suivre les indicateurs de performance. » Un établissement souligne quant à lui ceci : « Notre système informatique datant de mai 2007, nous n'avons pas encore pris connaissance de toutes les possibilités offertes ». Celui-ci ajoute que cet « outil pourra nous servir pour évaluer la performance du service des approvisionnements et pour exercer un suivi des activités ».

2.135 Nous tenons à signaler que toutes les entités vérifiées ont adhéré aux recommandations les concernant.

Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission 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. Ils se fondent également sur la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et son règlement d'application. 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 les établissements du réseau de la santé et des services sociaux vérifiés gèrent l'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale avec un souci d'économie et d'efficience, conformément à la réglementation.

Critères d'évaluation

- Les établissements ont mis en place des mesures permettant de recenser les besoins et de planifier les acquisitions.
- Le mode d'attribution des contrats favorise la saine concurrence, la transparence, l'économie ainsi que la protection de l'environnement, et ce, en conformité avec la réglementation.
- Des processus sont mis en œuvre dans le but d'effectuer de manière efficiente les diverses activités relatives à l'approvisionnement (préparation des demandes d'achat et des commandes, réception des marchandises et distribution aux destinataires).
- Les établissements ont fixé des objectifs précis en vue de mesurer leur performance en la matière, l'information de gestion y afférente est disponible en temps opportun et un suivi est exercé périodiquement.

Objectif de vérification

Vérifier si les agences faisant l'objet de nos travaux ont pris les moyens nécessaires pour favoriser le regroupement des établissements quant à l'acquisition des biens concernés et pour promouvoir le recours aux groupes formés dans cette optique.

Critères d'évaluation

- Les agences ont pris les moyens nécessaires pour favoriser les regroupements et la participation des établissements à cet égard.
- Les agences effectuent le suivi des activités des groupes.

Objectif de vérification

S'assurer que les systèmes d'information élaborés par le ministère de la Santé et des Services sociaux permettent d'obtenir une information financière adéquate au regard des activités vérifiées.

Critère d'évaluation

- Les systèmes mis en place par le ministère lui permettent d'obtenir en temps utile de l'information sur les activités d'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale et de comparer les établissements entre eux.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

CHAPITRE 3

Société immobilière du Québec : planification, attribution des contrats et dépenses des dirigeants

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **3.1**
Recommandations **3.12**
Vue d'ensemble **3.13**
Objectifs et portée de notre vérification **3.24**
Résultats de notre vérification
Planification et suivi des travaux relatifs à l'entretien, à la conservation et à la rénovation des immeubles en propriété **3.30**
Attribution des contrats **3.58**
Dépenses des administrateurs et des dirigeants **3.75**
Plan stratégique, rapport annuel et gouvernance **3.91**
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Parc immobilier
Annexe 3 – État de conservation des immeubles de l'Alberta Infrastructure and Transportation
Annexe 4 – Indicateurs pour trois immeubles de la Société immobilière du Québec (2006-2007)
Annexe 5 – Extrait du rapport annuel de la Société immobilière de l'Ontario
Annexe 6 – Graphiques tirés du rapport annuel 2006-2007 de l'Alberta Infrastructure and Transportation
Annexe 7 – Comparaison de certaines données avec celles d'autres entités

Les commentaires de la Société apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

IVP	Indice de vétusté physique
SIQ	Société immobilière du Québec

Faits saillants

Équipe :
Bertrand Carrier
Directeur de vérification
Charles Cauchon
Chantal Gagnon
Isabelle Hurens
Vicky Mathieu
Tony Paquet

3.1 La Société immobilière du Québec (SIQ) met à la disposition des ministères et des organismes publics, moyennant considération, des immeubles et leur fournit des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière. Un décret gouvernemental précise quels sont les ministères et organismes assujettis qui doivent faire affaire exclusivement avec la SIQ. Au 31 mars 2007, la valeur comptable nette du parc immobilier de celle-ci était de 1,5 milliard de dollars. Pour l'exercice terminé à cette date, les revenus et les dépenses de la SIQ ont été respectivement de 621 et de 617 millions de dollars.

3.2 Notre vérification comportait les quatre objectifs de vérification suivants :

- s'assurer que la SIQ possède une bonne connaissance de ses immeubles, qu'elle planifie adéquatement les travaux d'entretien, de conservation et de rénovation et qu'elle en exerce un suivi approprié afin de préserver la durée de vie utile des immeubles ;
- savoir si les contrats sont attribués conformément à la réglementation et selon les principes de saine gestion ;
- évaluer dans quelle mesure les règles et les procédures relatives aux frais de déplacement, aux dépenses de fonction et aux frais de réunion des dirigeants sont approuvées et bien suivies ;
- apprécier la qualité de sa planification stratégique et de son rapport annuel et faire des observations portant sur la gouvernance de l'entité.

Planification et suivi des travaux

3.3 Une des principales conditions pour établir une bonne planification est de bien connaître l'état général des immeubles. Nos travaux nous ont permis de formuler notamment les constats suivants à cet égard :

- La SIQ dispose de systèmes d'information contenant plusieurs données utiles à une saine gestion immobilière, mais elle ne quantifie pas le déficit d'entretien de ses immeubles ni ne détermine les seuils acceptables, pas plus qu'elle ne se fixe de cibles à atteindre ; si elle le faisait, cela lui donnerait la possibilité de dresser un portrait de l'état du parc immobilier. Pourtant, l'indice de vétusté physique d'un immeuble est un indicateur admis dans le domaine immobilier.
- Une cible reconnue dans ce domaine est de consacrer de 70 à 80 p. cent des ressources nécessaires à l'entretien préventif et de 20 à 30 p. cent, à l'entretien curatif. L'information et la documentation disponibles à la SIQ ne permettent pas d'affirmer que ces standards sont respectés.
- La SIQ n'a pas l'assurance que ses directions immobilières font de façon systématique une révision annuelle de tous les immeubles, comme cela est prévu dans ses directives. En effet, cinq des six directions immobilières visitées n'ont pas été en mesure de nous fournir tous les documents relatifs à l'évaluation de l'état des immeubles.

Attribution des contrats

3.4 Dans le cadre de ses activités, la SIQ doit faire affaire avec de nombreux fournisseurs de biens et services. Nos travaux ont consisté à examiner un échantillon aléatoire de 100 contrats et un autre de 18 contrats jugés plus risqués. Les lacunes décelées révèlent un manque de rigueur à l'égard de certaines pratiques de gestion et de règles. Nous mentionnons ci-dessous les principales :

- Pour 21 contrats supérieurs à 5 000 dollars et 58 inférieurs à cette somme, les montants estimés et inscrits dans le système n'étaient pas soutenus par une analyse complète. Cela peut amener les employés à estimer la valeur des contrats sous le seuil des appels d'offres, ce qui leur évite d'avoir à suivre les règles d'attribution.
- Pour 75 dossiers examinés, l'employé qui a pris la décision d'attribuer le contrat en est également le signataire. Nous n'avons trouvé aucune indication selon laquelle le supérieur immédiat a exercé un contrôle de supervision.
- Pour les 18 contrats jugés plus risqués, nous en avons relevé 11 pour lesquels les besoins auraient dû être mieux évalués dès le départ. Par exemple, 3 contrats de nature similaire ont été signés avec le même fournisseur sans que l'on ait lancé d'appels d'offres.

Dépenses des administrateurs et des dirigeants

3.5 Les administrateurs et les dirigeants engagent des frais de déplacement, des dépenses de fonction et des frais de réunion. En ce qui a trait aux dépenses de fonction, celles-ci sont remboursables à condition qu'elles soient raisonnables et justifiées par rapport aux fonctions exercées ainsi qu'aux mandats et à la mission de la SIQ.

3.6 Au cours des deux dernières années, les dépenses des administrateurs et des dirigeants ont totalisé environ 295 000 dollars, si l'on exclut les dépenses imputées directement aux projets et une cotisation annuelle à un club de golf.

3.7 Notre examen de ces dépenses nous a permis de constater notamment les faits suivants :

- Les frais de déplacement remboursés aux administrateurs l'ont été selon les règles en vigueur.
- Parmi les dépenses des dirigeants, 43 p. cent, soit 128 000 dollars, ne sont pas appuyées par une documentation adéquate permettant de s'assurer qu'elles sont justifiées. Par exemple :
  - les demandes relatives à 381 repas sont appuyées par des pièces justificatives qui ne comportent pas le nom des personnes invitées et qui n'indiquent pas la nature des dépenses ;
  - plusieurs dépenses du président et chef de la direction ont été supportées par la SIQ, même si la documentation n'était pas suffisante. Notons à cet égard une somme de 21 000 dollars pour des activités de golf incluant des repas souvent au cours des fins de semaine.

3.8 La direction de la SIQ affirme, quant à elle, que toutes ces dépenses ont été engagées dans le cadre des fonctions des dirigeants.

Plan stratégique

3.9 Le *Plan stratégique 2006-2009* de la Société pourrait être amélioré à plusieurs égards, ce qui permettrait de mesurer sa performance et l'atteinte de ses objectifs. D'une part, il n'aborde pas certains éléments essentiels de la gestion immobilière, comme des objectifs relatifs à l'évolution du parc immobilier et à l'état des immeubles. D'autre part, presque tous les objectifs du plan stratégique ne sont ni précis ni mesurables. Cela nuit à l'évaluation objective de la performance de la SIQ, ce qui, par conséquent, entraîne une reddition de comptes de moindre qualité.

Rapport annuel

3.10 Le rapport annuel d'activités de la Société comporte des données intéressantes portant notamment sur la répartition des immeubles selon leur vocation, la superficie, la portion en location et celle en propriété ainsi que la distribution géographique. Toutefois, l'information présentée ne permet pas au lecteur d'évaluer la performance de la SIQ. En effet, plusieurs activités importantes ne sont pas prises en compte, entre autres les activités d'entretien, de conservation et de rénovation. De plus, il manque à ce rapport l'état du parc immobilier. Enfin, il ne traite pas du plan stratégique et des résultats de la Société.

Gouvernance

3.11 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives* vise à « renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction ». La SIQ n'a pas attendu que la modification à sa loi constitutive soit apportée et a accompli des actions concrètes pour se conformer à plusieurs bonnes pratiques de gouvernance. Un nouveau président du conseil d'administration a été nommé, ce qui a permis de dissocier la fonction de président du conseil de celle du dirigeant de la SIQ. Nous invitons toutefois le conseil d'administration à établir ses exigences en matière d'information de gestion. Il se doit d'avoir l'assurance d'obtenir les éléments qui lui permettront de remplir adéquatement ses fonctions ainsi que ses obligations légales et d'exercer un meilleur contrôle sur la performance de l'entité.

Recommandations

3.12 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(3.57) Nous avons recommandé à la Société :

- de dresser un portrait complet de l'état de son parc immobilier, au moyen d'indicateurs reconnus, afin d'élaborer sa planification des travaux d'entretien, de conservation et de rénovation ;
- de calculer le déficit d'entretien de ses immeubles et d'évaluer le niveau de risque qui y est lié ;

- de compléter sa planification en tenant compte de facteurs tels que le recensement de tous les besoins, le cycle de vie des immeubles et les répercussions sur les loyers et les activités des ministères et organismes ;
- d'analyser les effets du report des projets prévus sur le déficit d'entretien ou le déficit fonctionnel ainsi que sur les ententes d'occupation ;
- de rendre compte au conseil d'administration de l'état du parc immobilier et de ses activités liées à l'entretien ainsi que de fournir plus d'information relative au degré d'avancement des travaux importants ;
- de mettre en place des contrôles structurés au regard des risques qui ont été déterminés pour s'assurer que les tâches relatives à l'entretien préventif sont effectuées.

(3.74) Nous avons recommandé à la Société :

- de s'assurer que la directive concernant les règles d'attribution est approuvée par le conseil d'administration ;
- de mettre en place des mécanismes qui lui garantiront que l'attribution des contrats est supervisée et que les règles sont respectées.

(3.90) Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que :

- toutes les dépenses des dirigeants sont appuyées par des pièces justificatives complètes ;
- la politique concernant les dépenses de fonction comporte des balises basées sur des montants raisonnables et qui tiennent compte des caractéristiques de l'entité ;
- des règles précises se rapportant aux frais de réunion sont établies ;
- les règles relatives aux frais de déplacement, aux dépenses de fonction et aux frais de réunion sont approuvées par le conseil d'administration.

(3.94) Nous avons recommandé à la Société :

- d'améliorer son plan stratégique afin qu'il tienne compte de sa gestion immobilière de façon plus marquée et qu'il comporte des objectifs mesurables ainsi que des indicateurs et des cibles à atteindre ;
- d'élaborer un plan d'action permettant d'atteindre les objectifs de la planification stratégique ;
- de faire, en fonction d'indicateurs et de cibles préalablement approuvés, une reddition de comptes complète au conseil d'administration sur l'atteinte des objectifs et les résultats obtenus.

(3.100) Nous avons recommandé à la Société d'améliorer sa reddition de comptes en produisant un rapport annuel complet permettant d'évaluer sa performance.

(3.105) Nous avons recommandé à la Société :

- de s'assurer que le conseil d'administration fait connaître ses exigences en matière de transfert d'information de gestion ;
- de continuer ses comparaisons avec d'autres organismes des secteurs public et privé afin de juger de sa performance et de s'inspirer des meilleures pratiques.

Vue d'ensemble

Historique et mission

3.13 La Société immobilière du Québec (SIQ) a été fondée en 1984 en vertu de la *Loi sur la Société immobilière du Québec*. D'après celle-ci, la SIQ a pour objet de « mettre à la disposition des ministères et des organismes publics, moyennant considération, des immeubles et de leur fournir des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière ». Elle peut notamment acquérir de gré à gré, construire, louer, entretenir, conserver et vendre tout immeuble. Pour s'acquitter de ses responsabilités à l'égard du parc immobilier, elle peut confier certaines tâches à des entrepreneurs privés et attribuer des contrats.

3.14 Le décret gouvernemental 1650-97 précise quels sont les ministères et organismes assujettis qui doivent faire affaire exclusivement avec la SIQ. Le réseau de la santé et des services sociaux ainsi que celui de l'éducation n'y sont pas assujettis en vertu respectivement de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et de la *Loi sur l'instruction publique*. La SIQ peut également mettre à la disposition de tout organisme ou entreprise des locaux qu'elle juge excédentaires.

3.15 Lorsque les ministères et organismes assujettis ont besoin de locaux supplémentaires ou lorsqu'ils veulent en rétrocéder, ils s'adressent à la SIQ. Cette dernière a la responsabilité d'évaluer différentes solutions immobilières de façon à optimiser le parc immobilier gouvernemental. Les ministères et organismes, quant à eux, ont la tâche de définir leurs besoins en tenant compte des règles gouvernementales. Quand la solution immobilière retenue requiert des investissements en immobilisations excédant 1,5 million de dollars ou engendre une augmentation annuelle des loyers supérieure à 250 000 dollars, l'autorisation du Conseil du trésor est requise. Cependant, elle ne l'est pas si la solution fait l'objet d'un projet inclus dans un plan d'immobilisations du ministère ou de l'organisme, qui a été déjà approuvé par le Conseil du trésor.

3.16 Le 4 décembre 2007, la loi constitutive de la SIQ a été modifiée pour assujettir l'entité à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives*. Celle-ci vise à « renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction ».

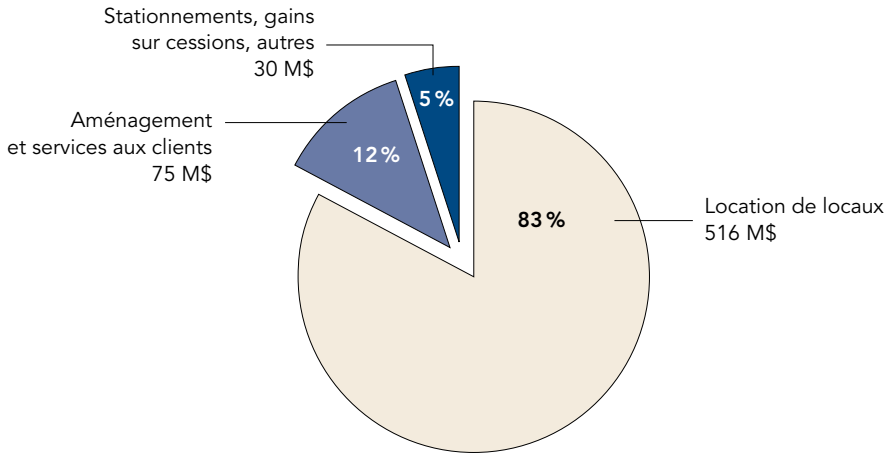
Situation financière et parc immobilier

3.17 La SIQ tire la plus grande partie de ses revenus des ententes d'occupation[1] qu'elle conclut avec les ministères et organismes logés dans les immeubles qu'elle possède ou qu'elle loue de tiers. Ces ententes précisent notamment le nombre de mètres carrés occupés, le loyer d'espace (c'est-à-dire le taux au mètre carré) et les frais de gestion. Le calcul du loyer d'espace se fait selon les dépenses budgétaires propres à l'immeuble. Ces dépenses ainsi que les frais de gestion, qui sont des frais généraux associés à la gestion du parc immobilier, couvrent une période de trois ans.

1. Une entente d'occupation est un contrat tenant lieu de bail.

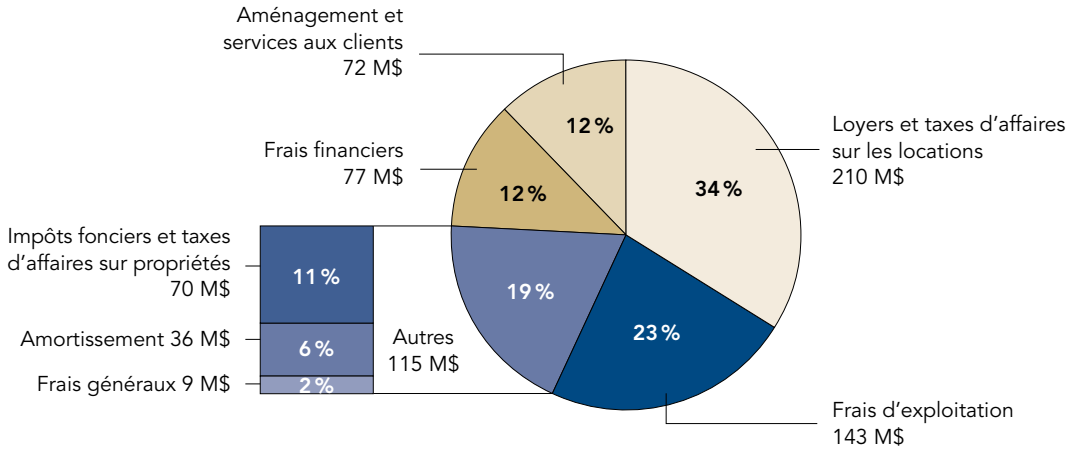
3.18 Pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 2007, les revenus et les dépenses de la SIQ ont été respectivement de 621 et de 617 millions de dollars, comme on peut le voir dans les graphiques 1 et 2.

Graphique 1
Revenus de la Société immobilière du Québec pour 2006-2007



Source : États financiers de la SIQ au 31 mars 2007.

Graphique 2
Dépenses de la Société immobilière du Québec pour 2006-2007



Source : États financiers de la SIQ au 31 mars 2007.

3.19 Le tableau 1 présente, quant à lui, le parc immobilier géré par la SIQ, composé d'immeubles de bureaux, d'entrepôts et d'immeubles spécialisés. Des palais de justice, des centres de transport, des centres de détention et des postes de la Sûreté du Québec font partie de cette dernière catégorie.

Tableau 1
Parc immobilier géré par la Société immobilière du Québec au 31 mars 2007

	Propriété*		Location		Total	
	Nombre	Mètres carrés (en milliers)	Nombre	Mètres carrés (en milliers)	Nombre	Mètres carrés (en milliers)
Immeubles de bureaux	60	594	570	1 050	630	1 644
Entrepôts	16	52	42	57	58	109
Immeubles spécialisés	264	1 059	118	92	382	1 151
Total	**340**	**1 705**	**730**	**1 199**	**1 070**	**2 904**
Pourcentage		**59 %**		**41 %**		**100 %**

* Au cours des cinq dernières années, la proportion en mètres carrés des immeubles en propriété a très peu variée, passant de 60 à 59 p. cent du parc.

Source : Rapport d'activités de la SIQ au 31 mars 2007.

3.20 Au 31 mars 2007, le parc immobilier, propriété de la SIQ, avait une valeur comptable nette de 1,5 milliard de dollars, une fois que l'amortissement cumulé de 400 millions a été retranché du coût d'acquisition. La dette à long terme était de 1,1 milliard de dollars. L'annexe 2 présente plus en détail le parc immobilier de la SIQ.

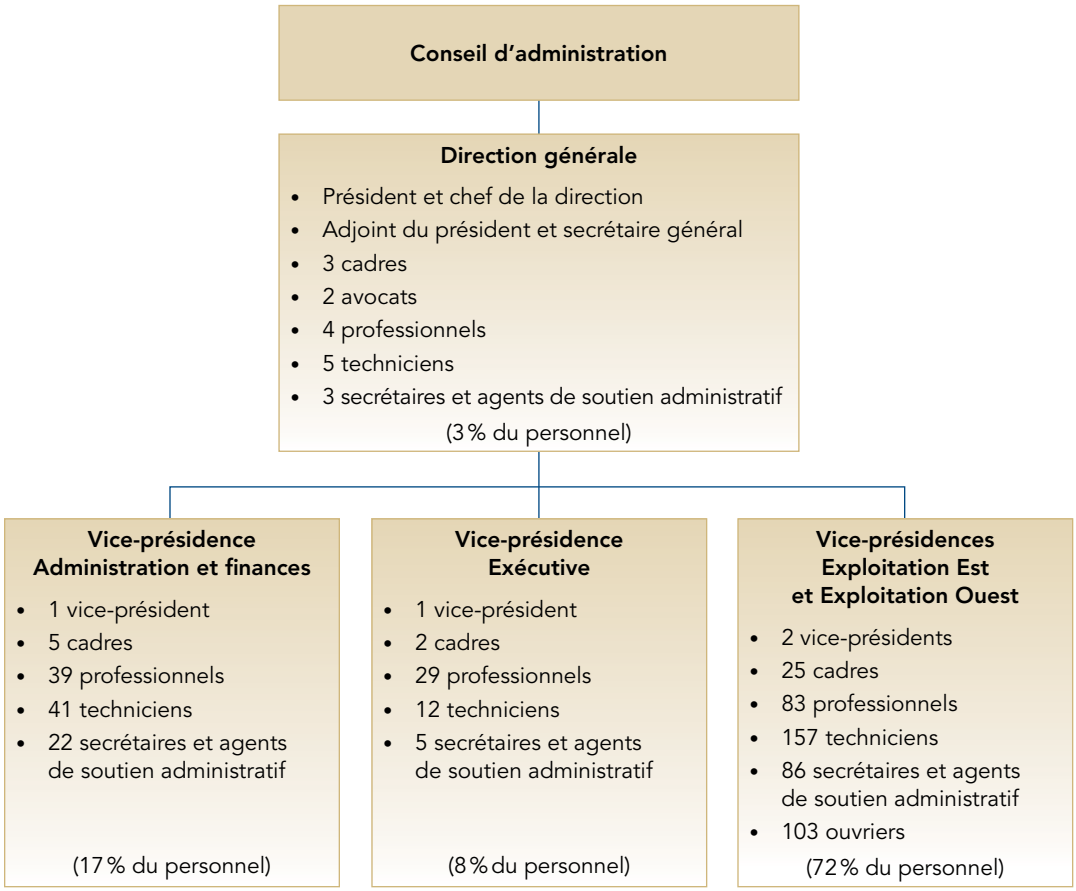
Cadre organisationnel

3.21 La SIQ est sous la responsabilité de la ministre des Services gouvernementaux. Son conseil d'administration, qui est présidé par un membre externe et indépendant, doit compter neuf membres nommés par le gouvernement.

3.22 Sous l'autorité du conseil d'administration, il y a un président et chef de la direction, et quatre vice-présidents, dont le vice-président « Administration et Finances ». Le vice-président « Exécutif » a un mandat en expertise et en développement qui consiste, entre autres, à coordonner les projets majeurs et à fournir les services pour toutes les disciplines techniques liées à l'exploitation, à la conservation et à l'amélioration des immeubles.

3.23 Les deux autres vice-présidents, « Exploitation-Est » et « Exploitation-Ouest », qui ont sous leur responsabilité 16 directions immobilières, se répartissent les activités sur l'ensemble du territoire québécois. La SIQ compte 632 employés qui travaillent soit au siège social, soit dans les directions immobilières. La figure 1 présente l'organigramme de la haute direction de la SIQ.

Figure 1
Organigramme de la haute direction de la Société immobilière du Québec



Source : SIQ.

Objectifs et portée de notre vérification

3.24 Notre vérification avait d'abord pour but de nous assurer que la SIQ possède une bonne connaissance de ses immeubles, qu'elle planifie adéquatement les travaux d'entretien, de conservation et de rénovation[2] et qu'elle en exerce un suivi approprié afin de préserver la durée de vie utile des immeubles, et ce, avec un souci d'économie et d'efficience.

3.25 Pour ce faire, nous avons examiné les systèmes d'information de la SIQ, analysé la documentation disponible et ses outils de gestion et réalisé des entrevues auprès d'une vingtaine de gestionnaires de l'entité. Nous avons aussi élaboré un questionnaire que nous avons envoyé aux 16 directions immobilières et nous avons visité 6 de ces directions afin de vérifier les données recueillies.

2. Les travaux d'entretien, de conservation et de rénovation incluent ceux d'amélioration et de réparation.

3.26 Nous avons exclu de nos travaux les activités immobilières de la SIQ, telles que la détermination des besoins en locaux, l'acquisition et la disposition des immeubles ainsi que la réalisation des projets de construction et d'aménagement.

3.27 Par ailleurs, nous voulions savoir si les contrats sont attribués conformément à la réglementation et selon les principes de saine gestion. Nous voulions également évaluer dans quelle mesure les règles et les procédures relatives aux frais de déplacement, aux dépenses de fonction et aux frais de réunion des administrateurs du conseil d'administration et des dirigeants, soit le président et chef de la direction, son adjoint et les vice-présidents, sont approuvées et bien suivies.

3.28 Enfin, nous avons apprécié la qualité de la planification stratégique de la SIQ de même que celle de sa reddition de comptes. Nos travaux nous ont amenés aussi à formuler certaines observations portant sur la gouvernance de l'entité. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation afférents à cette mission.

3.29 Notre vérification concerne l'exercice terminé le 31 mars 2007. Toutefois, certains commentaires ont trait à des situations postérieures à cette période et nous avons dû examiner les exercices précédents pour certains sujets. Nos travaux se sont déroulés de mars à décembre 2007.

Résultats de notre vérification

Planification et suivi des travaux relatifs à l'entretien, à la conservation et à la rénovation des immeubles en propriété

Connaissance du parc immobilier

3.30 Une des principales conditions pour établir une bonne planification des travaux liés à l'entretien, à la conservation et à la rénovation des immeubles en propriété est de bien connaître leur état général. À cet effet, la SIQ doit disposer d'un inventaire détaillé qui mentionne pour chaque immeuble son âge, sa superficie, sa fonctionnalité, l'occupation que l'on en fait, la nature et le coût des travaux effectués antérieurement. Cet inventaire doit aussi fournir des renseignements sur l'état de l'immeuble, lesquels vont permettre d'évaluer le déficit d'entretien, qui est un indice reconnu à cet égard.

3.31 On calcule le déficit d'entretien en estimant l'ensemble des travaux de conservation nécessaires pour maintenir ou remettre un immeuble dans un état spécifié, par exemple remplacer le système de gicleurs désuet d'un bâtiment. Il existe aussi un autre indice, soit le déficit fonctionnel, qui a trait à l'usage de l'immeuble. Il peut s'agir, par exemple, de transformer un étage d'un bâtiment afin d'obtenir plus de bureaux fermés. On évalue, pour ce type de déficit, les travaux de rénovation à effectuer en vue d'améliorer, d'adapter ou de transformer un immeuble pour satisfaire les nouveaux besoins.

3.32 La connaissance du parc est également utile à l'établissement de la planification immobilière. Celle-ci consiste à déterminer les besoins en locaux sur une période assez longue ainsi que les acquisitions et les dispositions d'immeubles à réaliser.

Plusieurs données utiles à une saine gestion immobilière.

3.33 Nos travaux révèlent que la SIQ dispose de systèmes d'information contenant plusieurs données utiles à une saine gestion immobilière. Par exemple, un de ces systèmes renferme, par direction immobilière, les travaux réalisés antérieurement et ceux à effectuer, qui sont présentés sous forme de projets. Ce système est d'une bonne utilité pour tout ce qui concerne la planification budgétaire et son suivi.

Pas de portrait de l'état du parc immobilier.

3.34 Cependant, il ne permet pas de bien lire l'information au regard de l'état des immeubles ni de consulter les données pour chaque immeuble, ce qui pourrait pourtant faciliter grandement l'obtention d'un sommaire des interventions passées. De plus, les travaux à l'égard du déficit d'entretien et ceux afférents au déficit fonctionnel ne sont pas différenciés. Si cela était fait, la SIQ pourrait utiliser des indicateurs et ainsi dresser un portrait de l'état de son parc immobilier. Le conseil d'administration ne peut donc pas disposer d'un tel portrait ; or, il est le premier responsable de la gestion immobilière de la SIQ.

Connaissance des immeubles non documentée.

3.35 Lors de nos rencontres avec les représentants des directions immobilières, la plupart ont démontré qu'ils avaient une connaissance des immeubles sous leur responsabilité. Toutefois, cette connaissance n'est pas bien documentée, ce qui met en péril la continuité et le transfert d'information, notamment au moment de départs d'employés ou pour la gestion des contrats avec les fournisseurs.

3.36 Ainsi, en vue d'établir la planification triennale des projets dans le cadre du processus budgétaire, une procédure de la SIQ mentionne que l'on doit mettre à jour annuellement les informations portant sur les immeubles, entre autres en effectuant une inspection, et procéder à une évaluation des travaux à réaliser. À notre point de vue, cette évaluation devrait comprendre normalement une description de la nature des travaux et leur degré d'urgence. À cause des lacunes au chapitre de la documentation, la SIQ n'a pas l'assurance que ses directions immobilières font de façon systématique une révision annuelle pour tous les immeubles. En effet, 5 des 6 directions immobilières visitées n'ont pas été en mesure de nous fournir tous les documents relatifs à l'évaluation de leurs immeubles. Pour les 40 immeubles que nous avons sélectionnés (un immeuble désigne un ou plusieurs bâtiments qui sont sur le même terrain), les directions immobilières auraient dû réaliser 87 évaluations de bâtiments. Or, pour 2006-2007, il manquait 30 évaluations et, pour 2005-2006, 64 faisaient défaut.

3.37 L'information présentée dans les évaluations que nous avons obtenues n'est pas suffisamment documentée pour qu'un portrait complet de l'état des immeubles soit dressé. Certes, nous y trouvons une liste de travaux à effectuer, mais il n'y a pas de précisions quant à savoir s'ils ont pour objet de réduire le déficit d'entretien ou le déficit fonctionnel. La procédure ne mentionne pas les critères qui pourraient servir à classer les travaux selon leur degré d'urgence et à déterminer l'impact de leur réalisation.

3.38 Nous avons repéré un exemple de bonne pratique ayant trait au classement des immeubles selon leur état. L'*Alberta Infrastructure and Transportation* présente dans son rapport annuel pour l'année 2006-2007 un graphique dans lequel ses immeubles sont classés selon trois catégories, soit médiocre, acceptable et bon, ainsi qu'une cible à atteindre. Ce graphique est reproduit à l'annexe 3.

3.39 Nous nous serions attendus à trouver de l'information de même nature à la SIQ. Cela permettrait de déterminer à quel endroit et à quel niveau les efforts doivent être mis. Or, l'information n'est actuellement pas traitée de manière à donner une image générale du parc immobilier, laquelle serait utile pour l'analyse des risques et la prise de décision. De fait, une information structurée nous apparaît essentielle à une saine gestion immobilière.

3.40 À titre d'exemple, un indicateur reconnu dans le domaine immobilier pour qualifier l'état d'un immeuble est l'indice de vétusté physique (IVP), qui est l'expression relative du déficit d'entretien. Lorsque cet indice est inférieur à 5 p. cent, l'état est jugé « satisfaisant », quand il est de 5 à 10 p. cent, l'état est « acceptable », et plus l'indice dépasse ce dernier seuil, plus l'état de l'immeuble est considéré comme « critique ». Pour mesurer cet indice, il faut faire le rapport entre le déficit d'entretien et la valeur actuelle de remplacement de l'immeuble. On peut estimer cette dernière en se basant sur des publications spécialisées qui donnent des coûts moyens au mètre carré. Cette valeur est fréquemment utilisée, par exemple dans le réseau de l'éducation.

3.41 Or, la SIQ ne quantifie pas le déficit d'entretien de ses immeubles ni ne détermine les seuils acceptables, pas plus qu'elle ne se fixe de cibles à atteindre. Elle ne sait donc pas à quel niveau le déficit se situe et si elle maîtrise les risques qui y sont liés.

Déficit d'entretien des immeubles non quantifié.

3.42 Nous avons calculé l'IVP pour un échantillon de 26 immeubles en faisant quelques hypothèses sur les données disponibles à la SIQ. Nous avons utilisé dans un premier temps les travaux qui ont été recensés lors des plus récentes évaluations effectuées par la SIQ et qui doivent être réalisés. Nous avons alors posé l'hypothèse que ces travaux étaient exhaustifs et qu'ils étaient tous liés au déficit d'entretien puisqu'on ne distingue pas dans la liste des travaux ceux qui sont afférents au déficit d'entretien et ceux qui ont rapport au déficit fonctionnel. Ensuite, afin d'estimer la valeur de remplacement des immeubles, nous avons obtenu de la SIQ des coûts moyens de construction au mètre carré. Les résultats sont présentés dans le tableau 2.

Tableau 2
Indice de vétusté physique estimé pour 26 immeubles

	Moins de 5 %	De 5 à 10 %	De 10 à 20 %	Plus de 20 %	Total
Bureaux	4	2	–	1	**7**
Palais de justice	5	–	1	1	**7**
Centres de détention	5	–	–	–	**5**
Postes de la Sûreté du Québec	3	2	–	–	**5**
Laboratoires	2	–	–	–	**2**
Total	**19**	**4**	**1**	**2**	**26**

3.43 Une telle analyse permet de classer les immeubles et de déterminer ceux qui méritent un examen plus approfondi. Nous sommes d'avis que, si l'ensemble des immeubles faisait l'objet de ce type d'analyse, le conseil d'administration disposerait d'une image de l'état du parc immobilier et qu'il pourrait en suivre l'évolution au fil des ans. De plus, cette image donnerait au conseil la possibilité de voir dans quelle mesure la direction maîtrise les risques.

3.44 D'autres indicateurs sont aussi reconnus, comme l'indice de maintien des actifs, lequel correspond à l'effort consenti pour lutter contre le déficit d'entretien. L'annexe 4 présente notamment les résultats du calcul de cet indicateur pour trois immeubles de la SIQ. Faute d'indicateurs de ce type, la SIQ peut difficilement évaluer l'état de ses immeubles et apprécier si elle effectue suffisamment de travaux sur ceux-ci pour maintenir leur état. Elle ne peut non plus rendre des comptes à cet égard à son conseil d'administration.

Planification des activités d'entretien, de conservation et de rénovation

3.45 Afin d'établir une planification complète de ses activités d'entretien, de conservation et de rénovation, la SIQ doit avoir une bonne connaissance de son parc immobilier. Il faut donc qu'elle tienne compte des facteurs suivants : recensement des besoins, cycle de vie des immeubles, état de leurs composants, répercussions sur les loyers et sur les activités des ministères et organismes.

3.46 La SIQ élabore une planification budgétaire des travaux recensés, et ce, par projet. Toutefois, on ne peut savoir si les facteurs listés ci-dessus ont été pris en considération pour chaque immeuble. Par exemple, on ignore si les besoins ont tous été inventoriés et si les répercussions sur les loyers et les activités des ministères et organismes ont été évaluées. La SIQ n'a pas non plus défini de critères afin d'uniformiser le classement des travaux selon les niveaux de risque ou leur priorité. Chaque direction immobilière utilise ses propres critères et les applique immeuble par immeuble. Après que le technicien en exploitation a fini de rédiger la liste des travaux à effectuer, la direction immobilière en fait une analyse informelle, aucune documentation n'appuyant cette liste, et établit sa planification triennale en tenant compte des budgets approuvés.

Pas de critères pour classer les travaux selon leur priorité.

3.47 Pour que l'on puisse faire le suivi de la réalisation des travaux, le système est mis à jour régulièrement à l'égard du statut des projets et du coût prévu. Lorsque les projets sont importants, ils sont suivis un à un dans le système de gestion de projets. La SIQ fournit au conseil d'administration une vue d'ensemble des projets importants ainsi que leur coût, mais présente peu d'information quant à leur degré d'avancement. Cela lui serait pourtant très utile ; notamment, il pourrait s'assurer que les projets sont suivis avec rigueur et qu'il n'y a pas de dépassement budgétaire prévu.

3.48 Nous avons constaté que plusieurs projets pour lesquels on a arrêté un budget sont reportés à l'exercice financier suivant ou à un exercice ultérieur. De fait, il y en avait environ 35 p. cent en 2006-2007 (37 p. cent en 2005-2006) ; ce pourcentage correspond tout autant au nombre de projets qu'aux sommes budgétées. Les raisons invoquées pour expliquer ces reports sont diverses : démarrage tardif de projets, capacité limitée de réalisation en termes de temps par les ressources humaines, état du composant encore

viable, projet dépendant d'un projet d'aménagement du locataire, ajout d'un projet plus prioritaire ou urgent. L'ajout de projets fait en sorte que les sommes budgétées ont été utilisées à 80 p. cent en 2006-2007 (71 p. cent en 2005-2006).

3.49 La SIQ ne procède pas à une analyse exhaustive de la situation. Elle ne quantifie pas les effets des reports sur le déficit d'entretien ou le déficit fonctionnel, lesquels peuvent avoir été créés au fil du temps par ces reports, ni l'impact que ces derniers peuvent avoir sur les ententes d'occupation avec les ministères et les organismes.

Programme d'entretien préventif

3.50 Les activités d'entretien se divisent en deux types : celles faisant partie de l'entretien préventif et celles qui relèvent de l'entretien curatif, soit les activités effectuées à la suite de demandes de service ou de plaintes.

3.51 Dans le domaine immobilier, une cible reconnue est de consacrer de 70 à 80 p. cent des ressources nécessaires à l'entretien préventif et de 20 à 30 p. cent à l'entretien curatif. L'information et la documentation disponibles à la SIQ ne permettent pas d'affirmer que ces standards sont respectés. Les systèmes financiers ne cumulent pas séparément les sommes dépensées pour l'entretien préventif et celles versées pour l'entretien curatif. Aucun autre indicateur n'est utilisé à cet égard.

3.52 Un programme d'entretien préventif bien conçu et accompli sur une base régulière est la solution d'investissement la plus rentable. Dans les ouvrages spécialisés[3], il est mentionné qu'un dollar investi en entretien permet d'économiser ultérieurement quatre dollars en réparations majeures. Les experts que nous avons consultés abondent dans le même sens, à savoir que l'entretien préventif donne la possibilité de réaliser des économies à long terme. De plus, l'utilité d'une telle pratique est accrue lorsqu'elle permet de déceler des défectuosités pendant la période couverte par les garanties.

3.53 Il est donc important d'établir un programme dans lequel figurent l'inventaire des équipements électriques, mécaniques et architecturaux, les tâches à effectuer relativement à ces équipements ainsi que la fréquence à laquelle elles doivent être accomplies. Nous avons voulu nous assurer que la SIQ a mis en place un programme de ce type et qu'il est appliqué ; pour ce faire, nous avons eu des entrevues avec des représentants des six directions immobilières visitées et nous avons examiné des documents.

3.54 La SIQ utilise un système informatisé d'entretien préventif pour les composants électriques et mécaniques des bâtiments. Nous avons relevé cependant plusieurs problèmes à son égard. Les personnes rencontrées dans les directions immobilières ont mentionné que l'inventaire n'est pas à jour puisque des équipements ou composants ont été changés ou ajoutés sans que ce soit inscrit dans le système. De plus, les données figurant dans ce dernier ne donnent pas l'occasion de bien faire le suivi quant à la réalisation des tâches planifiées. En effet, les directions immobilières accusent un retard variant de un à plusieurs mois par rapport à l'inscription des tâches effectuées dans le système. Par ailleurs, peu de suivi est fait pour s'assurer du retour des bons de travail générés par le système, lesquels comprennent les tâches à accomplir.

---

3. Voir par exemple US Army Corps of Engineers, *Development of the BUILDER Engineered Management System for Building Maintenance : Initial Decision and Concept Report*, July 1990.

3.55 L'entretien préventif est essentiellement confié en sous-traitance, sauf pour quelques immeubles où les travaux sont réalisés par des employés de la SIQ. Les contrats sont donc nombreux. À part le fait que les sous-traitants doivent signer le registre des présences et les bons de travail, peu de contrôles structurés sont en place afin de vérifier que les travaux ont été effectués, comme une supervision visuelle faite au moyen d'un sondage par les employés de la SIQ. De tels contrôles sont d'autant plus importants que les travaux préventifs sont souvent peu apparents.

3.56 D'autre part, les directions immobilières affirment faire l'inspection des composants architecturaux. Comme ces inspections ne sont pas planifiées de façon systématique et qu'aucun programme n'a été élaboré à cet égard, la SIQ n'a pas l'assurance qu'elles sont effectivement réalisées.

3.57 Nous avons recommandé à la Société :

- de dresser un portrait complet de l'état de son parc immobilier, au moyen d'indicateurs reconnus, afin d'élaborer sa planification des travaux d'entretien, de conservation et de rénovation ;
- de calculer le déficit d'entretien de ses immeubles et d'évaluer le niveau de risque qui y est lié ;
- de compléter sa planification en tenant compte de facteurs tels que le recensement de tous les besoins, le cycle de vie des immeubles et les répercussions sur les loyers et les activités des ministères et organismes ;
- d'analyser les effets du report des projets prévus sur le déficit d'entretien ou le déficit fonctionnel ainsi que sur les ententes d'occupation ;
- de rendre compte au conseil d'administration de l'état du parc immobilier et de ses activités liées à l'entretien ainsi que de fournir plus d'information relative au degré d'avancement des travaux importants ;
- de mettre en place des contrôles structurés au regard des risques qui ont été déterminés pour s'assurer que les tâches relatives à l'entretien préventif sont effectuées.

Attribution des contrats

3.58 Dans le cadre de ses activités, l'entité doit faire affaire avec de nombreux fournisseurs de biens et services. Elle est donc appelée à attribuer plusieurs contrats de tout genre qui ont trait à des travaux de construction, à de l'approvisionnement ainsi qu'à des services professionnels et auxiliaires.

3.59 Le *Règlement sur les modalités d'exercice des pouvoirs contractuels de la Société immobilière du Québec* stipule, entre autres, ce qui suit : « Tout contrat de la Société est assujetti aux autres termes, modalités et autres conditions définis par les politiques établies par le Conseil d'administration. » À cet égard, la SIQ nous a indiqué qu'elle applique une directive concernant les règles d'attribution des contrats, laquelle privilégie l'utilisation d'appels d'offres et de documents contractuels normalisés. La directive mentionne que son objet est d'établir les règles « de manière à obtenir l'optimum en termes de qualité, prix, service et livraison, et assurer l'équité, l'impartialité et la transparence du processus d'attribution des contrats ». Cette directive, qui est plus restrictive que la *Loi sur l'administration publique*, n'a toutefois pas été approuvée par le conseil d'administration.

3.60 En outre, la SIQ doit appliquer les règlements qui découlent de la *Loi sur l'administration publique* et qui sont afférents aux contrats de construction, de services et d'approvisionnement.

3.61 Le tableau 3 présente les seuils d'attribution selon les catégories de contrats à la SIQ.

Tableau 3
Seuils d'attribution des contrats

	Services professionnels*	Services auxiliaires et construction	Approvisionnement
Appel d'offres public	100 000 $ et plus	100 000 $ et plus	25 000 $ et plus
Appel d'offres sur invitation auprès de trois fournisseurs	De 10 000 à 99 999 $	De 5 000 à 99 999 $	De 1 000 à 24 999 $
Appel d'offres sur invitation auprès d'un fournisseur au choix	Jusqu'à 9 999 $	Jusqu'à 4 999 $	Jusqu'à 999 $

* L'appel d'offres public est obligatoire pour les travaux en architecture et en ingénierie dont la valeur estimée est supérieure à 10 000 dollars.

Source : Directive concernant les règles d'attribution des contrats.

3.62 Les contrats se présentent en quatre grandes catégories, soit les services auxiliaires, les services professionnels, les contrats de construction et l'approvisionnement. Le tableau 4 présente les contrats selon leur catégorie et leur valeur estimée.

Tableau 4
Nombre de contrats attribués en 2006-2007 et valeur estimée*

	Services professionnels	Services auxiliaires	Construction	Approvisionnement	Nombre de contrats	Valeur (en milliers de dollars)
De 1 000 à 10 000 dollars	620	1 066	3 627	280	**5 593**	**17 189**
De 10 000 à 100 000 dollars	127	242	561	32	**962**	**33 482**
100 000 dollars et plus	17	29	215	2	**263**	**176 935**
Nombre de contrats	**764**	**1 337**	**4 403**	**314**	**6 818**	
Valeur (en milliers de dollars)	**15 771**	**19 307**	**190 302**	**2 226**		**227 606**

* Il est à noter que les contrats de location, de vente ou d'acquisition d'immeubles et les contrats de concession ne sont pas pris en compte.

Source : SIQ.

3.63 L'entité a attribué 6818 contrats en 2006-2007, lesquels totalisent approximativement 228 millions de dollars. Nous avons sélectionné aléatoirement un échantillon statistique de 100 contrats afin de nous assurer que les règles en matière d'attribution ont été respectées. Nous avons ainsi pu obtenir un échantillon représentatif et déduire, à partir de nos résultats, ceux relatifs à l'ensemble des contrats ; notre intervalle de confiance est de 90 p. cent.

3.64 D'autre part, nous avons choisi d'analyser 18 contrats pour lesquels il pourrait y avoir un risque de dérogation aux règles ou aux processus. Nous les avons repérés notamment en examinant si leur valeur était proche des seuils d'attribution. Nous présentons les résultats de cette analyse dans la section intitulée « Autres constats ».

3.65 Nos travaux ont révélé plusieurs lacunes afférentes à l'attribution des contrats. Étant donné leur nombre important, il est essentiel que des contrôles permettant le respect des règles d'attribution soient mis en place. Le tableau 5 montre la répartition des lacunes décelées à la suite de l'examen de notre échantillon.

Tableau 5
Lacunes associées à l'attribution des contrats sélectionnés pour l'année 2006-2007

	Services professionnels	Services auxiliaires	Construction	Approvisionnement	Total
Nombre de contrats sélectionnés	10	21	63	6	**100**
Lacunes					
Estimation absente ou incomplète					
• Contrats de plus de 5 000 dollars	3	4	14	0	**21**
• Contrats de moins de 5 000 dollars	4	12	41	1	**58**
					79
Dérogation aux seuils d'attribution	1	2	2	2	**7**
Supervision de l'attribution des contrats	5	14	51	5	**75**
Non-respect du règlement sur la signature des contrats	1	–	3	1	**5**

3.66 À partir des résultats relatifs à l'échantillon, nous avons estimé le pourcentage des lacunes dans l'ensemble des contrats. Pour ce faire, nous avons procédé par extrapolation. Nous avons donc obtenu pour chaque lacune une limite inférieure et une limite supérieure (tableau 6). Par exemple, il est fort probable (90 fois sur 100) que 71 à 86 p. cent de tous les contrats ont une estimation absente ou incomplète.

Tableau 6
Estimation des lacunes associées à l'attribution de tous les contrats pour l'année 2006-2007

Lacunes	Pourcentage des lacunes dans l'échantillon	Pourcentage des lacunes dans la population totale	
		Limite inférieure	Limite supérieure
Estimation absente ou incomplète	79	71	86
Dérogation aux seuils d'attribution	7	3	13
Supervision de l'attribution des contrats	75	67	82
Non-respect du règlement sur la signature des contrats	5	2	10

Estimation absente ou incomplète

Estimation incomplète pour 21 contrats supérieurs à 5 000 dollars.

3.67 Dans le processus d'attribution d'un contrat, il est important de bien estimer sa valeur et de documenter adéquatement celle-ci afin de respecter les règles d'attribution et d'être capable d'expliquer tout changement éventuel au contrat initial. Notre examen des contrats montre que, pour 21 d'entre eux, qui sont supérieurs à 5 000 dollars, les montants estimés et inscrits dans le système n'étaient pas soutenus par une analyse complète. Pour 58 autres contrats inférieurs à 5 000 dollars, la situation était la même. Pour ces derniers, la SIQ n'exigeait pas d'estimation. Toutefois, nous avons trouvé des contrats inférieurs à 5 000 dollars pour lesquels les dossiers contenaient une estimation des coûts, ce qui constitue une bonne pratique. Le fait de ne pas évaluer adéquatement les coûts peut amener les employés à estimer la valeur des contrats sous le seuil des appels d'offres, ce qui leur évite d'avoir à suivre les règles d'attribution.

Dérogation aux seuils d'attribution

3.68 La directive sur l'attribution des contrats prévoit les seuils qui déterminent si la SIQ doit procéder à un appel d'offres sur invitation ou à un appel d'offres public. Par exemple, pour un contrat de services professionnels dont la valeur est entre 10 000 et 99 999 dollars, elle doit inviter au moins trois fournisseurs à soumissionner.

3.69 Pour les contrats sélectionnés dont la valeur est importante, nos travaux révèlent qu'en règle générale, les seuils d'attribution ont été respectés. Cependant, nous avons relevé sept contrats inférieurs à 10 000 dollars dont les seuils ont été dépassés. Quatre ont connu un dépassement du seuil lors de leur attribution tandis que trois autres ont fait l'objet d'un avenant qui a causé un tel dépassement.

Supervision de l'attribution des contrats

Contrats attribués sans preuve d'une supervision adéquate.

3.70 La supervision effectuée par le personnel de direction de la SIQ lors de l'attribution des contrats constitue un contrôle important de saine gestion. Pareille supervision permet d'assurer aux dirigeants que les contrats sont attribués avec un souci du respect des règles et de transparence. Elle diminue également les risques de collusion entre des employés et des fournisseurs. Nous avons constaté que, pour 75 dossiers examinés, l'employé qui a pris la décision d'attribuer le contrat en est également le signataire. Or, les dossiers ne contenaient aucune preuve que le supérieur immédiat avait exercé un contrôle à cet égard. De plus, nous n'avons pas trouvé d'indication qui montrerait qu'un autre contrôle a été exercé, même si toute l'information nécessaire est présente dans les systèmes. Un bon contrôle interne prévoit une répartition de tâches qui permet de prouver qu'il y a eu une supervision adéquate.

Non-respect du règlement sur la signature des contrats

3.71 Le règlement sur la signature des contrats détermine, en fonction de la valeur de ceux-ci, quelles sont les personnes autorisées à signer. De même, il le précise dans le cas où un avenant est requis. Par exemple, le directeur immobilier est autorisé à signer les avenants inférieurs à 10 000 dollars pour les contrats de services professionnels. Pour cinq dossiers, le règlement sur la signature des contrats n'a pas été respecté. En effet, la personne qui a signé le contrat ou l'ordre de changement n'était pas la personne autorisée à le faire et il n'y avait pas d'explication à ce sujet dans les dossiers.

Autres constats

3.72 Dans les dossiers que nous avons examinés, nous avons également relevé d'autres lacunes, dont les suivantes :

- Les évaluations relatives au rendement des fournisseurs doivent être réalisées conformément aux règlements découlant de la *Loi sur l'administration publique*, lesquels mentionnent les seuils prévus. Par exemple, une évaluation est exigée pour les contrats de services professionnels supérieurs à 10 000 dollars. Parmi les 100 dossiers sélectionnés, une évaluation des services des fournisseurs était requise pour 27 dossiers ; or, un seul dossier contenait une évaluation.
- Parmi les 18 contrats jugés risqués, nous en avons relevé 11 pour lesquels les besoins auraient dû être mieux évalués dès le départ. Par exemple, 3 contrats de nature similaire ont été signés avec le même fournisseur (leur valeur variait de 9 500 à 9 900 dollars), et ce, sans que l'on ait lancé d'appels d'offres. Ces contrats présentaient tous les mêmes caractéristiques, comme la date, les signataires, la description des travaux, mais ils étaient conclus pour des immeubles différents. À notre avis, ils auraient pu être regroupés et faire l'objet d'un appel d'offres sur invitation auprès de 3 fournisseurs.
- En août 2007, on a donné un contrat à un cabinet d'expertise comptable afin qu'il vérifie les processus d'acquisition et de gestion des contrats. Le contrat, conclu de gré à gré, s'élevait à 9 580 dollars. En octobre 2007, le mandat confié au cabinet a été modifié et un avenant au contrat de 20 200 dollars a été signé, portant le total à 29 780 dollars. Nous sommes d'avis que ce contrat n'a pas été estimé de façon rigoureuse au départ et qu'un appel d'offres sur invitation auprès de trois fournisseurs aurait dû être effectué. D'autre part, la SIQ aurait dû s'assurer de la pertinence de faire cette analyse à ce moment, étant donné qu'il s'agissait là de l'objet d'une partie de nos travaux.
- Les règles de la SIQ permettent de négocier des contrats dits « ouverts » lorsque le travail à accomplir peut être fait à un moment indéterminé. Un contrat ouvert de services professionnels doit être d'une durée fixe de six mois ou d'un an et être renouvelable pour une période de même durée. Nous avons trouvé quatre contrats de services professionnels qui ont été considérés comme des contrats ouverts renouvelables au mois. En plus de déroger aux règles à ce sujet, on a ainsi évité de lancer un appel d'offres. Par exemple, deux de ces contrats ont été conclus pour 9 990 dollars par mois et sont renouvelables deux fois. En fait, il s'agit de contrats ad hoc dont la valeur se chiffre à 29 970 dollars. Un appel d'offres public aurait dû être lancé et un comité de sélection aurait dû examiner les offres, puisqu'il s'agissait de contrats d'architecture.

Manque de rigueur dans l'attribution des contrats.

3.73 Les lacunes décelées révèlent un manque de rigueur dans l'attribution des contrats. La principale cause de ces lacunes est l'insuffisance de contrôle relatif au respect des règles. Une note du président et chef de la direction de l'entité a été envoyée en novembre 2007 aux vice-présidents ; dans celle-ci, il leur demandait d'apporter des correctifs à l'égard de l'attribution des contrats.

3.74 Nous avons recommandé à la Société :

- de s'assurer que la directive concernant les règles d'attribution est approuvée par le conseil d'administration ;
- de mettre en place des mécanismes qui lui garantiront que l'attribution des contrats est supervisée et que les règles sont respectées.

Dépenses des administrateurs et des dirigeants

3.75 Les administrateurs et les dirigeants, à savoir le président et chef de la direction, son adjoint et les quatre vice-présidents, engagent des frais de déplacement, des dépenses de fonction et des frais de réunion. Pour les années 2005-2006 et 2006-2007, nous avons compilé des sommes s'élevant à 294 780 dollars.

3.76 Nous voulions nous assurer, dans un premier temps, que les règles et les procédures sont équivalentes à celles d'organismes et d'entreprises similaires et qu'elles sont approuvées par le conseil d'administration. Ensuite, nous voulions vérifier si les dépenses sont appuyées par des pièces justificatives complètes et qu'elles ont été engagées et remboursées selon les règles et les procédures en vigueur. Par exemple, une facture d'un fournisseur qui donne le nom de ce dernier, la date, une description précise des achats ainsi que le nom de l'acquéreur constitue une pièce justificative complète.

3.77 En qui concerne les frais de repas ou les dépenses de fonction, la demande de remboursement doit contenir suffisamment de renseignements, comme le nombre et les noms des personnes, pour assurer celui qui approuve le compte de dépenses que le débours est raisonnable et qu'il est justifié par rapport à la mission de la SIQ. Des documents tels un état de compte d'un fournisseur insuffisamment détaillé, un relevé ou le reçu d'une carte de crédit ne constituent pas des pièces justificatives complètes à elles seules.

3.78 La SIQ a le pouvoir d'adopter ses propres règles en matière de frais de déplacement, de dépenses de fonction et de frais de réunion. En ce qui regarde les frais de déplacement et les dépenses de fonction, nous avons constaté que le contenu des règles, des politiques ou des directives est similaire à ce que nous trouvons dans d'autres organismes ou entreprises.

3.79 Pour ce qui est des frais de déplacement, la façon de faire pour défrayer les dirigeants de leurs dépenses est semblable à celle présentée dans les *Règles sur les frais de déplacement des présidents, vice-présidents et membres d'organismes gouvernementaux*. Cependant, il aurait été souhaitable que cette façon de faire ait été entérinée par le conseil d'administration, comme cela est prévu dans la loi constitutive de la SIQ.

3.80 En ce qui a trait aux dépenses de fonction, la SIQ a élaboré une politique interne précisant que les dépenses sont remboursables à condition qu'elles soient raisonnables et justifiées par rapport aux fonctions exercées ainsi qu'aux mandats et à la mission de la SIQ. Toutefois, cette politique interne n'a pas été soumise non plus à l'approbation du conseil.

3.81 Enfin, pour les frais de réunion, nous n'avons pas trouvé de règles ou de politique qui régiraient ces frais ou qui établiraient des balises. Le tableau 7 présente la répartition des dépenses selon leur nature.

Tableau 7
Dépenses des administrateurs et des dirigeants (en dollars)

	Nature des dépenses	2005-2006	2006-2007	Total
Membres du conseil d'administration	Frais de déplacement	**12 867**	**11 404**	**24 271**
Président et chef de la direction	Frais de déplacement	17 819	16 650	34 469
	Dépenses de fonction	41 765	27 861	69 626
	Frais de réunion	1 635	4 068	5 703
Sous-total		**61 219**	**48 579**	**109 798***
Vice-présidents et adjoint du président	Frais de déplacement	35 705	30 824	66 529
	Dépenses de fonction	20 602	19 079	39 681
	Frais de réunion	33 090	21 411	54 501
Sous-total		**89 397**	**71 314**	**160 711**
Total		**163 483**	**131 297**	**294 780**

* Ce montant ne comprend pas les dépenses imputées directement aux projets (estimées à 7 800 dollars) et la cotisation annuelle à un club de golf (4 600 dollars pour les deux années).

3.82 Les membres du conseil d'administration ont droit au remboursement de certaines dépenses ; les conditions de ce remboursement sont déterminées par le gouvernement. Lors de notre examen des frais de déplacement de ces membres, nous n'avons noté aucune situation anormale. Nous en sommes donc venus à la conclusion que les dépenses ont été remboursées selon les règles en vigueur.

3.83 Quant aux dépenses des dirigeants, des lacunes afférentes à l'application des règles et des contrôles relatifs à leur acquittement ont été relevées. En premier lieu, les dépenses ne sont généralement pas appuyées par des pièces justificatives complètes. Par conséquent, 43 p. cent des dépenses totales, ce qui équivaut à 128 000 dollars, n'étaient pas bien documentées au moment de l'acquittement. Cela est attribuable au fait que la pratique actuelle de la SIQ est de rembourser les dirigeants à partir d'un reçu de carte de crédit qui ne comporte aucune information supplémentaire. Il devient donc difficile, voire impossible, de s'assurer que les dépenses sont justifiées.

Dépenses des dirigeants non appuyées : 43 p. cent.

3.84 En second lieu, étant donné qu'il n'y a pas d'information inscrite sur les pièces justificatives, nous n'avons pu déterminer dans certains cas s'il s'agissait de dépenses de fonction ou de frais de réunion entre collègues. Ainsi, les six dirigeants ont réclamé des dépenses pour près de 770 repas au cours des deux dernières années ; or, pour 381 d'entre eux, les

pièces justificatives ne comportaient pas le nom des personnes invitées et n'indiquaient pas la nature des dépenses. L'absence de règles et de balises fait en sorte que nous ne trouvons pas suffisamment d'information à ce sujet.

3.85 Les exemples suivants illustrent nos constats :

- En juillet 2005, un repas pris dans un restaurant a coûté près de 600 dollars. Aucune facture n'était jointe au compte de dépenses et il était inscrit sur la pièce justificative qu'il s'agissait d'une rencontre avec des représentants d'un ministère, sans plus. Notons que la pièce justificative était en fait un reçu de carte de crédit.
- En décembre 2005, dans un autre restaurant, le montant remboursé a été de 392 dollars. Aucune facture n'accompagnait le compte de dépenses et il n'y avait pas d'information supplémentaire sur le reçu de la carte de crédit.

3.86 En ce qui concerne le président et chef de la direction, plusieurs dépenses ont aussi été effectuées, mais ce n'est pas toute la documentation nécessaire qui a été portée au compte de dépenses.

3.87 Voici quelques exemples à cet égard :

- Au cours des deux dernières années, 74 repas, pour un total de 5 075 dollars, ont été pris et la seule indication figurant sur les reçus de la carte de crédit était l'abréviation du mot « fonction ». De ces repas, 20 ont été pris le vendredi soir, le samedi ou le dimanche.
- Lors des déplacements à Montréal, les couchers ont lieu, la plupart du temps, au même hôtel. Les relevés mensuels de la carte de crédit de la SIQ sont les seules pièces qui ont été utilisées aux fins des paiements. Nous avons calculé que les dépenses moyennes étaient de 333 dollars par jour, à l'exception des dépenses faites dansd'autres restaurants au cours du séjour. Il est important que ces dépenses soient bien documentées au moment de l'acquittement. En effet, les *Règles sur les frais de déplacement des présidents, vice-présidents et membres d'organismes gouvernementaux* précisent que l'indemnité permise pour les frais de séjour est de 170 dollars par jour pour la région de Montréal et que tout dépassement peut être remboursé sur présentation des pièces justificatives.
- Enfin, les dépenses engagées pour une activité sportive (golf) se sont élevées, au cours des deux dernières années, à près de 21 000 dollars, ce qui inclut les repas et les droits de jeux. La SIQ a payé les dépenses en se fiant aux états de compte du club de golf et à la facture d'un fournisseur pour les droits de jeux. Il n'y avait aucune indication se rapportant aux noms des invités ou à leur nombre dans ces documents. Mentionnons que les dépenses ont été souvent faites au cours des fins de semaine des deux dernières périodes estivales.

3.88 Il est important de souligner que l'entité prévoit depuis quelques années un budget pour les frais de fonction de chacun des dirigeants et que ce budget est respecté. Il est également nécessaire de noter que ce budget doit être raisonnable et que l'entité a l'obligation de s'assurer que tout remboursement de dépenses personnelles est considéré comme un avantage imposable aux fins fiscales. La SIQ a mentionné que ces dépenses ont été engagées dans le cadre des fonctions des dirigeants.

3.89 D'autre part, la clientèle de la SIQ est établie par une liste figurant dans un décret du gouvernement. Par conséquent, les ministères et organismes qui sont sur cette liste représentent une clientèle que nous pouvons qualifier de captive. Il convient de rappeler que les fonds utilisés sont publics et que les dépenses doivent donc être effectuées avec discernement et transparence.

3.90 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que :

- toutes les dépenses des dirigeants sont appuyées par des pièces justificatives complètes ;
- la politique concernant les dépenses de fonction comporte des balises basées sur des montants raisonnables et qui tiennent compte des caractéristiques de l'entité ;
- des règles précises se rapportant aux frais de réunion sont établies ;
- les règles relatives aux frais de déplacement, aux dépenses de fonction et aux frais de réunion sont approuvées par le conseil d'administration.

Plan stratégique, rapport annuel et gouvernance

Plan stratégique

3.91 Le *Plan stratégique 2006-2009* présente l'entité, sa mission, ses valeurs et les orientations stratégiques retenues. Ce document a été approuvé par le conseil d'administration lors de la réunion du 14 septembre 2005. Les axes stratégiques retenus sont les suivants : améliorer la qualité des services ; améliorer la communication avec la clientèle ; offrir les espaces au meilleur rapport qualité-prix ; gérer de façon optimale les ressources ; développement en continu de l'expertise ; développement durable.

3.92 Nous sommes d'avis que le plan stratégique pourrait être amélioré à plusieurs égards, ce qui permettrait de mesurer la performance et l'atteinte des objectifs. Nos commentaires sont les suivants :

Le plan stratégique pourrait être amélioré.

- Le *Plan stratégique 2006-2009* n'aborde pas certains éléments essentiels de la gestion immobilière. Ainsi, le plan ne comporte pas d'objectifs relativement à l'évolution du parc immobilier et à la proportion souhaitée entre les immeubles loués et ceux en propriété. Cette proportion devrait tenir compte notamment de la diminution des effectifs de l'appareil gouvernemental et des besoins des ministères et organismes en la matière. Nous n'avons pas trouvé non plus d'objectifs liés à l'état du parc immobilier et aux efforts à fournir pour ce qui est de l'entretien, de la conservation et de la rénovation. De tels objectifs, accompagnés d'indicateurs et de cibles, favoriseraient une évaluation de la performance de la SIQ quant à ces activités importantes.

Pas d'objectifs liés à l'état du parc immobilier, à l'entretien et à la conservation.

- Presque tous les objectifs du plan stratégique ne sont ni précis ni mesurables. Mentionnons, à titre d'exemple, des objectifs comme « Revoir les façons de faire en simplifiant l'accessibilité à l'entreprise et aux services offerts » ou encore « Uniformiser la qualité des services pour tous les espaces occupés, propriétés ou locations ».

Les objectifs ne sont ni précis ni mesurables.

- Le plan stratégique ne précise pas comment la performance est mesurée. En effet, il ne comporte pas d'indicateurs ni de cibles à atteindre. Par exemple, des objectifs tels que « Augmenter le taux d'utilisation du Centre d'appels […] » ou « Réduire la consommation énergétique par l'ajustement des modes d'opération des systèmes et par des investissements permettant d'améliorer l'efficacité » ne sont assortis d'aucune cible. Pourtant, une des grandes utilités d'un plan stratégique est de permettre d'évaluer la performance de façon objective. Il aurait été souhaitable que des indicateurs et des cibles figurent dans le corps même du plan stratégique. D'ailleurs, lors de la présentation du plan au conseil d'administration, un des membres a soulevé la question. Il a obtenu la réponse suivante : la direction ne souhaite pas dévoiler ces renseignements à l'extérieur de la SIQ et un document montrant la progression des objectifs sera fourni subséquemment aux membres. Ces propos sont inquiétants de la part d'une entité du secteur public.
- La SIQ n'a pas élaboré de plan d'action qui préciserait les échéances, les ressources et les responsables quant à la mise en œuvre des actions prévues dans le plan stratégique.
- Un document déposé au conseil d'administration en février 2007 donne des résultats pour la période se terminant le 31 décembre 2006 ; ces résultats sont mis en lien avec les axes du plan stratégique. Ce document comporte beaucoup d'information qualitative sur des activités réalisées et la mise en place de mécanismes de gestion. Il inclut aussi des données obtenues à la suite d'un sondage sur la satisfaction de la clientèle, l'évolution du taux de location et d'inoccupation ainsi que la variation des frais généraux et administratifs. Puisque le plan stratégique ne contient pas d'objectifs mesurables ni d'indicateurs précis, il est impossible d'évaluer la performance de la SIQ par rapport aux résultats obtenus. De plus, ce document ne présente pas de cibles à atteindre pour les exercices suivants. Enfin, les indicateurs compris dans le document n'ont pas été approuvés par le conseil d'administration.

3.93 En somme, le plan stratégique de la SIQ est incomplet et, en l'absence d'un plan d'action et d'un suivi approprié, les activités ne sont pas planifiées de manière à ce qu'elle puisse remplir sa mission avec économie et efficience. En outre, cela nuit à l'évaluation objective de sa performance, ce qui, par conséquent, entraîne une reddition de comptes de moindre qualité.

3.94 Nous avons recommandé à la Société :

- d'améliorer son plan stratégique afin qu'il tienne compte de sa gestion immobilière de façon plus marquée et qu'il comporte des objectifs mesurables ainsi que des indicateurs et des cibles à atteindre ;
- d'élaborer un plan d'action permettant d'atteindre les objectifs de la planification stratégique ;
- de faire, en fonction d'indicateurs et de cibles préalablement approuvés, une reddition de comptes complète au conseil d'administration sur l'atteinte des objectifs et les résultats obtenus.

Rapport annuel

3.95 Le rapport d'activités et les états financiers au 31 mars 2007 ont été présentés au conseil d'administration le 30 mai 2007 pour approbation. Ce rapport fait une revue de l'exercice, donne le nom des administrateurs et des gestionnaires et fournit des données sur les immeubles et le personnel. Nos observations à l'égard de cette reddition de comptes sont les suivantes :

- Le rapport d'activités comporte certaines données intéressantes portant sur la répartition des immeubles selon leur vocation, la superficie, la portion en location et celle en propriété ainsi que la distribution géographique. Il aborde aussi la question du développement durable et celle associée à la gestion de l'énergie, ce qui constitue une bonne pratique. Toutefois, il manque à ce rapport l'état du parc immobilier.
- L'information contenue dans le rapport n'est pas complète et ne permet donc pas au lecteur d'évaluer la performance de la SIQ. Plusieurs activités importantes ne sont pas prises en compte, notamment les activités d'entretien, de conservation et de rénovation. En outre, il y a peu de données que l'on peut comparer avec celles d'entreprises similaires. Enfin, il ne traite pas du plan stratégique et des résultats. D'ailleurs, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'absence d'indicateurs et de cibles ne favorise pas une reddition de comptes adéquate.

L'information ne permet pas d'évaluer la performance.

3.96 Nous avons examiné l'information contenue dans d'autres rapports annuels de sociétés immobilières publiques pour faire ressortir de bonnes pratiques. Par exemple, la Société immobilière de l'Ontario a inclus dans son rapport annuel une page synthèse présentant les objectifs, les cibles et les résultats et elle les explique en détail dans les pages suivantes. Cette synthèse, qui montre clairement l'évaluation du degré d'atteinte des cibles, est reproduite à l'annexe 5 de notre rapport.

3.97 Le rapport de la Société immobilière de l'Ontario fournit aussi un résumé des travaux des comités, comme le comité de vérification, le comité des ressources humaines et le comité de direction. Fait à noter, le rapport donne également les résultats des travaux de deux autres comités auxquels participent des administrateurs. Le comité de gestion de biens et des projets traite des approvisionnements en biens et en services, de l'évaluation des fournisseurs et des regroupements de contrats. Quant au comité de vente et de location de biens immobiliers, il examine la planification des ventes, la rationalisation des actifs excédentaires et les pratiques de location.

3.98 Pour ce qui est du rapport annuel 2006-2007 de l'*Alberta Infrastructure and Transportation*, il décrit l'état du parc immobilier et il contient des données sur les dépenses de fonctionnement tant du secteur public que du secteur privé, lesquelles ont été comparées, ainsi qu'un tableau évolutif de la consommation énergétique sur quatre ans. Les annexes 3 et 6 de notre rapport reproduisent des graphiques inclus dans ce rapport.

3.99 En somme, l'information comprise dans le rapport annuel de la SIQ est incomplète et ne donne pas la possibilité au lecteur de juger de l'état des immeubles ni d'apprécier la performance de l'entité à l'égard de ses activités d'entretien, de conservation et de rénovation.

3.100 Nous avons recommandé à la Société d'améliorer sa reddition de comptes en produisant un rapport annuel complet permettant d'évaluer sa performance.

Gouvernance

3.101 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives* vise à « renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction ». La SIQ a été assujettie à cette dernière par une modification à sa loi constitutive apportée le 4 décembre 2007, ce qui va dans le sens de l'énoncé de politique *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État*, publié par le ministère des Finances en avril 2006. D'autre part, le conseil d'administration a le rôle de surveiller la conduite des affaires pour qu'elles soient en lien avec le mandat de l'entité ainsi qu'avec ses objectifs et de superviser la direction.

3.102 La SIQ n'a pas attendu que la modification à sa loi soit apportée et a accompli des actions concrètes pour se conformer à plusieurs bonnes pratiques de gouvernance. Ainsi, les membres du conseil d'administration ont eu une présentation des nouvelles règles de gouvernance. De plus, en juin 2007, un nouveau président a été nommé, ce qui a permis de dissocier la fonction de président de celle du dirigeant de la SIQ. En outre, le conseil a créé le comité de gouvernance et d'éthique ainsi que le comité des ressources humaines. D'autre part, le taux de présence des membres aux réunions est satisfaisant de 2004 à 2007 ; notons également que des réunions ont été tenues de façon régulière, soit six fois par année, pendant la même période.

Plusieurs bonnes pratiques de gouvernance mises en place.

3.103 Nous invitons toutefois le conseil d'administration à établir ses exigences en matière d'information de gestion. Il se doit d'avoir l'assurance d'obtenir les éléments qui lui permettront de remplir adéquatement ses fonctions ainsi que ses obligations légales et d'exercer un meilleur contrôle sur la performance de l'entité. L'absence de procédures claires en ce qui a trait au transfert de l'information de gestion a des répercussions. En effet, la prise de décision est plus difficile concernant certains sujets, comme l'état du parc immobilier, la planification des travaux d'entretien, de conservation et de rénovation, les cibles du plan stratégique, le suivi des travaux majeurs, l'analyse des risques pour la SIQ.

3.104 Enfin, selon les bonnes pratiques de gestion, les organismes et les entreprises doivent se comparer avec des entités similaires afin de s'assurer d'une bonne performance. De plus, il est souhaitable que les résultats de ces comparaisons soient communiqués aux administrateurs. L'annexe 7 présente une comparaison des données de la SIQ avec celles d'autres entités. La SIQ nous a indiqué qu'elle a toujours eu la préoccupation de se comparer avec des entités similaires et elle dispose de certaines données en ce sens. Toutefois, la qualité de ces données est variable. Au cours de notre mandat, la SIQ a donné deux contrats à des entreprises afin qu'elles établissent des comparaisons entre ses résultats et ceux d'organismes des secteurs public et privé.

3.105 Nous avons recommandé à la Société :

- de s'assurer que le conseil d'administration fait connaître ses exigences en matière de transfert d'information de gestion ;
- de continuer ses comparaisons avec d'autres organismes des secteurs public et privé afin de juger de sa performance et de s'inspirer des meilleures pratiques.

3.106 Commentaires de la Société immobilière du Québec

« **Planification et suivi des travaux relatifs à l'entretien, à la conservation et à la rénovation des immeubles en propriété.** La SIQ accueille favorablement la recommandation du Vérificateur général. Actuellement, elle dispose d'une méthodologie et de systèmes qui lui permettent, via un processus d'inspection annuel et d'analyses détaillées des composantes d'un immeuble (profils d'immeubles), de bien connaître son parc immobilier, ce qui lui permet de conserver des taux d'exploitation avantageusement comparables à ceux de l'entreprise privée.

« D'ailleurs, la SIQ investit d'une manière constante dans la conservation de ses immeubles ; les risques sont sous contrôle, la sécurité des occupants et des visiteurs n'est pas du tout compromise et aucun immeuble n'est en péril.

« La planification des interventions qui résultent des inspections et des analyses détaillées tient nécessairement compte de leur nature et de leur priorisation.

« Il est aussi cependant vrai que la SIQ ne dispose pas d'un indice de vétusté physique (IVP) qui établit une corrélation entre les investissements prévus et les valeurs de remplacement.

« La SIQ est ouverte à l'amélioration des indicateurs qu'elle utilise, afin de bonifier la présentation de la connaissance de ses immeubles et de leur état d'entretien. À ce titre, il importe de mentionner qu'elle procède actuellement à l'implantation d'un progiciel intégré de gestion immobilière qui lui permettra d'accroître la connaissance de ses immeubles.

« Afin de s'assurer de la valeur ajoutée des indicateurs qu'elle mettra en place, la SIQ analysera les avantages et efforts requis pour l'implantation des indicateurs proposés et retiendra ceux dont les bénéfices justifient les coûts de leur mise en place.

« Dans la planification des interventions à réaliser sur un immeuble, la SIQ tient compte de leur impact sur le loyer devant être facturé aux occupants qui sont des ministères et organismes gouvernementaux. Par conséquent, les budgets alloués tiennent déjà compte d'un équilibre entre l'ampleur et la priorisation des travaux à réaliser par rapport à leur effet sur le loyer d'exploitation de l'immeuble visé.

« La SIQ continuera de garder cette préoccupation lors de l'utilisation des indicateurs qu'elle aura mis en place.

« La SIQ a procédé au remplacement de son vieux système d'entretien préventif (Guide) par un logiciel plus performant (Guide Ti) au cours des deux dernières années. Ce remplacement a certainement entraîné un relâchement temporaire des mises à jour au système. La situation est maintenant sous contrôle et tous les contrôles de l'exécution des tâches réalisées qui peuvent être améliorées, le seront incessamment.

« Concernant les contrôles sur les travaux d'entretien préventif, la SIQ partage l'opinion du Vérificateur général à l'effet que la nature des travaux préventifs est souvent peu apparente. Il va donc de soi que la vérification par sondage s'avère à toutes fins pratiques impossible à moins d'accompagner l'entrepreneur au cours de ses travaux. Le contrôle repose donc sur la vérification des entrées et sorties de l'entrepreneur et sur la surveillance des réparations subséquentes consacrées aux équipements en question, comme le fait déjà la SIQ.

« **Attribution des contrats.** La SIQ accepte la recommandation du Vérificateur général et accentuera ses efforts afin d'assurer le respect intégral des règles en matière d'attribution des contrats. La SIQ tient cependant à préciser sa position à l'égard de quelques constats formulés par le Vérificateur général :

- C'est dans un souci d'efficacité et d'efficience et en tenant compte de l'expertise et du haut niveau de compétence de ses employés appelés à octroyer des contrats que la SIQ a fait le choix de ne pas exiger d'estimation écrite pour les contrats d'un montant inférieur à 5 000 dollars. De plus, les paramètres disponibles ainsi que le caractère d'urgence souvent associés à de tels contrats rendent difficiles les estimations précises. L'employé concerné doit donc apprécier les montants en cause à partir de sa connaissance des travaux à réaliser et des informations que lui soumet l'entrepreneur. De plus, la présence ou non d'une estimation détaillée ne porte pas à conséquence quant au respect des seuils d'appel d'offres ;
- Bien que les contrôles exercés permettent déjà de minimiser les risques associés à l'attribution des contrats, la SIQ, à la suggestion du Vérificateur général, bonifiera les mécanismes de contrôle. Cette amélioration des procédures aura pour effet d'assurer la présence d'indications précises attestant de l'exercice des contrôles.

« **Dépenses des administrateurs et des dirigeants.** Tout en réitérant que les sommes engagées l'ont été au seul bénéfice de la SIQ et en conformité avec ses politiques et pratiques à cet égard, ainsi que dans le respect des budgets autorisés par le conseil d'administration, la SIQ accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général.

« La SIQ est toujours soucieuse d'améliorer ses méthodes de gestion. C'est dans cet esprit qu'à sa réunion du 20 février 2008, le conseil d'administration de la SIQ a déjà entériné les règles qui sont appliquées en matière de remboursement des frais de déplacement et de réunion, de même que des dépenses de fonction, comme le recommande le Vérificateur général.

« Par ailleurs, la SIQ reconnaît que des améliorations peuvent être apportées à la documentation des pièces justificatives présentées à l'appui des demandes de remboursement. D'ores et déjà, des exigences additionnelles concernant la documentation des pièces justificatives sont actuellement en cours d'élaboration et seront prochainement soumises à l'approbation du conseil d'administration.

« Soulignons qu'en 2004, des impératifs de survie ont amené la SIQ à effectuer un virage commercial majeur visant à repositionner l'entreprise dans l'environnement hautement concurrentiel de l'industrie immobilière : obtenir de meilleurs résultats financiers, améliorer le service à la clientèle et accroître la satisfaction des clients étaient les objectifs à atteindre. Parmi les mesures adoptées par le conseil d'administration dans le cadre d'un plan d'action global, figurait une augmentation des budgets alloués pour rétablir les relations avec la clientèle et pour assurer l'indépendance réelle et apparente des dirigeants de la SIQ face aux associations et firmes de professionnels, ainsi qu'aux entrepreneurs et locateurs d'immeubles.

« Les résultats du virage commercial de la SIQ s'avèrent éloquents :

- Économies de 25 millions de dollars pour le gouvernement dans les coûts des espaces occupés, au cours d'une période de trois ans ;
- Obtention par la SIQ de deux prix d'excellence en matière de service à la clientèle accordés par l'association BOMA (en 2005 et en 2007) ;
- Reconnaissance de l'amélioration du service par la clientèle ;
- Respect des budgets et des échéanciers dans les projets de construction ;
- Réduction de la taille de l'organisme (diminution de 15,5 p. cent des effectifs).

« **Plan stratégique, reddition des comptes et gouvernance.** La SIQ accepte la recommandation du Vérificateur général à l'effet de définir dans sa planification stratégique des objectifs précis et mesurables, lesquels pourront par la suite être comparés aux résultats. La SIQ a établi que ces objectifs incluront notamment des éléments liés à l'état de son parc immobilier et traiteront des efforts à consentir en entretien et en conservation. Il importe de souligner que la plupart de ces objectifs ont déjà été communiqués aux cadres de l'organisation et qu'ils font l'objet d'un suivi régulier.

« Concernant l'évolution de son parc immobilier et la proportion à maintenir entre les immeubles loués et ceux dont la SIQ est propriétaire, il importe de rappeler que la majorité des superficies en propriété concerne des immeubles qui sont destinés à des usages spécialisés et non des édifices à bureaux ou des entrepôts. Conséquemment, l'évolution du parc immobilier doit nécessairement s'adapter aux besoins des ministères et des organismes que la SIQ dessert.

« De même, en ce qui a trait aux immeubles à bureaux, l'objectif de la SIQ est déjà établi depuis plusieurs années. Ainsi, aucune acquisition n'est envisagée et les locations pour ce type d'espace devront permettre, d'une part, d'offrir plus de flexibilité pour répondre aux besoins des clients et, d'autre part, de réduire beaucoup plus facilement la superficie du parc pour tenir compte de la réduction de l'appareil gouvernemental. C'est pourquoi cette orientation ne se retrouve pas dans le *Plan stratégique 2006-2009*, puisqu'elle a été édictée avant 2006. »

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission. 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 retenus sont inspirés de la *Loi sur la Société immobilière du Québec* ainsi que des règlements et des directives pertinents, de travaux de vérificateurs législatifs d'autres provinces ou de pays ainsi que 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 la SIQ a une bonne connaissance des immeubles qu'elle possède, qu'elle planifie les travaux d'entretien, de conservation et de rénovation et qu'elle exerce un suivi adéquat de ces travaux, afin de préserver leur durée de vie utile, et ce, avec un souci d'économie et d'efficience.

Critères d'évaluation

- La SIQ dispose d'un inventaire détaillé et à jour des immeubles, où sont notamment consignées les informations suivantes : âge, superficie, fonctionnalité, occupation, état et travaux antérieurs.
- La SIQ applique un programme d'entretien préventif des principaux composants des immeubles.
- La SIQ planifie les travaux en tenant compte des facteurs suivants :
  - les besoins recensés et le coût y afférent selon les options ;
  - le cycle de vie des immeubles ;
  - l'état des composants des immeubles ;
  - leurs répercussions sur les loyers et sur les activités des ministères et organismes, le cas échéant.
- La SIQ surveille la réalisation des travaux planifiés, s'assure du respect des budgets prévus et quantifie le coût de l'entretien différé.
- La SIQ se compare avec des organismes et des entreprises similaires.

Objectif de vérification

Voir si les contrats sont attribués conformément à la réglementation et selon les principes de saine gestion.

Critères d'évaluation

- Les règles et les procédures relatives à l'attribution des contrats sont cohérentes avec les pratiques gouvernementales et sont dûment approuvées.
- Les règles et les procédures d'attribution sont appliquées de manière systématique.
- Les écarts importants entre le coût prévu, la valeur des contrats et le coût final sont expliqués.
- La SIQ évalue la qualité des services rendus par les fournisseurs en fonction de critères préétablis et prend en considération cette évaluation au moment d'attribuer les contrats.

Objectif de vérification

Évaluer dans quelle mesure les règles et les procédures relatives aux frais de déplacement, aux dépenses de fonction et aux frais de réunion des administrateurs et des dirigeants sont appropriées, approuvées et bien appliquées.

Critères d'évaluation

- Les règles et les procédures sont équivalentes à celles d'organismes et d'entreprises similaires et sont approuvées par le conseil d'administration.
- Les frais de déplacement, les dépenses de fonction et les frais de réunion sont :
  - justifiés ;
  - appuyés par des pièces justificatives complètes ;
  - engagés et remboursés selon les règles et les procédures en vigueur.

Objectif de vérification

Apprécier si la SIQ planifie ses activités de manière à remplir sa mission, dans un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité, et si sa reddition de comptes permet de juger de sa performance.

Critères d'évaluation

- La SIQ tient compte de sa mission dans sa planification stratégique.
- Le plan stratégique présente des objectifs mesurables, assortis d'indicateurs et de cibles.
- Des plans d'action de qualité assurent la réalisation du plan stratégique.
- Le plan stratégique fait l'objet d'un suivi approprié.
- Le rapport annuel de gestion fournit l'information permettant d'apprécier sa performance, notamment à l'égard de ses activités d'aménagement, des travaux d'entretien, de conservation et de rénovation de ses immeubles et du développement durable.

Annexe 2 – Parc immobilier*

PARC IMMOBILIER AU 31 MARS 2007

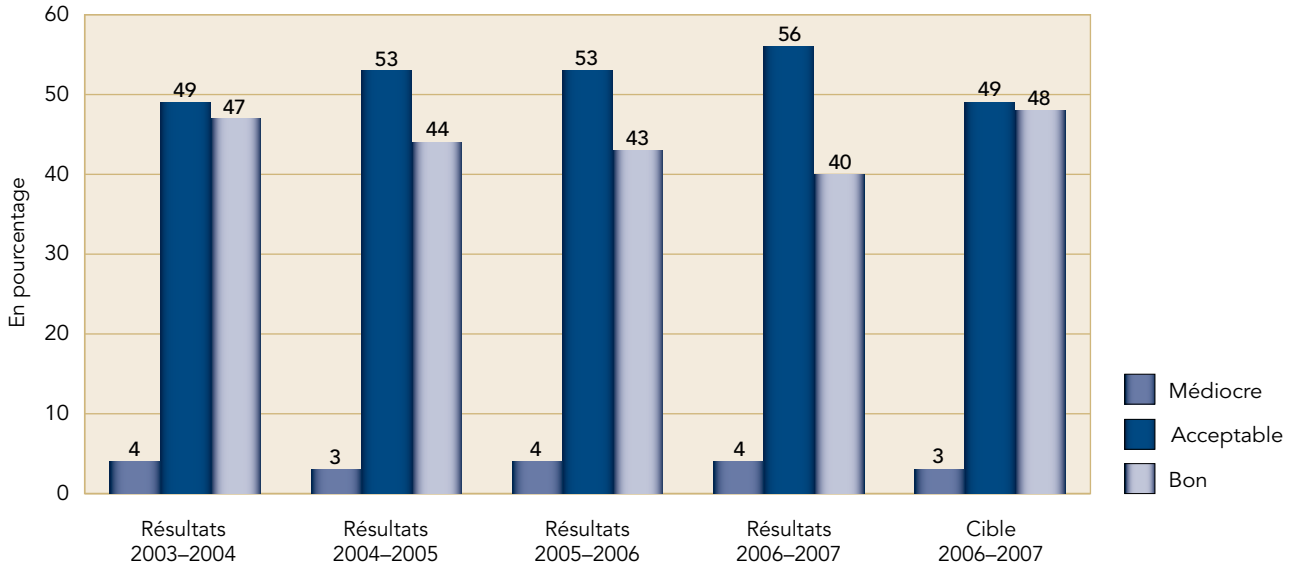
(en milliers de mètres carrés)	TOTAL	PROPRIÉTÉS			LOCATIONS		
	SUPERFICIE	NOMBRE	SUPERFICIE	%	NOMBRE	SUPERFICIE	%
Immeubles de bureaux	1 644,0	60	593,9	36,1	570	1 050,1	63,9
Entrepôts	109,2	16	52,4	48,0	42	56,8	52,0
	1 753,2	**76**	**646,3**	**36,9**	**612**	**1 106,9**	**63,1**
Immeubles spécialisés							
• Palais de justice	405,1	42	397,6	98,1	11	7,5	1,9
• Centres de transport	211,2	93	210,8	99,8	1	0,4	0,2
• Centres de détention	144,0	12	144,0	100,0			
• Postes de la Sûreté du Québec	192,8	68	142,2	73,8	67	50,6	26,2
• Laboratoires	63,2	5	61,8	97,8	1	1,4	2,2
• Maisons d'enseignement et centres d'archives	88,2	8	65,6	74,4	9	22,6	25,6
• Ateliers et autres	46,1	36	36,7	79,6	29	9,4	20,4
	1 150,6	**264**	**1 058,7**	**92,0**	**118**	**91,9**	**8,0**
TOTAL	**2 903,8**	**340**	**1 705,0**	**58,7**	**730**	**1 198,8**	**41,3**

RÉPARTITION DES SUPERFICIES LOCATIVES

(en milliers de mètres carrés)	SUPERFICIE	POURCENTAGE DU PARC TOTAL	PROPRIÉTÉS VS LOCATIONS
Agglomération de Québec	1 021,5	35,2 %	
Propriétés	558,5		54,7 %
Locations	463,0		45,3 %
Agglomération de Montréal	740,8	25,5 %	
Propriétés	430,8		58,2 %
Locations	310,0		41,8 %
Autres	1 141,5	39,3 %	
Propriétés	715,7		62,7 %
Locations	425,8		37,3 %
TOTAL	2 903,8	100 %	

* Il s'agit d'une reproduction d'un tableau figurant dans le rapport d'activités de la SIQ de 2006-2007.

Annexe 3 – État de conservation des immeubles de l'Alberta Infrastructure and Transportation*



* Ce graphique est repris du rapport annuel de l'Alberta Infrastructure and Transportation pour l'année 2006-2007.

L'état des immeubles possédés et gérés par le gouvernement est évalué pour ceux de plus de 1 000 mètres carrés. Cet état est le résultat d'une appréciation qualitative des cinq systèmes majeurs des immeubles (structure, enveloppe, intérieur, mécanique et électricité). Chaque système est coté selon une échelle variant de 1 à 6. La moyenne pondérée de ces cotes établit le classement de l'immeuble. Si la moyenne se situe de 1 à 3, l'état de l'immeuble est considéré comme médiocre ; si elle est de 4, l'état est acceptable ; si elle est de 5 ou de 6, l'état est tenu pour bon.

Annexe 4 – Indicateurs pour trois immeubles de la Société immobilière du Québec (2006-2007)

Dans le cadre de notre mandat, nous avons demandé à un expert de calculer trois indicateurs de performance pour trois immeubles de la SIQ. Pour ce faire, il a utilisé les données disponibles concernant les frais d'exploitation et celles relatives à la conservation en faisant l'hypothèse qu'elles étaient toutes associées au déficit d'entretien. De plus, il a posé une autre hypothèse selon laquelle les dépenses en matière d'amélioration comptabilisées par la SIQ étaient toutes liées à la rénovation et au déficit fonctionnel. Enfin, afin d'estimer les valeurs de remplacement des immeubles, nous avons obtenu de la SIQ des coûts de construction moyens au mètre carré. À l'aide de logiciels et de matrices de calcul, les trois indicateurs suivants ont été calculés :

- Indice du coût d'opération en fonction de la valeur actuelle de remplacement ;
- Indice du maintien des actifs (effort consenti pour lutter contre le déficit d'entretien) ;
- Indice de rénovation (effort consenti pour lutter contre le déficit fonctionnel).

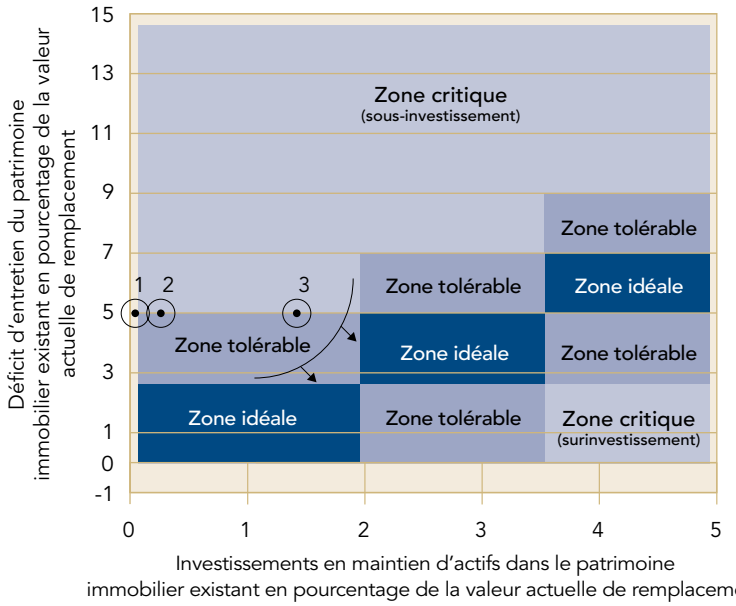
Nous présentons les résultats de ces trois indicateurs dans le tableau A.

Tableau A
Résultats des indicateurs de performance par immeuble (en pourcentage)

	Indice du coût d'opération en fonction de la valeur actuelle de remplacement	Indice du maintien des actifs	Indice de rénovation	Indice de vétusté physique (hypothèse)
Immeuble de bureaux X	2,3	0,0	8,9	5
Palais de justice	1,9	0,1	2,6	5
Immeuble de bureaux Y	2,9	1,2	0,7	5

On peut utiliser ces indicateurs lorsqu'on réalise des analyses de tendances sur quelques années pour un immeuble ou qu'on établit une moyenne pour un parc immobilier et que l'on situe l'état d'un immeuble par rapport à cette moyenne. De surcroît, il est intéressant de mettre en relation deux indices. Par exemple, le graphique A permet de déterminer la relation optimale entre l'indice de vétusté physique (IVP) et l'indice du maintien des actifs. En posant l'hypothèse que l'IVP est de 5 p. cent pour chacun des immeubles, on peut préciser si le résultat des pratiques de gestion concernant les immeubles analysés est à proximité d'une zone idéale, tolérable ou critique.

Graphique A
Indice de vétusté physique en fonction du coût pour le maintien des actifs*



* Il s'agit d'une reproduction d'un graphique figurant dans un avis technique de M. Jean-Pascal Foucault, ingénieur, M. SC. A.

Les immeubles représentés par les points 1 et 2 sont à la limite de la zone critique alors que celui correspondant au point 3 est à une position plus conforme à une pratique tolérable. Il est important de rappeler que seule une évaluation de l'état des immeubles faite par un expert, qui estimera le déficit d'entretien et calculera l'IVP, pourra valider ou non l'hypothèse posée.

Annexe 5 – Extrait du rapport annuel de la Société immobilière de l'Ontario*

Nos objectifs d'entreprise

Légende : ● *Cible atteinte ou dépassée* ▲ *Cible en grande partie atteinte* ▼ *Cible pas atteinte* ⛛ *Indique une priorité du ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique*

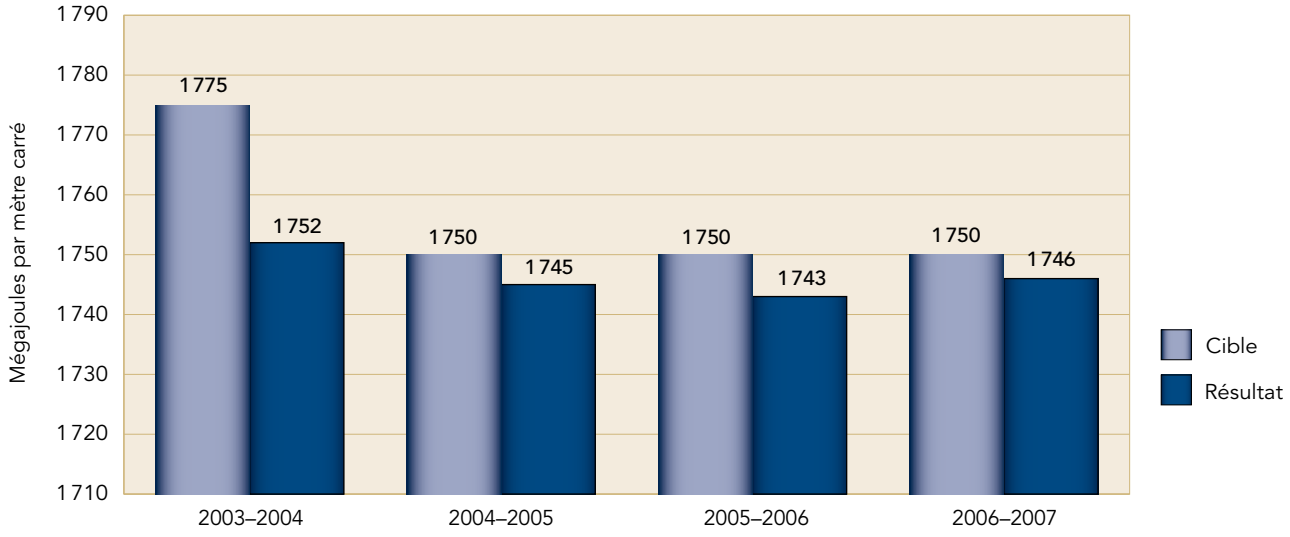
Objectif	Cible visée en 2005-2006	Résultat
Objectif stratégique 1 : optimiser la gestion du portefeuille		
Gérer l'initiative d'économie en matière de gestion des locaux du gouvernement : 50 millions de $ en économies annualisées d'ici au 31 mars 2008. ⛛	Réaliser des économies annualisées totales de 11 millions de $.	Économies annualisées totales de 22,9 millions de $ (obtenues en réalisant 10,4 millions de $ et en identifiant 12,5 millions de $) ●
Réduire les coûts d'exploitation et d'entretien quant aux immeubles appartenant au gouvernement sans réduire les services.	Réduire les coûts d'exploitation et d'entretien contrôlables de 3 % par rapport au budget de 2005-2006, dans les immeubles gérés par la SIO.	Budget dépassé de 1 %. ▼
Atteindre des résultats nets de portefeuille (excédent des revenus d'exploitation par rapport aux dépenses).	Résultat net de portefeuille de 17,1 millions de $.	22,2 millions de $. ●
Objectif stratégique 2 : mettre en œuvre et appuyer des initiatives gouvernementales		
Appuyer l'initiative du gouvernement de réduire la consommation d'électricité de 10 % d'ici 2007 dans les immeubles qu'il possède. ⛛	Réduire la consommation d'électricité de 7 %, en kilowatts-heures, dans les immeubles appartenant au gouvernement (par rapport à l'exercice financier repère 2002-2003).	7,2 % ●
Gérer le plan relatif au gros entretien et le Programme de gestion énergétique en terminant les projets à temps et à 5 % près du budget, sans dépassement. ⛛	Plan relatif au gros entretien et Programme de gestion énergétique = 148,5 millions de $.	148,4 millions de $. ●
	Nombre total de projets à terminer = 554.	Nombre total de projets terminés = 480 ▲
Objectif stratégique 3 : amélioration du service à la clientèle		
Terminer l'élaboration d'un cadre d'entente de services en collaboration avec les ministères clients. ⛛	Mettre en œuvre des ententes de services avec 100 % des ministères clients.	Signature de 100 % des ententes de services au 31 janvier 2006. ●
Réaliser la satisfaction de la clientèle.	Cote de 70 % ou plus quant à la satisfaction globale des locataires.	Cote de satisfaction globale des locataires de 77 %. ●
	Les ministères clients ont indiqué, dans une proportion de 75 % ou plus, une cote globale de niveau de service « satisfaisant » ou « très satisfaisant ».	Ils ont indiqué à 35 % être satisfaits ou très satisfaits et à 52 % être neutres ou pas entièrement satisfaits. ▼
Objectif stratégique 4 : renforcement de la gestion des risque		
Mettre en œuvre une stratégie ministérielle de gestion des risques.	Établir une infrastructure interne pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie de gestion des risques à l'échelle de l'entreprise d'ici au 31 mars 2006.	• Présentation du plan de gestion des risques au conseil d'administration en janvier 2006. ● • Approbation de la politique en matière de risques et du plan de mise en œuvre par le conseil d'administration en février 2006. • Mise en œuvre de la structure de déclaration des risques.
Résoudre tous les problèmes soulevés par la vérification durant le délai négocié.	Règlement de 100 % des problèmes soulevés par la vérification en décembre 2005 ou avant.	Règlement de 91,3 % des problèmes soulevés par la vérification. ▲
Respecter le budget d'exploitation de la SIO.	Réussir à le faire à 5 % près des dépenses d'exploitation, sans dépassement.	Les dépenses se sont situées à 2,4 % près du budget approuvé. ●
Objectif stratégique 5 : améliorer la gestion du talent		
Terminer la formation des employés pour s'assurer que la SIO dispose d'un personnel ayant les compétences appropriées.	Dispenser au moins 300 jours de formation aux employés.	Terminé 740 journées de formation des employés. ●
Objectif stratégique 6 : élaborer et fournir des conseils en matière d'immobilier et des stratégies de mise en oeuvre		
Fournir des solutions opportunes et de qualité en matière d'immobilier et des stratégies de mise en œuvre au ministre et au RIP. ⛛	Cote de satisfaction des principaux intervenants au sein du RIP.	Cote globale de 3,8 sur 5 où 4 signifie « entièrement satisfait ». ●
Accroître l'efficacité opérationnelle interne par voie d'élaboration et de recommandation de politiques et de méthodes. ⛛	Recommandation, pour fins d'approbation par le conseil d'administration, des points suivants conformément aux échéanciers approuvés : 1. politique sur le rendement des entrepreneurs; 2. protocole d'entente; 3. délégation de pouvoir; 4. cadres de référence du comité; 5. plan stratégique triennal; 6. entente de gestion des services immobiliers.	Le plan stratégique triennal a été soumis en 2005-2006; il a été approuvé au début de 2006-2007. L'entente de gestion des services immobiliers doit être soumise en 2006-2007. Autres choses approuvées par le conseil d'administration selon l'échéancier approuvé. ▲
Objectif stratégique 7 : élaborer des politiques pour veiller à la viabilité économique à long terme de la SIO		
Élaborer et recommander des stratégies au gouvernement pour veiller à la viabilité économique à long terme de la SIO.	Conformément aux échéanciers approuvés, élaborer diverses options et divers modèles commerciaux. Soumettre des recommandations au conseil d'administration au sujet : 1. de la politique d'économies en matière de locaux; 2. du calcul du revenu net; 3. de la révision des frais d'occupation des locaux.	Examen des révisions des frais d'occupation des locaux à effectuer en 2006-2007. Autres choses soumises au conseil d'administration selon l'échéancier approuvé. ▲

* Il s'agit du rapport pour l'année 2005-2006.

Annexe 6 – Graphiques tirés du rapport annuel 2006-2007 de l'Alberta Infrastructure and Transportation

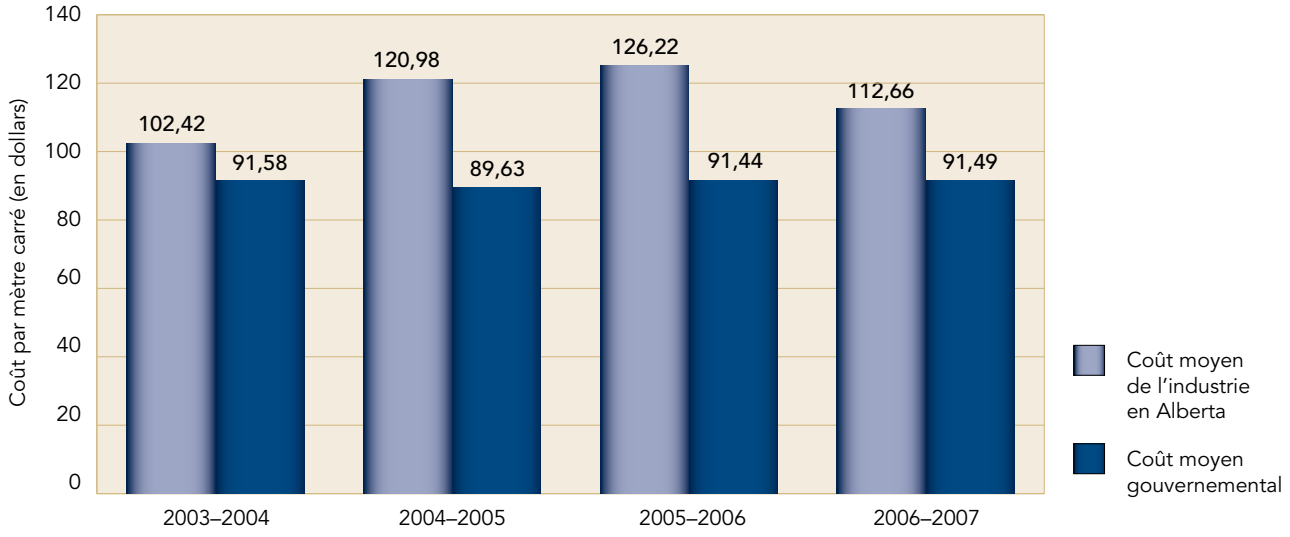
Graphique A

Consommation en mégajoules par mètre carré



Graphique B

Dépenses de fonctionnement par rapport à la moyenne de l'industrie



Annexe 7 – Comparaison de certaines données avec celles d'autres entités*

	Accommodation and Real Estate Services (British Columbia)	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	Société immobilière de l'Ontario	Société immobilière du Québec
Superficie immobilière gérée	1,8 M de m^2	6,8 M de m^2	4,7 M de m^2	2,9 M de m^2
Principaux types d'édifices composant le portefeuille immobilier	• Immeubles de bureaux • Palais de justice • Édifices patrimoniaux • Résidences institutionnelles • Centres de détention	• Immeubles de bureaux • Édifices du Parlement • Édifices patrimoniaux	• Immeubles de bureaux • Palais de justice • Édifices patrimoniaux • Centres de détention	• Immeubles de bureaux • Palais de justice • Centres de détention • Postes de la Sûreté du Québec • Entrepôts
Pourcentage du parc immobilier en location	37	48	18	41
Pourcentage géré en impartition	100	43	44	–
Taux d'inoccupation	4,5	3,70	n.d.	1,75

* Pour effectuer cette comparaison, nous nous sommes servis des rapports annuels des entités.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

CHAPITRE 4

Commission de protection du territoire agricole du Québec : vérification relative à la gestion, à la conformité et à la reddition de comptes

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **4.1**
Recommandations **4.6**
Introduction **4.7**
Vue d'ensemble **4.10**
Portée de notre vérification **4.18**
Résultats de notre vérification
- Analyse financière **4.19**
- Gouvernance **4.26**
  - Rôles et responsabilités **4.27**
  - Exigences de la *Loi sur l'administration publique* **4.31**
  - Gestion des risques **4.32**
  - Vérification interne **4.33**
  - Information financière **4.34**
- Gestion des ressources informationnelles
  - Planification **4.38**
  - Sécurité informatique et développement de systèmes **4.42**
- Revenus **4.44**
- Dépenses **4.46**
  - Rémunération et gestion de l'assiduité **4.48**
  - Frais de déplacement **4.49**
  - Frais de fonction **4.51**
- Acquisition de biens et de services **4.55**
  - Approvisionnement **4.58**
  - Contrats de services **4.61**
- Reddition de comptes **4.70**
- Conclusion globale sur la gestion **4.73**

Annexe 1 – Normes appliquées pour la vérification
Annexe 2 – Extraits du *Plan stratégique 2006-2009 du Vérificateur général du Québec*

Les commentaires de la Commission apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Faits saillants

Équipe :
Diane Petitclerc
Directrice de vérification
Mélanie Bouchard
Annie Larivière
Christine Lavoie
Chantale Leclerc
Louis Lessard
Josée Thiboutot

4.1 La Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) a pour mission de garantir pour les générations futures un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles.

4.2 En vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, elle est notamment chargée :

- de décider des demandes d'autorisation qui lui sont soumises relativement à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, de même que des demandes visant à l'inclusion d'un lot dans une zone agricole ou à l'exclusion d'un lot d'une zone agricole ;
- d'émettre un avis sur toute autre affaire qui doit lui être référée en vertu de la loi ;
- de surveiller l'application de la loi ;
- de donner son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui soumet.

4.3 Nos travaux ont consisté à apprécier certains aspects de la performance de la CPTAQ, notamment par l'analyse de ses données financières et de celles ayant trait à ses principales activités. Nous avons aussi examiné de près divers éléments : la gouvernance, la gestion des ressources informationnelles, les revenus, les dépenses, l'acquisition de biens et de services ainsi que la reddition de comptes. Une attention particulière a été accordée à la conformité de la gestion avec les lois, les règlements, les politiques et les directives applicables à la CPTAQ. Nous nous sommes surtout attardés à la période d'avril 2004 à septembre 2007.

4.4 Nous avons, entre autres, relevé les faits suivants :

Analyse financière

- En cinq ans, le coût moyen par décision de la rémunération versée aux membres s'est accru de façon importante (20,1 p. cent). Cela s'explique par une hausse de la rémunération moyenne de 20,4 p. cent au cours de cette période, combinée à une productivité stable.
- La productivité du personnel autre que les membres a augmenté de 3,6 p. cent au cours des cinq dernières années.
- La CPTAQ ne procède pas à l'analyse de ses principales données financières en faisant le lien avec ses activités de manière à évaluer sa gestion.

Gouvernance

- Le premier plan stratégique de la CPTAQ n'a pas été déposé à l'Assemblée nationale.
- L'entité n'a pas récemment évalué le coût de revient de ses activités, outil essentiel à la révision de ses processus et à l'amélioration de son efficience.

- Faute d'avoir adopté une démarche globale et intégrée de gestion des risques, il lui est impossible de déterminer les actions requises pour que le niveau des principaux risques soit acceptable.
- La CPTAQ n'a pas encore mis en œuvre de travaux relatifs à la vérification interne.

Gestion des ressources informationnelles

- La CPTAQ est un acteur gouvernemental reconnu dans le domaine de la géomatique. Nous sommes toutefois d'avis que la planification des travaux en matière de ressources informationnelles a été insuffisante, notamment en ce qui a trait à l'élaboration d'un budget global avant d'amorcer le développement de ses systèmes.

Revenus

- La CPTAQ n'a pas encore revu sa politique tarifaire, comme le lui avait recommandé le Groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement 2005-2006. Elle devrait s'assurer que les services sont correctement tarifés.

Dépenses

- Dans l'ensemble, les directives concernant la rémunération et la gestion de l'assiduité ont été suivies.
- Les allocations et indemnités maximales spécifiées dans les directives gouvernementales à l'égard des frais de déplacement ont été respectées.
- Les frais de fonction analysés ne comportaient aucune irrégularité. Cependant, la quasi-totalité de ceux-ci ont été remboursés sans que les circonstances, la nature de l'évènement et le nom des personnes présentes soient précisés.

Acquisition de biens et de services

- La gestion des contrats doit être améliorée par une planification plus rigoureuse des besoins et un suivi adéquat.

Reddition de comptes

- Le rapport annuel de gestion ne fournit pas toute l'information nécessaire pour évaluer la performance de l'entité à l'égard de sa mission ; entre autres, on y trouve peu d'indicateurs pour mesurer l'atteinte des cibles y afférentes. Néanmoins, les résultats des actions qu'elle accomplit sont abondamment documentés.
- La CPTAQ ne présente pas les résultats ayant trait à tous les engagements énoncés dans sa *Déclaration de services aux citoyens* ; c'est le cas des délais relatifs aux demandes à caractère collectif. Elle n'a pas établi de plan d'action pour ce qui est des engagements qu'elle n'a pas respectés.
- Pour les quatre derniers exercices, la CPTAQ a déposé son rapport annuel de gestion après l'échéance fixée par la *Loi sur l'administration publique*.

4.5 Somme toute, nous ne pouvons nous prononcer sur la performance de la CPTAQ, compte tenu des informations qu'elle a publiées et de celles que nous avons recueillies.

Recommandations

4.6 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(4.25) Nous avons recommandé à la Commission de procéder régulièrement à l'analyse de ses données financières en faisant le lien avec ses activités de manière à évaluer sa gestion.

(4.37) Nous avons recommandé à la Commission :

- d'actualiser le document décrivant la délégation de pouvoir en s'assurant qu'il reflète adéquatement les rôles et les responsabilités de chacun ;
- d'établir son plan stratégique en veillant à ce qu'il soit déposé à l'Assemblée nationale ;
- de préparer un document de planification annuelle et d'en assurer le suivi ;
- de recenser et d'analyser ses principaux risques et de déterminer les actions requises pour que leur niveau soit acceptable ;
- de donner suite à ses intentions quant à la réalisation d'activités adéquates en matière de vérification interne ;
- d'effectuer le suivi budgétaire de toutes ses dépenses ;
- d'établir le coût de revient de ses principales activités.

(4.43) Nous avons recommandé à la Commission de se doter d'un plan directeur des technologies de l'information comportant notamment les budgets requis ainsi qu'un échéancier complet et d'exercer un suivi rigoureux à l'égard de ces deux aspects.

(4.45) Nous avons recommandé à la Commission de revoir sa politique tarifaire afin de s'assurer que les services visés sont correctement tarifés.

(4.50) Nous avons recommandé à la Commission de compléter et de clarifier ses lignes directrices sur les frais de déplacement et de s'assurer qu'elles sont suivies.

(4.54) Nous avons recommandé à la Commission :

- d'adopter une politique afin de préciser les circonstances et évènements donnant droit au remboursement de frais de fonction ainsi que la nature des frais admissibles ;
- d'obtenir et de conserver les pièces justificatives appropriées.

(4.69) Nous avons recommandé à la Commission :

- d'évaluer avec rigueur ses besoins relatifs à l'acquisition de biens et de services ;
- de veiller à ce que la réglementation ayant trait à la sollicitation des fournisseurs soit respectée ;
- d'exercer un suivi adéquat concernant la réalisation des contrats.

(4.72) Afin d'améliorer la qualité de l'information sur la performance présentée dans son rapport annuel de gestion, nous avons recommandé à la Commission :

- de se focaliser sur les aspects importants liés à sa mission et de répondre aux besoins des utilisateurs du rapport ;
- d'améliorer et de préciser l'information comparative tout en expliquant les écarts significatifs y afférents ;
- de déposer son rapport dans les délais prescrits ;
- d'exposer les actions envisagées pour respecter les délais prévus dans sa *Déclaration de services aux citoyens* et de rendre compte sur la même base que celle servant d'assise à la déclaration.

Introduction

4.7 Nous cherchons à mettre en œuvre des moyens efficaces pour maximiser l'utilisation de nos travaux par l'Assemblée nationale, et donc pour mieux répondre aux besoins des parlementaires. Ainsi, un des objectifs de notre plan stratégique pour la période 2006-2009 est de « publier des nouveaux rapports de vérification centrés sur les aspects administratifs, financiers et de conformité associés à une entité donnée » (voir l'annexe 2). Nous souhaitons, entre autres, examiner certains aspects de la gestion d'une entité qui, d'ordinaire, ne sont pas directement touchés par nos travaux de certification de l'information financière ou par nos vérifications de l'optimisation des ressources. Nous voulons également que toutes les entités incluses dans notre champ de compétence, notamment les petites, fassent l'objet de nos interventions ; en effet, peu ou pas de travaux y sont menés sur une base annuelle. En outre, comme une de nos orientations stratégiques consiste à favoriser une reddition de comptes rigoureuse de la part des administrations publiques, nous nous sommes donné pour objectif d'« évaluer l'application des critères reconnus concernant la qualité de l'information sur la performance présentée dans des rapports annuels de gestion ».

4.8 Le présent rapport est le résultat de la première vérification liée à ces deux objectifs stratégiques. C'est ainsi qu'elle porte sur les aspects administratifs, financiers, de gouvernance et de conformité de même que sur la reddition de comptes. La vérification a été menée auprès de la CPTAQ. Parmi les critères expliquant le choix de cette entité, mentionnons sa taille, le fait qu'elle produit un rapport annuel de gestion et le temps écoulé depuis notre dernière intervention auprès de celle-ci. Il est à noter que la CPTAQ n'est pas tenue de préparer chaque année des états financiers vérifiés.

4.9 Les derniers travaux que nous avions réalisés auprès de la CPTAQ remontent à 2002-2003. Il s'agissait du suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources d'envergure gouvernementale sur l'utilisation de la géomatique.

Vue d'ensemble

Mission et fonctions

4.10 Créée en 1978 en vertu de la *Loi sur la protection du territoire agricole du Québec,* devenue la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles,* la CPTAQ est un organisme budgétaire qui relève du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Elle a pour fonction d'assurer la protection du territoire agricole. Sa mission est de garantir pour les générations futures un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. Par conséquent, en plus d'assurer la protection du territoire agricole, elle doit contribuer à introduire cet objectif au cœur des préoccupations du milieu.

4.11 En vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, elle est ainsi chargée :

- de décider des demandes d'autorisation qui lui sont soumises relativement à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, de même que des demandes visant à l'inclusion d'un lot dans une zone agricole ou à l'exclusion d'un lot d'une zone agricole ;
- de délivrer les permis d'exploitation requis pour l'enlèvement du sol arable ;
- d'émettre un avis sur toute autre affaire qui doit lui être référée en vertu de la loi ;
- de surveiller l'application de la loi ;
- de donner son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui soumet ; elle peut lui faire des recommandations sur toute question relative à la protection du territoire agricole.

4.12 Néanmoins, l'article 96 de la loi prévoit que le gouvernement peut soustraire une affaire à la compétence de la CPTAQ. Il est alors saisi de l'affaire avec les mêmes pouvoirs que cette dernière et rend sa décision après avoir pris avis auprès d'elle. Cette disposition a récemment été appliquée par le gouvernement à l'égard du projet Rabaska visant l'implantation d'un terminal méthanier à Lévis.

4.13 La CPTAQ est également chargée, en vertu de la *Loi sur l'acquisition des terres agricoles par des non-résidants,* de traiter les demandes faites par des personnes qui désirent acquérir une terre agricole mais ne résident pas au Québec.

4.14 En 1997, la loi constitutive de la CPTAQ a été l'objet d'importantes modifications, qui ont entraîné une réforme du régime de protection du territoire et des activités agricoles. Le régime institué prend appui notamment sur la perspective d'une implication accrue des instances municipales et une plus grande complémentarité entre ce régime et celui en matière d'aménagement prévu dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.*

4.15 Pour exercer sa compétence, la CPTAQ tient compte de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles. À cette fin, elle prend en considération le contexte des particularités régionales.

Ressources

4.16 Au 31 mars 2007, la CPTAQ était composée de 14 membres (soit 2 de moins que le nombre maximum prévu par sa loi constitutive) dont 1 président et 5 vice-présidents, nommés par le gouvernement pour une période n'excédant pas 5 ans. Leur mandat peut être renouvelé. Les membres rendent des décisions relatives aux demandes soumises à la CPTAQ et ils exercent diverses tâches à l'égard de la surveillance de l'application de la loi. De plus, ils président les rencontres publiques lorsqu'elles sont requises. Quant au personnel permanent permettant à l'entité de réaliser ses activités, il comptait 81 employés à cette date. Pour l'exercice 2006-2007, la CPTAQ disposait de crédits budgétaires de 8,8 millions de dollars ; au total, ses dépenses et ses investissements ont été du même ordre et ses revenus ont été de 760 200 dollars.

4.17 La prestation de services de la CPTAQ est assurée à partir de son bureau principal de Québec et d'un autre bureau, situé à Longueuil. Les ressources humaines et les activités y sont à peu près réparties également. Il est à noter que des rencontres publiques sont tenues à ses deux bureaux ainsi que dans d'autres régions du Québec.

Portée de notre vérification

4.18 Nos travaux, qui se sont déroulés de juin à décembre 2007, ont porté sur la période d'avril 2004 à septembre 2007. Toutefois, quelques commentaires se rapportent à des situations antérieures ou postérieures. Nous nous sommes attardés à évaluer certains aspects de la performance de la CPTAQ, notamment par l'analyse de ses données financières et de celles ayant trait à ses principales activités. Nous avons aussi examiné de près divers éléments : la gouvernance, la gestion des ressources informationnelles, les revenus, les dépenses, l'acquisition de biens et de services ainsi que la reddition de comptes. Une attention particulière a été accordée à la conformité de la gestion avec les lois, les règlements, les politiques et les directives applicables à la CPTAQ. De plus, nos travaux ont été réalisés sur la base de bonnes pratiques précisées dans chacune des sections du rapport. La vérification a été menée conformément aux normes mentionnées dans l'annexe 1. Elle n'avait pas pour but d'exprimer une opinion sur les données financières de la CPTAQ.

Résultats de notre vérification

Analyse financière

4.19 Le tableau 1 présente les principales données financières de la CPTAQ pour les six derniers exercices. L'analyse de ces données et de celles ayant trait à ses activités nous a permis de dégager certains constats sur sa gestion. De son côté, la CPTAQ n'effectue pas ce genre de travaux, pourtant utiles pour faire ressortir des tendances et déterminer les secteurs où des améliorations seraient nécessaires ou souhaitables. Par exemple, elle ne mesure pas le rapport entre ses frais d'administration et ses dépenses totales pas plus qu'elle n'observe son évolution, le cas échéant.

Tableau 1
Principales données financières[1] (en milliers de dollars)

	Exercice terminé le 31 mars					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Revenus	712	751	702	732	782	760
Variation annuelle	s.o.	5,5 %	– 6,5 %	4,3 %	6,8 %	– 2,8 %
Variation pour la période						**6,7 %**
Traitements et avantages sociaux	6 552	6 730	6 785	6 975	6 894	6 898
Poids de la dépense[2]	77,2 %	76,9 %	77,4 %	76,5 %	79,7 %	78,7 %
Variation annuelle	s.o.	2,7 %	0,8 %	2,8 %	– 1,2 %	0,1 %
Variation pour la période						**5,3 %**
Dépenses de fonctionnement	1 571	1 671	1 627	1 789	1 411	1 513
Poids de la dépense[2]	18,5 %	19,1 %	18,6 %	19,7 %	16,3 %	17,3 %
Variation annuelle	s.o.	6,4 %	– 2,6 %	10,0 %	– 21,1 %	7,2 %
Variation annuelle moyenne[3]						9,5 %
Variation pour la période						**– 3,7 %**
Amortissement	455	510	353	270	311	373
Investissements	367	350	350	350	350	350
Poids de la dépense[2]	4,3 %	4,0 %	4,0 %	3,8 %	4,0 %	4,0 %
Variation annuelle	s.o.	– 4,6 %	–	–	–	–
Variation pour la période						**– 4,6 %**
Total des crédits utilisés (dépenses et investissements)	**8 490**	**8 751**	**8 762**	**9 114**	**8 655**	**8 761**
Variation annuelle	s.o.	3,1 %	0,1 %	4,0 %	– 5,0 %	1,2 %
Variation pour la période						**3,2 %**
Crédits votés[4]	**8 354**	**8 510**	**8 766**	**8 662**	**8 756**	**8 772**
Variation annuelle	s.o.	1,9 %	3,0 %	– 1,2 %	1,1 %	0,2 %
Variation pour la période						**5,0 %**
Crédits alloués	**8 532**	**8 751**	**8 766**	**9 114**	**8 756**	**8 772**
Variation annuelle	s.o.	2,6 %	0,2 %	4,0 %	– 3,9 %	0,2 %
Variation pour la période						**2,8 %**

1. Les données proviennent des rapports annuels de gestion de la CPTAQ. Il s'agit de données non vérifiées.
2. Ce taux a été calculé par rapport au total des crédits utilisés.
3. Cette variation a été calculée à partir des données en valeur absolue.
4. Le détail des crédits votés figure dans le budget de dépenses du gouvernement. Les données ont été ajustées pour tenir compte des sommes additionnelles obtenues d'autres ministères pour l'embauche de personnel étudiant ou stagiaire.

4.20 Voici quelques observations découlant de l'analyse du tableau 1, pour la période allant de 2001-2002 à 2006-2007 :

- Il y a eu dépassement quant aux crédits votés à trois reprises. Toutefois, la CPTAQ a obtenu des crédits additionnels pour couvrir ses dépenses et investissements, qui ont totalisé 52 533 000 dollars. Ce montant correspond à 99,7 p. cent des crédits alloués pour la période.

- Globalement, les crédits alloués ont augmenté de 2,8 p. cent en six ans. Durant la même période, l'indice des prix à la consommation du Canada (avril 2007 par rapport à avril 2002) a grimpé de 12,2 p. cent. L'écart représente donc une baisse relative des crédits de l'ordre de 9 p. cent.
- Le niveau de la dépense d'investissement est constant depuis 2002-2003, s'établissant exactement à 350 000 dollars. Une des façons de faire de la CPTAQ pour respecter ce seuil consiste à comptabiliser sur deux exercices certains biens acquis ayant donné lieu à une seule livraison.

4.21 Les tableaux 2 à 4 regroupent diverses données à l'égard de la CPTAQ. Nous commentons chacun des tableaux, à la suite de l'analyse que nous avons faite relativement aux données présentées.

Tableau 2
Traitements et avantages sociaux (en milliers de dollars)

	Exercice terminé le 31 mars					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Membres (excluant le président)	**1 360**	**1 556**	**1 806**	**1 516**	**1 716**	**1 630**
Poids de la dépense	20,8 %	23,1 %	26,6 %	21,7 %	24,9 %	23,6 %
Variation annuelle	s.o.	14,4 %	16,1 %	– 16,1 %	13,2 %	– 5,0 %
Variation pour la période						**19,9 %**
Nombre au 31 mars	14	15	13	14	13	13
Nombre maximum autorisé par la loi	15	15	15	15	15	15
Coût moyen de la rémunération*	93	106	108	107	107	112
Détail						
Dépense courante	1 341	1 538	1 545	1 452	1 477	1 500
Variation annuelle	s.o.	14,7 %	0,5 %	– 6,0 %	1,7 %	1,6 %
Variation pour la période						11,9 %
Bonis au rendement	19	18	70	64	74	73
Variation annuelle	s.o.	– 5,3 %	288,9 %	– 8,6 %	15,6 %	– 1,4 %
Variation pour la période						284,2 %
Sous-total	**1 360**	**1 556**	**1 615**	**1 516**	**1 551**	**1 573**
Variation annuelle	s.o.	14,4 %	3,8 %	– 6,1 %	2,3 %	1,4 %
Variation pour la période						15,7 %
Allocations de transition	**–**	**–**	**191**	**–**	**165**	**57**
Autre personnel	**5 192**	**5 174**	**4 979**	**5 459**	**5 178**	**5 268**
Poids de la dépense	79,2 %	76,9 %	73,4 %	78,3 %	75,1 %	76,4 %
Variation annuelle	s.o.	– 0,3 %	– 3,8 %	9,6 %	– 5,1 %	1,7 %
Variation pour la période						**1,5 %**
Coût moyen de la rémunération	53	53	53	59	59	58
Total	**6 552**	**6 730**	**6 785**	**6 975**	**6 894**	**6 898**
Variation annuelle	**s.o.**	**2,7 %**	**0,8 %**	**2,8 %**	**– 1,2 %**	**0,1 %**
Variation pour la période						**5,3 %**

* Le calcul exclut les allocations de transition.

4.22 Constats et commentaires relatifs au tableau 2 :

- Le coût de la rémunération des membres, qui inclut la portion versée par l'employeur concernant les avantages sociaux, a fluctué en raison notamment des allocations de transition payées à leur départ sous certaines conditions. Ces allocations sont prévues dans leur décret de nomination.
- En six ans, la dépense de rémunération des membres, excluant celle relative aux allocations de transition, est passée de 1 360 000 à 1 573 000 dollars, une hausse de 15,7 p. cent. Cela s'explique par l'augmentation du salaire moyen des membres et celle des bonis au rendement.

Tableau 3
Volume annuel des activités

	Exercice terminé le 31 mars					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Décisions*	3 044	3 048	2 987	2 928	3 203	2 931
Variation annuelle	s.o.	0,1 %	– 2,0 %	– 2,0 %	9,4 %	– 8,5 %
Variation pour la période						**– 3,7 %**
Surveillance de l'application des lois*						
Déclarations vérifiées	1 839	1 834	1 659	1 577	1 691	1 718
Plaintes	482	414	381	394	418	439
Ordonnances	75	74	96	90	107	109
Total des interventions	**5 440**	**5 370**	**5 123**	**4 989**	**5 419**	**5 197**
Variation annuelle	**s.o.**	**– 1,3 %**	**– 4,6 %**	**– 2,6 %**	**8,6 %**	**– 4,1 %**
Variation pour la période						**– 4,5 %**
Nombre moyen de décisions par membre	208	207	199	206	221	208
Coût moyen de la rémunération des membres par décision	447 $	510 $	541 $	518 $	484 $	537 $
Nombre moyen d'interventions par employé**	55	55	55	54	62	57
Coût moyen de la rémunération des employés** par intervention	954 $	964 $	972 $	1 094 $	956 $	1 014 $

* Ces informations sont tirées des rapports annuels de gestion de la CPTAQ.
** Par employé, nous entendons le personnel fonctionnaire et professionnel ainsi que les cadres et le président.

4.23 Constats et commentaires relatifs au tableau 3 :

- La plupart des interventions de la CPTAQ ont un rythme stable depuis 2001-2002.
- Bien que le nombre de décisions rendues annuellement soit pratiquement resté le même durant la période visée – la diminution n'a été que de 3,7 p. cent –, le coût moyen, par décision, de la rémunération versée aux membres, si l'on exclut du calcul les allocations de transition, s'est accru de façon importante. Il a atteint 537 dollars en 2006-2007, contre 447 en 2001-2002, ce qui constitue une augmentation de 20,1 p. cent.

- Quant à la rémunération versée aux employés, le coût par intervention est passé de 954 à 1 014 dollars entre 2001-2002 et 2006-2007. La hausse a donc été de 6,3 p. cent pendant que le coût moyen de leur rémunération a augmenté de 9,8 p. cent, passant de 52 771 à 57 949 dollars.
- La productivité des employés s'est améliorée : en moyenne, chacun a effectué 57 interventions en 2006-2007 comparativement à 55, cinq ans plus tôt, soit 3,6 p. cent de plus.

Tableau 4
Dépenses de fonctionnement* (en milliers de dollars)

	Exercice terminé le 31 mars					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Services de transport et de communication	389	359	309	322	347	315
Poids de la dépense	24,8 %	21,5 %	19,0 %	18,0 %	24,5 %	20,8 %
Variation annuelle	s.o.	– 7,7 %	– 13,9 %	4,2 %	7,8 %	– 9,2 %
Services professionnels et administratifs	310	350	313	377	245	279
Poids de la dépense	19,7 %	20,9 %	19,2 %	21,1 %	17,4 %	18,4 %
Variation annuelle	s.o.	12,9 %	– 10,6 %	20,4 %	– 35,0 %	13,9 %
Loyers	681	730	840	924	646	688
Poids de la dépense	43,3 %	43,7 %	51,7 %	51,6 %	45,8 %	45,5 %
Variation annuelle	s.o.	7,2 %	15,1 %	10,0 %	– 30,1 %	6,5 %
Fournitures, approvisionnement et autres	191	232	165	166	173	231
Poids de la dépense	12,2 %	13,9 %	10,1 %	9,3 %	12,3 %	15,3 %
Variation annuelle	s.o.	21,5 %	– 28,9 %	0,6 %	4,2 %	33,5 %
Total	**1 571**	**1 671**	**1 627**	**1 789**	**1 411**	**1 513**

* Les données proviennent de rapports internes de la CPTAQ. Il s'agit de données non vérifiées.

4.24 Constats et commentaires relatifs au tableau 4 :

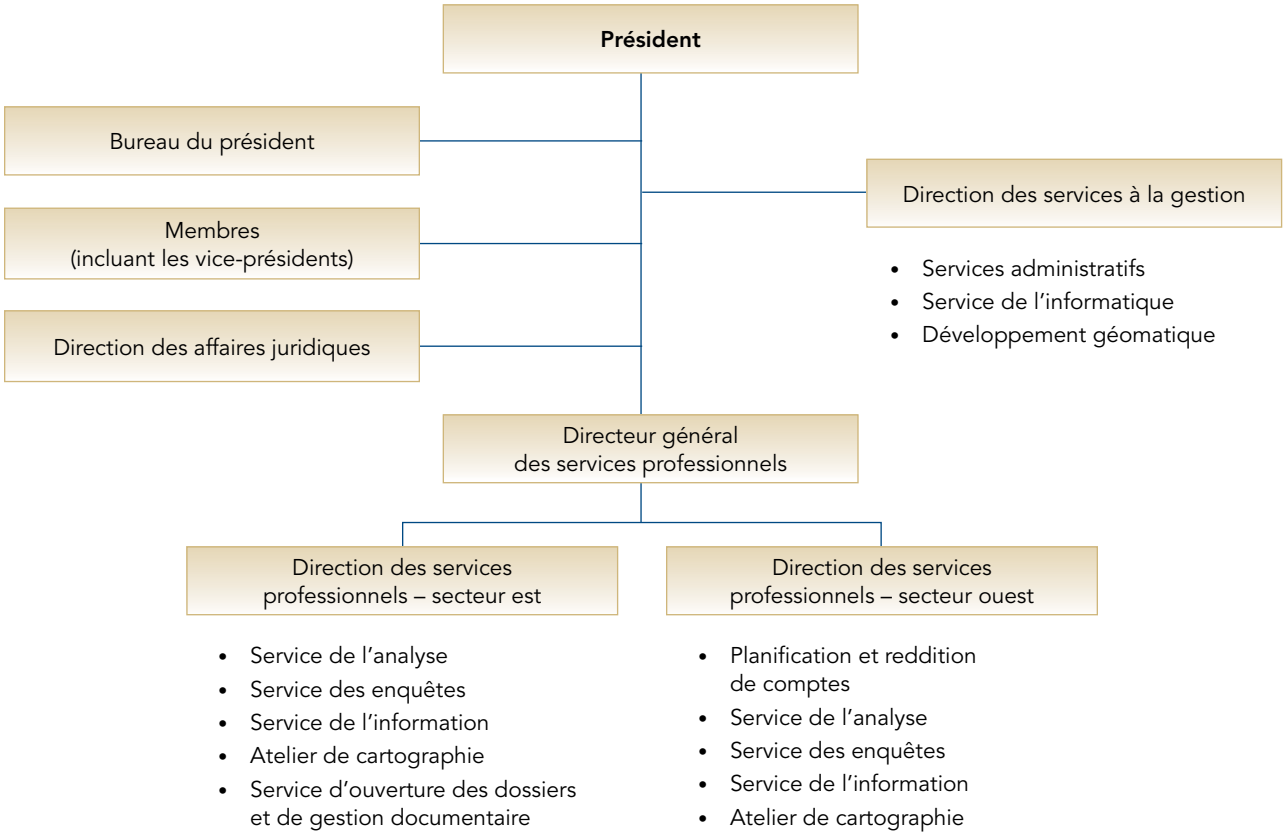
- Les loyers représentent plus de 43 p. cent du total des dépenses. Comme il s'agit d'une charge fixe à court terme, la marge de manœuvre de la CPTAQ relativement à ses dépenses de fonctionnement est relativement restreinte.
- La hausse globale observée en 2004-2005 est principalement attribuable aux loyers. Cela s'explique par le paiement de travaux d'aménagement des locaux durant cet exercice. En 2005-2006, la diminution est due, entre autres, à la révision triennale des loyers faite par la Société immobilière du Québec pour le bureau de Québec : le taux du loyer a chuté de 27,3 p. cent.
- Les dépenses relatives aux services professionnels et administratifs au fil des ans ont passablement fluctué. Cette catégorie se compose en partie de frais non récurrents, découlant des choix effectués par la direction.

4.25 Nous avons recommandé à la Commission de procéder régulièrement à l'analyse de ses données financières en faisant le lien avec ses activités de manière à évaluer sa gestion.

Gouvernance

4.26 La figure 1 reproduit l'organigramme de la CPTAQ en vigueur au 31 décembre 2007.

Figure 1
Organigramme (au 31 décembre 2007)



Rôles et responsabilités

4.27 Comme il est spécifié dans le règlement de régie interne de l'entité, c'est le président qui est le premier responsable de la gestion de celle-ci. Il n'y a pas de conseil d'administration ni de comité de vérification. Toutefois, un comité de direction appuie le dirigeant. Au 31 décembre 2007, il était composé du président, d'un vice-président et de trois gestionnaires d'unités administratives. En pratique, son rôle est d'assister le président dans le traitement des affaires courantes. Ce comité se réunit sur une base mensuelle ; au terme de chaque rencontre, un compte rendu est produit où sont consignées, entre autres, les décisions prises. En outre, au cours des dernières années, d'autres comités ont été formés pour répondre à des besoins plus précis (la relève du personnel, la prestation électronique de services, etc.).

4.28 Nous avons constaté que la délégation de pouvoir au sein de la CPTAQ n'est pas décrite dans un document récent. Le dernier traitant de cet aspect date de 1994 et n'a pas été actualisé, notamment pour refléter les modifications apportées à l'organigramme.

4.29 Par ailleurs, la CPTAQ a fait l'objet de recommandations formulées par le Groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement 2005-2006, lesquelles ont été retenues par le gouvernement. Mis à part cet examen, la CPTAQ n'a fait l'objet d'aucune analyse particulière au cours des six dernières années. D'un exercice à l'autre, son enveloppe budgétaire a été renouvelée sans véritable remise en question de ses activités et de sa productivité.

4.30 Ajoutons que, même si l'entité est présente chaque année lors de l'étude des crédits du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) par la commission parlementaire compétente, aucune audition concernant sa gestion administrative ou ses activités n'a été tenue à son sujet depuis 2000.

Exigences de la *Loi sur l'administration publique*

4.31 La CPTAQ est soumise au cadre de gestion instauré par la *Loi sur l'administration publique* ; cette loi impose des obligations aux organismes visés, dont celles de se doter d'un plan stratégique ainsi que de préparer un rapport annuel de gestion. Ces documents doivent être déposés à l'Assemblée nationale. Pour la période de 2001 à 2004, les orientations stratégiques de la CPTAQ étaient intégrées dans celles du MAPAQ, mais ce n'est plus le cas depuis 2005. Lorsque nos travaux ont pris fin, le premier plan stratégique distinct de la CPTAQ n'était toujours pas déposé. En vertu de la *Loi sur l'administration publique*, la CPTAQ est également tenue de produire une déclaration de services aux citoyens. Une telle déclaration a effectivement été produite et la CPTAQ rend compte de l'atteinte des objectifs qui y sont énoncés par l'intermédiaire de son rapport annuel de gestion. Nous discutons dans la dernière section des lacunes constatées à ce propos. Par ailleurs, la planification annuelle offre une excellente occasion de traduire les orientations stratégiques en actions à court terme. Le plan qui résulte de cet exercice permet, entre autres, de consigner les indicateurs de mesure et les cibles annuelles ainsi que de faire un lien entre les objectifs qui y sont énoncés et les activités courantes. Il est à noter que la CPTAQ ne rédige aucun document à cet égard pas plus qu'elle n'effectue le suivi des ressources consacrées à ses activités.

Gestion des risques

4.32 La gestion des risques est un des éléments que nous avons examinés. Elle vise notamment à fournir l'assurance que des moyens adéquats sont mis en œuvre pour faire face aux principaux risques, potentiels ou réels, auxquels toute organisation est confrontée. Nos travaux indiquent qu'un des risques ayant retenu l'attention de la CPTAQ est celui lié au remplacement de son personnel, compte tenu des futurs départs à la retraite. L'entité n'a pas considéré tous les aspects de sa mission. Faute d'avoir adopté une démarche globale et intégrée de gestion des risques, il lui est impossible de déterminer les mesures les plus appropriées pour gérer les risques associés à l'exercice de ses activités.

Vérification interne

4.33 Eu égard aux orientations en matière de vérification interne adoptées par le gouvernement en 2006[1], c'est le dirigeant d'organisme qui est responsable de leur mise en œuvre. La vérification interne est vue comme « un outil de gestion pour toute organisation performante, moderne et en contrôle de ses activités ». La CPTAQ n'a pas réalisé de travaux en la matière ni conclu d'entente avec un tiers à cet effet. Lorsque notre vérification a pris fin, elle envisageait cependant de confier un mandat de cette nature à une autre entité.

Information financière

4.34 Même si la CPTAQ n'est pas tenue de préparer des états financiers, elle doit disposer d'une information financière périodique lui permettant d'assurer une saine gestion budgétaire. D'ailleurs, la *Loi sur l'administration publique* confie aux ministères et organismes la responsabilité de gérer leurs dépenses en fonction des résultats attendus. Ils sont également responsables du contrôle de leurs dépenses et du respect du budget qui leur est attribué.

4.35 Nous avons constaté que l'information financière produite par la CPTAQ est incomplète. En effet, depuis novembre 2006, outre celui relatif à la rémunération, aucun suivi budgétaire n'a été effectué en cours d'exercice concernant les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

4.36 Par ailleurs, la CPTAQ n'a pas récemment réalisé de travaux pour évaluer le coût de revient de ses activités. Elle se prive ainsi d'un outil essentiel à la révision de ses processus et à l'amélioration de son efficience.

4.37 Nous avons recommandé à la Commission :

- d'actualiser le document décrivant la délégation de pouvoir en s'assurant qu'il reflète adéquatement les rôles et les responsabilités de chacun ;
- d'établir son plan stratégique en veillant à ce qu'il soit déposé à l'Assemblée nationale ;
- de préparer un document de planification annuelle et d'en assurer le suivi ;
- de recenser et d'analyser ses principaux risques et de déterminer les actions requises pour que leur niveau soit acceptable ;
- de donner suite à ses intentions quant à la réalisation d'activités adéquates en matière de vérification interne ;
- d'effectuer le suivi budgétaire de toutes ses dépenses ;
- d'établir le coût de revient de ses principales activités.

1. Nous nous référons aux *Orientations concernant la vérification interne* (CT 204419 du 6 novembre 2006).

Gestion des ressources informationnelles

Planification

4.38 L'article 65 de *Loi sur l'administration publique* précise le rôle des ministères et organismes quant à la gestion de leurs ressources informationnelles. Ainsi, on y indique que celles-ci doivent être gérées de façon à :

- utiliser de façon optimale les possibilités des technologies de l'information et des communications comme moyen de gestion des ressources humaines, budgétaires et matérielles ;
- contribuer à l'atteinte des objectifs d'accessibilité et de simplification des services aux citoyens ;
- favoriser la concertation entre les ministères et organismes et le partage de leur expertise et de leurs ressources.

4.39 La CPTAQ a déjà mené à bien plusieurs projets concernant ses ressources informationnelles. En 1998, elle a amorcé le développement d'une application en géomatique, appelée GIPTAAQ[2], qui fait d'elle aujourd'hui un acteur gouvernemental reconnu dans ce domaine. Cette application est devenue un outil de travail très important pour son personnel, notamment en ce qui a trait à la prestation de services et à la prise de décision. De plus, dans la foulée du plan de modernisation 2004-2007 du gouvernement, la CPTAQ a décidé de lancer un projet relatif à la prestation électronique de services. Elle a affecté une large part de son budget d'investissement des six dernières années au développement informatique. En effet, une évaluation des sommes qu'elle y a consacrées depuis 2002 indique que celles-ci totalisent au minimum 1,3 million de dollars. Ce montant tient compte de la rémunération du personnel ainsi que de contrats de services professionnels.

4.40 Comme la CPTAQ n'a pas rédigé de plan directeur des technologies de l'information, nous sommes d'avis que la planification des travaux en la matière a été insuffisante. Ainsi, ni le budget requis pour développer tous les systèmes concernés ni l'échéancier complet couvrant les étapes cruciales de ses principaux projets n'ont été déterminés au préalable. En outre, la CPTAQ n'a procédé à aucune analyse coûts-avantages. Lors du démarrage des projets, elle a confié au Comité de priorités informatiques le mandat de se pencher sur les choix à faire. Nous n'avons retracé aucun document ayant trait au suivi des dépenses effectuées. Le comité de direction n'a pas autorisé les montants en cause.

4.41 Par exemple, dans le cadre du projet relatif à la prestation électronique de services, la CPTAQ a amorcé en 2005 la refonte d'une application clé (AGI) servant à gérer ses interventions. Une étude préliminaire a été présentée au comité de direction en mai 2006. Celle-ci ne comportait ni d'estimation financière globale ni de planification en vue d'établir les priorités. Le comité de direction a décidé d'aller de l'avant, même s'il ne disposait pas de ces informations essentielles pour bien encadrer le projet et prendre des décisions

2. GIPTAAQ (Gestion de l'information sur la protection du territoire et des activités agricoles du Québec) est un outil géomatique mis en place pour soutenir le traitement des demandes d'autorisation, des déclarations et des plaintes à l'intérieur d'une zone agricole, en plus de servir de guide à la prise de décision.

éclairées. Par la suite, un document de suivi abordant certains volets a été produit. On y expose les principaux travaux à réaliser à court terme et leur échéance respective en précisant ceux qui sont terminés. Cependant, il ne fournit pas d'information concernant l'estimation des coûts et le suivi exercé à cet égard.

Sécurité informatique et développement de systèmes

4.42 Le tableau 5 résume succinctement nos constatations concernant la sécurité informatique ainsi que le développement et la maintenance des systèmes. Un document détaillé a été remis à la CPTAQ à ce propos.

Tableau 5
Constatations relatives à la sécurité informatique et aux systèmes

	Au moins une lacune	Aucune lacune importante
Sécurité informatique		
Politique de sécurité*	✓	
Gestion des accès : • Application de la procédure • Révision des identifiants inactifs • Revue des droits d'accès • Composition des mots de passe	✓	
Copies de sauvegarde		✓
Gestion des incidents	✓	
Aménagement des salles des ordinateurs	✓	
Plan de continuité des affaires et plan de recouvrement des données	✓	
Développement et maintenance des systèmes		
Procédure de développement et de maintenance	✓	
Documentation de systèmes	✓	
Système de suivi de projets	✓	

* En septembre 2005, la CPTAQ a rédigé un projet de politique de sécurité. Ce document n'est toujours pas approuvé par la direction.

4.43 Nous avons recommandé à la Commission de se doter d'un plan directeur des technologies de l'information comportant notamment les budgets requis ainsi qu'un échéancier complet et d'exercer un suivi rigoureux à l'égard de ces deux aspects.

Revenus

4.44 La CPTAQ perçoit des revenus pour certains des services qu'elle rend. En 2006-2007, les sommes ainsi encaissées ont totalisé 760 200 dollars. Le *Règlement sur le tarif des droits, honoraires et frais* édicté en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et le règlement équivalent édicté en vertu de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidants* précisent la tarification applicable. Parmi les services tarifés, on trouve le traitement des demandes d'autorisation et la délivrance des permis d'enlèvement de sol arable. L'indexation annuelle de tous les tarifs, comme cela est prévu dans chacun de ces règlements, a été effectuée par la CPTAQ. Cependant, celle-ci n'a pas revu sa politique tarifaire, comme le lui recommandait le Groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement 2005-2006. Elle nous a toutefois indiqué qu'elle avait l'intention de le faire.

4.45 Nous avons recommandé à la Commission de revoir sa politique tarifaire afin de s'assurer que les services visés sont correctement tarifés.

Dépenses

4.46 Le tableau 6 fait ressortir l'importance des dépenses que nous avons examinées (toutes les dépenses de fonctionnement n'y figurent pas).

Tableau 6
Dépenses examinées (en dollars)

	Exercice terminé le 31 mars				
	2005	2006	2007	2008 (6 mois)	Total
Traitements et avantages sociaux	6 974 600	6 893 744	6 897 607	3 388 434	**24 154 385**
Frais de déplacement	145 757	155 429	177 675	74 417	**553 278**
Frais de fonction	7 855	10 752	9 683	3 457	**31 747**
Frais de réception et de réunion	11 554	14 450	14 985	5 145	**46 134**
Cotisations professionnelles	17 012	16 664	15 425	1 215	**50 316**
Approvisionnement*	358 903	333 588	294 994	73 915	**1 061 400**
Services auxiliaires**	346 724	258 069	278 526	91 436	**974 755**
Services professionnels***	114 539	181 389	177 372	58 921	**532 221**

* Cette catégorie inclut les dépenses auxquelles s'applique la réglementation en matière d'acquisition de biens et de services. Elle inclut également l'acquisition des biens meubles capitalisés aux immobilisations.
** Cette catégorie inclut les dépenses auxquelles s'applique la réglementation en matière d'acquisition de biens et de services.
*** Cette catégorie inclut les dépenses auxquelles s'applique la réglementation en matière d'acquisition de biens et de services. Elle inclut également les services professionnels capitalisés aux immobilisations.

4.47 Nos travaux ont porté sur les éléments présentés dans le tableau 7. Dans plusieurs cas, la réglementation laisse une certaine place au jugement. Nous nous sommes alors assurés que le principe d'économie avait guidé les façons de faire de la CPTAQ.

Tableau 7
Constatations relatives aux dépenses

	Au moins une lacune ou cas de non-conformité	Aucune lacune importante
Rémunération et gestion de l'assiduité		
Augmentations salariales		✓
Gestion de l'assiduité		✓
Approbation des reports de vacances		✓
Approbation des heures supplémentaires		✓
Bonis au rendement	✓	
Allocations de transition (membres)		✓
Frais de déplacement		
Lignes directrices	✓	
Contrôle sur les demandes de remboursement	✓	
Respect des maximums permis (allocations et indemnités)		✓
Frais de fonction		
Lignes directrices	✓	
Documentation (pièces justificatives)	✓	
Frais de réception et de réunion		✓
Cotisations professionnelles		✓
Approvisionnement*	✓	
Services auxiliaires*	✓	
Services professionnels*	✓	

* Nous avons évalué l'application de la réglementation en matière d'acquisition de biens et de services édictée par le Conseil du trésor. Ce point est traité distinctement dans le rapport.

Rémunération et gestion de l'assiduité

4.48 Dans l'ensemble, la CPTAQ respecte les directives en matière de rémunération et de gestion de l'assiduité ainsi que les dispositions énoncées à cet égard dans les conventions collectives ou les décrets de nomination. Les absences sont autorisées par une personne habilitée à le faire et elles sont correctement consignées. Des améliorations sont toutefois requises au chapitre du processus d'évaluation du rendement :

- Il n'y avait pas d'évaluation formelle dans le dossier des employés (professionnels ou certains fonctionnaires) ayant bénéficié de bonis et aucune attente ne leur avait été signifiée par écrit. L'attribution d'un boni pour rendement exceptionnel suppose de telles actions. Cependant, les employés ont fait l'objet d'une recommandation écrite par leur supérieur et leur candidature a été étudiée par un comité, comme le requiert la *Directive concernant l'attribution des taux de traitement ou taux de salaire et des bonis à certains fonctionnaires* du Conseil du trésor. En fait, de manière générale, la CPTAQ ne procède pas chaque année à l'appréciation du rendement de son personnel ni ne formule par écrit ses attentes à l'égard de chacun.
- L'évaluation du rendement et l'attribution de bonis aux cadres ne sont pas documentées. En effet, les personnes visées ne reçoivent pas d'attentes ni d'évaluation par écrit. Or, la *Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des cadres* du Conseil du trésor suppose qu'une évaluation du rendement est effectuée en fonction des attentes signifiées. L'attribution d'une cote découlant de cette évaluation permet ensuite de déterminer les augmentations salariales ainsi que d'attribuer des bonis.

Frais de déplacement

4.49 Dans l'exercice de leurs fonctions, certains membres du personnel de la CPTAQ sont appelés à se déplacer régulièrement. En vertu de la *Directive sur les frais remboursables lors d'un déplacement et autres frais inhérents*, le dirigeant d'organisme doit établir des lignes directrices pour notamment venir préciser des modalités et des critères d'admissibilité particuliers. Nous avons noté dans quelques dossiers que des économies auraient pu être réalisées si les lignes directrices avaient été plus étoffées. Même si les sommes éventuellement épargnées auraient été modestes, nous croyons que les balises internes devraient être bonifiées pour favoriser l'application du principe d'économie. Par ailleurs, nous avons relevé des lacunes relatives aux mesures de contrôle (saisie comptable, montant des indemnités, raisonnabilité du kilométrage), mais leur impact financier était mineur.

4.50 Nous avons recommandé à la Commission de compléter et de clarifier ses lignes directrices sur les frais de déplacement et de s'assurer qu'elles sont suivies.

Frais de fonction

4.51 Le président, les vice-présidents et les cadres ont droit au remboursement de dépenses de fonction. Pour les trois derniers exercices, ils ont engagé des dépenses représentant 83 p. cent de la somme maximale admissible.

4.52 Les dispositions énoncées dans les textes réglementaires encadrant le remboursement de ce type de dépenses laissent une large place au jugement. Par surcroît, les nouvelles règles gouvernementales applicables aux membres de la CPTAQ depuis août 2007 sont moins précises que les précédentes. Il est donc important pour les entités de se doter de balises concernant, entre autres, la nature des frais admissibles ainsi que les circonstances et évènements donnant droit à un remboursement. Ce dernier nécessite, bien entendu, la production de pièces justificatives adéquates. Nous avons analysé 14 demandes de remboursement effectuées d'avril 2004 à septembre 2007 ; les sommes en cause correspondent à 11 p. cent des dépenses engagées durant cette période. Nos travaux ont fait ressortir que :

- les demandes analysées ne comportaient aucune irrégularité ;
- les demandes relatives aux frais de fonction engagés par les vice-présidents et les cadres ont été approuvées par un supérieur ;
- la quasi-totalité des dépenses ont été remboursées sans que les circonstances, la nature de l'évènement et le nom des personnes présentes soient précisés ; plus de 60 p. cent des demandes ont été traitées sur la seule base d'un reçu de carte de crédit.

4.53 De façon générale, les documents versés au dossier contenaient peu d'explications. Nous n'avons donc pas été en mesure de juger de la pertinence de toutes les sommes remboursées.

4.54 Nous avons recommandé à la Commission :

- d'adopter une politique afin de préciser les circonstances et évènements donnant droit au remboursement de frais de fonction ainsi que la nature des frais admissibles ;
- d'obtenir et de conserver les pièces justificatives appropriées.

Acquisition de biens et de services

4.55 Sur la base de l'article 58 de la *Loi sur l'administration publique*, le gouvernement est venu encadrer par un règlement les acquisitions de biens et de services liées à l'approvisionnement, à la construction ainsi qu'aux services auxiliaires et professionnels. Ce règlement vise les ministères et organismes dont le budget est voté par l'Assemblée nationale ; la CPTAQ est donc tenue de l'appliquer. Le tableau 8 résume les principales modalités concernant la sollicitation des fournisseurs.

Tableau 8
Modalités concernant la sollicitation des fournisseurs[1]

	Approvisionnement	Services auxiliaires	Services professionnels
Appel d'offres sur invitation[2]	5 000 à 24 999 $ Bien meuble non présent dans les offres permanentes[3]	10 000 à 24 999 $	25 000 $ et plus Spécialité présente dans le fichier des fournisseurs
Appel d'offres public	s.o.	25 000 $ et plus	25 000 $ et plus Spécialité non présente dans le fichier des fournisseurs
Centre de services partagés du Québec (CSPQ)[4]	25 000 $ et plus Bien meuble présent ou non dans les offres permanentes[3]	s.o.	s.o.

1. Ces modalités sont tirées du *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics*.
2. Le ministère ou l'organisme qui utilise l'appel d'offres sur invitation sollicite un minimum de trois fournisseurs ayant un établissement au Québec ou, à défaut, les deux seuls fournisseurs ayant un établissement au Québec. Lorsque l'appel d'offres sur invitation est utilisé et que la spécialité et le niveau correspondant au montant estimé du contrat sont prévus dans le fichier, les fournisseurs invités doivent être ceux dont le nom a été transmis à partir du fichier.
3. Le gouvernement a négocié des offres permanentes avec différents fournisseurs en vue de répondre aux besoins de plusieurs ministères et organismes. Les ministères et organismes budgétaires ont l'obligation d'acquérir leurs biens meubles au moyen des offres permanentes du gouvernement lorsque le bien requis y est disponible.
4. Le CSPQ s'est vu confier le rôle auparavant assumé par le Directeur général des achats.

4.56 De plus, le Conseil du trésor suggère des pratiques à favoriser à l'égard des contrats inférieurs à 25 000 dollars, dont celles-ci :

- prévoir et planifier, si possible, les besoins de façon à favoriser les regroupements et ainsi éviter le fractionnement ou la subdivision de contrats ;
- définir clairement les besoins.

4.57 Au fil de nos travaux, nous n'avons pas relevé d'indice de conflit d'intérêts dans le processus d'attribution des contrats.

Approvisionnement

4.58 Du 1er avril 2004 au 30 septembre 2007, les dépenses d'approvisionnement de la CPTAQ se sont montées à 554 920 dollars et celles relatives aux biens capitalisables, à 506 480 dollars. Afin de vérifier le respect de la réglementation en vigueur, nous avons examiné quelques dossiers parmi ceux renvoyant aux achats les plus élevés.

4.59 Nos travaux montrent que la CPTAQ a utilisé adéquatement les offres permanentes du gouvernement pour acquérir les biens dont elle avait besoin, lorsque ceux-ci faisaient l'objet de telles offres. Cette modalité s'appliquait à 7 des 10 dossiers analysés et un processus d'achat approprié a été suivi.

4.60 Cependant, comme cela est spécifié dans le tableau 8, les ministères et organismes budgétaires doivent confier l'attribution de leurs contrats d'approvisionnement de plus de 25 000 dollars au CSPQ en effectuant une « demande de biens ». À notre avis, la CPTAQ a passé outre à cette exigence lorsqu'elle a acquis des biens totalisant 124 730 dollars et accordé six contrats distincts. Les achats ont été faits à quelques mois d'intervalle seulement. S'il y avait eu regroupement dans l'attribution des trois marchés concernés (mêmes biens, même fournisseur et mêmes modalités), des économies auraient peut-être été réalisées. Le tableau 9 donne le détail de ces situations.

Tableau 9
Exemples d'acquisition de biens sans regroupement

	Bureau de Québec	Bureau de Longueuil
Premier marché*	14 ordinateurs de bureau Août 2004 24 610 $	14 ordinateurs de bureau Octobre 2004 24 610 $
	49 220 $	
Deuxième marché*	24 ordinateurs de bureau Août 2005 24 360 $	22 ordinateurs de bureau Octobre 2005 22 330 $
	46 690 $	
Troisième marché**	30 écrans plats Juillet 2005 15 720 $	25 écrans plats Octobre 2005 13 100 $
	28 820 $	

* Les achats visés ont été effectués par l'entremise des offres permanentes du CSPQ.

** Ces achats concernaient des biens non disponibles dans les offres permanentes du CSPQ ; ils ont fait l'objet d'appels d'offres sur invitation de la part de la CPTAQ.

Contrats de services

4.61 Au cours de la période visée par nos travaux, la CPTAQ a accordé un soixantaine de contrats de services, pour une somme de 448 466 dollars. Aucun ne dépassait le seuil de 25 000 dollars nécessitant le lancement d'un appel d'offres public. Le tableau 10 présente le nombre et la valeur totale de ces contrats en fonction de la nature des services rendus (auxiliaires ou professionnels).

Tableau 10
Nombre et valeur totale des contrats de services auxiliaires et de services professionnels

	Exercice terminé le 31 mars									
	2005		2006		2007		2008 (6 mois)		Total	
Montant du contrat (en dollars)	Services auxiliaires	Services professionnels	Services auxiliaires	Services professionnels	Services auxiliaires	Services professionnels	Services auxiliaires	Services professionnels	Services auxiliaires	Services professionnels
25 000 et plus	– s.o.	– s.o.	– s.o.	– s.o.	– s.o.	– s.o.	– s.o.	– s.o.	– s.o.	– s.o.
10 000 à 24 999	3 52 661 $	– s.o.	1 15 301 $	4 69 020 $	3 45 609 $	5 91 324 $	– s.o.	– s.o.	7 113 571 $	9 160 344 $
1 000 à 9 999	6 27 386 $	2 13 225 $	4 15 004 $	8 43 934 $	11 42 203 $	3 11 720 $	5 11 116 $	5 9 963 $	26 95 709 $	18 78 842 $
Total	**9 80 047 $**	**2 13 225 $**	**5 30 305 $**	**12 112 954 $**	**14 87 812 $**	**8 103 044 $**	**5 11 116 $**	**5 9 963 $**	**33 209 280 $**	**27 239 186 $**

4.62 Nous avons sélectionné 13 contrats de services pour voir dans quelle mesure ils avaient été conclus conformément à la réglementation gouvernementale et pour vérifier que les pratiques favorisées par le Conseil du trésor avaient été suivies, lorsque cela était pertinent.

Planification, définition des besoins et suivi des travaux

4.63 Huit des contrats examinés ont servi à acquérir des services en matière de ressources informatiques sous la forme de banques d'heures. Leur valeur s'est chiffrée à 135 500 dollars, soit près de 30 p. cent des contrats de services conclus durant la période vérifiée.

4.64 La gestion de ce type de marchés n'a pas été adéquate : la planification des besoins n'a pas été assez précise, une part importante du paiement a été versée avant la prestation des services et le suivi des travaux a manqué de rigueur.

4.65 Pour l'ensemble des contrats sélectionnés, les documents versés au dossier ne fournissaient pas d'explications suffisantes pour justifier le nombre d'heures prévu par rapport aux besoins. De plus, afin de décrire la nature des services, il était écrit que la prestation de ceux-ci s'effectuerait sur appel ou encore que les projets seraient définis ultérieurement. Il est normal que l'objet précis d'un contrat attribué sous forme de banque d'heures ne soit pas toujours connu au moment de sa signature. Toutefois, en vertu des bonnes pratiques, il est d'usage dans ces situations d'y spécifier les modalités qui devront être appliquées. À titre d'exemple, le contrat pourrait indiquer que la CPTAQ décrira par écrit ses besoins chaque fois qu'elle fera une demande de services et que le fournisseur lui transmettra un devis, à moins d'une urgence. Par ailleurs, le fournisseur devrait produire périodiquement un relevé détaillé des heures effectuées.

4.66 Voici quelques situations illustrant les problèmes observés quant à la gestion des contrats de services :

- Des services professionnels similaires ont donné lieu à des marchés accordés successivement à un seul fournisseur, étant donné l'épuisement de la première banque d'heures avant la date prévue (2 contrats). Une meilleure planification aurait permis un regroupement impliquant un appel d'offres public, puisque la spécialité n'était pas présente dans le fichier des fournisseurs et que la valeur totale de ce contrat unique aurait dépassé 25 000 dollars.
- L'analyse des offres semble avoir davantage porté sur le montant du contrat plutôt que sur la définition du besoin (2 contrats). En effet, les propositions retenues comptaient exactement 256 heures dans un cas et 306,5 dans l'autre, sans documentation justifiant un tel degré de précision.
- Dans la moitié des cas analysés (4 contrats), la CPTAQ ne détenait pas d'information écrite sur l'état des banques d'heures. Il est important d'effectuer un suivi à cet égard, d'autant plus que la CPTAQ paie habituellement à l'avance ce type de services.
- Des banques d'heures comptabilisées et payées n'ont pas été utilisées en entier avant l'échéance des contrats (4 contrats). Pour certains, il s'est écoulé plus de 6 mois une fois le contrat échu avant que toutes les heures déjà rémunérées soient utilisées (3 des 4 contrats). Pour l'un de ces dossiers, les heures en réserve représentaient même 63 p. cent de celles facturées.

Appels d'offres sur invitation

Services auxiliaires

4.67 Sept des dossiers analysés concernaient des services auxiliaires dont la valeur, pour 5 d'entre eux, se situait entre 10 000 et 25 000 dollars. Dans ces cas, le règlement exige qu'il y ait un appel d'offres sur invitation. Nos travaux ont révélé ceci :

- Un marché a été attribué sans appel d'offres sur invitation (1 contrat).
- Deux marchés distincts ont été conclus à l'égard de services similaires, l'un pour le bureau de Québec et l'autre pour celui de Longueuil, au moyen d'un appel d'offres sur invitation. Le même fournisseur a été retenu pour effectuer l'ensemble des travaux. Le regroupement de ces marchés aurait fait passer la valeur du contrat unique à plus de 25 000 dollars, nécessitant un appel d'offres public (2 contrats).

Services professionnels

4.68 Pour ce qui est des 6 contrats de services professionnels inclus dans notre échantillon, aucun appel d'offres n'était requis. La CPTAQ a néanmoins procédé par appel d'offres sur invitation auprès d'au moins 3 fournisseurs pour 3 contrats, ce qui constitue une bonne pratique.

4.69 Nous avons recommandé à la Commission :

- d'évaluer avec rigueur ses besoins relatifs à l'acquisition de biens et de services ;
- de veiller à ce que la réglementation ayant trait à la sollicitation des fournisseurs soit respectée ;
- d'exercer un suivi adéquat concernant la réalisation des contrats.

Reddition de comptes

4.70 Nous avons évalué dans quelle mesure la reddition de comptes présentée dans le rapport annuel de gestion de la CPTAQ satisfait aux exigences de la *Loi sur l'administration publique* et répond aux bonnes pratiques (tableau 11). Nous avons également évalué de façon particulière sa reddition de comptes à l'égard de sa *Déclaration de services aux citoyens* en nous attardant à l'évolution des résultats entre 2004-2005 et 2006-2007 quant à l'atteinte des engagements pris par l'entité (tableau 12).

Tableau 11
Commentaires sur des critères en matière de qualité de la reddition de comptes* (exercice terminé le 31 mars 2007)

Critère 1 : Le rapport annuel de gestion doit s'adresser aux parlementaires et aux citoyens.
• Un CD-ROM contenant des données statistiques et administratives est joint au rapport annuel de gestion. La CPTAQ fait preuve d'innovation en ayant recours à ce média. • Le rapport contient cependant une quantité importante d'informations s'adressant à d'autres destinataires, notamment les instances municipales et agricoles.
Critère 2 : Le rapport annuel de gestion doit « focaliser l'attention sur les aspects critiques » en accordant la priorité aux aspects essentiels de la performance recouvrant l'ensemble de la mission de l'entité.
• Le rapport ne fournit pas toute l'information nécessaire pour évaluer la performance de la CPTAQ à l'égard de sa mission. • On y trouve peu d'indicateurs pour mesurer l'atteinte des cibles visées par rapport à la mission ; néanmoins, les résultats des actions de la CPTAQ sont abondamment documentés. • Les données statistiques sont très détaillées et permettent difficilement de dégager un portrait juste et actuel concernant la situation globale et régionale du territoire agricole protégé, ce qui est pourtant au cœur même de la mission de l'entité. • Le rapport est muet quant à l'évolution, au fil des ans, du territoire agricole protégé. En outre, la CPTAQ ne fait pas état de la qualité du sol utilisé à des fins agricoles ni de celui pour lequel elle a consenti à l'exercice d'activités d'autres natures.
Critère 3 : Le rapport doit présenter de l'information comparative sur les tendances, des points et données de référence ou encore la performance d'organismes similaires, lorsque ces comparaisons peuvent aider les utilisateurs à interpréter et à utiliser l'information présentée.
• Une bonne pratique de la CPTAQ consiste à présenter, pour certaines catégories de demandes, des résultats échelonnés sur 10 ans. • Plusieurs tableaux ne comportent pas de données comparatives. C'est le cas notamment de ceux fournissant la répartition, par régions administratives, des décisions rendues et le nombre de décisions contestées, classées selon leur nature, devant le Tribunal administratif du Québec. • Il n'y a pas de comparaison avec des organismes similaires.
Critère 4 : 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.**
• La CPTAQ dépose depuis plusieurs années son rapport annuel de gestion après l'échéance prévue par la loi : exercice terminé le 31 mars 2004 ⟶ retard de 35 jours ; exercice terminé le 31 mars 2005 ⟶ retard de 43 jours ; exercice terminé le 31 mars 2006 ⟶ retard de 35 jours ; exercice terminé le 31 mars 2007 ⟶ retard de 30 jours. • Comme le rapport est déposé environ 8 mois après la fin de l'exercice, l'information est communiquée tardivement aux utilisateurs, ce qui en diminue la pertinence.
Critère 5 : Exigences à l'égard de la *Loi sur la fonction publique*, de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, de la *Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française dans l'Administration* et du *Plan d'action gouvernemental pour la protection des renseignements personnels.*
• La reddition de comptes de la CPTAQ satisfait aux exigences visées.

* Les documents de référence utilisés aux fins de notre analyse sont les suivants : l'*Énoncé de pratiques recommandées. Les rapports publics de performance (PR 2)*, publié en 2006 par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés ; les principes promus par la CCAF-FCVI inc. ; le *Guide sur le rapport annuel de gestion* préparé par le Secrétariat du Conseil du trésor à l'intention des ministères et organismes.

** Il s'agit d'une obligation expressément formulée dans la *Loi sur l'administration publique*.

Tableau 12
Reddition de comptes sur la *Déclaration de services aux citoyens*

	Engagement (déclaration)	Résultats (rapport annuel de gestion)		Évolution
		2004-2005	2006-2007	2004-2005 à 2006-2007
Lors d'une demande d'autorisation				
Première communication (par téléphone ou par correspondance)	10 jours ou moins (taux visé : 100 %)	42 %	96 % (depuis janvier 2007*)	Amélioration
Transmission d'une orientation préliminaire	3 semaines ou moins **suivant la première communication** (taux visé : 100 %)	31,9 % des dossiers, **après l'obtention d'un dossier complet**	46,4 % des dossiers, **après l'obtention d'un dossier complet**	Amélioration
Transmission de la décision ou information relativement à un report	**1 mois** ou moins** (taux visé : 100 %)	Pour la décision, 90,4 % des dossiers (**entre 29 et 35 jours**)	Pour la décision, 81,2 % des dossiers (**entre 29 et 35 jours**)	Détérioration
		Pour le report, aucune information présentée dans le rapport annuel	Pour le report, aucune information présentée dans le rapport annuel	n.d.
Ensemble du processus	3 mois ou moins (taux visé : 100 %)	Demandes à caractère individuel qui ne requièrent pas de rencontre publique, 72 % des dossiers	Demandes à caractère individuel qui ne requièrent pas de rencontre publique, 63 % des dossiers	Détérioration
		Demandes à caractère individuel requérant une rencontre publique et demandes à caractère collectif, aucune information présentée dans le rapport annuel	Demandes à caractère individuel requérant une rencontre publique et demandes à caractère collectif, aucune information présentée dans le rapport annuel	n.d.
Lors de la production d'une déclaration				
Communication si la déclaration est incomplète	10 jours ou moins (taux visé : 100 %)	Aucune information présentée dans le rapport annuel	Aucune information présentée dans le rapport annuel	n.d.
Transmission d'un avis de conformité ou de non-conformité	Généralement en 6 semaines (maximum de 3 mois)	À l'intérieur d'un délai de 6 semaines, aucune information présentée dans le rapport annuel	À l'intérieur d'un délai de 6 semaines, 100 % des avis	n.d.
		À l'intérieur d'un délai de 3 mois***, généralement	À l'intérieur d'un délai de 3 mois***, 100 % des avis	Amélioration

* Ce résultat s'explique par la mise en œuvre d'un nouveau processus de traitement des demandes. On signale dans le rapport annuel de gestion qu'il s'agit d'une nette amélioration comparativement aux résultats antérieurs, sans chiffrer ces derniers.

** Le délai est calculé à partir de la date de la rencontre avec la CPTAQ ou de celle d'expiration du délai de 30 jours prévu par la loi.

*** Un lotissement, une aliénation ou une construction à l'égard desquels la CPTAQ a reçu une déclaration est réputé avoir été fait en conformité avec la loi lorsqu'il s'est écoulé plus de 3 mois depuis la date de la réception de cette déclaration.

4.71 Voici quelques constatations sur la reddition de comptes à l'égard de la *Déclaration de services aux citoyens*, présentée de manière schématique dans le tableau 12 :

- La CPTAQ n'a pas fourni les résultats ayant trait à l'ensemble de ses engagements ; actuellement, elle n'est pas en mesure de compiler toutes les données pertinentes.
- Lorsque les résultats ont été donnés, ils indiquaient que la CPTAQ n'avait pas pleinement rempli ses engagements. De plus, il n'y avait pas d'explications relatives aux écarts. Elle n'avait pas établi de plan d'action et n'énonçait pas des mesures susceptibles de remédier à la situation.
- L'entité n'a pas réalisé de sondage auprès des citoyens ou des principaux intervenants pour mesurer leur satisfaction à l'égard des services qu'elle rend.
- Les deux rapports annuels de gestion examinés ne renfermaient aucune information comparative à l'égard des résultats ayant trait aux engagements figurant dans la déclaration.
- Pour deux engagements, les cibles retenues et la façon de rendre compte des résultats y afférents ne concordaient pas. Dans le premier cas, la cible concernant la « transmission d'une orientation préliminaire » était de 3 semaines ou moins suivant la première communication, alors que les résultats renvoyaient plutôt au délai après l'obtention d'un dossier complet. Dans le second cas, la cible concernant la « transmission de la décision » était de 1 mois ou moins ; or, le graphique produit à ce sujet donnait les résultats en fonction d'un intervalle de 29 à 35 jours.
- Les cibles n'étaient pas reprises dans les graphiques décrivant les résultats obtenus en matière de prestation de services.

4.72 Afin d'améliorer la qualité de l'information sur la performance présentée dans son rapport annuel de gestion, nous avons recommandé à la Commission :

- de se focaliser sur les aspects importants liés à sa mission et de répondre aux besoins des utilisateurs du rapport ;
- d'améliorer et de préciser l'information comparative tout en expliquant les écarts significatifs y afférents ;
- de déposer son rapport dans les délais prescrits ;
- d'exposer les actions envisagées pour respecter les délais prévus dans sa *Déclaration de services aux citoyens* et de rendre compte sur la même base que celle servant d'assise à la déclaration.

Conclusion globale sur la gestion

4.73 Le tableau 13 résume en quelques lignes les principaux aspects de la gestion de la CPTAQ soulevés dans notre rapport et nos observations sur ces derniers.

Tableau 13
Commentaires sur la gestion

Aspects	Observations	Indicateur favorable	Indicateur requérant des améliorations
Mesure et suivi de la proportion des frais d'administration par rapport aux dépenses totales	Comme cette information n'est pas compilée, l'entité ne peut déterminer des sources d'économie, le cas échéant.		✓
Coût moyen, par décision, de la rémunération versée aux membres*	En 5 ans, le coût a augmenté de 20,1 p. cent. Il a atteint 537 dollars en 2006-2007, contre 447 en 2001-2002.		✓
Productivité des employés*	En moyenne, chaque employé a effectué 57 interventions en 2006-2007 ; 5 ans plus tôt, chacun en faisait 55. La productivité a donc augmenté de 3,6 p. cent.	✓	
Planification	Le premier plan stratégique distinct n'a pas été déposé à l'Assemblée nationale. De plus, il n'y a pas de planification annuelle.		✓
Gestion des risques	Faute d'avoir adopté une démarche globale et intégrée, il est impossible pour l'entité de déterminer les actions requises pour que le niveau des principaux risques soit acceptable.		✓
Vérification interne	Aucune activité de cette nature n'a été réalisée.		✓
	La CPTAQ envisageait de confier un mandat de cette nature à une autre entité.	✓	
Technologies de l'information	L'entité est un acteur gouvernemental reconnu en matière de géomatique.	✓	
	Il n'y a pas de plan directeur des technologies de l'information.		✓
Revenus	La politique tarifaire n'a pas été revue, comme le recommandait le Groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement 2005-2006.		✓
Rémunération et gestion de l'assiduité	Les directives en matière de rémunération et de gestion de l'assiduité sont généralement respectées.	✓	
Frais de déplacement	Les maximums permis (allocations et indemnités) sont respectés.	✓	
	Des économies modestes auraient pu être réalisées si les lignes directrices avaient été plus étoffées.		✓
Frais de fonction	Les demandes analysées ne comportaient aucune irrégularité.	✓	
	La quasi-totalité des dépenses examinées ont été remboursées sans que les circonstances, la nature de l'évènement et le nom des personnes présentes soient précisés.		✓

* Cette information n'est pas mesurée par la CPTAQ.

Tableau 13
Commentaires sur la gestion (suite)

Aspects	Observations	Indicateur favorable	Indicateur requérant des améliorations
Acquisition de biens et de services	La planification des besoins manque de rigueur et le suivi des travaux n'est pas adéquat.		✓
	Nous n'avons pas relevé d'indice de conflit d'intérêts dans le processus d'attribution des contrats.	✓	
	La CPTAQ a utilisé les offres permanentes du gouvernement pour acquérir les biens dont elle avait besoin lorsque ceux-ci faisaient l'objet de telles offres.	✓	
Reddition de comptes	Le rapport annuel de gestion ne fournit pas toute l'information nécessaire pour évaluer la performance à l'égard de la mission.		✓
Comparaison avec d'autres entités	La CPTAQ ne compare pas suffisamment sa performance avec celle d'autres entités et n'en rend pas compte.		✓
Engagements énoncés dans la *Déclaration de services aux citoyens*	Certains engagements ne sont pas respectés ou leur respect n'est pas évalué. Le principal engagement, soit celui de traiter toute demande d'autorisation à l'intérieur d'un délai de 3 mois, n'est pas rempli.		✓
Mesure de la satisfaction des citoyens	Il n'y a eu aucun sondage auprès des citoyens ou des principaux intervenants.		✓

4.74 Somme toute, nous ne pouvons nous prononcer sur la performance de la CPTAQ, compte tenu des informations qu'elle a publiées et de celles que nous avons recueillies à ce propos.

4.75 Commentaires de la Commission

« **Rôles et responsabilités.** La Commission a mis en place à la fin de l'année 2007 une nouvelle structure de direction. Elle mettra à jour le document décrivant la délégation de pouvoir.

« **Exigences de la *Loi sur l'administration publique*.** La Commission a élaboré un plan stratégique pour la période 2006-2009. Elle entend actualiser ce plan de manière à intégrer les nouvelles lignes directrices émises par le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques en novembre 2007. De plus, cette actualisation permettra de prendre en compte les éléments pertinents du résultat des travaux de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois. Ce plan verra également à intégrer les considérations relatives à la *Loi sur le développement durable* adoptée en 2006. La Commission entend soumettre ce plan actualisé au ministre responsable au plus tard en juin 2008, pour approbation et dépôt à l'Assemblée nationale.

« Au-delà des activités opérationnelles découlant des obligations de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA), qui représentent l'essentiel des activités de la Commission, la planification des autres activités est réalisée et encadrée au moyen des travaux courants du comité de direction et de plusieurs groupes de travail. Sur la base du plan stratégique à venir, la Commission produira un document de planification annuelle et en assurera le suivi.

« **Gestion des risques.** La Commission, en tant qu'organisme décisionnel, a mis en place des mesures pour répondre aux principaux risques auxquels elle fait face, notamment celui lié à la qualité et à la cohérence des décisions rendues. En outre, des mesures sont déjà en place pour contrer le risque lié à la perte de données : la Commission poursuivra les analyses sur les risques liés aux technologies de l'information et intégrera davantage l'ensemble des réflexions sur les risques réels et potentiels pour l'organisme dans un cadre de référence sur la gestion des risques.

« **Vérification interne.** Un responsable du dossier de la vérification interne a déjà été désigné et la Commission est à mettre en place un comité de vérification interne aussitôt que les discussions avec d'éventuels collaborateurs seront finalisées. Une politique de vérification interne ainsi qu'un plan d'action sont prévus pour l'exercice 2008-2009.

« **Information financière.** Quatre-vingt-cinq p. cent des budgets de la Commission sont d'abord constitués de la rémunération, à l'égard de laquelle le Vérificateur général reconnaît le respect des directives, et du paiement systématique des loyers à la Société immobilière du Québec. Les commentaires du Vérificateur général s'appliquent donc à des dépenses qui représentent 15 p. cent du budget total de la Commission.

« Le suivi budgétaire qui, jusqu'à maintenant, a fait en sorte que les crédits alloués ont été respectés, a subi des changements depuis novembre 2006, soit depuis les suivis centralisés avec le système Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR). La Commission maintiendra en parallèle les suivis internes, comme elle faisait antérieurement.

« Bien que le coût de revient détaillé reste à déterminer, il faut noter, comme le fait le Vérificateur général, un accroissement de productivité lié notamment à la révision des processus de traitement, qui a eu lieu pendant la période couverte par la vérification.

« **Gestion des ressources informationnelles.** La Commission est un acteur gouvernemental reconnu dans le domaine de la géomatique, comme le mentionne le Vérificateur général dans son rapport, et elle entend poursuivre ses travaux en matière de prestation électronique de services. Quoique incomplètes, différentes études et analyses présentant des informations relatives au budget et au calendrier de réalisation ont été faites dans le cadre du dossier électronique. La Commission veillera à intégrer l'ensemble de ses initiatives au sein d'un plan directeur. Il est bon de souligner que plusieurs mesures correctives ont déjà été appliquées en réponse aux lacunes relevées sur le plan de la sécurité informatique, notamment la gestion des accès et la gestion des incidents.

« **Revenus.** La Commission reverra sa politique tarifaire, prenant en considération le coût du service mais aussi l'accessibilité à un droit, soit celui de faire une demande ou de se prévaloir d'un droit prévu par la loi. La Commission peut faire des propositions tarifaires au gouvernement, qui en dispose (article 80, 8e, LPTAA).

« **Frais de déplacement.** Outre les directives du Conseil du trésor, la Commission dispose d'une politique relative aux frais de déplacement encadrant ceux-ci, qui a été mise à jour en avril 2006. Le rapport du Vérificateur général ne relève aucun manquement grave et coûteux.

« La Commission s'assurera néanmoins que ses règles et contrôles permettent de maximiser les économies.

« **Frais de fonction.** Le Vérificateur général ne relève aucune irrégularité au regard des règles prévues dans les décrets et directives applicables sur les remboursements des frais de fonction ; qui plus est, 17 p. cent des sommes autorisées n'ont pas été utilisées.

« De plus, au regard du nouveau décret entré en vigueur le 1er août 2007, la Commission entend adopter une politique afin de préciser les circonstances et les pièces justificatives appropriées donnant droit au remboursement des frais de fonction.

« **Acquisition de biens et de services.** La Commission a utilisé adéquatement les offres permanentes du gouvernement pour acquérir les biens dont elle avait besoin, comme cela apparaît au rapport du Vérificateur général, et continuera à acquérir au meilleur coût possible les équipements nécessaires.

« Par ailleurs, il devient essentiel de pouvoir compter, au moment opportun, sur la disponibilité de spécialistes externes à un coût raisonnable, et ce, sous la forme de banques d'heures. Quant à la planification et au suivi adéquat des contrats de services, la Commission entend s'assurer que les conditions apparaissant aux contrats sont respectées intégralement.

« La Commission exercera par son plan directeur susmentionné une évaluation plus serrée de ses besoins et un suivi plus rigoureux de ses projets.

« **Reddition de comptes.** Afin de répondre aux exigences de la *Loi sur l'administration publique*, la Commission entend améliorer la structure de son rapport annuel de gestion en donnant une visibilité accrue et plus complète à la reddition de comptes en lien avec la planification stratégique et la réalisation de sa mission.

« Le rapport annuel de la Commission, destiné en premier lieu aux membres de l'Assemblée nationale, est également transmis aux instances municipales et agricoles, partenaires de la Commission au regard de certaines applications de la LPTAA. Le rapport annuel contient donc beaucoup d'informations détaillées sur les interventions de la Commission sur le territoire pour répondre aussi aux exigences des dispositions de l'article 20 de la loi. La Commission entend cependant, lors de sa prochaine reddition de comptes, évaluer si certaines informations ne devraient pas apparaître sur le CD-ROM plutôt que dans son rapport écrit.

« La Commission entend recourir davantage à la présentation d'informations comparatives afin de présenter l'évolution de certaines problématiques de manière à mieux les expliquer. Comme le rapport du Vérificateur général reconnaît la bonne pratique de la Commission de présenter certains résultats couvrant une période de 10 ans, cette approche sera utilisée pour d'autres sujets lorsqu'il sera approprié de le faire.

« Au regard de la *Déclaration de services aux citoyens*, la Commission harmonisera la terminologie de celle-ci avec le contenu du rapport annuel. L'introduction d'une procédure de traitement allégée pour certaines demandes a déjà été adoptée et a produit des effets positifs sur la réduction des délais, comme le mentionne le rapport du Vérificateur général. Afin de respecter les engagements énoncés dans sa *Déclaration de services aux citoyens*, la Commission entend élaborer et mettre en place un plan d'amélioration de ses services intégrant les actions envisagées pour respecter les délais prévus.

« La Commission prendra les mesures appropriées pour améliorer la qualité de l'information sur la performance et respecter les délais prescrits pour le dépôt de son rapport annuel. »

4.76 Nous tenons à signaler que l'entité a adhéré à toutes les recommandations.

Annexe 1 – Normes appliquées pour la vérification

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.

Nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance.

Annexe 2 – Extraits du *Plan stratégique 2006-2009 du Vérificateur général du Québec*

Orientation stratégique	Axe d'intervention	Objectif
1. Maximiser l'utilisation des travaux du Vérificateur général par l'Assemblée nationale.	D'autres travaux répondant aux besoins des parlementaires.	1.3 Publier des nouveaux rapports de vérification centrés sur les aspects administratifs, financiers et de conformité associés à une entité donnée.
3. Favoriser une reddition de comptes rigoureuse de la part des administrations publiques.	Des rapports annuels de gestion de qualité.	3.5 Évaluer l'application des critères reconnus concernant la qualité de l'information sur la performance présentée dans des rapports annuels de gestion.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

CHAPITRE 5

Soutien financier aux entreprises culturelles

Entités vérifiées :

- Société de développement des entreprises culturelles
- Revenu Québec
- ministère des Finances du Québec
- ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **5.1**
Recommandations **5.7**
Vue d'ensemble **5.8**
Objectifs et portée de notre vérification **5.24**
Résultats de notre vérification
- Habilitation de la Société de développement des entreprises culturelles à l'égard des mesures fiscales **5.31**
- Modalités d'attribution et décisions
  - Programmes d'aide financière **5.39**
  - Mesures fiscales **5.77**
- Vérification a posteriori **5.113**
- Évaluation **5.119**
- Financement intérimaire des crédits d'impôt **5.125**
- Plan stratégique et reddition de comptes **5.126**
- Mécanismes pour éviter les situations de conflit d'intérêts **5.129**
- Conclusion **5.133**

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Comparaison avec d'autres administrations
Annexe 3 – Étapes prévues d'une demande d'aide financière et d'une demande de crédit d'impôt pour une production cinématographique
Annexe 4 – Programmes d'aide financière, mesures fiscales et financement (impact financier pour 2006-2007)

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

Abréviations et sigles

MCCCF	Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine
MFQ	Ministère des Finances du Québec
PADISQ	Programme d'aide aux entreprises du disque et du spectacle de variétés
SODEC	Société de développement des entreprises culturelles

Faits saillants

Équipe :
Jean Villeneuve
Directeur de vérification
Jean-Sébastien Bournival
Anne DeBlois
Marthe Gonthier
Nathalie Jacques
Marise Simard

5.1 Depuis plusieurs années, le gouvernement québécois soutient financièrement les entreprises culturelles[1]. Celles-ci œuvrent dans divers domaines, dont voici les principaux : cinéma et production télévisuelle ; musique et variétés ; livre ; métiers d'art. Elles mènent des activités de création, de production ainsi que de diffusion d'œuvres et de spectacles québécois.

5.2 Le soutien financier aux entreprises culturelles prend plusieurs formes :

- une aide financière allouée sous la forme d'un investissement, qui pourra être récupéré selon la rentabilité du projet. Cette aide peut aussi consister en une subvention ou en une aide remboursable ;
- des mesures fiscales correspondant à des crédits d'impôt remboursables sur les coûts de main-d'œuvre liés à la création et à la production des œuvres ;
- des services de financement offerts aux entreprises des secteurs de la culture et des communications, y compris le financement « intérimaire » des crédits d'impôt.

5.3 En 2006-2007, le soutien financier destiné aux entreprises culturelles a été de 56,6 millions de dollars pour l'aide financière, de 125,3 millions pour les mesures fiscales et de 26,2 millions pour les services de financement, dont 8,8 millions pour le financement intérimaire des crédits d'impôt.

5.4 Les principales entités concernées par le soutien financier aux entreprises culturelles sont la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC), Revenu Québec, le ministère des Finances du Québec (MFQ) et le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (MCCCF).

5.5 Nos travaux visaient à nous assurer que le soutien financier accordé aux entreprises culturelles est conforme aux règles applicables et aux principes de saine gestion. Nous nous sommes surtout attardés aux activités menées de 2002-2003 à 2006-2007.

5.6 Nos résultats de vérification montrent que :

- La SODEC exerce certaines responsabilités relativement à des mesures fiscales qui lui ont été attribuées lors de discours sur le budget ou au moyen de bulletins d'information produits par le MFQ, mais sans que ces responsabilités lui aient été dévolues par sa loi constitutive. Le montant des crédits d'impôt estimé par la SODEC pour ces mesures s'est élevé à 140 millions de dollars pour la période vérifiée, soit de 2002-2003 à 2006-2007. La SODEC facture des honoraires à l'égard des mesures fiscales et des programmes d'aide financière sans qu'aucune loi ne l'habilite à le faire, lesquels honoraires s'élèvent à environ 1,6 million de dollars par année. En décembre 2007, le MFQ a annoncé que le gouvernement avait l'intention de proposer une loi-cadre qui permettrait de régulariser ces situations.

1. Aux fins de notre rapport, l'entreprise qui demande un crédit d'impôt est désignée dans le texte par le terme « société ».

- À certains égards, le soutien financier accordé n'a pas été géré par les entités concernées selon les règles applicables et les principes de saine gestion, notamment pour les raisons suivantes :
  - Certaines règles relatives aux programmes d'aide financière et aux mesures fiscales ne sont pas suffisamment précises pour encadrer convenablement la prise de décision quant au choix des projets et à la détermination du montant d'aide. Par exemple, dans le domaine du cinéma et de la production télévisuelle, les règles renferment plusieurs critères à prendre en compte lors de l'évaluation d'une demande d'aide. Toutefois, il n'y a pas d'indications sur l'importance à y accorder lorsqu'il faut faire un choix parmi tous les projets admissibles et on ne décrit pas non plus comment établir le montant d'aide.
  - Pour plusieurs des dossiers examinés, tant à la SODEC qu'à Revenu Québec, les décisions ne sont pas suffisamment étayées dans les dossiers d'analyse. Celles-ci touchent notamment l'admissibilité des entreprises et des projets, la sélection des projets et la valeur du soutien accordé. Ainsi, il y a un risque que la SODEC et Revenu Québec accordent un soutien à des entreprises qui ne répondent pas aux conditions d'admissibilité. Nous avons relevé des cas où le soutien n'aurait pas dû être accordé. Par exemple, une entreprise ne répondait pas aux critères d'un des volets du programme en vertu duquel elle a reçu une aide de la SODEC de 365 000 dollars au cours des cinq dernières années.
  - En matière de mesures fiscales, les révocations de décisions préalables par la SODEC, décisions permettant d'obtenir les crédits d'impôt remboursables, n'ont pas systématiquement donné lieu à la récupération des crédits accordés par Revenu Québec. Dans les faits, la SODEC accuse du retard dans la délivrance des révocations et Revenu Québec, dans l'application de l'impôt spécial découlant de ces révocations.
  - La vérification de Revenu Québec comporte des lacunes quant au traitement des corrections provenant de l'Agence du revenu du Canada et la SODEC n'effectue pas de vérification directement dans les entreprises.
  - Depuis au moins une dizaine d'années, la SODEC n'a pas effectué d'évaluation des programmes d'aide financière et la SODEC ainsi que le MFQ ne l'ont pas fait pour les mesures fiscales, sauf pour le crédit d'impôt associé à l'édition de livres.
  - Le plan stratégique de la SODEC inclut des indicateurs relativement à la plupart des objectifs, mais il ne comporte pas de cibles, ce qui ne permet pas une évaluation adéquate de l'atteinte de ces objectifs.
  - Le suivi exercé par la SODEC pour s'assurer que les conditions exigées lors de l'attribution d'une aide financière sont respectées est, quant à lui, adéquat dans la plupart des cas. De même, la gestion du financement intérimaire accordé par la SODEC à l'égard des crédits d'impôt est appropriée.

Recommandations

5.7 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(5.37) Nous avons recommandé au ministère des Finances du Québec de prendre les mesures nécessaires et à la Société de développement des entreprises culturelles de poursuivre ses démarches, pour régulariser la situation à l'égard :

- de l'habilitation de la Société à assumer les responsabilités afférentes aux mesures fiscales ;
- de la réglementation portant sur les paramètres d'admissibilité des projets aux mesures fiscales (adoption de la réglementation et, le cas échéant, mise à jour).

(5.38) Nous avons recommandé au ministère des Finances du Québec et à la Société de développement des entreprises culturelles de prendre les mesures nécessaires pour régulariser la situation à l'égard de la facturation d'honoraires effectuée par la Société.

(5.42) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de s'assurer que l'ensemble des modalités d'attribution de l'aide financière sont suffisamment précises pour encadrer convenablement la prise de décision ainsi que le suivi.

(5.54) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de s'assurer du respect des conditions d'admissibilité se rapportant aux programmes d'aide financière.

(5.68) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles :

- de mieux documenter ses décisions quant au choix d'un projet et à l'établissement du montant accordé ;
- de définir, dans le domaine du cinéma et de la production télévisuelle, ce qu'elle entend par un meilleur équilibre dans le partage des risques financiers entre les différents investisseurs, notamment le producteur, afin de s'assurer que ce dernier assume une part appropriée de ces risques selon les caractéristiques du projet.

(5.76) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de s'assurer qu'elle récupère les sommes qu'elle est en droit de recouvrer sur ses investissements.

(5.80) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles et à Revenu Québec de proposer au ministère des Finances du Québec de revoir certaines modalités d'attribution liées aux mesures fiscales afin qu'elles permettent d'encadrer convenablement la prise de décision.

(5.86) Nous avons recommandé à Revenu Québec d'exercer le rôle qui lui est dévolu quant à l'admissibilité des sociétés.

(5.90) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de s'assurer que les modalités précisées dans les mesures fiscales sont respectées.

(5.104) Nous avons recommandé à Revenu Québec de démontrer dans ses dossiers que les crédits réclamés le sont pour des dépenses qui sont admissibles.

(5.111) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de traiter avec diligence les certifications finales dans le but de déterminer le plus tôt possible les décisions préalables qui devront être révoquées, le cas échéant.

(5.112) Nous avons recommandé à Revenu Québec d'appliquer avec diligence l'impôt spécial se rapportant aux révocations délivrées par la Société de développement des entreprises culturelles.

(5.117) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de procéder a posteriori à des vérifications, dans les entreprises où elle le juge nécessaire, des dépenses relatives aux programmes d'aide afin de s'assurer qu'elles sont admissibles.

(5.118) Nous avons recommandé à Revenu Québec de mieux connaître la nature des travaux effectués par l'Agence du revenu du Canada et de vérifier que les corrections transmises par cette dernière s'appliquent au crédit d'impôt provincial.

(5.123) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de procéder à l'évaluation de ses programmes d'aide financière et d'apporter les correctifs requis, s'il y a lieu.

(5.124) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles et au ministère des Finances du Québec de procéder à l'évaluation des mesures fiscales pour lesquelles la Société exerce des responsabilités et d'apporter les correctifs requis, s'il y a lieu.

(5.128) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de se doter d'indicateurs accompagnés de cibles afin de mesurer l'atteinte des objectifs du plan stratégique et d'en rendre compte.

(5.132) Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de poursuivre ses démarches pour que les administrateurs soient nommés avec diligence, et ce, de façon à respecter sa loi.

Vue d'ensemble

5.8 Depuis plusieurs années, le gouvernement québécois soutient financièrement les entreprises culturelles. Celles-ci œuvrent dans divers domaines, dont voici les principaux : cinéma et production télévisuelle ; musique et variétés ; livre ; métiers d'art. Elles mènent des activités de création, de production ainsi que de diffusion d'œuvres et de spectacles québécois, et ce, dans un contexte où certains domaines sont touchés par des développements technologiques importants. Par exemple, dans le domaine du cinéma, la numérisation des processus a amené des changements dans la façon de produire les œuvres et de les communiquer au public. Ces développements entraînent progressivement des modifications aux mesures de soutien.

5.9 En leur accordant un soutien financier, le gouvernement contribue à l'essor des entreprises culturelles et au rayonnement des œuvres, ce qui lui permet de participer à la vitalité culturelle et économique du Québec. Nous n'avons qu'à penser au succès de certains films québécois au cours des dernières années ; ce succès a concouru depuis 2002 à l'augmentation, en termes d'assistance, de la part de marché du cinéma québécois (tableau 1).

Tableau 1
Part de marché du cinéma québécois de 2002 à 2006 (en pourcentage)

2002	2003	2004	2005	2006
8,8	13,0	13,8	18,9	11,7

Source : Observatoire de la culture et des communications du Québec.

Formes de soutien

5.10 Le soutien financier aux entreprises culturelles prend plusieurs formes. Tout d'abord, de l'aide financière peut être allouée sous la forme d'un investissement, qui pourra être récupéré selon la rentabilité du projet. L'aide peut aussi consister en une subvention ou en une somme remboursable. Il existe plusieurs programmes, qui incluent parfois divers volets, lesquels touchent les différents domaines culturels mentionnés précédemment.

5.11 Un soutien financier peut également être accordé au moyen de mesures fiscales ; il s'agit de crédits d'impôt remboursables sur les coûts de main-d'œuvre liés à la création et à la production des œuvres. Il existe six crédits d'impôt dont les entreprises peuvent se prévaloir :

- productions cinématographiques québécoises (ce qui comprend aussi les productions télévisuelles) ;
- services de production cinématographique (ce crédit est destiné particulièrement aux productions étrangères qui sont tournées en totalité ou en partie au Québec) ;
- doublage de films ;
- production de spectacles ;
- production d'enregistrements sonores ;
- édition de livres.

5.12 Enfin, des services de financement sont offerts aux entreprises des secteurs de la culture et des communications, y compris le financement intérimaire des crédits d'impôt jusqu'à leur obtention par les sociétés. Ces services sont accordés principalement sous forme de prêts ou de garanties de prêts dans les domaines déjà énumérés ci-dessus et dans d'autres qui sont liés à la culture et aux communications. Le tableau 2 présente le soutien financier destiné aux entreprises culturelles pour 2006-2007.

Tableau 2
Soutien financier aux entreprises culturelles pour 2006-2007 (en millions de dollars)

Domaine	Aide financière	Mesures fiscales (crédit d'impôt estimé)	Total	Financement	
				Financement intérimaire (crédit d'impôt)*	Autre financement*
Cinéma et production télévisuelle	39,3	94,7	134,0	7,7	10,2
Services de production cinématographique	–	16,9	16,9	–	–
Doublage	–	2,3	2,3	–	–
Disque et variétés	9,2	–	9,2	–	–
Enregistrements sonores	–	0,6	0,6	–	–
Production de spectacles musicaux	–	6,7	6,7	1,0	–
Livre et édition	4,7	4,1	8,8	0,1	2,2
Métiers d'art	3,4	–	3,4	–	–
Arts d'interprétation	–	–	–	–	4,5
Multimédia	–	–	–	–	0,5
Total	**56,6**	**125,3**	**181,9**	**8,8**	**17,4**

* Les sommes figurant dans ces colonnes ont pu servir au financement relatif à l'aide financière ou aux mesures fiscales.

Source : *Rapport annuel de gestion 2006-2007* de la SODEC.

5.13 Par ailleurs, le gouvernement du Canada soutient également les entreprises culturelles par de l'aide financière et des crédits d'impôt, particulièrement dans le domaine du cinéma et de la production télévisuelle. À l'instar du Québec, d'autres provinces, comme l'Ontario et la Colombie-Britannique, y consacrent des sommes substantielles. Des données comparatives sont présentées à l'annexe 2.

Rôles et responsabilités

5.14 Les principales entités concernées par le soutien financier aux entreprises culturelles sont la SODEC, Revenu Québec, le MFQ et le MCCCF.

5.15 La SODEC, organisme relevant de la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, joue un rôle prépondérant en matière de soutien. Son mandat est en effet de promouvoir et de soutenir l'implantation et le développement des entreprises

culturelles dans toutes les régions du Québec ainsi que de contribuer à accroître la qualité des produits et services de celles-ci de même que leur compétitivité au Québec, dans le reste du Canada et à l'étranger. À cette fin, l'entité administre des programmes d'aide financière destinés aux entreprises culturelles. Les modalités d'attribution de l'aide doivent être approuvées par la ministre. La SODEC est donc tenue de lui soumettre son plan d'activité, dans lequel les orientations de la ministre doivent être prises en compte. Pour mener à bien ses activités, elle disposait, en 2006-2007, d'un effectif régulier de 100 personnes ; au cours de cette année, elle a assumé des dépenses de 66 millions de dollars, dont 56 millions ont été affectés aux programmes d'aide financière.

5.16 En ce qui a trait à la gouvernance, la SODEC est dirigée par un conseil d'administration composé du président et de 10 autres membres venant du secteur de la culture. Ce conseil est assisté par le Conseil national du cinéma et de la production télévisuelle et les commissions consultatives relatives à chacun des autres domaines dans lesquels la SODEC est impliquée. Le Conseil et les commissions, aussi composés de personnes œuvrant dans le domaine concerné, font notamment des propositions au conseil d'administration quant aux changements à apporter aux divers programmes d'aide.

5.17 La SODEC exerce également des responsabilités en matière de mesures fiscales, soit celles relatives aux crédits d'impôt remboursables dans le secteur de la culture. Ces mesures ont été instaurées et modifiées au fil du temps lors de discours sur le budget ou au moyen de bulletins d'information produits par le MFQ. Ces documents décrivent les modalités d'attribution, c'est-à-dire les critères d'admissibilité aux crédits d'impôt, les dépenses pouvant faire l'objet de crédits de même que le taux de ces derniers. La responsabilité de la SODEC est d'évaluer l'admissibilité des projets à ces mesures. Pour la plupart des crédits d'impôt, elle rend une décision préalable à cet égard et elle fournit également, à titre indicatif, le montant estimé du crédit, lequel est attribué par Revenu Québec.

5.18 Lorsqu'un projet est terminé, la SODEC délivre un certificat (communément appelé certification finale) attestant de l'admissibilité de celui-ci ou révoque la décision préalable si le projet n'est plus reconnu comme admissible ou si le certificat n'a pas été demandé dans les délais prescrits. La décision préalable, ou le certificat, est indispensable pour que la société puisse réclamer un crédit d'impôt auprès de Revenu Québec. Dans le cas où la SODEC révoque une décision, Revenu Québec doit récupérer, au moyen d'un impôt spécial, le crédit déjà accordé, s'il y a lieu. Enfin, la SODEC offre des services comparables à ceux d'autres institutions financières, principalement sous forme de prêts ou de garanties de prêts, dont le financement intérimaire des crédits d'impôt.

5.19 Pour sa part, Revenu Québec est notamment chargé de l'application des lois fiscales ; il joue donc un rôle déterminant en ce qui a trait aux crédits d'impôt dans le milieu culturel, car c'est lui qui les accorde en vertu de la *Loi sur les impôts*. Il a en effet la responsabilité de déterminer l'admissibilité de la société de même que le montant du crédit. Pour ce faire, il peut vérifier et examiner les documents qu'il juge nécessaires.

5.20 Le lecteur trouvera à l'annexe 3 un schéma décrivant les étapes prévues d'une demande d'aide financière et d'une demande de crédit d'impôt pour une production cinématographique.

5.21 Pour ce qui est du MCCCF, il exerce notamment ses fonctions en matière de culture dans les domaines du patrimoine, des arts, des lettres et des industries culturelles. Il a pour fonction de « soutenir principalement les activités de création, d'animation, de production, de promotion, de diffusion, de formation, de recherche et de conservation et de contribuer à leur développement ». Ce ministère alloue des sommes à la SODEC pour qu'elle puisse accorder de l'aide financière aux entreprises culturelles.

5.22 Quant au MFQ, il a pour mission de favoriser le développement économique et de conseiller le gouvernement en matière financière. À ces fins, il élabore et propose des politiques, notamment en ce qui concerne la fiscalité. Pour soutenir la croissance de l'économie, de l'investissement et de l'emploi, le ministère instaure, entre autres, des mesures d'incitation fiscales. Il est donc responsable de la mise en place de celles qui se rapportent à la culture. Il conçoit ces dernières, élabore les critères d'admissibilité qui y sont afférents et leur apporte des modifications lorsqu'il le juge approprié ; pour ce faire, il peut consulter le MCCCF, la SODEC et Revenu Québec.

5.23 Compte tenu des sommes importantes consacrées annuellement au soutien financier des entreprises culturelles (voir le tableau 2), il est important de s'assurer que ces sommes sont accordées selon les règles applicables et les principes de saine gestion.

Objectif et portée de notre vérification

5.24 Nos travaux visaient à nous assurer que le soutien financier accordé aux entreprises culturelles l'est selon les règles applicables et les principes de saine gestion. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 l'objectif de vérification et les critères d'évaluation propres à cette mission.

5.25 La vérification a pour objet les principales formes de soutien financier destiné aux entreprises culturelles. Elle se rapporte aux éléments suivants :

- les divers programmes d'aide administrés par la SODEC, à l'exception des programmes d'aide relatifs aux métiers d'art et de programmes ou de volets généralement de moindre importance financière ;
- les mesures fiscales (crédits d'impôt) liées au secteur culturel, à l'exception de celles qui ont trait au doublage et aux enregistrements sonores ;
- le financement intérimaire des crédits d'impôt accordés par la SODEC.

5.26 Il est à noter que notre vérification ne porte pas sur les autres formes de financement. L'annexe 4 présente les domaines ainsi que les programmes touchés.

5.27 D'autre part, le tableau 3 indique l'importance financière du soutien sur lequel ont porté nos travaux par rapport à l'ensemble du soutien accordé aux entreprises culturelles pour les cinq dernières années, soit de 2002-2003 à 2006-2007.

Tableau 3
Soutien se rapportant aux mesures examinées et soutien total accordé de 2002-2003 à 2006-2007

	Soutien ayant trait aux mesures examinées (en millions de dollars)	Soutien total (en millions de dollars)	Pourcentage du soutien afférent aux mesures examinées
Programmes d'aide financière	171,6	227,6	75,4
Mesures fiscales (crédit d'impôt estimé)	669,3	685,2	97,7
Financement intérimaire	71,5	75,9	94,2
Autres formes de financement	–	109,6	–

5.28 Nous avons analysé 147 dossiers relatifs à diverses mesures de soutien (64 pour les programmes d'aide financière, 74 pour les mesures fiscales et 9 pour le financement intérimaire). La valeur du soutien pour les dossiers examinés représente 55 millions de dollars. Cet échantillon n'a pas été établi de façon statistique. Il faut noter qu'un crédit d'impôt peut être réclamé sur plus d'une année, ce qui nous a amenés à examiner les documents afférents à chacune de ces années.

5.29 Nous avons mené nos travaux principalement auprès de la SODEC ainsi que de Revenu Québec. Nous avons également effectué des travaux auprès du MFQ et du MCCCF. Nous ne nous sommes pas penchés sur l'ensemble de la gestion de ces entités, mais seulement sur les éléments liés au soutien financier des entreprises culturelles. Nous avons également rencontré des représentants de diverses associations du secteur culturel et des intervenants du gouvernement fédéral.

5.30 Nous nous sommes surtout attardés aux activités menées de 2002-2003 à 2006-2007. Toutefois, certains commentaires peuvent se rapporter à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nos travaux se sont étendus de mars à décembre 2007.

Résultats de notre vérification

Habilitation de la Société de développement des entreprises culturelles à l'égard des mesures fiscales

La Société exerce des responsabilités sans être habilitée.

5.31 En matière de mesures fiscales, la SODEC délivre les décisions préalables et les certifications finales quant à l'admissibilité des projets. Elle exerce ces responsabilités sans que celles-ci lui aient été dévolues par sa loi constitutive, sauf pour ce qui est de la mesure associée aux productions cinématographiques québécoises. Les mesures fiscales (crédits d'impôt) pour lesquelles l'entité n'est pas habilitée ont trait aux services de production cinématographique, au doublage de films, à la production de spectacles, à la production d'enregistrements sonores et à l'édition de livres.

5.32 Dans ces cas, ces responsabilités lui ont été attribuées lors de discours sur le budget ou au moyen de bulletins d'information produits par le MFQ, lesquels définissent les paramètres d'admissibilité aux crédits d'impôt. Dans la pratique, il est entendu que le gouvernement entreprendra les actions requises pour donner suite à ses déclarations. Celui-ci peut le faire soit en faisant adopter une loi par l'Assemblée nationale, soit en établissant un règlement. Or, les actions nécessaires pour asseoir le rôle de la SODEC à l'égard des crédits d'impôt autres que celui relatif aux productions cinématographiques québécoises n'ont pas été accomplies. Le montant des crédits d'impôt estimé par la SODEC pour ces mesures s'est élevé à 140 millions de dollars pour la période vérifiée, soit de 2002-2003 à 2006-2007.

5.33 D'autre part, pour être admissible au crédit associé aux productions cinématographiques, une production doit répondre aux critères définis dans le *Règlement sur la reconnaissance d'un film comme film québécois*. Or, ce règlement n'a pas été mis à jour depuis 1992. Pourtant, plusieurs modifications ont été apportées à la suite de la publication des discours sur le budget et des bulletins d'information. Par exemple, les conditions d'admissibilité concernant la notion de résidence et les catégories de production admissibles ont été modifiées au fil du temps.

5.34 Pour ce qui est des autres crédits, il n'existe pas de règlement portant sur les conditions que les projets devraient remplir pour être admissibles, ces conditions ayant été instaurées par les discours et les bulletins et, le cas échéant, modifiées par ceux-ci. La loi de la SODEC est muette sur le sujet. En fait, même si celle-ci publie sur son site la version administrative des conditions relatives à ces crédits, il n'en demeure pas moins qu'une personne qui voudrait se référer à un document officiel ne pourrait le faire. Ainsi, encore là, les gestes de la SODEC dans ces situations ne reposent pas sur les assises légales ou réglementaires requises.

5.35 Par ailleurs, la SODEC réclame des honoraires pour procéder à l'étude des décisions préalables ou des certifications finales, alors qu'aucune loi ne l'habilite à le faire. Ces honoraires sont fonction des coûts de production ou de main-d'œuvre admissibles selon le domaine concerné ; toutefois, ils ne doivent pas être en-dessous d'un certain seuil ni dépasser une limite maximale. Ces limites sont propres à chaque domaine et elles varient de 50 à 25 000 dollars. La SODEC demande aussi des honoraires pour certains programmes d'aide financière sans être habilitée. L'ensemble des honoraires qu'elle facture à l'égard des mesures fiscales et des programmes d'aide s'élève à environ 1,6 million de dollars par année.

Intention du gouvernement : régulariser les situations.

5.36 Il est important de noter que le MFQ a publié en décembre 2007 un bulletin d'information dans lequel il annonce que le gouvernement a l'intention de proposer une loi-cadre qui permettrait de régulariser l'ensemble des situations mentionnées précédemment.

5.37 Nous avons recommandé au ministère des Finances du Québec de prendre les mesures nécessaires et à la Société de développement des entreprises culturelles de poursuivre ses démarches, pour régulariser la situation à l'égard :

- de l'habilitation de la Société à assumer les responsabilités afférentes aux mesures fiscales ;
- de la réglementation portant sur les paramètres d'admissibilité des projets aux mesures fiscales (adoption de la réglementation et, le cas échéant, mise à jour).

5.38 Nous avons recommandé au ministère des Finances du Québec et à la Société de développement des entreprises culturelles de prendre les mesures nécessaires pour régulariser la situation à l'égard de la facturation d'honoraires effectuée par la Société.

Modalités d'attribution et décisions

Programmes d'aide financière

Modalités d'attribution

5.39 Il existe un nombre important de programmes d'aide financière et de volets qui se rapportent aux domaines que nous avons vérifiés. Chaque programme ou volet comporte des particularités et des conditions qui y sont propres. Il est important d'avoir des règles suffisamment précises qui favorisent un processus d'évaluation des demandes objectif et équitable. Or, certaines règles ne le sont pas ; par conséquent, dans ces cas, elles ne peuvent encadrer convenablement la prise de décision quant à l'admissibilité du projet et de l'entreprise requérante, au choix des projets, à la détermination du montant d'aide et au suivi des dossiers.

5.40 Par exemple, pour le Programme d'aide à la production dans le domaine du cinéma et de la production télévisuelle, les règles renferment plusieurs critères à prendre en compte lors de l'évaluation d'une demande. Toutefois, il n'y a pas d'indications sur l'importance à y accorder lorsqu'il faut faire un choix parmi tous les projets admissibles. On ne décrit pas non plus comment établir le montant d'aide. En ce qui a trait au Programme d'aide aux entreprises du disque et du spectacle de variétés (PADISQ), des critères d'évaluation sont semblables à ceux du programme mentionné plus haut, comme l'expérience des participants et les antécédents de l'entreprise. Pour ces derniers critères, comme pour les autres, les règles du PADISQ prévoient un pointage lié à l'évaluation de chacun, ce qui favorise une plus grande transparence dans l'évaluation des demandes.

5.41 Par ailleurs, dans le domaine du disque et du spectacle et dans celui du livre, les règles approuvées par la ministre précisent quels types de rapports financiers (rapports vérifiés, missions d'examen ou avis au lecteur) les entreprises doivent fournir selon l'importance du soutien. Toutefois, dans le domaine du cinéma et de la production télévisuelle, où les sommes accordées sont souvent plus importantes que dans les autres domaines, l'exigence relative au type de rapport financier est précisée dans le contrat avec le producteur plutôt qu'à l'intérieur des divers programmes. Ainsi, il n'y a pas d'uniformité dans les modalités quant aux types de rapports financiers que les entreprises doivent fournir.

5.42 Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de s'assurer que l'ensemble des modalités d'attribution de l'aide financière sont suffisamment précises pour encadrer convenablement la prise de décision ainsi que le suivi.

Respect des conditions d'admissibilité

5.43 Plusieurs des dossiers de la SODEC, que nous avons examinés relativement à l'aide financière, ne contiennent pas d'indices révélant que celle-ci a vérifié certaines conditions d'admissibilité pour s'assurer qu'elles sont remplies. Dans les faits, pour quelques dossiers analysés, elles n'ont pas été satisfaites.

5.44 L'admissibilité à un programme d'aide financière est conditionnelle au respect de plusieurs critères. Ceux-ci touchent particulièrement la définition d'entreprise québécoise, de production québécoise ou encore d'activités associées à des artistes québécois, selon le domaine concerné. Pour les programmes d'aide dans le domaine du cinéma et de la production télévisuelle ainsi que dans celui du disque et du spectacle de variétés, il y a peu de traces montrant que la SODEC s'est assurée que les critères ont tous été respectés. Par conséquent, il y a un risque qu'elle accorde de l'aide à des entreprises qui ne répondent pas aux critères d'admissibilité.

5.45 En ce qui a trait à la définition d'entreprise québécoise, les critères peuvent varier selon le domaine. On trouve par exemple les conditions suivantes : le siège social et le principal établissement sont au Québec ; des citoyens domiciliés au Québec ont majoritairement le contrôle ; les deux tiers des actions appartiennent à des personnes domiciliées au Québec depuis au moins deux ans. D'autre part, lorsqu'une entreprise est détenue par une ou plusieurs autres entreprises, il faut de l'information sur ces dernières afin de vérifier le respect des critères, lesquels leur sont également applicables. La SODEC dit consulter les données du système du Centre informatique du registre des entreprises du Québec (CIDREQ) pour procéder à l'ensemble de ces validations.

5.46 Or, nos travaux révèlent que la date des données figurant dans les dossiers ne concorde pas toujours avec celle des projets, ce qui ne permet pas de démontrer l'admissibilité des entreprises au moment des demandes d'aide financière. En outre, l'information ne donne pas la possibilité de s'assurer du respect de la notion de deux ans incluse dans le critère relatif aux personnes domiciliées au Québec. De plus, on ne peut pas, au moyen de cette information, toujours vérifier que les deux tiers des actions sont détenues par des personnes domiciliées au Québec puisque les pourcentages de participation des actionnaires ne sont pas indiqués. Relativement à trois dossiers pour lesquels nous avions des préoccupations à cet égard, la SODEC n'a pas été en mesure de démontrer que le critère portant sur la définition d'entreprise québécoise était respecté au moment de la demande.

5.47 En outre, l'analyse de l'admissibilité n'a pas été réalisée de façon adéquate quant à certains dossiers dans lesquels plusieurs entreprises qui font partie d'un même groupe sont impliquées. Le paragraphe suivant illustre cette lacune.

5.48 Nous avons relevé la situation suivante pour deux cas touchant des groupes d'entreprises différents : l'entreprise qui a présenté la demande, pas plus que celle qui a reçu le chèque, n'est celle qui se serait qualifiée par rapport aux critères du volet du programme concerné. L'analyse de l'admissibilité n'a pas eu pour objet la bonne entreprise. Toutefois, des subventions totalisant 185 000 dollars ont été accordées pour ces deux dossiers.

5.49 De même, dans un autre cas, une aide de 162 000 dollars a été versée à une entreprise alors qu'elle n'accomplissait qu'une faible partie des activités admissibles, les autres étant réalisées par d'autres entreprises du groupe dont l'admissibilité n'a pas été analysée.

5.50 Par ailleurs, nos travaux ont révélé que certaines entreprises n'étaient pas admissibles à recevoir une aide financière. Les paragraphes suivants donnent des exemples à cet égard.

Des entreprises non admissibles à recevoir une aide.

5.51 Dans le domaine du disque et du spectacle, nous avons relevé un cas où, sur la base des documents figurant dans les dossiers, l'entreprise ne répondait pas aux critères d'un des volets du programme en vertu duquel elle a reçu une aide. L'entreprise devait être une entreprise de gérance ou de production pour se qualifier. Dans les faits, selon les contrats contenus dans les dossiers, elle agissait à titre d'agent : elle signait des contrats avec les diffuseurs et recevait pour ces services une commission basée sur les revenus. Le fait de ne pas être admissible pour ce volet impliquait qu'elle ne pouvait l'être pour un autre volet ; or, elle a également bénéficié du soutien lié à ce dernier. Nous considérons que les documents dans les dossiers de la SODEC ne montrent pas que cette entreprise satisfaisait à l'ensemble des conditions du programme, dont celle relative à la définition de producteur, pour justifier l'aide de 365 000 dollars qui lui a été accordée au cours des cinq dernières années.

5.52 Pour un projet, une aide remboursable de 100 000 dollars a été versée en vertu d'un volet du Programme d'aide à l'exportation et au rayonnement culturel, alors qu'aucune demande écrite n'avait été formulée par le bénéficiaire. De plus, bien que ce projet corresponde aux objectifs généraux du programme, il n'était pas admissible à l'aide versée. En effet, il ne répondait pas à certaines conditions particulières de ce volet, notamment celle de présenter un plan d'action à l'exportation et celle d'être en mesure d'allouer 30 p. cent du budget d'exportation accepté par la SODEC pour financer les activités de développement des marchés.

5.53 Toujours pour le même programme, la SODEC impute aux dépenses de subvention les dépenses que son Commissariat européen à Paris fait pour des événements comme le Festival de Cannes et le Cinéma du Québec à Paris. Elle effectue annuellement des dépenses ayant trait à ces événements, lesquelles ne s'apparentent pas à une subvention. De fait, ni la SODEC ni ses fournisseurs en Europe qui organisent les événements ne satisfont aux conditions générales d'admissibilité du programme. Le soutien pour ces deux événements a totalisé 550 000 dollars en 2006-2007.

5.54 Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de s'assurer du respect des conditions d'admissibilité se rapportant aux programmes d'aide financière.

Choix des projets et montants d'aide accordés

5.55 Les décisions quant au choix des projets de même que celles relatives aux montants d'aide accordés ne sont pas toujours bien étayées dans les dossiers ; ainsi, dans plusieurs cas, ce sur quoi reposent ces décisions n'est pas démontré adéquatement.

Projets et montant d'aide : les décisions pas toujours bien étayées.

5.56 Pour les projets associés au Programme d'aide à la production (domaine du cinéma et de la production télévisuelle), on effectue une analyse du contenu – impliquant parfois des lecteurs externes – et une analyse financière à la suite de l'étude de l'admissibilité de l'entreprise et du projet. Puis, après discussions, les membres d'un comité formé de personnes de la SODEC impliquées dans le domaine formulent une recommandation à propos du choix des projets et des sommes à allouer à chacun (voir l'annexe 3). Étant donné que le nombre de projets refusés excède de beaucoup le nombre de ceux qui sont retenus, une justification adéquate est importante afin de défendre les décisions prises et de démontrer la rigueur du processus d'analyse.

5.57 Les règles afférentes à ce programme stipulent que, lors de l'évaluation des projets, la SODEC doit prendre en considération l'originalité, la pertinence, la qualité et, plus généralement, la valeur culturelle du projet ainsi que ses coûts de production. Ces règles mentionnent aussi que la SODEC doit porter une attention particulière à la cohérence de l'ensemble des composantes du projet et analyser les éléments suivants : le scénario, l'expérience des participants, les antécédents de l'entreprise, les devis et le mode de financement du projet, le plan de promotion et de mise en marché de même que la proposition de récupération. Or, les analyses ne montrent pas clairement que tous ces éléments ont été pris en compte.

5.58 De plus, pour la quasi-totalité des dossiers examinés, l'analyste en matière de contenu du projet n'a pas énoncé les motifs appuyant sa recommandation. Quant à l'analyse de l'aspect financier, elle n'apporte pas de justification suffisante relativement au montant d'aide suggéré. Le paragraphe suivant peut illustrer ce constat.

5.59 À titre d'exemple, la recommandation formulée à la suite de l'analyse de l'aspect financier était d'accorder le maximum, soit 1,5 million de dollars, pour un projet, alors qu'il est dit dans le dossier y afférent que le budget est très élevé, que les équipes sont généralement payées au-delà des moyennes syndicales, que le nombre de techniciens et d'assistants est impressionnant, mais que la somme estimée pour les imprévus est très basse. Compte tenu de ces commentaires, nous nous serions attendus à ce que la SODEC précise pourquoi elle a donné le montant maximum.

5.60 Enfin, pour ce qui est de la recommandation portant sur le choix des projets et sur les sommes à allouer à chacun, elle est appuyée par une série de points forts et de points faibles pour chaque projet, lesquels découlent de l'analyse de chacun des projets et des discussions en comité. Cependant, cette recommandation ne montre généralement pas clairement la logique qui a conduit à la décision de retenir ou non un projet et à la détermination du montant d'aide accordé.

5.61 À Téléfilm Canada, qui investit aussi dans des productions cinématographiques, il y a une autre façon de fonctionner pour évaluer ces productions. Il existe une grille dans laquelle chaque analyste engagé dans le processus d'évaluation attribue une note pour chacun des critères, lesquelles notes servent à dégager une note globale.

5.62 Pour la plupart des autres programmes d'aide, les analyses par rapport au choix des projets ou aux sommes allouées sont également peu documentées. Même s'il y a une grille de pointage pour les critères d'évaluation de certains programmes du domaine du disque et du spectacle, aucun commentaire ne justifie les notes qui ont été données, sauf celle associée au critère concernant la santé financière de l'entreprise.

Investissement du producteur

5.63 Les règles précisent que l'un des objectifs du programme d'aide à la production est d'établir un meilleur équilibre dans le partage des risques financiers entre les différents investisseurs. Par contre, il n'y a pas d'exigence minimale relativement à la part qui doit être investie par les producteurs. Dans les faits, ils obtiennent un financement important des diverses instances gouvernementales, en plus de bénéficier de celui que leur apportent certains investisseurs privés.

5.64 Nous avons effectué une analyse des données de la SODEC sur le financement des projets qu'elle a soutenus au cours des trois dernières années et pour lesquels les sociétés lui ont demandé une décision préalable afin d'obtenir un crédit d'impôt. Cette analyse de même que d'autres informations montrent que la proportion des diverses sources de financement des longs métrages[2] soutenus par la SODEC s'apparente aux pourcentages qui sont présentés dans le tableau 4. À titre indicatif, les coûts totaux de production des longs métrages que nous avons examinés variaient de 0,9 à 8,4 millions de dollars. Ces coûts incluent les honoraires du producteur et les frais d'administration, chacun oscillant aux alentours de 10 p. cent des frais de tournage et de postproduction.

Tableau 4
Structure de financement des longs métrages

	Pourcentage des coûts de production
Financement public (aide d'entités gouvernementales comme la SODEC et Téléfilm Canada, crédits d'impôt provincial et fédéral, etc.)	De 75 à 80
Investissement du producteur	De 3 à 5
Autres investisseurs (avance du distributeur, chaînes de télévision ou autres)	De 15 à 22
Coûts de production des longs métrages	**100**

5.65 Selon les données de la SODEC relatives aux demandes de décision préalable qui lui ont été soumises, l'investissement moyen du producteur pour les 62 longs métrages qu'elle a soutenus au cours des trois dernières années a été de 3,2 p. cent; celui pour l'ensemble des 255 projets du domaine du cinéma et de la production télévisuelle a atteint 3,7 p. cent. La moyenne des coûts de ces longs métrages a été de 3,1 millions de dollars[3]. D'après une étude portant sur le financement des longs métrages dans d'autres pays, réalisée pour le compte de Téléfilm Canada, la part investie par le producteur varie beaucoup dans les six administrations qui ont été étudiées, soit de 2 à 22 p. cent (voir le tableau B à l'annexe 2). Mentionnons que la part des producteurs québécois se compare à la moyenne canadienne présentée dans cette étude.

2. Dans le présent rapport, le terme « long métrage » désigne un long métrage fiction.
3. Les coûts relatifs aux longs métrages comprennent ceux liés aux productions québécoises et ceux afférents à la portion québécoise des coproductions.

5.66 Nous avons constaté, lors de notre examen des dossiers, que certains producteurs effectuaient un investissement minime, voire nul. Par exemple, pour deux productions impliquant des coûts de plusieurs millions de dollars, l'investissement du producteur a été de 0,36 p. cent des coûts totaux de production dans un cas et nul dans l'autre. Dans ce dernier cas, il était prévu au départ que celui-ci investirait 4,3 p. cent des sommes nécessaires mais, dans un contexte d'augmentation des coûts de production et à la suite de négociations, le producteur a trouvé des sources de financement additionnel lui permettant de ne plus avoir à faire d'investissement. La SODEC a tout de même accordé une aide supplémentaire de 77 000 dollars pour le projet. Par contre, la somme d'argent que des producteurs ont consacrée à d'autres productions dont les coûts étaient moindres a été beaucoup plus en proportion de ces coûts. Par exemple, pour un film d'environ un million de dollars, le producteur a investi 8,45 p. cent des coûts totaux.

Importance variable de l'investissement des producteurs.

5.67 Ainsi, il arrive que certains producteurs ne prennent pratiquement en charge aucun risque financier. Une documentation suffisante qui tiendrait compte des caractéristiques des projets serait nécessaire pour justifier les écarts entre les différents producteurs quant à la part du financement qu'ils supportent.

5.68 Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles :

- de mieux documenter ses décisions quant au choix d'un projet et à l'établissement du montant d'aide accordé ;
- de définir, dans le domaine du cinéma et de la production télévisuelle, ce qu'elle entend par un meilleur équilibre dans le partage des risques financiers entre les différents investisseurs, notamment le producteur, afin de s'assurer que ce dernier assume une part appropriée de ces risques selon les caractéristiques du projet.

Suivi des conditions

5.69 Le suivi que la SODEC effectue pour s'assurer du respect des conditions formulées lors de l'attribution d'une aide financière est adéquat dans la plupart des cas. Toutefois, le sujet de la récupération des investissements qu'elle a réalisés à l'égard des longs métrages mérite d'être abordé.

5.70 Nous présentons ci-dessous les acteurs dans le processus de récupération des investissements ainsi que leur rôle en la matière :

- les exploitants conservent une part importante des revenus générés par un long métrage et versent le solde au distributeur ;
- le distributeur garde un montant qui correspond à la fois aux honoraires de distribution selon les ententes signées avec le producteur, aux dépenses de distribution qu'il a supportées et, s'il y a lieu, à l'avance consentie pour le financement du long métrage ; il verse le solde au producteur ;
- le producteur récupère, en partie ou en totalité, son investissement ainsi que le crédit d'impôt provincial engagé dans la production et il répartit le reste entre les autres investisseurs ;
- les autres investisseurs recouvrent leurs fonds selon divers paliers de récupération prévus dans le contrat entre le producteur et la SODEC.

5.71 Le tableau 5 montre la répartition des revenus d'exploitation d'un long métrage et donne un exemple à cet égard.

Tableau 5
Répartition des revenus d'exploitation d'un long métrage

Acteurs	Répartition des revenus	Exemple*
Exploitants (salles de cinéma, télévision, vidéo, produits dérivés, autres)	Part importante des recettes (par exemple, 50 %** des recettes du box-office pour les salles de cinéma)	Box-office de 8 M$: l'exploitant conserve 4 M$ et remet les 4 M$ restants au distributeur.
Distributeur	Part des revenus reçus par les exploitants : • honoraires de distribution (par exemple, 35 % pour le marché des salles de cinéma, 30 % pour la télévision conventionnelle) • dépenses supportées par le distributeur (mise en marché) • avance consentie pour le financement du film	Des 4 M$ qu'il a reçus, le distributeur déduit les sommes suivantes : • honoraires de distribution de 35 % : 1,4 M$; • dépenses de distribution : 1,1 M$; • avance consentie : 0,5 M$. Il verse la somme qui reste, soit 1,0 M$, au producteur.
Producteur	Moitié de la somme remise par le distributeur jusqu'à concurrence du montant de son investissement et de son crédit d'impôt provincial (l'autre moitié va aux autres investisseurs)	Il revient 1,0 M$ au producteur qui répartit cette somme selon les modalités du contrat avec la SODEC : il garde 0,5 M$ et partage le 0,5 M$ restant entre les autres investisseurs. Dans cet exemple, si l'investissement du producteur était de 0,2 M$ et que le crédit d'impôt obtenu était de 1,4 M$, il aurait donc récupéré son investissement de 0,2 M$ et 0,3 M$ du crédit d'impôt.
Autres investisseurs (SODEC et autres)	Part correspondant au pourcentage prévu pour chacun dans le contrat entre le producteur et la SODEC	Les autres investisseurs récupèrent donc 0,5 M$. Supposons que la part de la SODEC représente 20 % des investissements autres que celui du producteur, elle va récupérer 0,1 M$, soit 20 % de 0,5 M$.

* Il s'agit d'un exemple que nous avons créé aux fins de notre rapport. Cet exemple touche les recettes provenant des salles de cinéma.
** La SODEC a obtenu une information verbale selon laquelle ce taux serait maintenant de 46,5 p. cent.

5.72 La SODEC n'a pas l'assurance qu'elle recouvre toutes les sommes qu'elle serait en droit de récupérer. Elle se fie au rapport fourni par le producteur qui calcule la part qui revient à la SODEC sur la base de données sur les revenus d'exploitation que lui transmet le distributeur. Elle vérifie uniquement si le pourcentage équivalant à sa part de récupération prévue dans le contrat avec le producteur a été respecté et elle refait les calculs des données fournies par le producteur. Certes, les moyens mis à la disposition de la SODEC sont limités, car elle ne signe pas de contrat avec le distributeur et elle dit ne pas avoir le pouvoir de vérifier des données directement auprès de celui-ci. Toutefois, nous croyons qu'elle pourrait faire davantage de travaux sur les données reçues du producteur.

Données fournies par le producteur : la Société pourrait faire plus de travaux.

5.73 Elle ne fait généralement pas de comparaison avec les recettes du box-office pour évaluer si celles qui ont été déclarées sont raisonnables. De plus, elle s'assure rarement que les pourcentages relatifs aux honoraires du distributeur correspondent à ceux prévus dans le contrat; à ce sujet, elle allègue que ce sont habituellement les pourcentages de l'industrie qui sont utilisés. Elle ne questionne pas non plus le producteur sur les dépenses de distribution qui pourraient lui paraître exagérées. Or, ces dépenses ont un impact négatif sur la récupération.

5.74 Pour neuf dossiers étudiés dans lesquels les devis de production variaient de 5,0 à 8,0 millions de dollars, il y en a deux qui présentaient des dépenses de distribution substantiellement élevées, soit 2,6 et 4,2 millions. Par contre, pour les autres dossiers, elles se sont élevées de 1,0 à 1,7 million. En ce qui a trait au dossier pour lequel les dépenses ont atteint 4,2 millions (2,3 millions pour le Canada français et 1,9 million pour le Canada anglais), le budget de promotion et de publicité au Québec était pourtant de 1,0 million de dollars au moment de l'autorisation de la subvention par la SODEC. Pour ce projet, celle-ci a récupéré au total 13 000 dollars.

5.75 Dans les faits, la SODEC recouvre rarement des sommes importantes relativement à ses investissements dans la production de films. Au cours des années 2001-2002 à 2006-2007, elle a récupéré 3,1 millions de dollars, dont 2 millions sont liés à 11 films. Pour chaque film, les sommes recouvrées se sont chiffrées à plus de 50 000 dollars. De même, une étude qu'elle a réalisée en 2007, laquelle portait sur 81 longs métrages que la SODEC a soutenus au cours des années 1998-1999 à 2002-2003, montre qu'elle a récupéré pour 30 films 1,9 million de dollars sur les 38 millions investis, soit 5,1 p. cent. Seulement 9 de ces films ont donné lieu à un recouvrement supérieur à 50 000 dollars, pour un total de 1,5 million. Par ailleurs, la SODEC n'a pas évalué si les mesures en place l'assurent d'une récupération optimale.

5.76 **Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de s'assurer qu'elle récupère les sommes qu'elle est en droit de recouvrer sur ses investissements.**

Mesures fiscales

Modalités d'attribution

5.77 Les mesures fiscales comprennent des règles plus précises que les programmes d'aide financière, mais certaines ne sont pas suffisamment explicites pour permettre de déterminer clairement l'admissibilité du projet et des dépenses y afférentes, et d'autres sont difficilement applicables. Les exemples présentés dans les paragraphes suivants sont éclairants à cet égard.

Certaines règles difficilement applicables.

5.78 En ce qui a trait aux crédits liés à l'édition de livres et à la production de spectacles, les règles spécifient que les frais admissibles sont notamment constitués d'un montant raisonnable relatif aux honoraires d'édition ou de production et aux frais d'administration. Toutefois, on n'y précise pas ce que comprend la catégorie des honoraires d'édition ou de production par rapport à celle des frais d'administration. Il est alors difficile de s'assurer pour chaque catégorie qu'il s'agit de dépenses admissibles, liées au projet et raisonnables.

5.79 Quant au crédit d'impôt pour la production de spectacles, le fait que les règles sont complexes amène des difficultés au moment de s'assurer de l'admissibilité des dépenses. Pour un spectacle donné, la SODEC délivre jusqu'à trois décisions préalables en fonction des périodes suivantes : la période de préproduction, qui s'étend jusqu'à la fin de la première année complète suivant la présentation initiale du spectacle devant public, la période couvrant la deuxième année complète et celle afférente à la troisième année complète. Étant donné que la date de fin de l'année financière de la société est habituellement différente de celle de fin de la première année suivant la représentation initiale, chaque décision préalable touche généralement des dépenses liées à deux exercices financiers, chacun donnant lieu à une déclaration de revenus. Ainsi, il n'est pas aisé pour Revenu Québec de s'assurer que les dépenses faisant l'objet d'une demande de crédit d'impôt concernent les périodes pour lesquelles la SODEC a délivré les décisions préalables. Par surcroît, il est fréquent qu'une société réclame des crédits d'impôt pour plusieurs spectacles sur une même déclaration de revenus.

5.80 **Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles et à Revenu Québec de proposer au ministère des Finances du Québec de revoir certaines modalités d'attribution liées aux mesures fiscales afin qu'elles permettent d'encadrer convenablement la prise de décision.**

Clarté des rôles

5.81 Revenu Québec est responsable de déterminer l'admissibilité de la société au crédit d'impôt et le montant de ce crédit tandis que la SODEC a la tâche d'évaluer l'admissibilité du projet. De plus, cette dernière estime, à titre indicatif, le montant du crédit afin que les sociétés puissent bénéficier d'un financement intérimaire jusqu'à son obtention. Revenu Québec se sert aussi de cette estimation lors de l'appréciation du montant du crédit réclamé. Pour les mesures fiscales vérifiées, il existe une certaine confusion à Revenu Québec quant à l'exercice de son rôle à l'égard de l'admissibilité des sociétés par rapport à celui de la SODEC, de sorte qu'il n'a pas l'assurance que les règles sont respectées.

Admissibilité des sociétés pas vérifiée dans son ensemble.

5.82 En effet, Revenu Québec n'a pas vérifié l'admissibilité des sociétés malgré l'existence d'instructions de travail à cet effet. Il n'a donc pas exécuté le contrôle de qualité nécessaire pour s'assurer que les instructions ont été suivies. Il se fiait au fait que la SODEC effectuait un travail à cet égard lorsqu'elle délivre une décision préalable sur l'admissibilité d'un projet. Or, cette responsabilité n'incombe pas à la SODEC. Certes, cette dernière fait un certain travail en vue d'avoir l'assurance raisonnable que la décision qu'elle va délivrer concerne une entreprise admissible, ce document étant essentiel à la société pour qu'elle puisse demander un crédit à Revenu Québec. Cependant, la SODEC n'a pas toujours en main l'ensemble de l'information lui permettant de juger si tous les critères ayant trait à la définition d'une société admissible sont remplis, notamment celui précisant que la société ne doit pas être contrôlée, directement ou indirectement, par une ou plusieurs personnes ne résidant pas au Québec à un moment quelconque de l'année ou des 24 mois la précédant. Il arrive que la SODEC suggère au demandeur qu'il fasse des démarches auprès de Revenu Québec afin d'obtenir une décision anticipée par rapport à l'admissibilité de la société avant de rendre une décision préalable. De plus, la date des documents figurant dans ses dossiers ne concorde pas toujours avec la date des projets et certains documents sont manquants.

5.83 Bref, la vérification de l'admissibilité de chaque société n'est pas faite dans son ensemble. Revenu Québec n'a donc pas l'assurance que les crédits d'impôt sont toujours accordés à des sociétés admissibles. Le paragraphe suivant illustre la situation.

5.84 Par exemple, pour un cas, il aurait dû être démontré que les activités de la société qui a bénéficié du crédit consistaient « principalement à exploiter une entreprise de production cinématographique ou télévisuelle ». Ni la SODEC ni Revenu Québec n'ont démontré le respect de ce critère. La société exerçait aussi des activités de distribution, mais l'information figurant dans le dossier ne nous a pas permis d'apprécier l'importance de ces activités.

5.85 Revenu Québec est en train d'évaluer les mécanismes qu'il pourrait mettre en place lors de la réception de la réclamation du crédit pour déterminer l'admissibilité des sociétés, même s'il suppose qu'il aura des difficultés quant à la vérification de certains critères. Il croit également que le fait qu'il doit vérifier l'admissibilité de la société ultérieurement à celle du projet, laquelle est analysée par la SODEC, peut entraîner des difficultés additionnelles.

5.86 Nous avons recommandé à Revenu Québec d'exercer le rôle qui lui est dévolu quant à l'admissibilité des sociétés.

Vérification de l'admissibilité du projet par la Société de développement des entreprises culturelles

5.87 Nos travaux ont révélé qu'il y avait certaines lacunes relatives à la vérification que fait la SODEC du respect des critères d'admissibilité des projets aux crédits d'impôt. Dans les diverses mesures fiscales, la résidence au sens de la *Loi sur les impôts* constitue un critère qui est régulièrement présent et qui sert à déterminer l'admissibilité d'un projet. Pour apprécier si ce critère a été rempli, la SODEC se fie, pour le personnel de création, à une déclaration de la personne concernée sans en vérifier l'exactitude. Pour le personnel autre que celui de création, elle compte sur les adresses fournies par la société et, encore là, elle ne procède pas à certains contrôles. Actuellement, il n'y a pas d'entente d'échange de renseignements entre Revenu Québec et la SODEC, notamment à cause des problèmes d'habilitation de cette dernière relativement aux mesures fiscales. Pourtant, une telle entente pourrait lui permettre de vérifier au besoin les informations au sujet de la résidence de certaines personnes.

5.88 Lors de nos travaux portant sur l'édition de livres, nous avons relevé, au sujet de la même société, deux décisions préalables que la SODEC a délivrées selon les règles antérieures au budget de juin 2003, alors qu'elle aurait dû le faire en fonction de celles figurant dans ce budget. Dans ce dernier, le taux des crédits d'impôt diminuait de 12,5 p. cent[4]. Pour que la société ait droit aux taux antérieurs, il fallait que la demande ait été déposée avant le 1er septembre 2003 et que la SODEC ait jugé que le projet[5] était suffisamment avancé lors du Discours sur le budget en juin 2003.

4. Le taux est passé de 40 à 35 p. cent pour le crédit à l'égard des frais préparatoires et de 30 à 26,25 p. cent pour celui lié aux frais d'impression.
5. Le terme « projet » utilisé dans ce paragraphe et le suivant désigne les travaux entourant la préparation d'un ouvrage, ou de chaque ouvrage faisant partie d'un groupe d'ouvrages, qui font l'objet d'une demande de décision préalable.

5.89 Or, l'information se trouvant dans les dossiers de la SODEC ne montre pas que ces projets, concernant chacun 18 ouvrages, étaient suffisamment avancés. En effet, la fin des travaux était prévue deux ans plus tard et plusieurs contrats avec les auteurs n'ont été signés que quelques mois, voire quelques semaines, avant les demandes de décision préalable. La position de la SODEC est celle-ci : elle n'avait pas à analyser le degré d'avancement des projets puisque les demandes ont été déposées la veille du discours, position que nous n'endossons pas. L'un des buts de cette règle était justement d'éviter que des demandes de décision préalable soient déposées par les sociétés la veille du budget et que, par conséquent, celles-ci puissent bénéficier de crédits plus avantageux. Le montant estimé pour ces deux crédits est de l'ordre de 1,4 million de dollars, lequel aurait diminué de 173 000 dollars si l'on avait appliqué les nouveaux taux annoncés dans le budget de juin 2003.

5.90 Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de s'assurer que les modalités précisées dans les mesures fiscales sont respectées.

Traitement des crédits d'impôt par Revenu Québec

Dossiers de Revenu Québec pas assez documentés.

5.91 Les règles afférentes aux crédits d'impôt dans le secteur de la culture mentionnent qu'il faut que les dépenses soient raisonnables, qu'elles aient été engagées pour le projet et qu'elles aient été payées lors de la réclamation du crédit. Or, de façon générale, les dossiers de Revenu Québec ne montrent pas que le travail effectué à cet égard est suffisant pour qu'il en ait l'assurance. En outre, l'information à partir de laquelle celui-ci attribue les crédits ne permet pas toujours d'apprécier si ces règles sont suivies. Lorsqu'il reçoit la réclamation du crédit, Revenu Québec effectue la vérification de certains éléments de base. Ainsi, il s'assure notamment que les documents prescrits par la *Loi sur les impôts* sont présents, que les délais pour réclamer le crédit ont été respectés, que son taux est correct et que les calculs sont exacts.

5.92 Un crédit pour un projet donné peut être réclamé sur plus d'une année. Pour les productions cinématographiques québécoises, il arrive fréquemment que Revenu Québec ne possède pas l'information suffisante lorsqu'il établit le montant de chaque crédit d'impôt. Le paragraphe suivant en donne un exemple.

5.93 En ce qui concerne deux productions pour lesquelles les crédits attribués ont totalisé 3,2 millions de dollars, il n'y avait pas d'information dans les dossiers afin de motiver les crédits réclamés, et ce, pour chaque année où un crédit a été attribué.

5.94 Dans les autres dossiers, il manque souvent d'information pour justifier les crédits accordés pour une année donnée. Par exemple, lorsqu'il y avait des sources privées de financement pour un projet, lesquelles peuvent réduire les dépenses admissibles au crédit d'impôt, il n'y avait pas de documents qui auraient permis de voir si la réduction devait s'appliquer.

5.95 Lorsque l'information était disponible, les documents fournis lors de la réclamation du crédit ne permettaient pas, dans 18 réclamations sur 28, de justifier le montant réclamé et Revenu Québec ne s'est pas assuré de la concordance entre ce montant et les renseignements contenus dans les documents. Revenu Québec allègue que le crédit est basé sur des dépenses inférieures à celles apparaissant dans les documents. Toutefois, cela

n'assure pas que le montant du crédit est adéquat puisque des sommes peuvent réduire les dépenses admissibles, notamment des commandites reçues et ou des dépenses liées à la main-d'œuvre afférente à des sous-traitants.

5.96 Pour ce qui est des frais d'administration imputés aux coûts de production, les règles spécifient depuis 2001 qu'ils doivent être réellement effectués pour la production du film afin d'être admissibles au crédit. Puisqu'une société de production est souvent créée uniquement pour un film particulier, c'est souvent la société mère ou une autre société affiliée qui facture les frais d'administration à la société de production. Or, Revenu Québec ne s'assure pas que les frais sont vraiment associés à la production du film et l'information fournie tant à la SODEC qu'à Revenu Québec ne contient aucun détail sur ces frais. Dans les faits, il est reconnu que les sociétés de production imputent à leurs projets des frais oscillant autour de 10 p. cent des dépenses de tournage et de postproduction.

Pas d'assurance que les frais d'administration sont liés à la production.

5.97 En ce qui concerne six productions d'envergure pour lesquelles les frais d'administration totalisent 2,5 millions de dollars, nous avons demandé à la SODEC d'obtenir des sociétés de production le détail des transactions relatives à l'ensemble des frais d'administration. Six réponses ont été reçues, mais une seule société a fourni de l'information un peu plus détaillée ; cependant, celle-ci s'est avérée incomplète. En effet, elle portait sur le montant des salaires imputés à la production, ce qui ne représente que le quart des frais d'administration inclus dans les coûts de production, et, pour la moitié de ces frais, soit 193 000 dollars, la société a précisé qu'ils ont été réinvestis dans le développement d'autres productions ; par conséquent, ces frais ne sont pas admissibles pour ce film.

5.98 Pour les crédits associés à la production de spectacles et à l'édition de livres, rien ne démontre que Revenu Québec s'assure que les frais d'administration sont raisonnables et qu'ils se rattachent réellement au projet. Pourtant, les sommes imputées aux projets correspondent à des pourcentages[6] très variables et parfois très importants. Pour ce qui est de la production de spectacles, les dossiers examinés montrent des taux variant de 1,5 à 19,7 p. cent. En ce qui a trait à l'édition de livres, les taux s'échelonnent de 0 à 19 p. cent et, dans un cas, le taux s'élève même à 48 p. cent. Des variations aussi importantes devraient inciter Revenu Québec à effectuer certaines vérifications.

5.99 Toujours à l'égard de la production de spectacles et de l'édition de livres, c'est souvent le montant inscrit sur la décision préalable qui est réclamé et qui est attribué par Revenu Québec. Ce dernier le fait sans avoir l'assurance qu'il correspond à des dépenses réelles et sans savoir si de l'aide reçue doit réduire le montant des dépenses admissibles. Revenu Québec n'obtient pas l'état des coûts détaillés du projet. Il essaie plutôt de faire son travail sur la base des états financiers de la société, lesquels ne contiennent pas d'information précise sur les dépenses relatives au crédit.

6. Pour le crédit d'impôt associé à la production de spectacles, le pourcentage des frais d'administration est calculé par rapport aux coûts totaux de production, à l'exception des frais d'administration et des honoraires de production, s'il y a lieu. Pour celui ayant trait à l'édition, il est calculé en fonction des frais préparatoires, desquels sont exclus les frais d'administration et les honoraires d'édition, s'il y a lieu.

5.100 À la suite de nos travaux, Revenu Québec a constaté qu'il avait accordé deux fois un crédit de 90 000 dollars à une société œuvrant dans le domaine du spectacle. Il a donc envoyé un avis de cotisation à la société en ajoutant à cette somme des intérêts de 20 000 dollars. En 2002, cette société avait réclamé une première fois ce crédit, lequel lui avait été refusé par Revenu Québec, car la société n'avait pas fourni la décision préalable. L'année suivante, elle avait produit une déclaration de revenus amendée en vue de réclamer ce crédit, qui lui avait été accordé. Dans la même année, la société avait produit une autre déclaration amendée pour demander une augmentation de ce crédit et Revenu Québec le lui avait accordé de nouveau. Il faut noter qu'à cette époque, les déclarations amendées étaient traitées par d'autres directions que celles qui s'occupaient des déclarations initiales.

5.101 En ce qui a trait au crédit afférent aux services de production cinématographique, Revenu Québec mentionne qu'il reçoit le détail sur les coûts de main-d'œuvre, ce qui inclut des précisions sur le lieu de résidence, et qu'il vérifie cette information. Toutefois, deux des trois dossiers que nous avons examinés ne montrent pas que ce travail a été effectué. Dans un dossier, il n'y avait pas d'information sur les frais réclamés, alors qu'un crédit de 2,9 millions de dollars avait été accordé à cet égard. Pour l'autre dossier, Revenu Québec dit avoir effectué un certain travail d'analyse par rapport à la première réclamation qu'il a reçue, laquelle représentait 93 p. cent du crédit de 2,1 millions de dollars, mais cette analyse n'a pas été documentée dans le dossier.

5.102 Il faut noter que, à l'exception du crédit d'impôt en matière d'édition de livres, Revenu Québec a commencé à mettre en place certaines mesures pour mieux appuyer le montant du crédit attribué et il a entrepris de demander certains renseignements, tels les suivants : le détail de la main-d'œuvre, le cas échéant ; la liste des comptes créditeurs en vue de s'assurer que les dépenses ont été payées ; les documents portant sur les commandites pour voir s'il faut réduire les dépenses. Le moment de la mise en place des mesures diffère d'un domaine à l'autre : pour les productions cinématographiques, instauration graduelle de 2005 à 2007 ; pour la production de spectacles, application à l'été 2007.

5.103 Ces mesures permettent certes d'améliorer le travail d'analyse des crédits d'impôt, mais elles ne sont pas suffisantes pour garantir à Revenu Québec que les dépenses sont raisonnables et ne touchent que le projet, notamment à l'égard des frais d'administration et des salaires différés. L'instauration de certaines mesures étant récente, les dossiers vérifiés n'ont pas permis de nous assurer qu'elles ont toutes été mises en place. En ce qui concerne la nouvelle mesure afférente aux comptes créditeurs, elle a commencé à être appliquée en 2006 ; toutefois, notre analyse montre que, pour 3 dossiers sur 12, elle n'a pas été suivie.

5.104 **Nous avons recommandé à Revenu Québec de démontrer dans ses dossiers que les crédits réclamés le sont pour des dépenses qui sont admissibles.**

Révocations

5.105 Revenu Québec ne demande pas à la société la certification finale délivrée par la SODEC mais, si cette dernière révoque une décision préalable, elle en informe Revenu Québec. Celui-ci doit alors récupérer le crédit déjà accordé au moyen d'un impôt spécial applicable l'année de la révocation. Il doit cependant attendre l'arrivée de la date statutaire de production de la déclaration d'impôt, soit six mois après la fin de l'année financière de la société. L'impôt spécial n'est pas soumis à des pénalités ni à des intérêts pour la période antérieure.

5.106 Dans les faits, la SODEC accuse du retard dans le traitement des certifications finales et, par conséquent, dans la délivrance, s'il y a lieu, des révocations de décisions préalables. Cependant, elle a mis en place un plan visant à accélérer le traitement des demandes de certification en janvier 2007. Revenu Québec, de son côté, n'a pas systématiquement appliqué l'impôt spécial, même si la SODEC l'informait des révocations. Pareille situation est préoccupante surtout pour le crédit relatif aux productions cinématographiques québécoises. En effet, une société est souvent créée uniquement pour une production particulière et elle risque d'être dissoute, donc de ne plus avoir à remplir de déclaration à l'avenir. Les retards de la SODEC à délivrer ses révocations ou de Revenu Québec à appliquer l'impôt spécial entraînent donc un risque élevé d'éprouver des problèmes quant au recouvrement de cet impôt.

Risque élevé quant au recouvrement de l'impôt spécial à la suite des révocations.

5.107 En ce qui a trait au crédit sur les productions cinématographiques québécoises, lorsque nos travaux ont débuté, il y avait 156 décisions préalables révoquées par la SODEC pour lesquelles Revenu Québec n'avait pas amorcé de travaux afin d'évaluer l'opportunité d'appliquer l'impôt spécial. Par conséquent, celui-ci ne pouvait savoir si des crédits d'impôt avaient été réclamés et s'il y avait lieu de les recouvrer par un impôt spécial. Ces révocations avaient été délivrées par la SODEC au cours des années 2000-2001 à 2006-2007 et touchaient principalement des décisions préalables produites entre 1991-1992 et 2003-2004. Au cours de nos travaux, Revenu Québec a commencé à traiter 42 de ces révocations. Ces travaux ont permis de produire des avis de cotisation pour 13 sociétés, lesquels ont totalisé 3,7 millions de dollars. Il a également établi que quelques sociétés n'avaient pas réclamé leur crédit. Revenu Québec a aussi identifié 15 cas pour lesquels il entend analyser la possibilité de recouvrer le crédit attribué à une société qui a été dissoute ; les crédits associés aux décisions préalables y afférentes totalisaient 7,8 millions de dollars.

5.108 De notre côté, nous nous sommes penchés sur 30 autres révocations délivrées principalement avant le 31 mars 2004. Pour 6 d'entre elles, les sociétés n'ont pas réclamé le crédit touché par la révocation. Pour 7 autres dont les crédits se chiffraient à 11,3 millions de dollars, la SODEC a délivré les révocations alors que les sociétés étaient dissoutes, ce qui rend difficile la récupération de ces sommes par Revenu Québec. Enfin, il y a au minimum 8 révocations (les crédits s'élevaient à 2,8 millions) pour lesquelles l'impôt spécial aurait dû être appliqué par Revenu Québec.

5.109 Comme nous l'avons mentionné, la SODEC accuse un retard appréciable dans l'analyse des certifications finales, laquelle pourrait donner lieu à des révocations. À l'été 2007, relativement au crédit sur les productions cinématographiques québécoises, il y avait plus de 1 100 décisions préalables pour lesquelles la certification finale n'avait pas été produite par la SODEC. Le montant estimé pour ces décisions, dont plusieurs remontaient à 2002, était de plus de 260 millions de dollars. Dans le domaine de l'édition de livres, de la production de spectacles et des services de production cinématographique, il y en avait environ 175 en attente ; le montant estimé des crédits qui y étaient associés atteignait 15 millions de dollars.

5.110 La SODEC a entrepris des démarches, à compter de janvier 2007, pour tenter de récupérer ce retard, lequel est préoccupant puisqu'il diminue la capacité de Revenu Québec à recouvrer, en cas de révocation, les crédits déjà accordés. En décembre 2007, la situation s'était améliorée quant au crédit à l'égard des productions cinématographiques : il restait 850 certifications finales à traiter et le montant estimé des crédits y afférents était de 198 millions de dollars. Depuis janvier 2007, la SODEC s'est donné comme objectif de traiter les nouvelles demandes de certification finale dans un délai de trois mois.

5.111 Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de traiter avec diligence les certifications finales dans le but de déterminer le plus tôt possible les décisions préalables qui devront être révoquées, le cas échéant.

5.112 Nous avons recommandé à Revenu Québec d'appliquer avec diligence l'impôt spécial se rapportant aux révocations délivrées par la Société de développement des entreprises culturelles.

Vérification a posteriori

5.113 En ce qui a trait aux programmes d'aide financière, la SODEC n'effectue pas de vérification directement dans les entreprises pour s'assurer que les dépenses sont réelles et qu'elles constituent des dépenses admissibles. Cependant, elle a le pouvoir de le faire.

5.114 Pour ce qui est des mesures fiscales examinées, Revenu Québec a procédé à des vérifications sur place auprès de 25 entreprises au cours des 6 dernières années. Parmi les 70 dossiers que nous avons sélectionnés, il y en a seulement un pour lequel le crédit a fait l'objet d'une vérification dans la société par Revenu Québec. Pour un autre dossier, il est allé sur place, mais il n'a pas vérifié le crédit.

5.115 Concernant le crédit associé aux productions cinématographiques québécoises, l'Agence du revenu du Canada effectue plusieurs vérifications, au bureau ou dans la société. Lorsqu'elle apporte des modifications, elle communique ses résultats à Revenu Québec en vertu d'une entente entre les deux parties. Toutefois, ce dernier ne connaît pas la nature des travaux menés par l'Agence. Il dit le déduire à partir des modifications qui lui sont communiquées.

Il n'est pas démontré que les corrections de l'Agence s'appliquent au crédit provincial.

5.116 Revenu Québec effectue des modifications aux crédits à partir de l'information fournie par l'Agence, mais ses dossiers ne montrent pas qu'il s'est assuré que les corrections s'appliquaient intégralement au crédit provincial. Nous avons examiné 14 dossiers qui contenaient des corrections provenant de l'Agence. De ce nombre, il y en avait 3 pour lesquels les corrections ont été apportées alors qu'elles n'étaient pas justifiées ; dans un autre, les documents n'étaient pas suffisants pour démontrer que la correction devait s'appliquer. Pour l'un de ces dossiers, lequel a fait l'objet d'une opposition, le contribuable a eu gain de cause ; quant à un autre, Revenu Québec a annulé, à la suite de nos questions, l'avis de changement qu'il avait produit. De plus, il y a deux autres dossiers pour lesquels Revenu Québec a dû faire des recherches subséquentes à la suite de nos questions pour justifier les corrections ; ces dossiers donnent lieu présentement à des oppositions.

5.117 Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de procéder a posteriori à des vérifications, dans les entreprises où elle le juge nécessaire, des dépenses relatives aux programmes d'aide afin de s'assurer qu'elles sont admissibles.

5.118 Nous avons recommandé à Revenu Québec de mieux connaître la nature des travaux effectués par l'Agence du revenu du Canada et de vérifier que les corrections transmises par cette dernière s'appliquent au crédit d'impôt provincial.

Évaluation

5.119 La façon dont les objectifs liés aux mesures fiscales examinées sont libellés ne facilite pas une évaluation adéquate. En effet, il est difficile d'apprécier si les objectifs sont atteints puisqu'ils sont parfois peu explicites. Mentionnons, à titre d'exemple, l'objectif de « soutenir » certains types d'activité. Il arrive parfois que certains soient plus précis, comme « favoriser la consolidation de l'industrie québécoise » ou « soutenir la création d'emplois ». Toutefois, ils ne sont pas suffisamment précis pour qu'on puisse les évaluer adéquatement.

5.120 Quant aux objectifs se rapportant aux divers programmes d'aide financière, ils renferment souvent une multitude d'éléments, de sorte qu'il est difficile d'en permettre une évaluation adéquate. On trouve par exemple dans un programme l'objectif qui suit : « favoriser et soutenir financièrement : la production d'œuvres originales, diversifiées et de qualité ; la production de projets cohérents aux plans artistique, financier et en fonction du ou des publics auxquels ils sont destinés ; la production de projets qui permettent la continuité du travail créatif de réalisateurs d'expérience et l'émergence de nouveaux talents ». On le voit par cet exemple, les composantes de certains objectifs s'apparentent plus à des conditions d'admissibilité ou à des critères d'évaluation qu'au libellé d'un réel objectif.

Pas d'évaluation des programmes d'aide et des mesures fiscales, sauf une.

5.121 Bien que leurs objectifs soient plus ou moins précis, on devrait évaluer les mesures fiscales afin d'apprécier leurs incidences. Or, ni le MFQ ni la SODEC ne l'ont fait pour les mesures vérifiées, sauf celle associée à l'édition de livres, qui a été évaluée par la SODEC en 2006. Celle-ci a conclu de l'évaluation que le crédit afférent à cette mesure a eu un impact sur le secteur de l'édition, mais que l'atteinte des trois objectifs qui y sont relatifs est, selon l'objectif, plus ou moins probante. Notons que cette évaluation n'a pas donné lieu à des actions subséquentes. De même, les divers programmes d'aide financière examinés n'ont pas fait l'objet d'une évaluation en bonne et due forme de la part de la SODEC, qui ne peut donc pas en mesurer l'incidence.

5.122 Toutefois, dans le but de proposer des modifications aux mesures fiscales et aux programmes d'aide, des réflexions ont été faites, mais sans constituer pour autant une évaluation de programmes. Lors de notre vérification, la SODEC a élaboré un projet de politique ayant trait à l'évaluation de programmes.

5.123 Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de procéder à l'évaluation de ses programmes d'aide financière et d'apporter les correctifs requis, s'il y a lieu.

5.124 Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles et au ministère des Finances du Québec de procéder à l'évaluation des mesures fiscales pour lesquelles la Société exerce des responsabilités et d'apporter les correctifs requis, s'il y a lieu.

Financement intérimaire des crédits d'impôt

Financement intérimaire : gestion appropriée.

5.125 La SODEC offre aux sociétés des services de financement intérimaire des crédits d'impôt en attendant qu'ils leur soient alloués par Revenu Québec. De façon générale, nous avons constaté que la gestion des dossiers relatifs à ce financement accordé par la SODEC est appropriée.

Plan stratégique et reddition de comptes

5.126 Le *Plan stratégique 2005-2008* de la SODEC inclut des indicateurs pour la plupart des 40 objectifs, mais il ne comporte pas de cibles, ce qui ne permet pas à celle-ci de savoir dans quelle mesure elle progresse vers l'atteinte de ces objectifs. De plus, la formulation des indicateurs ne montre pas toujours comment ils vont permettre de juger de l'atteinte des objectifs. Par exemple, l'un des objectifs est formulé de la façon suivante : « Maintenir le soutien financier aux entreprises culturelles afin de garantir un volume de production optimal […] », alors que l'indicateur est défini comme suit : « Évolution des aides accordées en production par domaine ». À la lecture de cet indicateur, on ne peut savoir en quoi l'évolution des aides accordées garantit un volume de production optimal.

5.127 Le *Rapport annuel de gestion 2006-2007* de la SODEC rend compte des actions accomplies pour chaque objectif du plan stratégique mais, bien souvent, il ne permet pas de conclure relativement à son atteinte. Il donne de l'information sur les indicateurs, lesquels ont parfois été modifiés comparativement à ceux mentionnés dans le plan stratégique. Par exemple, l'un des indicateurs du plan stratégique, qui se libellait comme suit : « Adéquation entre les besoins et les ressources disponibles », est devenu « Production de bilans des crédits d'impôt à l'édition de livres et à la production d'enregistrements sonores ».

5.128 Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de se doter d'indicateurs accompagnés de cibles afin de mesurer l'atteinte des objectifs du plan stratégique et d'en rendre compte.

Mécanismes pour éviter les situations de conflit d'intérêts

5.129 La SODEC fait partie de la vingtaine d'entités gouvernementales visées par l'énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État produit par le MFQ en avril 2006. Le gouvernement visait alors à favoriser une gestion qui réponde à des critères exigeants de transparence, d'intégrité et de responsabilité, et ce, afin d'assurer la performance attendue de ces entités. Il veut ainsi renforcer la confiance des citoyens dans ces institutions qui leur appartiennent collectivement tout en assurant le respect de l'intérêt public. En procédant de cette façon, le gouvernement s'inscrit dans une démarche entreprise à l'échelle internationale.

5.130 La SODEC avait jusqu'à la fin de 2007 pour se conformer à l'énoncé de politique, lequel traite notamment de l'indépendance du conseil d'administration. De fait, sa loi a été modifiée en novembre 2007 pour y donner suite. Il y est mentionné qu'au moins 8 membres du conseil d'administration sur 15 doivent être indépendants, dont 8 (indépendants ou non) représentent les domaines liés à ses programmes d'aide. Cela constitue une amélioration pour ce qui est de l'indépendance. Actuellement, son conseil d'administration est composé du président de la SODEC et de 10 autres membres venant du milieu culturel; la plupart de ces membres sont des bénéficiaires, directs ou indirects, d'un soutien financier accordé par cette entité. Pareille situation soulève des questionnements quant à la possible apparence de conflit d'intérêts. En effet, les membres proposent des modifications aux programmes, lesquelles sont suggérées par les diverses commissions consultatives qui, elles aussi, sont composées de gens du milieu.

Gouvernance : 8 membres sur 15 devront être indépendants.

5.131 Au moment de nos travaux, les mandats de six membres du conseil d'administration de la SODEC étaient échus, dont certains depuis plus de trois ans. Il y avait aussi deux postes vacants, dont un l'était depuis plus de deux ans. Le conseil d'administration de la SODEC a fait des démarches auprès de la ministre en janvier 2007 afin que la situation soit régularisée. Notons que la loi constitutive de la SODEC, récemment modifiée, prévoit que les membres du conseil demeurent en poste jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau. D'autre part, les administrateurs indépendants devront être en place au plus tard le 14 décembre 2011.

5.132 Nous avons recommandé à la Société de développement des entreprises culturelles de poursuivre ses démarches pour que les administrateurs soient nommés avec diligence, et ce, de façon à respecter sa loi.

Conclusion

5.133 Compte tenu de l'ensemble des constatations énoncées dans le rapport, nous concluons qu'à certains égards, le soutien financier accordé aux entreprises culturelles n'a pas été géré selon les règles applicables en la matière et selon les principes de saine gestion par les entités concernées. Ainsi, les mécanismes en place ne garantissent pas que l'aide financière et les crédits d'impôt sont alloués uniquement à des entreprises admissibles, et ce, pour des projets et des dépenses admissibles.

5.134 Commentaires de la Société de développement des entreprises culturelles

« **Commentaires généraux.** Le président du conseil d'administration et président et chef de la direction de la SODEC reçoit avec intérêt les recommandations émises par le Vérificateur général du Québec. Dans l'ensemble, le rapport du Vérificateur général recommande à la SODEC :

- de poursuivre ses démarches pour régulariser ses responsabilités à l'égard des mesures fiscales et de la nomination des administrateurs ;
- à certains égards, concernant les programmes d'aide financière, de préciser les modalités d'attribution, de s'assurer du respect des conditions d'admissibilité, de documenter davantage ses décisions et de procéder à des vérifications dans les entreprises ;
- à certains égards, concernant les mesures fiscales, de s'assurer du respect des modalités d'admissibilité et de traiter avec diligence les certifications finales ;
- de mettre en place des mesures de récupération optimale ;
- de procéder à l'évaluation de ses programmes d'aide financière et des mesures fiscales ;
- de doter son plan stratégique, outre les indicateurs, de cibles mesurables.

« La SODEC prend acte des recommandations et prendra les dispositions pour y donner suite, à l'intérieur du rôle et des pouvoirs qui lui sont conférés.

« **Habilitation de la Société de développement des entreprises culturelles à l'égard des mesures fiscales.** À la demande du gouvernement du Québec, et tel que stipulé lors de discours sur le budget et de bulletins d'information émis par le ministre des Finances, la SODEC exerce certaines activités relatives aux mesures fiscales sans en être habilitée par sa loi constitutive. La SODEC est satisfaite de constater qu'à la suite de représentations, le MFQ a publié, en décembre 2007, un bulletin d'information annonçant son intention de publier une loi-cadre qui permettrait de régulariser l'ensemble des recommandations énoncées par le Vérificateur général.

« **Programmes d'aide financière (modalités d'attribution).** La SODEC est en accord avec la recommandation du Vérificateur général et entend examiner la possibilité de préciser davantage les règles de certains programmes lors de la préparation de son plan d'activités annuel, lequel est présenté et discuté dans le cadre des différentes commissions consultatives de la Société.

« Rappelons que la SODEC gère de nombreux programmes d'aide financière et de volets ayant leurs propres objectifs généraux et spécifiques, leurs conditions générales et particulières d'admissibilité, leurs propres modes de calcul de l'aide et, par conséquent, leurs propres processus d'évaluation. Les processus d'évaluation des demandes d'aide de la SODEC sont rigoureux et opérés par des professionnels ayant les connaissances et l'expérience pour assurer un choix objectif et équitable.

« Pour certains programmes, la SODEC utilise une grille de pointage pour évaluer les demandes d'aide. Dans ces cas, il s'agit d'évaluations d'aide destinée aux entreprises pour lesquelles les critères sont plus facilement quantifiables. Pour les cas où l'aide est destinée à une œuvre, la majorité des critères sont plus difficilement quantifiables. Pour ces cas, la SODEC privilégie une évaluation basée sur les recommandations des professionnels en la matière, lesquelles sont débattues en comité afin de formuler une recommandation pour approbation par le président de la SODEC.

« Concernant l'absence de mention quant au type de rapport financier exigé dans le libellé des programmes d'aide du cinéma et de la production télévisuelle, la SODEC en proposera l'intégration dans ses programmes.

« **Programmes d'aide financière (respect des conditions d'admissibilité).** La SODEC est en accord avec la recommandation du Vérificateur général et raffinera davantage ses méthodes et outils d'analyse, afin de s'assurer du respect des conditions d'admissibilité se rapportant à ses programmes d'aide.

« À cet effet, la SODEC s'assurera de conserver dorénavant dans les dossiers, et pour la période pertinente, les documents démontrant le respect des conditions d'admissibilité.

« En ce qui a trait aux aides octroyées touchant plusieurs entreprises d'un même groupe, la SODEC a déjà pris les dispositions pour qu'une telle situation ne se reproduise pas.

« Le Vérificateur général a relevé des cas où les entreprises, selon lui, n'étaient pas admissibles à recevoir une aide financière. Pour le cas cité en exemple, la SODEC entend prendre les dispositions pour que l'ensemble des conditions de ce programme soient respectées.

« Concernant les dépenses ayant trait aux deux évènements cités, la SODEC agit à titre d'opérateur tel qu'il lui est permis de le faire en vertu du volet 3 du Programme d'aide à l'exportation et au rayonnement culturel. Cependant, la SODEC convient que les conditions générales d'admissibilité du programme ne reflètent pas ce critère. Afin de régulariser la situation, la SODEC apportera la modification nécessaire.

« **Programmes d'aide financière (choix des projets et montants d'aide accordés).** La SODEC est en accord avec le commentaire du Vérificateur général et procèdera à l'examen de la documentation relative aux analyses et, par conséquent, aux documents supportant la prise de décision, pour s'assurer qu'elle correspond en tout point et clairement à l'ensemble des critères du programme.

« Par ailleurs, la SODEC estime que la prise de décision est supportée par un processus objectif et équitable. En effet, l'analyse prend en compte toutes les règles afférentes au programme, et ce, sous la forme d'un texte de quelques pages plutôt que sous la forme d'une grille.

« Concernant les programmes d'aide où une grille de pointage est déjà utilisée, la SODEC est d'accord à l'effet d'ajouter des commentaires pour étayer les cotes.

« **Programmes d'aide financière (suivi des conditions).** La SODEC prend bonne note de la recommandation du Vérificateur général et prendra les mesures pour s'assurer d'une récupération optimale des sommes qu'elle est en droit de recouvrer.

« Par ailleurs, concernant les dépenses de distribution substantiellement élevées ayant un impact négatif sur la récupération, la SODEC a déjà mis en place une partie de la solution. En effet, avec l'augmentation récente du nombre de productions d'envergure commerciale pour lesquelles les distributeurs investissent des sommes substantielles pour s'assurer d'un box-office optimal, la SODEC a apporté des modifications au contrat de production en y ajoutant la clause suivante :

5. Engagements du producteur – Distribution

5.3 Dans le cas du long métrage de fiction et du long métrage documentaire destiné aux salles, le Producteur s'engage à remettre à la satisfaction de la SODEC, un plan et budget de mise en marché pour la Distribution au Québec ainsi qu'au Canada s'il y a lieu, approuvé par le Producteur et le Distributeur. Le Producteur doit également remettre à la SODEC pour approbation la stratégie de vente à l'international au plus tard à l'étape de la copie "0".

« **Mesures fiscales (modalités d'attribution).** La SODEC est en accord avec la recommandation du Vérificateur général et accepte, comme elle le fait régulièrement, de collaborer et de proposer des recommandations au ministère des Finances du Québec concernant la révision de certaines modalités d'attribution liées aux mesures fiscales.

« **Mesures fiscales (vérification de l'admissibilité du projet par la Société de développement des entreprises culturelles).** La SODEC s'engage à s'assurer que les modalités précisées dans les mesures fiscales soient respectées, et ce, dans la limite des pouvoirs habilitants qui lui seront conférés par la loi-cadre. De plus, une fois les pouvoirs habilitants définis, la SODEC s'engage à entamer des discussions avec Revenu Québec afin d'en arriver à une entente d'échange de renseignements.

« Mesures fiscales (révocation). La SODEC s'engage à poursuivre ses efforts afin de traiter avec diligence les certifications finales en suspens, et de poursuivre l'application du plan d'accélération du traitement des certifications mis en œuvre à compter de janvier 2007. Par contre, le manque de ressources financières dans la gestion des mesures fiscales, découlant du fait qu'aucune ressource financière additionnelle n'a été transférée à la SODEC lorsque celle-ci s'est vu conférer le mandat de gestion de nouvelles mesures fiscales, et ce, depuis 2000, laisse entrevoir à moyen terme un manque à gagner encore plus important.

« **Évaluation.** La SODEC prévoit la mise en œuvre d'une politique d'évaluation de ses programmes dès l'année 2008-2009.

« Par ailleurs, la Société s'appuie sur ses différentes commissions consultatives dans la préparation des politiques, des plans d'activités et des programmes, y compris la révision au besoin de ceux-ci. Elle bénéficie ainsi d'une expertise permanente des milieux auxquels les interventions de la Société sont destinées.

« La SODEC a déjà commencé à produire des bilans permettant une certaine évaluation des mesures fiscales. À la suite de la publication du bilan du crédit d'impôt pour édition, un bilan du crédit d'impôt pour enregistrements sonores sera publié au printemps. La SODEC prévoit effectuer le même exercice pour les autres mesures fiscales afin d'assurer une rotation annuelle, et ce, conjointement avec le ministère des Finances du Québec.

« **Plan stratégique et reddition de comptes.** La SODEC prend bonne note des recommandations du Vérificateur général à l'égard de son plan stratégique 2005-2008. La SODEC travaille actuellement à l'élaboration de son plan stratégique 2009-2012 et s'emploiera à le bonifier par l'ajout de cibles et d'indicateurs de résultats plus précis.

« **Mécanismes pour éviter les situations de conflit d'intérêts.** En ce qui a trait à la recommandation à l'effet que la SODEC poursuive ses démarches en vue de la nomination diligente d'administrateurs, nous sommes d'avis que le législateur est bien au fait de nos besoins en matière de gouvernance et qu'il y pourvoira, croyons-nous, avec célérité.

« En rapport avec votre constat relatif aux mécanismes pour éviter les situations de conflit d'intérêts par la nomination éventuelle de membres indépendants au sein du conseil d'administration de la Société, nous tenons à rappeler que le législateur avait prévu dans la loi sur la SODEC un article (art. 14) encadrant ce type de situation, et que la loi sur la gouvernance des sociétés d'État, qui s'applique dorénavant à la SODEC, a repris elle aussi une telle disposition (art. 9). Qui plus est, les membres du conseil ont toujours été conscients de la nécessité d'éviter les apparences de conflit d'intérêts en se dotant, dès décembre 1995, d'un règlement de déontologie qui vient préciser ce qu'est un comportement ou une situation donnant lieu à un conflit d'intérêts.

« Enfin, mentionnons que :

- la raison d'être de la création de la Société est toujours d'établir et de maintenir un lien privilégié avec l'industrie dans la définition des orientations de la SODEC ;
- le conseil d'administration de la Société n'est pas décisionnel sur les aides financières accordées à des individus, des entreprises et des organismes ;
- les décisions concernant les aides financières suivent un processus d'analyse distinct pour chacun des programmes. Ce processus est entériné par les membres des commissions et ceux-ci ne sont pas impliqués dans le processus proprement dit de l'analyse et des recommandations. Ce sont des comités internes et externes composés de membres indépendants qui effectuent le processus d'analyse et qui recommandent les aides financières. Le président de la SODEC autorise les aides financières selon les paliers d'autorisation définis dans le règlement interne de la Société.

« La présence de membres provenant de milieux autres que celui de l'entreprenariat culturel au conseil, dans une proportion de 8 administrateurs sur 15, vient certes conforter l'aspect contrôle des conflits d'intérêts mais, même sans cette mesure, les membres actuels du conseil ont toujours agi de manière indépendante eu égard aux conflits d'intérêts, pour les motifs précédemment mentionnés. »

5.135 Commentaires de Revenu Québec

« **Commentaires généraux.** D'emblée, rappelons que le système fiscal québécois repose sur le principe d'autocotisation des particuliers et des entreprises. Bien que la majorité des contribuables s'acquittent de leurs obligations fiscales, Revenu Québec doit réaliser des interventions de contrôle afin d'assurer le respect des lois fiscales. Ces activités de contrôle sont de différentes natures (a priori et a posteriori) et se basent en grande partie sur les risques reliés à chacun des secteurs. La gestion des crédits remboursables aux entreprises culturelles s'inscrit dans ce cadre de contrôle fiscal.

« **Mesures fiscales (modalités d'attribution).** Tel que souligné par le Vérificateur général, certaines modalités relatives aux crédits d'impôt dans le domaine culturel sont d'application complexe. Revenu Québec évaluera l'opportunité de présenter, conjointement avec la SODEC, des recommandations au ministère des Finances du Québec afin que ces modalités soient révisées.

« **Mesures fiscales (clarté des rôles).** En ce qui concerne les validations a priori, Revenu Québec dispose d'instructions de travail et d'une documentation fiscale claires concernant la validation de l'admissibilité de la société au crédit d'impôt. Des mesures tels l'expédition de rappels visant le respect de ces instructions, l'insertion d'un suivi approprié dans le cadre de la formation du personnel ainsi que le resserrement des contrôles qualité ont été prises et seront renforcées afin de s'assurer qu'elles seront désormais entièrement respectées.

« De plus, l'admissibilité de la société au crédit d'impôt fait généralement partie de la routine de travail des vérificateurs de Revenu Québec dans le cadre des vérifications externes effectuées a posteriori. À cet égard, le taux de couverture des vérifications relatives au domaine culturel est comparable, voire même supérieur, au taux de couverture en impôt des sociétés.

« **Mesures fiscales (traitement des crédits d'impôt par Revenu Québec).** Tel que mentionné dans le rapport du Vérificateur général, Revenu Québec effectue la vérification de certains éléments de base lors de la réclamation d'un crédit. De façon générale, les notes inscrites dans les systèmes de Revenu Québec ont principalement pour but d'effectuer le suivi des dépenses réclamées pour une production d'une année à l'autre ou d'expliquer les motifs du refus d'une partie du crédit réclamé. Ainsi, lorsque les contrôles effectués n'entraînent pas de modification de la demande de crédit, aucune mention des éléments examinés n'est inscrite au dossier. De plus, des vérifications plus complètes de l'admissibilité des dépenses, tels les frais d'administration, sont effectuées dans le cadre des vérifications externes effectuées a posteriori auprès des sociétés.

« Enfin, Revenu Québec s'assurera désormais que son personnel préserve des traces écrites au dossier des actions effectuées. À cet effet, les listes de contrôle existantes à l'égard des crédits culturels devront dorénavant être complétées et insérées dans le dossier du contribuable. Ces listes ont pour but de s'assurer que les informations inscrites au dossier sont complètes, précises, exactes et à jour.

« **Mesures fiscales (révocations).** Concernant les 42 révocations soulevées par le Vérificateur général où Revenu Québec procédait à des travaux, il convient de souligner qu'exclusion faite des sociétés qui n'ont jamais réclamé le crédit et des situations où la SODEC a annulé la révocation, une grande proportion des dossiers comportent des créances difficilement récupérables en raison de la radiation ou de la dissolution de la charte constitutive ou de la faillite de la société avant la date de la révocation de la décision préalable. De plus, depuis 2004, les révocations ont majoritairement été émises et transmises par la SODEC pour des sociétés dont la charte constitutive était déjà radiée ou dissoute avant même la révocation, ce qui a pour effet de rendre très difficile, voire même impossible, le recouvrement de la créance par Revenu Québec.

« Revenu Québec effectuera un suivi plus serré des révocations transmises par la SODEC de façon à appliquer, le cas échéant, l'impôt spécial dès l'arrivée de la date statutaire de production.

« **Vérification a posteriori.** Les ententes d'échanges de renseignements conclues avec l'Agence du revenu du Canada permettent d'obtenir les informations relatives à un dossier de façon à en évaluer pleinement l'étendue et les impacts. Des demandes de renseignements additionnelles sont ainsi présentées à l'Agence lorsque requis. Revenu Québec évaluera l'opportunité de présenter davantage de demandes de renseignements dans le cadre du traitement des dossiers culturels.

« En ce qui concerne l'application à la législation provinciale des corrections transmises par l'Agence, Revenu Québec diffuse déjà des séances de formation de base concernant les crédits d'impôts remboursables en vertu de la *Loi sur les impôts* du Québec. Cette formation est offerte à tous les vérificateurs. De plus, les fiscalistes-impôt, œuvrant notamment à titre de support au sein des unités cotisantes de Revenu Québec, ont accès à une formation spécialisée portant sur les crédits d'impôt selon la législation québécoise.

« De surcroît, dans le cadre de la révision des processus entamée en 2004, Revenu Québec a déjà révisé le traitement des corrections transmises par l'Agence. Les instructions de travail seront également précisées. »

5.136 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« **Commentaires généraux.** Le ministère des Finances accepte les recommandations qui lui sont formulées.

« **Habilitation de la Société de développement des entreprises culturelles à l'égard des mesures fiscales.** Le processus de l'adoption d'une loi-cadre est amorcé. À la suite de l'annonce du 20 décembre 2007 (Bulletin d'information 2007-10), un échéancier des travaux a été arrêté. Ainsi, un projet de loi-cadre devrait être présenté avant la fin de 2008.

« **Évaluation.** En ce qui a trait à l'évaluation des mesures fiscales, mentionnons que le ministère des Finances a mis sur pied un comité de gestion des risques en juin 2007. Ce dernier a identifié cinq risques à l'égard desquels des engagements ont été pris ; l'un des risques identifiés porte sur l'évaluation des mesures fiscales.

« Le MFQ convient de la nécessité de procéder à l'évaluation des mesures fiscales destinées aux entreprises culturelles. Au cours des deux prochaines années, le MFQ augmentera la fréquence de ces évaluations et entreprendra des travaux dans ce sens en collaboration avec la SODEC. »

5.137 Nous tenons à souligner que toutes les entités ont adhéré aux recommandations les concernant.

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission 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 retenus sont inspirés principalement des principes reconnus de saine gestion et de travaux antérieurs ayant pour objet diverses formes de soutien financier accordé par le gouvernement, lesquels travaux ont été effectués par le Vérificateur général ou d'autres vérificateurs législatifs. 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 le soutien financier accordé aux entreprises culturelles l'est selon les règles applicables et les principes de saine gestion.

Critères d'évaluation

- Les entités vérifiées exercent leur rôle selon les responsabilités qui leur sont dévolues en matière de soutien financier aux entreprises culturelles (SODEC, Revenu Québec, MFQ, MCCCF).
- Les objectifs et les modalités d'attribution des diverses formes de soutien sont suffisamment précis pour encadrer convenablement la prise de décision et en mesurer les effets (SODEC, MFQ).
- Les décisions quant à l'admissibilité des entreprises et des projets, à la sélection (le cas échéant) et à la valeur du soutien accordé respectent les modalités d'attribution et sont appuyées adéquatement par les dossiers d'analyse (SODEC, Revenu Québec).
- Un suivi est exercé pour s'assurer que le soutien est accordé en conformité avec les modalités d'attribution (SODEC).
- Une vérification suffisante est effectuée a posteriori pour s'assurer que le soutien accordé l'a été de façon à respecter les conditions d'attribution (SODEC, Revenu Québec).
- Les diverses formes de soutien font l'objet d'une évaluation afin de s'assurer de l'atteinte des objectifs et d'apporter les correctifs nécessaires (SODEC, MFQ).
- Les mécanismes décisionnels en place font en sorte d'éviter les situations de conflit d'intérêts dans la gestion du soutien (SODEC).
- Des orientations stratégiques appropriées ont été adoptées à l'égard du soutien financier aux entreprises culturelles et une reddition de comptes est présentée à l'Assemblée nationale afin de renseigner correctement celle-ci à cet égard (SODEC).

Annexe 2 – Comparaison avec d'autres administrations

Tableau A
Financement public des longs métrages

	Canada français	Canada anglais	Australie	Belgique	France	Pays-Bas	Suède	Suisse
Nombre d'habitants (en millions)	6,8	25,7	20,5	10,5	63,6	16,3	9	7,5
Nombre de productions nationales (moyenne de 2003 à 2005)	19	49	19	21	218	26	40	42
Habitants par long métrage (en millions)	0,36	0,53	1,08	0,50	0,29	0,64	0,22	0,18
Devis totaux annuels moyens de 2003 à 2005 (en millions de dollars américains)	62,0	129,0	77,0	79,0	1 404,0	85,0	77,0	127,0
Part de marché des productions nationales : moyenne annuelle de 2003 à 2005	22	5*	3	2	37	12	21	n.d.
Devis moyen annuel de 2003 à 2005 (en millions de dollars américains)	3,3	2,6	4,1	3,8	6,4	3,3	1,9	3,0
Répartition du financement des organismes d'aide publics (en pourcentage)**								
Gouvernement	91,0		82,8	–	3,5	57,0	50,6	82,7
Revenus et autres recettes	9,0		8,2	–	2,4	–	3,5	8,5
Contribution des chaînes de télévision	–		–	53,7	–	0,4	12,1	3,0
Communautés/régions (Union européenne)	–		–	46,3	–	5,1	7,2	2,1
Taxes sur les recettes des chaînes	–		–	–	64,8	33,3	–	–
Taxes sur les billets de cinéma	–		–	–	21,6	–	26,6	–
Taxes sur les recettes vidéo	–		–	–	7,7	–	–	–
Autres taxes	–		9,0	–	–	–	–	–
Loterie	–		–	–	–	–	–	1,3
Autres organismes	–		–	–	–	4,2	–	2,4
Total de la répartition du financement public	**100,0**		**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* Cette donnée est pour le Canada français et le Canada anglais.

** Les données sont celles de l'année 2002, sauf pour le Canada et l'Australie où ce sont celles de 2005.

Source : Compilation faite à partir des données de l'*Étude sur le financement des longs métrages canadiens de langue française*, réalisée par KPMG et publiée par Téléfilm Canada en 2007. (Les données contenues dans l'étude n'ont pas été vérifiées de façon indépendante.)

Tableau B
Financement public et privé des longs métrages (en pourcentage)*

Sources de financement	Canada	Allemagne	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni
Part du producteur	4	5	2	18	22	20
Financement public direct	53	60	15	42	43	20
Financement public indirect	24	–	–	–	–	–
Distributeurs et exportateurs	11	–	–	–	–	–
Télévision gratuite	–	22	26	13	2**	9**
Télévision payante	–	–	10	22		
Autres	8	13***	47***	5***	33***	51***

* L'année concernée est 2002, sauf pour le Canada où il s'agit de l'exercice 2005-2006 de Téléfilm Canada.
** Les données concernant la télévision gratuite et la télévision payante sont regroupées.
*** Le financement est principalement composé des fonds provenant des minimums garantis ainsi que des coproducteurs privés.

Source : *Étude sur le financement des longs métrages canadiens de langue française*, réalisée par KPMG et publiée par Téléfilm Canada en 2007. (Les données contenues dans l'étude n'ont pas été vérifiées de façon indépendante.)

Tableau C
Production cinématographique et télévisuelle par province (en millions de dollars)*

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Ontario	1 952	1 795	1 895	1 819
Colombie-Britannique**	1 158	1 548	919	1 359
Québec	1 394	1 228	1 271	1 140
Nouvelle-Écosse	138	130	115	151
Alberta	198	116	114	122
Manitoba	86	113	96	83
Saskatchewan	86	42	71	58
Terre-Neuve-et-Labrador	6	8	7	25
Nouveau-Brunswick	16	17	28	19
Île-du-Prince-Édouard	10	5	2	1
Total	**5 044**	**5 002**	**4 518**	**4 777**

* Le terme *production* inclut ici la production télévisuelle, la production cinématographique, la production étrangère et la production interne. Au Québec, la production interne (composée principalement d'émissions d'information et de sport) ne bénéficie pas de soutien. Celle-ci représente environ 20 p. cent de la production au Québec.
** Les données afférentes aux territoires sont comprises.

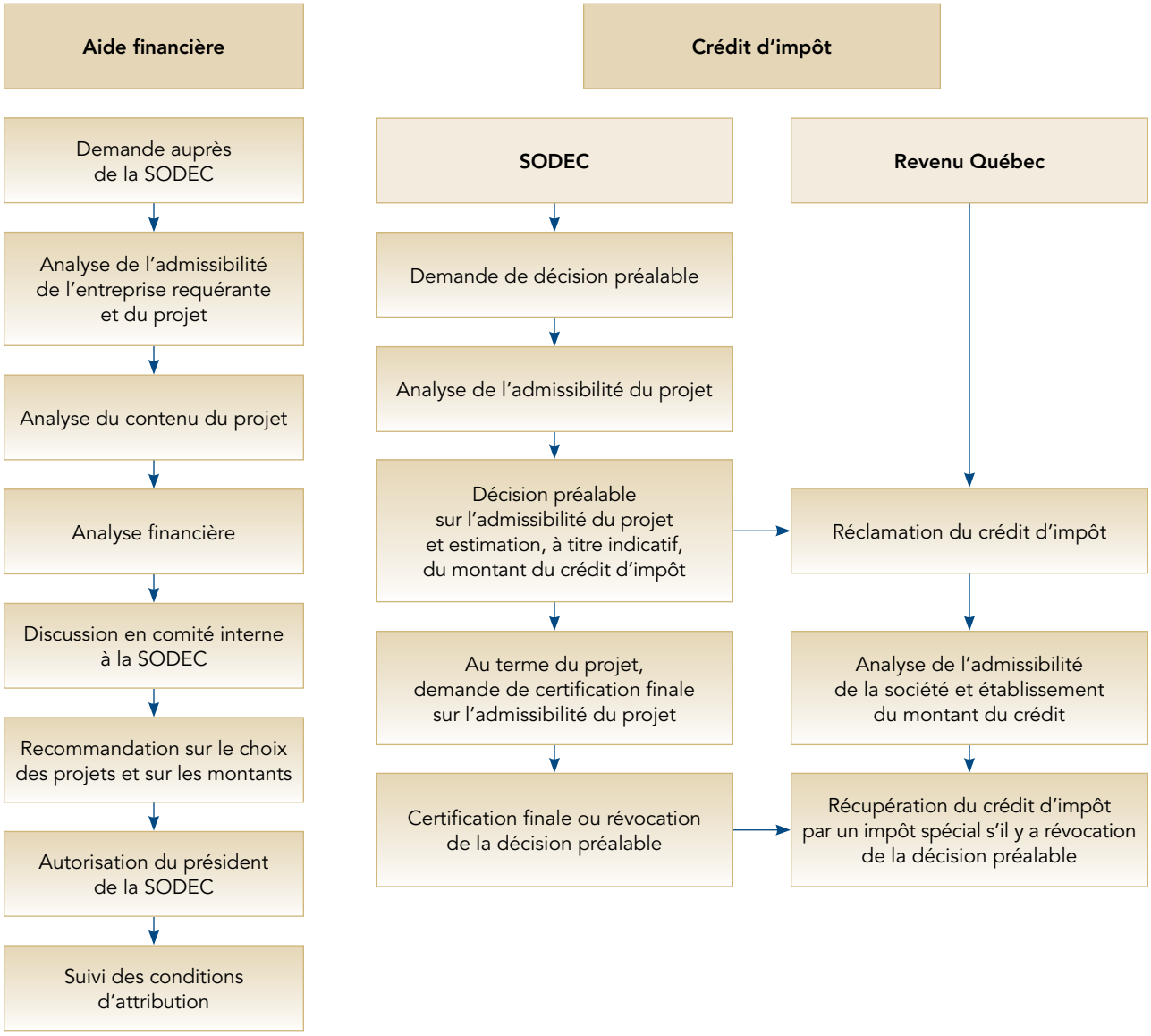
Source : D'après le *Profil 2007 : rapport économique sur la production cinématographique et télévisuelle au Canada*, produit par l'Association canadienne de production de films et de télévision (ACPFT) et l'Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ), avec le concours du ministère du Patrimoine canadien.

Tableau D
Crédits d'impôt par province pour les mesures fiscales examinées (en millions de dollars)[1,2]

Crédit d'impôt	Québec	Ontario	Manitoba	Saskat-chewan	Colombie-Britannique	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Terre-Neuve-et-Labrador	Gouvernement fédéral
Productions cinématographiques	95,5	78,9	7,8	4,9	29,8	5,3	1,8	0,1	189,0
Services de production cinématographique	8,2	24,9	6,8[3]	2,4[3]	73,5	2,3[3]	s.o.	0,0[3]	n.d.
Production de spectacles	6,0	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Édition de livres	7,1	1,8	s.o.	s.o.	n.d.[4]	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

1. Les données concernent l'année 2005-2006, à l'exception de celles de l'Ontario relatives à l'édition de livres, qui ont trait à 2004-2005.
2. L'Alberta, l'Île-du-Prince-Édouard et le Territoire du Yukon n'ont pas de crédit d'impôt pour les productions cinématographiques, mais d'autres mesures existent. Les Territoires du Nord-Ouest n'ont aucune mesure fiscale.
3. Les règles afférentes à ce crédit sont identiques à celles relatives aux productions cinématographiques.
4. Selon notre estimation, le crédit d'impôt serait de l'ordre de 2,1 millions de dollars, soit 90 p. cent des subventions accordées dans le cadre du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) de Patrimoine canadien.

Annexe 3 – Étapes prévues d'une demande d'aide financière et d'une demande de crédit d'impôt pour une production cinématographique*



* Les étapes prévues des demandes d'aide financière et de crédit d'impôt peuvent différer selon le domaine.

Annexe 4 – Programmes d'aide financière, mesures fiscales et financement (impact financier pour 2006-2007)

Forme de soutien et domaine	Nom du programme	Soutien examiné (en dollars)	Soutien non examiné (en dollars)	Total (en dollars)
Aide financière				
Cinéma et production télévisuelle	Programme d'aide à la scénarisation	1 217 944	1 156 846	2 374 790
	Programme d'aide à la production	30 023 707	469 000	30 492 707
	Programme d'aide à la promotion et à la diffusion	1 159 000	1 866 613	3 025 613
	Programme d'aide aux jeunes créateurs	1 243 950	333 475	1 577 425
Sous-total		**33 644 601**	**3 825 934**	**37 470 535**
Musique et variétés	Programme d'aide aux entreprises de musique et de variétés	4 303 936	386 500	4 690 436
	Programme d'aide à la diffusion en variétés	1 964 500	258 500	2 223 000
	Programme de sensibilisation à la chanson et de diffusion pour le milieu collégial	–	272 674	272 674
	Programme d'aide aux associations et aux regroupements nationaux	–	549 500	549 500
Sous-total		**6 268 436**	**1 467 174**	**7 735 610**
Livre et édition	Programme d'aide aux entreprises du livre et de l'édition spécialisée	1 844 995	831 033	2 676 028
	Programme d'aide aux salons du livre	–	591 749	591 749
	Programme d'aide aux associations et aux regroupements nationaux	–	606 300	606 300
Sous-total		**1 844 995**	**2 029 082**	**3 874 077**
Métiers d'art	Programme d'aide aux artisans et aux entreprises des métiers d'art	–	616 253	616 253
	Programme d'aide aux écoles-ateliers	–	1 287 700	1 287 700
	Soutien au marché de l'art	–	265 920	265 920
	Programme d'aide aux associations et aux regroupements nationaux	–	900 000	900 000
Sous-total		**–**	**3 069 873**	**3 069 873**
Tous les domaines	Programme d'aide à l'exportation et au rayonnement culturel	4 218 229	251 667	4 469 896
Sous-total		**4 218 229**	**251 667**	**4 469 896**
Total de l'aide financière		**45 976 261**	**10 643 730**	**56 619 991**

Forme de soutien et domaine	Nom du programme	Soutien examiné (en dollars)	Soutien non examiné (en dollars)	Total (en dollars)
Mesures fiscales				
Productions cinématographiques québécoises		94 745 320	–	94 745 320
Services de production cinématographique		16 929 231	–	16 929 231
Doublage de films		–	2 306 944	2 306 944
Production de spectacles		6 649 990	–	6 649 990
Production d'enregistrements sonores		–	591 443	591 443
Édition de livres		4 082 999	–	4 082 999
Total des mesures fiscales		**122 407 540**	**2 898 387**	**125 305 927**
Financement				
Financement intérimaire des mesures fiscales				
Productions cinématographiques québécoises		7 750 754	–	7 750 754
Production de spectacles		–	1 003 027	1 003 027
Production d'enregistrements sonores		–	29 718	29 718
Édition de livres		–	58 890	58 890
Sous-total		**7 750 754**	**1 091 635**	**8 842 389**
Autres formes de financement				
Cinéma et production télévisuelle		–	10 215 000	10 215 000
Livre et édition spécialisée		–	2 200 000	2 200 000
Métiers d'art		–	30 000	30 000
Arts d'interprétation		–	4 525 000	4 525 000
Multimédia		–	485 000	485 000
Sous-total		**–**	**17 455 000**	**17 455 000**
Total du financement		**7 750 754**	**18 546 635**	**26 297 389**

Source : *Rapport annuel de gestion 2006-2007* de la SODEC.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

CHAPITRE 6

Vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction **6.1.1**

Dossier de santé du Québec

- **Faits saillants** **6.2.1**
- **Recommandations** **6.2.11**
- **Vue d'ensemble**
  - Dossier de santé électronique **6.2.12**
  - Rôles et responsabilités **6.2.20**
  - Travaux réalisés dans les autres provinces canadiennes **6.2.26**
  - Travaux réalisés ailleurs dans le monde **6.2.32**
- **Objectif et portée de notre vigie** **6.2.36**
- **Résultats de notre vigie** **6.2.39**
  - Gouvernance **6.2.40**
  - Planification et suivi des projets **6.2.44**
  - Acquisition de biens et de services **6.2.69**
  - Coûts et financement **6.2.81**
  - Gestion des risques **6.2.93**
  - Gestion du changement **6.2.96**
  - Reddition de comptes **6.2.99**
- **Conclusion** **6.2.103**
- **Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation**
- **Annexe 2 – Description des projets liés au Dossier de santé du Québec**

Les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

ASSS	Agence de la santé et des services sociaux
CAIS	Couche d'accès à l'information de santé
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec
DSE	Dossier de santé électronique
DSQ	Dossier de santé du Québec
ICP	Infrastructure à clé publique
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec
IPM	Index patients maître
ISC	Inforoute Santé du Canada
MOP	Manuel d'organisation du projet
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
RSIPA	Réseau de services intégrés aux personnes âgées
RTSS	Réseau de télécommunications sociosanitaire
RUIS	Réseau universitaire intégré de santé

Introduction

6.1.1 Le Vérificateur général du Québec s'est notamment donné l'objectif, dans son *Plan stratégique 2006-2009,* d'informer l'Assemblée nationale du déroulement des grands projets d'immobilisations mis en œuvre par le gouvernement.

6.1.2 Cet objectif découle de l'intérêt manifeste des élus à l'égard de tels projets, étant donné l'ampleur des fonds publics qu'ils nécessitent. Le Vérificateur général souhaite favoriser le contrôle parlementaire par la vigie qu'il exerce en la matière.

6.1.3 Le rapport annuel fait donc place à ce chapitre, qui communique pour une première fois aux lecteurs le fruit de notre vigie relative au Dossier de santé du Québec. Outre une vue d'ensemble, les paragraphes suivants présentent nos constatations et nos recommandations concernant ce vaste chantier.

Dossier de santé du Québec

Équipe :
Véronique Boily
Directrice de vérification
Marthe Baril
Carole Bédard
Josée Champigny
Nathalie Lavoie
Christian Villeneuve

Faits saillants

6.2.1 En mars 2006, le gouvernement du Québec et Inforoute Santé du Canada (ISC) ont lancé conjointement le projet Dossier de santé du Québec (DSQ), lequel vise la mise en place de la technologie destinée à assurer la circulation de certains renseignements cliniques sur l'ensemble du territoire québécois, et ce, de manière sécuritaire. Ce nouvel outil de travail rendra accessibles aux professionnels de la santé, en temps réel, des données pertinentes pour le suivi et la prise en charge des patients.

6.2.2 Le gouvernement du Québec entend affecter 563 millions de dollars à ce vaste chantier qu'il compte mener à bien en quatre ans, soit de 2006 à 2010. ISC versera une quote-part maximale de 303 millions de dollars, l'État québécois supportant le reste du financement, ce qui représente une somme de 260 millions. La propriété des 13 projets liés au DSQ ainsi que des actifs y afférents est confiée à différentes entités du réseau de la santé et des services sociaux.

6.2.3 Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a bien démarré le projet en créant une structure de gouvernance officielle, qui inclut un bureau de projet (le Bureau du DSQ) placé sous la responsabilité d'un sous-ministre associé. Pareille initiative vient confirmer l'engagement du ministère à l'égard de la réussite du DSQ.

6.2.4 Nos travaux de vérification montrent que l'échéancier retenu par le MSSS est ambitieux, compte tenu des facteurs suivants :

- la portée de cette opération ;
- les nombreux projets qu'elle englobe ;
- les projets externes au DSQ, qui constituent des préalables au bon fonctionnement de cet outil de travail ;
- enfin, le contexte même de sa mise en œuvre.

6.2.5 Notre vigie fait état d'un risque élevé concernant la difficulté de respecter les échéances, risque dont est conscient le Bureau du DSQ.

6.2.6 Au sujet des coûts, on prévoit qu'il faudra effectuer des investissements – en plus des 563 millions de dollars déjà affectés au projet – pour assurer la mise en œuvre du DSQ. Estimés par le Bureau à 327 millions de dollars, ces investissements préalables, sous la responsabilité du ministère, serviront également de base à l'informatisation des processus cliniques du réseau, le DSQ en étant la première étape. Par ailleurs, d'autres coûts nécessaires à son fonctionnement n'ont pas été pris en compte.

6.2.7 En ce qui a trait à l'acquisition de biens et de services, nous avons relevé des cas de non-conformité aux règles gouvernementales. Ainsi, pour l'appel d'offres du projet Visualiseur du Dossier de santé électronique (DSE), nous sommes d'avis que l'Agence de la santé et des services sociaux (ASSS) de Montréal, agissant à titre de mandataire officiel au nom et pour le compte du MSSS, aurait dû employer les règles applicables à ce dernier en matière d'acquisition de biens et de services. Or, elle a suivi ses propres

règles et attribué le contrat au seul soumissionnaire qui s'est finalement qualifié, au lieu d'appliquer les règles auxquelles le MSSS est assujetti. Si celles-ci avaient été observées, un autre soumissionnaire aurait pu se qualifier. Par ailleurs, le contrat de 111 millions de dollars relatif à ce projet a été signé en février 2008 entre l'ASSS de Montréal et le fournisseur retenu, ce qui n'est pas conforme à l'appel d'offres, qui prévoyait la conclusion d'un contrat entre le MSSS et le fournisseur.

6.2.8 Le MSSS ne partage pas notre avis. Il considère que l'ASSS de Montréal n'avait pas à suivre les règles relatives aux appels d'offres et aux contrats du MSSS en vertu d'un article de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* spécifiant ceci : « Le ministre définit les orientations et les standards en matière d'actifs informationnels en soutien à la gestion du réseau de la santé et des services sociaux et les agences sont responsables de leur mise en œuvre dans le réseau de la santé et des services sociaux. » Nous n'endossons pas cette position.

6.2.9 Enfin, la reddition de comptes auprès du Conseil des ministres et de l'Assemblée nationale peut être améliorée. En effet, même si le Conseil aurait dû recevoir trois bilans jusqu'à maintenant, seul le premier lui a été remis dans les temps. Pour ce qui est du deuxième bilan – le dernier produit –, il a été déposé avec huit mois de retard et ne contenait pas toute l'information demandée.

6.2.10 Le Bureau du DSQ a adopté de saines pratiques concernant les processus de planification et de suivi de même que de la gestion des risques. Il convient néanmoins de rajuster le tir à certains égards pour favoriser davantage la réussite du projet. Compte tenu de l'envergure des travaux requis pour mettre en œuvre le DSQ et du nombre de parties prenantes, il y a lieu de rester des plus attentifs quant aux risques mentionnés dans notre rapport de vigie.

Recommandations

6.2.11 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(6.2.43) Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que tous les partenaires du Dossier de santé du Québec ont accès à une instance leur permettant de faire valoir leurs préoccupations.

(6.2.68) Nous avons recommandé au ministère :

- d'obtenir l'engagement officiel des parties prenantes du Dossier de santé du Québec ;
- de s'assurer que toutes les ententes avec les propriétaires et les fournisseurs de projet sont signées avant d'amorcer les travaux relatifs à la réalisation des projets ;
- de poursuivre ses efforts dans la mise en place de mesures d'atténuation pour gérer le risque lié au respect de l'échéancier ;
- de se donner un plan de main-d'œuvre, particulièrement pour les postes clés et ceux qui nécessitent un transfert des connaissances ;
- de disposer d'information suffisante pour relever les écarts importants par rapport au projet initial, le cas échéant, et en évaluer les répercussions.

(6.2.80) Nous avons recommandé au ministère :

- de prendre les moyens nécessaires pour disposer d'une vue d'ensemble des contrats accordés ou à accorder à l'égard du Dossier de santé du Québec ;
- de déterminer clairement les règles d'acquisition que ses partenaires doivent suivre lors du processus d'appel d'offres et d'évaluation des propositions.

(6.2.92) Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que tous les coûts du Dossier de santé du Québec ont été estimés ;
- de convenir des sources de financement pour l'ensemble des coûts essentiels au bon fonctionnement du Dossier de santé du Québec.

(6.2.102) Nous avons recommandé au ministère :

- d'effectuer, comme cela est prescrit dans la décision du Conseil des ministres, une reddition de comptes conforme et en temps opportun ;
- de produire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale permettant d'avoir une information complète sur le déroulement du Dossier de santé du Québec.

Vue d'ensemble

Dossier de santé électronique

6.2.12 Papier, crayon et mémoire humaine faillible, voilà les principaux outils en matière d'information servant à la gestion moderne des soins de santé[1]. Le rapport Romanow publié en 2002, portant sur l'avenir des soins de santé au Canada, allait dans le même sens : « Bien que nous vivions à l'ère de la chirurgie au laser et élucidions les mystères du gène humain, nous sommes restés par ailleurs accrochés au passé en ce qui concerne l'information sur la santé. Et une bonne part de l'information obtenue ne peut être analysée ou communiquée adéquatement. » Par conséquent, il n'est pas surprenant que plusieurs pays industrialisés s'intéressent depuis peu à la mise en place de DSE.

6.2.13 Toutes les administrations fédérale, provinciales et territoriales ont officialisé, en vertu de l'Accord de 2003 des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé, leur engagement à prioriser la mise au point des technologies de l'information et des communications, notamment un dossier de santé électronique interopérable à utiliser à l'intérieur des administrations publiques et entre elles. Organisation sans but lucratif créée en 2001, ISC agit, au Canada, comme catalyseur de la collaboration au changement en vue d'accélérer l'utilisation des systèmes électroniques d'information sur la santé et des DSE partout au pays. Cette organisation a pour mission de favoriser et d'accélérer, à l'échelle pancanadienne, l'élaboration et l'adoption de ces systèmes d'information, ainsi que de normes et de technologies de communication compatibles. Son objectif d'ici 2010 est de doter la moitié de la population du pays d'un DSE. Le gouvernement du Québec est devenu officiellement membre d'ISC en janvier 2004. En 2005, il a lancé officiellement le Plan d'informatisation du réseau de la santé et des services sociaux.

1. INFOROUTE SANTÉ DU CANADA, *Avantages quantitatifs et qualitatifs*, mars 2005, p. 1.

6.2.14 Ces travaux ont mené à l'adoption, en novembre 2005, du projet de loi n° 83 par l'Assemblée nationale, lequel a introduit de nouvelles dispositions législatives dans, entre autres, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec* et la *Loi sur l'assurance maladie*. Parmi les mesures adoptées, mentionnons l'obtention du consentement libre et éclairé de l'usager, révocable en tout temps et à durée limitée, ainsi que la mise en place d'accès hautement sécurisés pour les actifs informationnels du réseau.

6.2.15 En mars 2006, le gouvernement du Québec et ISC dévoilaient conjointement le lancement du projet DSQ, qui a pour objet la mise en place de la technologie destinée à assurer une circulation sécuritaire de l'information clinique sur l'ensemble du territoire québécois.

6.2.16 Selon le MSSS, la mise en œuvre du DSQ constitue la clé de voûte de l'informatisation du réseau québécois de la santé ; de fait, ce dossier servira de levier à l'informatisation des établissements et des cliniques médicales. Il rendra accessibles électroniquement aux professionnels de la santé habilités (médecins, infirmières et infirmiers, pharmaciennes et pharmaciens, etc.) certaines données cliniques pertinentes pour le suivi et la prise en charge des patients, et ce, quel que soit le lieu où ces derniers recevront des services sur le territoire québécois. Ainsi, le dossier de chaque patient contiendra : l'identification de la personne, les coordonnées des contacts professionnels, les allergies et intolérances, les résultats d'examens de laboratoire, les résultats d'examens d'imagerie diagnostique, le profil pharmacologique, les données immunologiques et les données d'urgence. Soulignons que le dossier de santé ne remplace toutefois pas le dossier clinique informatisé ou le dossier papier détenu par les établissements, les cliniques médicales et les pharmacies communautaires, car il ne contient pas, entre autres, le diagnostic et les notes des professionnels.

6.2.17 Bref, le MSSS souhaite que chaque personne ayant donné son consentement ait un dossier sécuritaire et confidentiel contenant les renseignements cliniques à son sujet. Le professionnel de la santé pourra consulter et utiliser ce dossier pour rédiger une ordonnance électronique ou une demande de soins et services.

Structure et contour financier des projets

6.2.18 Le gouvernement du Québec entend consacrer 563 millions de dollars à la mise en œuvre du DSQ, laquelle s'étendra sur quatre ans, soit de 2006 à 2010. Le financement proviendra du gouvernement lui-même (sa part est estimée actuellement à 260 millions de dollars) et d'ISC (qui fournira, au maximum, 303 millions). À l'exception de deux projets qui sont propres au Québec, soit l'infrastructure à clé publique (ICP) et Consentement – Registre et service de gestion, tous les projets ayant trait au DSQ s'intègrent dans les programmes d'ISC en vue de l'instauration d'un DSE.

La mise en œuvre prendrait quatre ans et le projet coûterait 563 millions.

6.2.19 La propriété des projets et, ultérieurement, des actifs est confiée à différentes entités du réseau de la santé et des services sociaux qui sont responsables notamment de la gestion financière ou de la réalisation. La structure et le contour financier des projets, approuvés en mars 2006 par le Conseil du trésor, ont été modifiés récemment par le MSSS. Notons que le budget global et le partage du financement entre le gouvernement du Québec et ISC ne sont pas touchés par ces changements. En janvier 2008, une demande a été transmise par le MSSS au Conseil du trésor afin d'obtenir l'approbation de ces changements. Le tableau 1 brosse le portrait évolutif de la structure et du contour financier des projets liés au DSQ.

Tableau 1
Structure et contour financier des projets[1] liés au Dossier de santé du Québec (en millions de dollars)

Nom	Contour financier approuvé par le Conseil du trésor en mars 2006		Contour financier révisé en janvier 2008, non approuvé par le Conseil du trésor		Contribution d'ISC
	Propriétaire	Coût	Propriétaire	Coût	
Couche d'accès à l'information de santé (CAIS) incluant les adaptations à l'ICP	–	–	CHQ	40	22
Consentement					
• Registre des consentements	n.d.	n.d.	RAMQ	5	–
• Service de gestion	n.d.	n.d.	CHQ	7	–
Imagerie diagnostique	–[2]	186	ASSS de Montréal[3]	131	74
Index patients maître (IPM)	–	–	CHQ	27	10
Infrastructure à clé publique (ICP)	RAMQ	25	RAMQ	33	–
Médicaments	RAMQ	72	RAMQ	59	38
Plan d'évaluation des bénéfices	–	–	ASSS de Montréal[3]	2	2
Registres des intervenants et des usagers, incluant le Service de localisation	RAMQ	34	RAMQ	34	10
Réseau de services intégrés aux personnes âgées (RSIPA)	CHQ	9	ASSS de Montréal[3]	5	4
Santé publique (Panorama)	–[2]	16	INSPQ	16	9
Télésanté	–[2]	50	CHQ	57	22
Visualiseur du DSE					
• Dossier de santé électronique	CHQ	107	ASSS de Montréal[3]	147	92
• Laboratoires, incluant les services régionaux de conservation	–[2]	48			
Coûts des activités communes aux projets	–	95 (imputés aux projets)	–	102 (imputés aux projets)	20
Total		**547[4]**		**563[4]**	**303**

1. Une brève description de chacun des projets est présentée à l'annexe 2.
2. Les modalités administratives concernant la propriété et la gestion des actifs de ce projet étaient à l'étude entre le MSSS et le ministère des Finances du Québec.
3. L'ASSS de Montréal est fiduciaire de la propriété de l'actif visé au nom de toutes les agences.
4. L'écart observé entre mars 2006 et janvier 2008 résulte des coûts déjà engagés en vertu d'ententes conclues avec ISC avant la mise en œuvre du DSQ.

CHQ Corporation d'hébergement du Québec
INSPQ Institut national de santé publique du Québec
RAMQ Régie de l'assurance maladie du Québec

Rôles et responsabilités

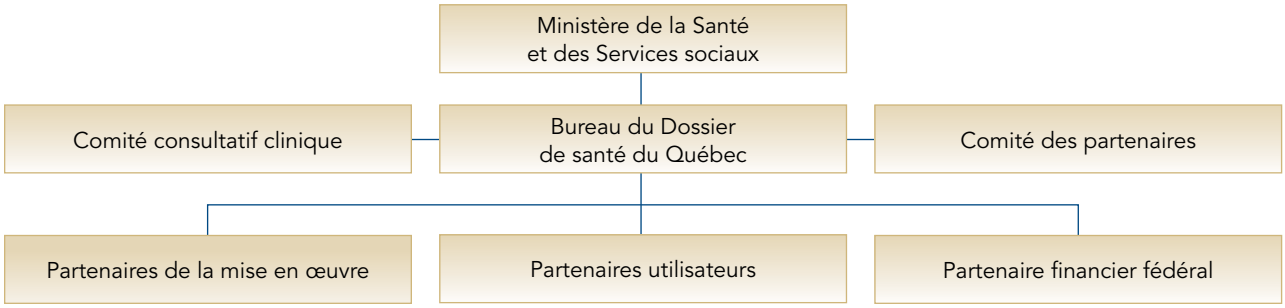
6.2.20 Pour mettre en œuvre le DSQ, il faut que les travaux soient coordonnés et que les différents acteurs apportent leur collaboration. Outre les organisations[2] professionnelles visées, d'importants partenaires institutionnels sont appelés à jouer un rôle majeur, que

2. Ce terme englobe les associations, les fédérations et les ordres représentant les professionnels de la santé.

ce soit en matière de financement, de propriété des actifs informationnels ou de gestion de la mise en œuvre ou encore à l'égard de l'assistance aux établissements de santé et de services sociaux.

6.2.21 La figure 1 présente les principaux partenaires quant à la réalisation des projets relatifs au DSQ.

Figure 1
Principaux partenaires



- Agences et établissements du réseau sociosanitaire
- Corporation d'hébergement du Québec
- Institut national de santé publique du Québec
- Régie de l'assurance maladie du Québec
- Réseaux universitaires intégrés de santé
- SOGIQUE

- Infirmières et infirmiers
- Médecins
- Pharmaciennes et pharmaciens

- Inforoute Santé du Canada

6.2.22 Cette structure prévoit plusieurs mécanismes consultatifs et opérationnels assurant une liaison constante entre les principaux partenaires gouvernementaux et ceux du réseau de la santé et des services sociaux. Deux comités de soutien permettent de maintenir ces liens :

- Le **comité des partenaires** est composé d'acteurs du MSSS, de la RAMQ, de certaines ASSS et du ministère des Services gouvernementaux. Il formule des avis sur les orientations pour l'élaboration et la mise en œuvre du DSQ. Il assure également un suivi quant à l'instauration du dossier et donne, au besoin, des avis sur les correctifs requis.
- Le **comité consultatif clinique** regroupe des représentants du MSSS ainsi que d'organisations professionnelles du milieu. Il assiste le Bureau du DSQ pour toute question relative à ce projet, donne des avis sur les grandes orientations rattachées aux systèmes, sur les besoins de l'organisation et sur ceux en matière de renseignements cliniques. Il se prononce sur des questions telles que le cadre réglementaire, la gestion du consentement, la gestion du changement et la stratégie de réalisation.

6.2.23 Le tableau 2 précise les rôles et les responsabilités des partenaires.

Tableau 2
Rôles et responsabilités des partenaires

Bureau du DSQ	
Le Conseil des ministres a nommé en juin 2006 un nouveau sous-ministre associé. Il y a eu également la création officielle d'une direction sous-ministérielle à l'intérieur du MSSS entièrement consacrée au DSQ ; cette direction réunit une équipe de plus de 50 personnes-ressources affectées à temps plein au projet.	• Prendre les décisions voulues et être responsable de la maîtrise d'œuvre des projets ; s'assurer que les projets retenus sont cohérents par rapport aux stratégies et aux politiques gouvernementales ; vérifier que les investissements font l'objet d'une gestion intégrée. • Autoriser la réalisation des projets, leur portée, le budget qui leur est alloué, le calendrier de réalisation, la charte de projet et les ententes avec ISC. • Approuver tout changement majeur concernant le budget, les échéances ou le contenu d'un projet. • Faire le suivi financier des projets et voir à ce que l'enveloppe globale qui lui est confiée soit respectée. • Entériner l'attribution et la signature de contrats avec les fournisseurs. • Rendre des comptes semestriellement au Conseil des ministres.
Inforoute Santé du Canada	
ISC est une organisation sans but lucratif créée en 2001 à l'instigation du gouvernement fédéral. Les membres du conseil d'administration de cette organisation sont les 14 sous-ministres de la Santé aux niveaux fédéral, provincial et territorial.	• Promouvoir le DSE partout au Canada en travaillant en partenariat avec l'ensemble des administrations publiques du pays. • Investir dans les systèmes de DSE interopérables. • Soutenir le déploiement des solutions en fournissant une expertise appropriée.
Agences de la santé et des services sociaux	
Le ministère remplit sa mission en partageant ses responsabilités avec 18 autorités régionales, qui doivent rendre des comptes quant à l'organisation des services sur leur territoire respectif.	• Assurer, en collaboration avec le Bureau du DSQ, la maîtrise d'œuvre du DSQ sur leur territoire. • Établir, en collaboration avec les établissements et les cliniques médicales de leur région, les conditions favorables à l'élaboration et à la mise en œuvre du DSQ à l'échelle régionale. • Assurer la communication et le suivi avec l'équipe du DSQ et les équipes au sein de chacun des établissements et chacune des cliniques médicales de la région.
Propriétaires d'actifs	
ASSS de Montréal **CHQ** Elle possède des biens, principalement immobiliers, utilisés par les agences et les établissements du réseau. **INSPQ** Il a pour mission de soutenir le MSSS et les agences dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de santé publique. **RAMQ** Créée pour mettre en place un régime public d'assurance maladie, elle participe au bon fonctionnement et à l'évolution du système de santé québécois.	• Désignée par le MSSS pour agir en tant que fiduciaire de la propriété de certains actifs du DSQ, au nom des agences. CHQ, INSPQ et RAMQ : • Assurer la gestion contractuelle et financière des projets sous leurs responsabilités et, s'il y a lieu, leur financement temporaire et à long terme. • Rendre des comptes sur la mise en œuvre de ces projets au ministre. CHQ, en particulier : • Depuis juin 2007, assurer un mandat de gestion financière pour l'ensemble du DSQ et fournir un encadrement du processus d'appel d'offres et des activités contractuelles en vue de l'attribution des contrats relatifs aux projets de l'ASSS de Montréal. RAMQ, en particulier : • Réaliser le développement et la mise en œuvre des projets dont elle est propriétaire.
SOGIQUE	
Elle est une organisation sans but lucratif dont l'assemblée générale est composée des présidents-directeurs généraux des agences.	• Assurer la gestion, le développement et la mise en valeur, à partir des orientations ministérielles, d'un portefeuille d'actifs informationnels d'intérêt commun appartenant au réseau de la santé et des services sociaux. • Assurer le développement des projets IPM et RSIPA dans le cadre du DSQ.

Autres acteurs

6.2.24 Les organisations représentant les professionnels de la santé sont aussi des acteurs importants, puisque l'adhésion et l'engagement de leurs membres sont un gage de succès du DSQ. Mentionnons aussi le citoyen, dont le consentement libre et éclairé est essentiel à la réussite du projet.

6.2.25 Il faut ajouter à ces acteurs les centres médicaux spécialisés, les cliniques médicales, les pharmacies communautaires, les laboratoires privés, les fournisseurs de biens et de services autres que SOGIQUE de même que les réseaux universitaires intégrés de santé (RUIS) de quatre établissements (Université McGill, Université Laval, Université de Montréal et Université de Sherbrooke).

Travaux réalisés dans les autres provinces canadiennes

6.2.26 Le Canada a amorcé en 2000 sa démarche visant à renforcer le système d'information du réseau de la santé. Il a entrepris l'implantation du DSE à l'échelle nationale par l'entremise d'ISC.

6.2.27 Cette organisation, de concert avec les administrations provinciales, poursuit ses travaux en vue d'accélérer la mise en place d'une infostructure de la santé au pays. À ce titre, elle joue non seulement un rôle stratégique d'investisseur, mais elle fournit également le leadership, l'expertise et les services aux partenaires, nécessaires au soutien des opérations.

6.2.28 Des études récentes établissent le coût des investissements à plus de 10 milliards de dollars, sur 10 ans, pour implanter un DSE pancanadien. Les charges d'exploitation varieraient de 1,5 à 1,7 milliard de dollars par année.

6.2.29 À l'instar du Québec, la majorité des provinces disposent d'un plan concret pour doter leurs citoyens d'un DSE d'ici 2010. À ce jour, l'Alberta, avec l'implantation du « Electronic Health Record », et la Colombie-Britannique, avec celle du « Electronic Medical Summary », sont parmi celles dont les travaux sont les plus avancés.

Dossier de santé électronique : la majorité des provinces canadiennes disposent d'un plan.

6.2.30 En Alberta, le gouvernement a mis en place des systèmes qui permettent, sur la base du consentement implicite de l'usager, de voir et de mettre à jour les résultats de laboratoire et de radiologie, le profil pharmacologique et l'information relative aux allergies. Ces systèmes sont soutenus par un réseau de télécommunications performant. L'implantation du Electronic Health Record a débuté dans les hôpitaux, les bureaux de médecins et les pharmacies. En janvier 2008, plus de 13 000 utilisateurs étaient connectés au système électronique.

6.2.31 La Colombie-Britannique a déjà introduit une série de mesures tel un service de soutien multimode (téléphone, Internet, etc.) pour tous les citoyens. Leur profil médicamenteux est déjà disponible, sans avoir à obtenir le consentement de l'usager, et des investissements sont prévus dans le réseau des télécommunications. La mise en œuvre de l'infostructure du DSE devrait se prolonger, comme au Québec, jusqu'en 2010. Selon ISC, le nouveau système

d'imagerie diagnostique, en place dans 11 hôpitaux d'une des régions administratives, a permis de recouvrer près de 5 millions de dollars par année grâce à une diminution du coût des films, une hausse de la productivité et une baisse des frais d'entreposage.

Travaux réalisés ailleurs dans le monde

6.2.32 Comme au Canada, les administrations publiques de plusieurs pays ont investi dans l'informatisation des dossiers administratifs et cliniques des patients.

6.2.33 Aux États-Unis, le président a fixé à 2014 l'échéance relative à la disponibilité d'un DSE pour la majorité des citoyens. D'ailleurs, Kaiser Permanente, compagnie privée qui assure près de 8 millions de personnes, a lancé un plan d'investissement de 3,2 milliards de dollars américains sur 10 ans dans des systèmes d'information et d'aide à la décision clinique. Cette compagnie, qui emploie 12 000 médecins, possède 30 hôpitaux et 437 cliniques.

6.2.34 Au Royaume-Uni, une infrastructure et des systèmes d'information intégrés permettront à près de 50 millions de citoyens britanniques de disposer d'un DSE d'ici 2010. En octobre 2004, on estimait le coût total de cette initiative à 69 milliards de dollars canadiens.

6.2.35 En 2004, la France a adopté une loi en vue de réformer l'assurance maladie. Cette loi prévoyait la création du dossier médical personnel informatisé de chaque citoyen à compter du 1er juillet 2007. Une expérience concluante a été réalisée en 2006 dans des sites pilotes répartis dans plusieurs régions. La mise en œuvre du projet à l'échelle nationale a débuté à l'automne 2007.

Objectif et portée de notre vigie

6.2.36 Au cours des prochaines années, nous voulons exercer une vigie relative au DSQ afin d'informer régulièrement les parlementaires sur son évolution et d'en circonscrire les risques. Les investissements en cause, estimés à 563 millions de dollars, de même que l'ampleur du projet, le justifient. Le présent chapitre livre notre premier rapport à cet égard.

6.2.37 L'objectif principal de cette vigie est de nous assurer que le MSSS gère le projet DSQ de façon économique, efficiente et efficace. Les critères d'évaluation rattachés à cet objectif sont énoncés dans l'annexe 1. Nos travaux se sont déroulés d'octobre à décembre 2007, sauf pour la section « Acquisition de biens et de services » où ils se sont terminés à la mi-février de 2008.

6.2.38 Nous tenons à préciser que notre intervention n'a pas pour objet de garantir que le projet est exécuté conformément aux prévisions en matière de travaux, de coûts et d'échéancier. Cette responsabilité incombe plutôt au MSSS.

Résultats de notre vigie

6.2.39 Le DSQ est d'une complexité et d'une ampleur considérables. Plusieurs grands projets, de nombreux partenaires et fournisseurs, un calendrier de travail serré et incompressible de même qu'un réseau restructuré depuis peu ne sont là que quelques exemples de ses caractéristiques. Ainsi, le nombre d'utilisateurs potentiels est estimé à 95 000 et ceux-ci sont répartis dans toutes les régions. Notons également la préoccupation du MSSS quant à l'adhésion des professionnels de la santé et des usagers du réseau. Voici ce qu'on peut lire dans son plan d'affaires 2007-2010 concernant les travaux à mener à bien : « L'ampleur du chantier relatif au Dossier de santé est sans précédent dans le réseau de la santé et des services sociaux du Québec. »

Gouvernance

6.2.40 Étant donné l'envergure du DSQ, il est important de mettre en place, dès le début, une structure de gouvernance qui favorise la réussite globale du projet au regard du respect des travaux planifiés, des coûts et des échéances.

6.2.41 Nous avons constaté que la structure actuelle est conforme à plusieurs des principes reconnus de saine gestion. Entre autres, un des facteurs de réussite est l'engagement manifeste des hauts dirigeants. À ce propos, l'action du MSSS est éloquente : la nomination d'un sous-ministre associé affecté uniquement au DSQ, auquel est rattachée une équipe de plus de 50 personnes, constitue une preuve tangible de l'importance accordée à ce dossier. En outre, au Bureau du DSQ, une structure hiérarchique a été créée, où les rôles de chaque palier et de chaque direction ont été définis. Il existe enfin plusieurs comités, tant internes qu'externes, qui encadrent et soutiennent les activités ayant trait au DSQ.

La nomination d'un sous-ministre associé confirme l'engagement du ministère.

6.2.42 Cependant, cette structure gagnerait à être améliorée, notamment par rapport à la participation de certains partenaires. Ainsi, aucune instance ne permet à la CHQ, à l'INSPQ et à l'ASSS de Montréal de faire valoir leurs préoccupations quant au rôle qui leur incombe et aux orientations à suivre. Ces entités sont pourtant propriétaires et responsables d'actifs de plusieurs millions de dollars, avec les obligations qui en découlent. Elles se sentent donc touchées par le développement des actifs dont elles hériteront.

6.2.43 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que tous les partenaires du Dossier de santé du Québec ont accès à une instance leur permettant de faire valoir leurs préoccupations.

Planification et suivi des projets

6.2.44 Un projet ne se conçoit pas ni ne se réalise de manière isolée. Bien circonscrire la mission, les objectifs, les attentes et les contraintes permet d'orienter l'action en fonction de l'entité et de ses partenaires. Le MSSS travaille depuis 2004 à déterminer ces éléments, qu'il a d'ailleurs traduits dans le plan d'affaires diffusé en mai 2007 à l'égard du DSQ.

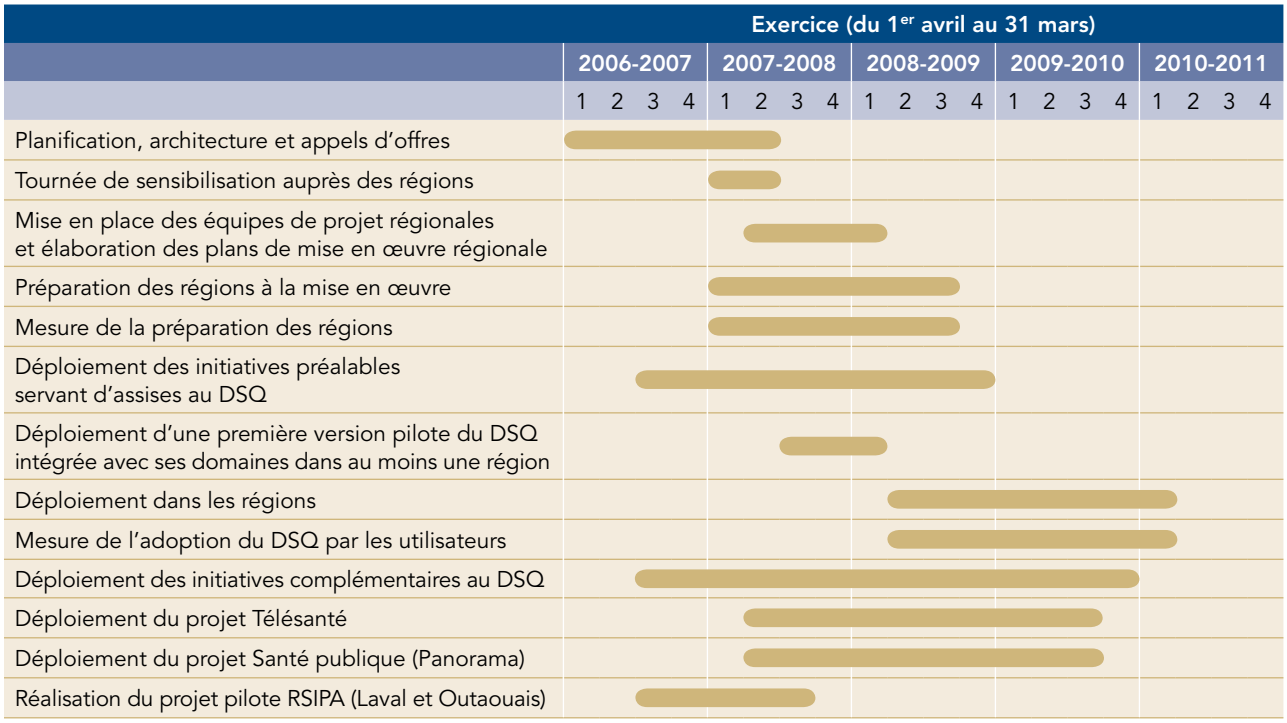
6.2.45 Pour être financé par ISC, chacun des projets du DSQ doit franchir un processus d'approbation répondant aux saines pratiques de gestion. Les parties conviennent de ce processus, qui comprend trois phases.

6.2.46 Les trois phases sont l'étude préliminaire, l'étude détaillée et la réalisation des projets. L'étude préliminaire vise notamment à définir la portée du projet à mettre en œuvre, à élaborer la stratégie de réalisation et à planifier la phase subséquente. L'étude détaillée comporte une planification rigoureuse du déroulement du projet et la description de l'architecture de la solution retenue.

6.2.47 Les résultats des études préliminaire et détaillée sont documentés dans une charte de projet; ils servent de balises et de référence pour ceux qui ont à effectuer les revues de projet. Le document produit par le MSSS s'intitule *Manuel d'organisation du projet* (MOP). Il sert à préciser les aspects fondamentaux du projet, particulièrement en fait de portée, de budget, de définition des rôles et des responsabilités et de planification. Ce document doit être approuvé par le Bureau du DSQ. Par la suite, il y a signature d'une « entente de contribution spécifique » avec ISC pour financer la mise en œuvre, approbation du budget par le Bureau du DSQ et, enfin, attribution des contrats aux fournisseurs. Une fois ces étapes franchies, les travaux relatifs à la réalisation du projet peuvent débuter.

6.2.48 Le tableau 3 présente le calendrier relatif aux étapes clés du DSQ. C'est à l'intérieur de ces étapes que s'insère la réalisation des différents projets y afférents.

Tableau 3
Calendrier (par trimestre)



Source : MSSS.

6.2.49 La conclusion d'une entente entre les parties prenantes, au regard tant du développement de la solution que de la propriété de l'actif, permet de définir clairement les rôles et les responsabilités de chacune ainsi que de formuler les attentes concernant les travaux à faire et leurs modalités. En ce qui a trait aux ententes pour la propriété des actifs, seules celles qui touchent la CHQ et la RAMQ ont été signées, les autres étant en discussion. La RAMQ devrait signer une entente avec le MSSS relativement aux solutions dont le développement relève de sa responsabilité. Or, une telle entente n'a pas été conclue officiellement, alors que les travaux relatifs à la réalisation des projets ont débuté.

Pas toujours d'entente officielle, même si les travaux ont débuté.

6.2.50 D'autre part, la répartition initiale de la propriété des actifs, acceptée en 2006 par le Conseil du trésor, a été modifiée par le MSSS. Lorsque nos travaux ont pris fin, des démarches étaient en cours auprès du Conseil pour obtenir une approbation à cet égard. Dans le contexte où il n'y a pas d'autre document officiel, les propriétaires d'actifs restent donc assujettis à la répartition établie en 2006; pourtant, dans les faits, certains n'ont plus les mêmes obligations.

6.2.51 Enfin, pour plusieurs projets, le MOP n'a pas reçu toutes les approbations requises ou l'entente de financement avec ISC concernant la mise en œuvre n'a pas été signée, alors que les travaux de la phase de réalisation ont déjà cours. De plus, pour certains projets, des contrats ont été accordés à des fournisseurs sans que le MOP ait été approuvé ou que l'entente soit signée. C'est le cas, par exemple, pour les projets Médicaments et CAIS.

Ampleur du Dossier de santé du Québec et échéancier des travaux

6.2.52 Selon les échéances fixées par le MSSS, dès juillet 2008, les travaux permettront de déployer graduellement le DSQ à la grandeur du territoire québécois. Rappelons que le MSSS s'est engagé à ce que les professionnels de la santé[3], les cliniques médicales, les centres hospitaliers universitaires, les pharmacies, les centres d'imagerie diagnostique, les laboratoires privés, les centres de santé et de services sociaux ainsi que les autorités de santé publique aient tous accès au DSQ en juin 2010.

6.2.53 Or, comme l'a aussi signalé le Bureau du DSQ, nous estimons que le respect de cette cible présente un risque important. D'abord, malgré la volonté du MSSS d'implanter le DSQ partout au Québec, la décision d'effectuer les travaux relève plutôt de chaque ASSS qui déterminera en fonction de ses priorités régionales et locales les établissements et les cliniques médicales qui le mettront en œuvre. On s'attend à ce que les agences et les établissements de la santé et des services sociaux démontrent leur engagement à l'égard des travaux liés au DSQ par l'adoption d'une résolution du conseil d'administration à ce sujet. De plus, cet engagement devra se concrétiser par la place accordée au projet dans la hiérarchie des orientations régionales. De fait, la plupart des 18 agences ont adopté une résolution en ce sens. Certaines d'entre elles se sont engagées à faire du DSQ un dossier prioritaire, alors que d'autres ont promis de procéder à sa mise en œuvre « suivant le programme de déploiement établi par le ministère ». Deux agences ne se sont toutefois pas encore engagées, dont celle de Montréal.

Respect de la cible de 2010: risque important.

3. Les médecins, les infirmières et infirmiers ainsi que les pharmaciennes et pharmaciens sont ciblés dans les premières étapes de la mise en œuvre du DSQ. Avec le temps, d'autres professionnels de la santé pourront utiliser le DSQ tels les dentistes, les optométristes, les podiatres, les sages-femmes ainsi que les infirmières et infirmiers auxiliaires.

6.2.54 L'évaluation des travaux à effectuer dans les agences n'étant pas terminée, il est difficile pour le MSSS de statuer sur leur envergure et donc sur le temps requis pour les accomplir. Lors de sa tournée régionale pour présenter le DSQ aux agences, il a constaté qu'il avait sous-estimé les besoins exprimés dans certaines régions, principalement à l'égard des ressources humaines essentielles à la mise en œuvre. Même si le DSQ est introduit sur tout le territoire, dans un contexte de rareté des ressources spécialisées en matière d'implantation technologique, il n'est pas certain que chaque région aura atteint, en temps voulu, le degré de préparation nécessaire concernant les volets humain, organisationnel et clinique pour qu'il soit utilisé par les personnes visées.

6.2.55 Par ailleurs, des activités essentielles au bon fonctionnement du DSQ ne sont pas sous la responsabilité du Bureau du DSQ. À titre d'exemples, notons l'ajout de postes de travail, leur mise à niveau, le réaménagement des locaux de même que l'adaptation ou l'intégration des applications locales. C'est le cas également du projet de rehaussement du réseau de télécommunications sociosanitaire (RTSS), sous la responsabilité d'une autre direction du MSSS, soit la Direction des ressources informatiques. Rappelons que ce réseau devra supporter techniquement le DSQ ; c'est en quelque sorte le chemin de fer sur lequel la locomotive du DSQ voyagera et, par conséquent, une condition *sine qua non* au succès du DSQ. Une harmonisation est nécessaire afin d'arrimer les calendriers et de synchroniser les actions. Pour ce faire, des rencontres périodiques ont eu lieu depuis octobre 2007 entre le Bureau du DSQ et la Direction des ressources informatiques. Cela est d'autant plus important que le MSSS considère qu'une mauvaise harmonisation entre le projet de rehaussement du RTSS et le DSQ risque de compromettre sérieusement la réussite opérationnelle de ce dernier.

6.2.56 Dans le cadre du projet Santé publique (Panorama), la Colombie-Britannique a été mandatée pour mettre au point un système pancanadien qui sera repris par chaque province et personnalisé selon ses besoins. Or, il y a déjà report de près d'une année concernant la livraison de la solution en développement, pour laquelle un nouveau plan de livraison et une révision budgétaire devront être effectués. Ce projet étant sous la responsabilité d'un tiers, le MSSS peut difficilement gérer ces retards.

6.2.57 D'autres travaux ont pris du retard. Ainsi, le projet pilote dans la région de la Capitale-Nationale connaît un décalage de quelques mois par rapport à la planification tandis que, à l'égard du projet IPM, le retard atteint presque un an. Ces situations peuvent s'expliquer par le délai pour obtenir toute l'information permettant de lancer des travaux ainsi que par le temps consacré à la résolution des demandes de changement et des problèmes ponctuels. Par ailleurs, des améliorations sont parfois demandées pour l'approbation des biens livrés par les équipes. Or, ces étapes sont cruciales et les complications qui se présentent risquent d'avoir des répercussions importantes sur l'échéancier, d'autant plus que les projets sont interdépendants.

Des projets ont pris du retard.

6.2.58 Enfin, le MSSS a décidé d'investir 27 millions de dollars pour constituer un index patients destiné à toutes les entités du réseau : IPM. Ce projet vise à implanter un tel système dans les centres de santé et de services sociaux, les centres hospitaliers universitaires et les centres hospitaliers universitaires affiliés. Certains établissements possédant déjà un index voudront peut-être continuer à l'utiliser au lieu d'opter pour l'IPM. Il s'ensuit que des travaux additionnels pourraient être requis pour les relier au DSQ, ce qui entraînerait des retards.

6.2.59 Dans le cas du DSQ, le taux de rentabilité de l'investissement dépend fortement de son niveau d'implantation et d'utilisation par les professionnels de la santé. Le non-respect des échéances aurait alors des conséquences sur les bénéfices annoncés – qui pourraient se concrétiser mais en s'échelonnant sur une période de temps plus grande – et sur les coûts, susceptibles d'augmenter. Bien que la gestion de projet soit ici un défi de taille, le risque le plus préoccupant concerne la mise en œuvre proprement dite. Nous invitons le Bureau du DSQ à poursuivre ses efforts afin de mettre en place des mesures d'atténuation des risques efficaces.

Non-respect des échéances : conséquences sur les bénéfices et les coûts.

Consentement du patient

6.2.60 Au Québec, le cadre législatif exige que le consentement du patient soit explicite, donc qu'il ait consenti, par écrit, à ce que les données le concernant puissent être consultées par les professionnels autorisés. C'est la seule province canadienne qui procède de cette façon, les autres ayant choisi l'approche du consentement implicite. Cette dernière fait en sorte que le patient consent par défaut à faire partie du DSE. S'il ne veut pas y adhérer, il doit en faire la demande.

6.2.61 En ce qui a trait au consentement explicite, la gestion administrative doit être définie et des structures doivent être prévues pour recueillir les consentements. Plusieurs professionnels de la santé craignent de se voir confier cette tâche, ce qui pourrait mettre en péril leur adhésion au DSQ. Conscient du problème, le Bureau du DSQ a examiné des solutions de rechange, dont la mise à contribution de la RAMQ ou celle du personnel travaillant pour ces mêmes professionnels. En pareil contexte, il y a un risque de ne pas atteindre une masse critique de personnes consentantes, ce qui aurait une incidence directe sur les bénéfices attendus par suite de l'utilisation du DSQ. Différents acteurs majeurs du réseau, soit des gestionnaires et des professionnels de la santé, se sont prononcés en faveur du consentement implicite.

6.2.62 Afin de favoriser une participation maximale de la population au DSQ ainsi que la mobilisation souhaitée des cliniciens, le ministre a déposé, en décembre 2007, un projet de loi pour s'orienter vers la formule du consentement implicite. Par ailleurs, le MSSS a transmis récemment un mémoire au Conseil des ministres pour être en mesure d'expérimenter, dans les limites d'un projet pilote, la formule du consentement implicite.

Projet de loi pour s'orienter vers le consentement implicite.

Plan de main-d'œuvre

6.2.63 Plus de la moitié de la main-d'œuvre du Bureau du DSQ se compose de personnes-ressources issues de firmes privées. Aussi est-il crucial que le MSSS planifie rigoureusement ses besoins en la matière, autant lors de l'élaboration du DSQ que durant son déploiement. La rédaction d'un plan amène à bien établir le nombre de personnes nécessaires et les compétences exigées à court et à moyen terme, en ayant notamment à l'esprit qu'il faudra assurer le transfert des connaissances à l'interne. Un tel document permet également de prendre des moyens pour ne pas dépendre de quelques personnes jouant un rôle clé et se retrouver avec une relève insuffisante, incapable de s'occuper adéquatement du DSQ. Or, le MSSS ne l'a pas encore fait.

Suivi des projets

6.2.64 Une fois commencés les travaux relatifs à la réalisation des projets, la coordination, le contrôle et le suivi périodique du DSQ permettent au MSSS de relever, le cas échéant, les écarts significatifs par rapport à la planification initiale et d'en évaluer les répercussions, surtout sur les coûts, les échéances et l'atteinte des objectifs.

6.2.65 Compte tenu du nombre de projets et de partenaires, il faut que le MSSS se donne des outils appropriés pour suivre le déroulement des travaux et surveiller les interrelations. À cet effet, il s'avère essentiel de produire un document regroupant les différents projets internes et externes concernant le DSQ ; on y fera ressortir les liens de dépendance entre les tâches, l'ordonnancement de celles-ci et les activités qui ne doivent souffrir d'aucun retard sous peine de devoir reporter la mise en œuvre dans son ensemble. Nous avons noté que le document élaboré par le MSSS ne tient pas compte, en particulier, des projets externes, tel le RTSS, et que les dates inscrites quant au début et à la fin des travaux ne correspondent pas à celles qui apparaissent dans les revues de projet.

6.2.66 **Information trop succincte pour relever les écarts.**

En ce qui a trait au suivi, le Bureau du DSQ reçoit chaque mois une revue de projet faisant état de l'accomplissement des activités, des coûts réels et des principaux risques associés à chacun des projets. De plus, des rencontres périodiques ont lieu pour discuter de l'avancement des travaux et des problèmes. Nous avons examiné ces bilans mensuels pour voir où en étaient les projets au 31 octobre 2007. La plupart des revues de projet analysées contiennent une information adéquate. Cependant, dans certains cas, l'information consignée est trop succincte pour permettre au MSSS de relever les écarts importants par rapport à la planification initiale. Par exemple, à l'égard d'un des projets, aucun coût n'est rapporté, même si des dépenses de plusieurs millions de dollars avaient été facturées au 31 octobre 2007.

6.2.67 Enfin, comme le système comptable du DSQ a été mis en place à l'automne 2007, le seul portrait dont le MSSS disposait au chapitre des dépenses était celui provenant des revues de projet mensuelles.

6.2.68 Nous avons recommandé au ministère :

- d'obtenir l'engagement officiel des parties prenantes du Dossier de santé du Québec ;
- de s'assurer que toutes les ententes avec les propriétaires et les fournisseurs de projet sont signées avant d'amorcer les travaux relatifs à la réalisation des projets ;
- de poursuivre ses efforts dans la mise en place de mesures d'atténuation pour gérer le risque lié au respect de l'échéancier ;
- de se donner un plan de main-d'œuvre, particulièrement pour les postes clés et ceux qui nécessitent un transfert des connaissances ;
- de disposer d'information suffisante pour relever les écarts importants par rapport au projet initial, le cas échéant, et en évaluer les répercussions.

Acquisition de biens et de services

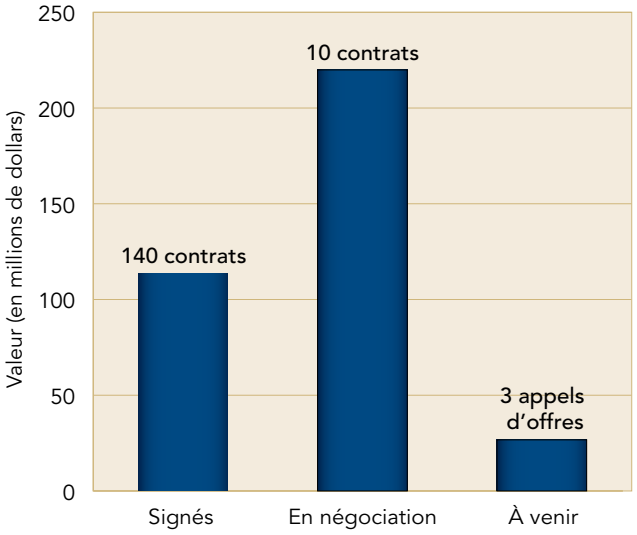
6.2.69 La gestion éclairée du processus contractuel est une condition importante pour assurer le succès d'un projet d'envergure.

6.2.70 Pour ce qui est du DSQ, il est prévu que le sous-ministre associé, en tant que maître d'œuvre, entérine l'attribution des contrats et leur signature avec les fournisseurs[4]. En matière d'acquisition de biens et de services, l'équipe du Bureau du DSQ est responsable, notamment, du suivi financier, de l'évaluation des impacts des contrats majeurs, de la coordination des différentes étapes des projets relativement aux contrats et aux demandes de remboursement, du suivi de l'exécution des conditions stipulées dans les contrats conclus avec les fournisseurs ainsi que du respect des contrats.

6.2.71 Le MSSS dispose d'un portrait général quant aux contrats accordés ou non par ses différents partenaires. Toutefois, l'information qu'il détient pourrait être bonifiée et intégrée. Ainsi, le MSSS devrait recueillir de l'information au regard du processus d'appel d'offres (date de lancement, nombre et nom des soumissionnaires), du nombre et de la valeur des contrats par projet et par propriétaire d'actif, du type de rémunération (forfaitaire, journalier, horaire) et des modifications apportées aux contrats après leur signature. Plus de 140 contrats, d'une valeur totale de 114 millions de dollars, étaient déjà signés en novembre 2007.

6.2.72 Le graphique 1 illustre la situation ayant cours à l'époque.

Graphique 1
Contrats de biens et de services (situation en novembre 2007)



Source : MSSS.

4. Cela est spécifié à la page 30 du plan d'affaires 2007-2010 relatif au DSQ.

6.2.73 Au regard de l'attribution des contrats, la *Politique sur les marchés publics*[5] précise ceci : « L'importance monétaire et stratégique des marchés publics exige l'établissement d'un minimum d'orientations générales communes pour garantir que la passation des marchés s'effectue de manière rationnelle et transparente tout en favorisant l'atteinte des grands objectifs de l'État. » Les administrations publiques sont tenues de réaliser leurs acquisitions dans le respect des lois et règlements en vigueur et d'encadrer les processus utilisés à cette fin en se fondant sur les orientations fondamentales de cette politique, notamment celle évoquant la concurrence. Le DSQ est un grand projet comprenant des contrats de valeur substantielle. Ainsi, dès le début, le Bureau du DSQ aurait dû établir formellement et spécifier à ses partenaires les règles à appliquer pour l'attribution des contrats.

6.2.74 Nous avons examiné, de façon particulière, le processus contractuel mis en place pour le projet Visualiseur du DSE. Le MSSS a mandaté l'ASSS de Montréal « pour le processus et le contenu technique de l'appel d'offres » rattaché à ce projet. Dans l'appel d'offres y afférent, daté du 29 juin 2006, on affirmait expressément :

- que l'Agence devait agir à titre de mandataire du MSSS ;
- que l'issue de ce processus serait la conclusion d'un contrat entre le MSSS et le fournisseur choisi ;
- que l'Agence n'engageait pas sa responsabilité personnelle envers les tiers.

6.2.75 Compte tenu de ces éléments, nous sommes d'avis que, dans le cadre du projet Visualiseur du DSE, l'ASSS de Montréal – agissant à titre de mandataire officiel au nom et pour le compte du MSSS – aurait dû employer les règles applicables à ce dernier en matière d'acquisition de biens et de services. Or, elle a plutôt suivi ses propres règles, moins contraignantes que celles du MSSS. Pourtant, il était spécifié dans l'appel d'offres que le MSSS était le signataire du contrat avec le fournisseur choisi.

Processus d'appel d'offres et d'évaluation des propositions non conforme.

6.2.76 À la suite de l'évaluation qualitative des propositions, un seul soumissionnaire s'est qualifié. En février 2008, un contrat de 111 millions de dollars a été signé entre l'ASSS de Montréal et le fournisseur visé. Toutefois, si les règles propres au MSSS avaient été appliquées, un autre fournisseur aurait pu se qualifier. Par conséquent, nous concluons que le processus d'appel d'offres et d'évaluation des propositions alors mis en œuvre n'était pas conforme aux règles du MSSS, qu'il fallait respecter. Enfin, ce contrat, signé par l'ASSS de Montréal, n'était pas conforme à l'appel d'offres, qui prévoyait la conclusion d'un contrat entre le MSSS et le fournisseur retenu.

6.2.77 Le MSSS ne partage pas notre avis. Il considère que l'ASSS de Montréal n'avait pas à suivre les règles relatives aux appels d'offres et aux contrats du MSSS en vertu d'un article de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* spécifiant ceci : « Le ministre définit les orientations et les standards en matière d'actifs informationnels en soutien à la gestion du réseau de la santé et des services sociaux et les agences sont responsables de leur mise en œuvre dans le réseau de la santé et des services sociaux. » Nous n'endossons pas cette position.

5. Cette politique a été élaborée par le Secrétariat du Conseil du trésor.

6.2.78 Soulignons que les travaux liés à ce contrat ont débuté en avril 2007, soit 10 mois avant sa signature. Toutefois, une entente intérimaire avait été conclue entre les parties en juin 2007 afin d'autoriser le fournisseur à effectuer des travaux dont la valeur ne devait pas excéder 5 millions de dollars. Même si le contrat n'était pas encore signé en décembre 2007, la valeur des travaux facturés par le fournisseur s'élevait à près de 11 millions.

6.2.79 Dans la poursuite de notre vigie relativement au DSQ, nous continuerons à nous assurer que le processus conduisant à l'attribution des contrats est approprié et que les biens et services sont acquis dans un souci d'économie.

6.2.80 Nous avons recommandé au ministère :

- de prendre les moyens nécessaires pour disposer d'une vue d'ensemble des contrats accordés ou à accorder à l'égard du Dossier de santé du Québec ;
- de déterminer clairement les règles d'acquisition que ses partenaires doivent suivre lors du processus d'appel d'offres et d'évaluation des propositions.

Coûts et financement

Partage des coûts avec Inforoute Santé du Canada

6.2.81 Le budget couvrant les divers coûts associés au DSQ est de l'ordre de 563 millions de dollars. En plus du coût des 13 projets, ce montant inclut notamment des dépenses relatives à la gouvernance et à la mise en œuvre ainsi que des frais d'intérêts. Le financement de ces projets comprend, en principe, une contribution maximale d'ISC de quelque 303 millions de dollars, le gouvernement du Québec prenant à sa charge l'autre portion, soit 260 millions. Bien qu'il existe un engagement officiel du conseil d'administration d'ISC sur sa quote-part, cet engagement a été pris sous réserve de la conclusion d'ententes de contribution spécifiques – c'est-à-dire pour chaque projet et pour différentes phases de chacun – conformes à l'entente globale établie entre le gouvernement du Québec et ISC.

6.2.82 Plusieurs ententes de contribution spécifiques ont été signées ou sont à l'étape de la signature avec ISC, pour un apport de 63 millions de dollars. Cependant, certains projets importants n'ont pas encore fait l'objet d'ententes avec ISC pour la phase de réalisation, tels les projets Visualiseur du DSE, CAIS et Médicaments, en dépit du fait qu'ils sont en marche. Selon le Bureau du DSQ, les contributions d'ISC à l'égard de ces projets devraient représenter plus de 62 p. cent de l'investissement total de 246 millions de dollars qu'ils nécessiteront.

6.2.83 Par ailleurs, un des projets, soit IPM, ne remplit pas actuellement les critères d'acceptation énoncés dans l'entente négociée avec ISC. Cette organisation refuse donc de rembourser une partie des quelque 7 millions de dollars demandés parce que l'approche a dû être changée en cours de route. Le MSSS est en discussion avec ISC pour convenir d'une entente à ce propos.

Estimation et financement des coûts préalables et récurrents

6.2.84 En mai 2007, le MSSS déposait un plan d'affaires pour la période 2007-2010 afin de préciser les attentes ainsi que les phases et les étapes à franchir. On peut y lire ceci : « La mise en place du Dossier de santé nécessite certains ajustements […]. » Dans le plan, il était spécifié que ces ajustements étaient exclus du financement (563 millions de dollars) accordé par le programme du DSQ et que des travaux seraient menés par le Bureau du DSQ en collaboration avec les équipes régionales pour évaluer les conséquences financières de ces ajustements. Par la suite, le MSSS établirait une stratégie pour prendre en charge ces effets et leur coût.

6.2.85 Comme cela était prévu, le Bureau a produit en octobre 2007 un document de travail intitulé *Estimation des coûts des prérequis à l'informatisation clinique au Québec*. La méthode utilisée pour estimer les coûts présentés dans cette étude est rigoureuse. Plusieurs acteurs ont été consultés en vue de recueillir des données et de formuler des hypothèses valables, le tout basé sur des sources fiables.

6.2.86 Ces investissements préalables, évalués pour le moment à 327 millions de dollars, comprennent notamment :

- le rehaussement des infrastructures de télécommunications permettant une haute disponibilité du réseau, aspect qui est impératif quant à l'utilisation efficiente du DSQ ;
- l'ajout de postes de travail et les réaménagements physiques nécessaires dans les différents organismes (établissements, cliniques et agences) afin que les utilisateurs puissent accéder au visualiseur du DSQ ;
- pour l'imagerie diagnostique, les investissements essentiels en fait de rehaussement de systèmes, de migration des données et d'acquisition d'équipements.

6.2.87 Selon le Bureau du DSQ, bien que ces investissements servent également de base à l'informatisation des processus cliniques du réseau – la mise en œuvre du DSQ en étant la première étape –, ils sont essentiels au bon fonctionnement de ce dernier. Il est à noter que ces mêmes investissements sont sous la responsabilité non pas du Bureau mais du ministère.

6.2.88 En janvier 2008, le MSSS n'avait pas pris de décision quant au temps nécessaire pour effectuer ces investissements. Par contre, il a mis en évidence des sources de financement pour une partie de ceux-ci. Selon l'information obtenue, le financement se fera principalement à même les enveloppes budgétaires du MSSS, mais aussi en puisant dans celles des agences ou des établissements. Le Bureau du DSQ considère la question du financement des investissements préalables comme un risque majeur, directement lié au succès de la mise en œuvre du DSQ.

Financement des investissements préalables : risque majeur lié au succès de l'opération.

6.2.89 Enfin, certains coûts devant être inclus dans ces investissements préalables et nécessaires au DSQ n'ont pas été pris en compte dans l'estimation faite à cet égard. Par exemple, les coûts ayant trait à la mise à niveau, à l'intégration et à l'implantation des index patients locaux et des « systèmes d'admission/départ/transfert » qui leur sont, parfois, associés ainsi que les coûts ayant trait à la mise en place du soutien opérationnel exigé par le DSQ, une fois ce dernier déployé, n'ont pas été évalués.

6.2.90 D'autre part, un projet informatique entraîne forcément des dépenses récurrentes pour l'exploitation et l'entretien des actifs. Les bonnes pratiques suggèrent de réserver environ 15 p. cent de l'investissement à pareilles fins. Ce taux a d'ailleurs été utilisé pour calculer les coûts récurrents liés au DSQ. Ainsi, de 2008 (début de la mise en œuvre) à 2010, le MSSS a estimé que ceux-ci se monteraient respectivement à 23, 52 et 70 millions de dollars pour atteindre 85 millions à partir de 2011 (après la mise en œuvre).

6.2.91 Le MSSS a déclaré, au début du projet, que les coûts récurrents seraient payés en partie par des bénéfices récupérés à la suite de la mise en œuvre du DSQ (lesquels ne sont pas encore appréciés). Le reste du financement proviendrait des budgets déjà consentis, dont celui des technologies de l'information. Le MSSS commence à poser les assises permettant de déterminer, de chiffrer et de distribuer les bénéfices. En effet, un projet visant à les évaluer vient de démarrer.

6.2.92 Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que tous les coûts du Dossier de santé du Québec ont été estimés ;
- de convenir des sources de financement pour l'ensemble des coûts essentiels au bon fonctionnement du Dossier de santé du Québec.

Gestion des risques

6.2.93 Un projet de l'envergure du DSQ comporte plusieurs risques. Il est nécessaire que ces derniers soient circonscrits, évalués et pris en charge de façon continue. Une gestion efficace à cet égard permet de déterminer, d'analyser, d'atténuer, de contrôler et de faire connaître aux parties prenantes les risques rattachés aux multiples activités.

6.2.94 Le MSSS, par l'entremise des personnes-ressources du Bureau du DSQ, a mis en place les composantes attendues quant à la gestion des risques. Dans un premier temps, un mécanisme permet à chaque équipe de projet de déterminer et d'évaluer ses risques. Dans un second temps, au moment de la revue mensuelle des projets, le Bureau du DSQ analyse les risques qui ont été mis en évidence et établit, s'il y a lieu, les moyens à prendre pour en réduire l'importance et les conséquences éventuelles. De plus, les risques globaux du DSQ et les mesures d'atténuation envisagées sont consignés dans un document sommaire. Par exemple, un risque a été soulevé au regard de la probabilité que la solution (le DSQ) ne réponde pas aux besoins. Parmi les mesures énumérées pour contrer ce risque, on trouve la création d'un comité clinique, la mise en place d'un mécanisme d'autorisation avant que les étapes de chacun des projets soient franchies et la revue des projets sur une base régulière, y compris sous l'aspect de l'envergure.

Le ministère a mis en place les composantes de la gestion des risques.

6.2.95 Lors de notre analyse, nous avons relevé des risques qui nous paraissaient importants. Parmi eux, mentionnons le financement, notamment celui des investissements préalables à la mise en œuvre du DSQ, l'échéancier des travaux ainsi que les projets externes, telle la mise à niveau du RTSS. Ces éléments ont été, avec d'autres, recensés par le MSSS. Pour le moment, nous sommes d'avis qu'il a mis en place les assises d'une bonne gestion des risques.

Gestion du changement

6.2.96 Depuis plusieurs années, le réseau de la santé et des services sociaux québécois connaît une profonde transformation. La création des réseaux locaux de services de santé et de services sociaux dans le but d'assurer l'accès et la continuité des services en est un exemple éloquent. Le DSQ est vu comme un outil de travail pour soutenir ce continuum de services. Il amènera des changements considérables dans les façons de faire des praticiens, qu'il s'agisse de médecins, d'infirmières ou infirmiers ou d'autres professionnels.

6.2.97 Le fait de donner aux praticiens les outils et les renseignements nécessaires pour fournir des soins de qualité n'est pas suffisant pour qu'ils les adoptent et les utilisent de manière appropriée. Ils ont aussi besoin de soutien afin d'apprendre à exploiter une nouvelle technologie dans le cadre de leurs activités courantes et d'accomplir la transition la plus harmonieuse possible vers une nouvelle façon de faire. Par conséquent, au sein du Bureau du DSQ, une équipe centrale travaille à élaborer une stratégie globale et intégrée de gestion du changement, destinée à l'ensemble des personnes touchées par l'implantation du DSQ. Toutefois, ce sont les agences qui sont les maîtres d'œuvre et qui veilleront, concrètement, au bon déroulement des activités réalisées sur leur territoire.

6.2.98 Selon l'échéancier initial, le projet pilote devait débuter en octobre 2007 ; il prévoyait un ensemble d'outils pour faciliter la transition. Ce n'est pourtant qu'à l'automne 2007 que l'équipe centrale de gestion du changement a été formée au complet. Plusieurs travaux restent donc à faire, dont certains relatifs à la stratégie globale de gestion du changement et à l'élaboration des outils pour le projet pilote. Nous invitons le MSSS à poursuivre ses travaux au regard de cet élément important.

Reddition de comptes

6.2.99 Une décision du Conseil des ministres du 22 mars 2006 fait en sorte qu'un bilan semestriel doit lui être présenté. Il faut que ce bilan précise l'état d'avancement des travaux, la situation financière, l'évaluation des risques et, le cas échéant, l'état des mesures correctrices proposées. Il est aussi demandé qu'on y fasse le point sur le financement d'ISC en indiquant, entre autres, les remboursements effectués par cette entité.

6.2.100 Le premier bilan a été remis en décembre 2006. Le second ne l'a été qu'en février 2008, alors que l'échéancier des travaux prévoyait des dépôts en juin et en décembre 2007. Par ailleurs, le dernier document qui a été présenté n'inclut pas d'information sur les sommes versées par ISC ni de portrait concernant les ententes signées et à venir.

Reddition de comptes semestrielle : premier bilan en décembre 2006 et deuxième en février 2008.

6.2.101 La reddition de comptes à l'Assemblée nationale est principalement exercée au moyen du rapport annuel de gestion du MSSS. À notre avis, le contenu des rapports des deux dernières années, pour ce qui est du DSQ, est trop succinct pour permettre aux lecteurs d'avoir une image juste du dossier. Par exemple, cette reddition de comptes ne renseigne pas sur les coûts, l'échéancier des travaux et les risques liés à ce vaste projet.

6.2.102 Nous avons recommandé au ministère :

- d'effectuer, comme cela est prescrit dans la décision du Conseil des ministres, une reddition de comptes conforme et en temps opportun ;
- de produire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale permettant d'avoir une information complète sur le déroulement du Dossier de santé du Québec.

Conclusion

6.2.103 Les responsables d'un projet impliquant l'intégration de nombreux systèmes et des investissements massifs doivent tenir compte de l'ensemble des éléments inhérents à ce type de démarche. Comme l'indiquent nos travaux, le MSSS a appliqué de saines pratiques de gestion, normalement présentes lors de la réalisation de grands projets informatiques.

6.2.104 Notons la création par le ministère d'une structure officielle pour gouverner le projet, confiée à un sous-ministre associé, ce qui démontre l'engagement du ministre envers la réalisation du DSQ. De plus, le Bureau du DSQ a adopté de saines pratiques au regard de la structure de gouvernance, des processus de planification et de suivi de même que de la gestion des risques.

6.2.105 Nos travaux ont également fait ressortir que l'échéancier retenu par le MSSS est ambitieux, compte tenu de la portée de ce mégaprojet, des nombreux projets qui le composent, des projets externes au Bureau du DSQ qui sont autant de préalables à son bon déroulement ainsi que du contexte de sa mise en œuvre, soit celui d'un réseau où les agences et les établissements possèdent une certaine autonomie. Notre vigie a d'ailleurs fait état d'un risque élevé, celui de ne pas respecter les échéances, risque dont est conscient le Bureau du DSQ. De plus, certaines pratiques concernant la reddition de comptes à l'Assemblée nationale et au Conseil des ministres peuvent être améliorées. En ce qui a trait à l'acquisition de biens et de services, des ajustements sont à faire quant aux règles utilisées ou à utiliser dans le processus d'appel d'offres et d'évaluation des propositions. Le MSSS doit déterminer clairement les règles à suivre par ses partenaires.

6.2.106 Étant donné l'envergure du dossier et le nombre de parties prenantes, il y a donc lieu de rester des plus attentifs quant aux risques mentionnés dans la présente vigie.

6.2.107 **Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« **Commentaires généraux.** Dans l'ensemble, nous sommes satisfaits par rapport au contenu du document, lequel démontre une grande compréhension des diverses problématiques dont le projet DSQ doit tenir compte pour satisfaire ses clientèles nombreuses et très variées. D'ailleurs, nous sommes heureux de constater que la structure de gouvernance mise en place par le ministère de la Santé et des Services sociaux, ainsi que les processus de planification et de suivi de même que de la gestion des risques, ont retenu votre attention et sont considérés comme étant des points forts du projet.

« Par ailleurs, nous convenons d'inclure à la démarche les éléments soulevés par le Vérificateur général. Nous avons accepté l'ensemble des recommandations et sommes à élaborer un plan de travail qui prévoit la mise en application des mesures qui permettront d'améliorer les situations identifiées et de rencontrer nos objectifs.

« Toutefois, au sujet des constatations soulevées en matière d'acquisition de biens et de services, nous ne partageons pas l'avis du Vérificateur général. Le ministère a procédé selon la loi qui le gouverne en cette matière. De plus, préalablement à la décision de mars 2007, il s'est assuré de disposer des avis verbaux et écrit nécessaires à une prise de décision éclairée.

« **Gouvernance.** Nous comprenons que les propriétaires des actifs, qui sont en élaboration via le projet du DSQ, bien qu'ayant accès individuellement au Bureau du DSQ, ne disposent pas d'un accès, en tant que groupe, à une instance qui leur permettrait de faire valoir leurs préoccupations à l'égard du rôle qui leur incombe ainsi que des orientations du projet. Nous verrons à corriger cette situation.

« **Planification et suivi des projets.** Bien qu'ayant obtenu l'engagement moral de toutes les parties prenantes et l'engagement formel de plusieurs d'entre elles, nous nous engageons à obtenir l'engagement le plus formel possible des parties prenantes.

« Nous nous engageons à terminer les processus menant à la signature des ententes avec les propriétaires et les fournisseurs, tout en veillant à éviter que cela ait comme effet de ralentir les travaux en cours ou de mettre en péril les échéanciers de réalisation.

« Nous allons poursuivre nos efforts de mise en place de mesures d'atténuation pour gérer l'ensemble des risques, dont celui relié au respect de l'échéancier.

« Nous nous engageons à élaborer un plan de main-d'œuvre, surtout pour nos postes clés, ainsi que ceux qui nécessitent un transfert des connaissances.

« Bien que disposant déjà de nombreux outils de coordination, de suivi et de contrôle du projet, nous sommes d'accord pour les compléter et les améliorer afin de pouvoir mieux relever les écarts, en évaluer les impacts et apporter les correctifs appropriés.

« **Acquisition de biens et de services.** Bien que disposant déjà de plusieurs informations touchant les contrats accordés ou à accorder, en collaboration avec nos quatre partenaires propriétaires d'actifs, nous sommes d'accord pour mettre en place un tableau de bord permettant de disposer d'une vue intégrée des contrats relatifs au projet du DSQ.

« Les règles d'acquisition seront déterminées clairement en conformité avec les dispositions prévues à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

« **Coûts et financement.** Nous demeurons convaincus que tous les coûts menant à la réalisation des actifs générés par le projet du DSQ ont été évalués. Cependant, nous convenons qu'il faut s'assurer que tous les investissements en technologie de l'information, que fait le MSSS dans le cadre de son plan d'informatisation du réseau, soient coordonnés et harmonisés entre eux, dont les investissements du projet du DSQ. De même, nous convenons qu'il faut s'assurer que les coûts récurrents d'opération, maintien et entretien des actifs générés par le DSQ soient évalués. Dans ce sens, nous sommes d'accord pour nous assurer que tous les coûts du DSQ seront évalués.

« Nous sommes d'accord pour évaluer et convenir des sources de financement liées au fonctionnement du DSQ. En fait, le MSSS entend continuer ses travaux budgétaires annuels lui permettant de convenir des sources de financement pour la réalisation de tous ses investissements en technologie de l'information, dans le cadre de son plan d'informatisation du réseau. »

6.2.108 Nous tenons à signaler que l'entité a adhéré à toutes les recommandations.

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission 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 retenus proviennent, avec les adaptations requises, de différentes sources.

Ils émanent principalement du *Capability Maturity Model Integration* (CMMI), version 1.2, préparé par le Carnegie Mellon Software Engineering Institute (SEI). Il s'agit d'un recueil de bonnes pratiques à appliquer dans tout projet informatique si l'on veut livrer un produit à temps, dans le respect des budgets et à la satisfaction du client. Nous nous sommes inspirés également des travaux du bureau du vérificateur législatif américain, soit le Government Accountability Office (GAO). De plus, nous avons eu recours au *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) publié par le Project Management Institute (PMI). Cet ouvrage nous a été utile pour certains éléments non traités par le CMMI. Enfin, quelques critères ont été puisés dans des vérifications antérieures.

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 le ministère gère le projet de façon économique, efficiente et efficace.

Critères d'évaluation

Le ministère :

- a déterminé, dès le début du projet, une structure de gestion de projet qui en favorise la gouvernance efficace ;
- s'est assuré que les rôles et les responsabilités de toutes les parties prenantes sont bien définis ;
- détermine les besoins à satisfaire, les exigences légales applicables, les objectifs visés ainsi que les cibles à atteindre le plus tôt possible ;
- évalue les coûts du projet et les bénéfices qui y sont liés ;
- exerce une gestion efficace des risques ;
- s'assure que les biens et services requis par le projet sont acquis avec un souci d'économie ;
- a mis en place une stratégie pour gérer le changement en vue de sensibiliser, de former et de soutenir tant les utilisateurs que la clientèle ;
- effectue le suivi du projet sur une base régulière ;
- effectue périodiquement une reddition de comptes appropriée au Conseil des ministres et à l'Assemblée nationale.

Annexe 2 – Description des projets liés au Dossier de santé du Québec

Nom	Description
Couche d'accès à l'information de santé (CAIS)	Infrastructure technologique permettant la gestion des communications et le contrôle des accès au dossier de santé
Consentement – Registre et service de gestion	Infrastructure technologique permettant d'identifier les usagers ayant donné leur consentement pour la constitution de leur dossier de santé électronique et l'accès à ce dernier
Imagerie diagnostique	Systèmes par territoire de RUIS pour mettre à la disposition des praticiens les images et les résultats d'imagerie diagnostique
Index patients maître (IPM) et Registre des usagers	Infrastructures et services aux fins de l'identification des usagers pour soutenir la consolidation des index patients locaux, faciliter l'échange d'information et vérifier en ligne l'admissibilité aux programmes
Infrastructure à clé publique (ICP)	Service de certification, d'authentification et d'identification des intervenants, ainsi que de leurs droits d'accès au dossier de santé
Médicaments	Système de collecte et de conservation des données et d'accès aux renseignements sur la médication délivrée aux usagers dans un premier temps, création d'un profil pharmacologique et, dans un second temps, mise en place de l'ordonnance électronique et de l'aviseur pharmacothérapeutique
Registre des intervenants	Registre des intervenants travaillant dans le réseau de la santé et des services sociaux pour soutenir l'accès au dossier clinique des usagers ainsi que la gestion de la sécurité et faciliter leur identification
Réseau de services intégrés aux personnes âgées (RSIPA)	Première phase d'études et d'expérimentation d'un système soutenant la mise en place d'un réseau de services intégrés aux personnes âgées
Santé publique (Panorama)	Surveillance et protection de la santé dans le domaine des maladies infectieuses
Télésanté	Systèmes divers soutenant la télésanté, la téléformation, la téléconsultation et le télétriage entre les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et pour les professionnels de la santé
Visualiseur du DSE	Outils technologiques de visualisation et d'accès au dossier de santé électronique interopérable, ainsi que dépôts régionaux de conservation des données sur les résultats de laboratoire

Source : MSSS.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

CHAPITRE 7

Portrait du réseau de la santé et des services sociaux

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction **7.1**

Réseau de la santé et des services sociaux

- Encadrement légal **7.3**
- Organisation du réseau **7.5**
- Rôles et responsabilités **7.11**
- Ressources financières, humaines et informationnelles **7.15**
- Portrait selon le type de programmes **7.28**
- Portrait régional **7.30**
- Transformation du réseau **7.31**
- Reddition de comptes **7.33**
- Situation canadienne et données comparatives **7.36**
- Défis des prochaines années **7.42**

Annexe 1 – Organigramme du ministère de la Santé et des Services sociaux – mission Santé et Services sociaux

Annexe 2 – Mission des organismes œuvrant dans le réseau et leur budget de dépenses 2007-2008

Annexe 3 – Description des programmes-services et des programmes-soutien

Annexe 4 – Faits saillants de différents rapports portant sur la santé et les services sociaux

Annexe 5 – Contexte, enjeux et orientations mentionnés dans le *Plan stratégique 2005-2010 du ministère de la Santé et des Services sociaux*

Abréviations et sigles

CH	Centre hospitalier
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec
CHU	Centre hospitalier universitaire
CHUM	Centre hospitalier de l'Université de Montréal
CLSC	Centre local de services communautaires
CRSSS	Conseil régional de santé et des services sociaux
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
CUSM	Centre universitaire de santé Mc Gill
DG	Directeur général
GMF	Groupe de médecine de famille
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OPHQ	Office des personnes handicapées du Québec
PDG	Président-directeur général
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
RLS	Réseau local de services de santé et de services sociaux
RUIS	Réseau universitaire intégré de santé
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec

Introduction

Équipe :
Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification
Denyse Lemay

7.1 Les sommes investies par le gouvernement du Québec dans le réseau de la santé et des services sociaux se sont chiffrées à plus de 23 milliards de dollars[1] en 2007-2008. De plus, la transformation qui a touché le réseau a eu beaucoup d'ampleur et son organisation est très complexe. Tous ces éléments justifient le choix qu'a fait le Vérificateur général d'en tracer le portrait global et de le déposer à l'Assemblée nationale, à l'intention des parlementaires et des citoyens.

Sommes allouées : près de 40 p. cent du budget du gouvernement.

7.2 Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a pour « mission de maintenir, d'améliorer et de restaurer la santé et le bien-être des Québécoises et des Québécois en rendant accessibles un ensemble de services de santé et de services sociaux, intégrés et de qualité, contribuant ainsi au développement social et économique du Québec ». Ainsi, le système public de santé et de services sociaux québécois permet d'offrir chaque jour de l'aide et des soins professionnels à des milliers de gens, que ce soit dans les établissements, les cliniques médicales, les cabinets privés ou encore dans leur milieu de vie.

Réseau de la santé et des services sociaux

Encadrement légal

7.3 Au Canada, les services de santé et les services sociaux sont de compétence provinciale. Le régime de santé et de services sociaux québécois, institué par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* – laquelle comporte plus de 620 articles – , a pour but de maintenir et d'améliorer la « capacité physique, psychique et sociale des personnes d'agir dans leur milieu et d'accomplir les rôles qu'elles entendent assumer d'une manière acceptable pour elles-mêmes et pour les groupes dont elles font partie ». D'autres lois encadrent également ce secteur, telles que la *Loi sur l'assurance-hospitalisation,* la *Loi sur l'assurance maladie*, la *Loi sur l'assurance médicaments,* la *Loi sur la protection de la jeunesse* et la *Loi sur la santé publique*.

7.4 Le gouvernement fédéral, en vertu de la *Loi canadienne sur la santé,* aide aussi financièrement ce secteur en accordant aux provinces une participation financière conditionnelle au respect des cinq critères suivants :

Participation du fédéral selon cinq critères : gestion publique, intégralité, universalité, transférabilité et accessibilité.

- gestion publique : les gouvernements provinciaux sont responsables de la gestion des régimes ;
- intégralité : la garantie est donnée que tous les services de santé sont couverts ;
- universalité : tous les résidents assurés ont droit aux services de santé assurés et offerts ;
- transférabilité : le droit aux services assurés est transférable d'une province à l'autre ;
- accessibilité : les services de santé assurés sont offerts sans restriction. Les provinces ne peuvent avoir recours aux frais modérateurs ni à la surfacturation.

1. Ces sommes représentent 39 p. cent du budget du gouvernement du Québec et, si l'on exclut le service de la dette du budget global, 44 p. cent.

Organisation du réseau

7.5 Au Québec, le secteur de la santé et des services sociaux est géré par le ministère, les agences de la santé et des services sociaux ainsi que les établissements, autour desquels gravitent, entre autres, les cabinets privés, les pharmacies et diverses ressources communautaires. De plus, deux mécanismes de coordination, soit les réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (RLS) et les réseaux universitaires de santé (RUIS), complètent le réseau.

7.6 Le RLS réunit un ensemble d'acteurs : centres de santé et de services sociaux (CSSS), centres hospitaliers (CH), centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHLSD), centres de réadaptation, centres jeunesse, cliniques privées, groupes de médecine de famille (GMF), organismes communautaires, ressources intermédiaires et de type familial, entreprises d'économie sociale en aide domestique, pharmacies, etc. Ces acteurs partagent collectivement une responsabilité envers la population d'un territoire local. En effet, ils doivent ensemble donner accès de façon continue à une large gamme de services de santé et de services sociaux généraux, spécialisés et surspécialisés. La coordination de l'ensemble des acteurs pour chaque RLS est assurée par le CSSS, lequel est issu de la fusion de centres locaux de services communautaires (CLSC), de CHSLD et, sauf exception, d'un CH. Le CSSS réalise cette coordination notamment par l'intermédiaire d'un projet clinique, en quelque sorte le plan d'affaires, qui est la pièce maîtresse de l'action concertée de tous. Notons qu'il y a 95 RLS sur le territoire québécois.

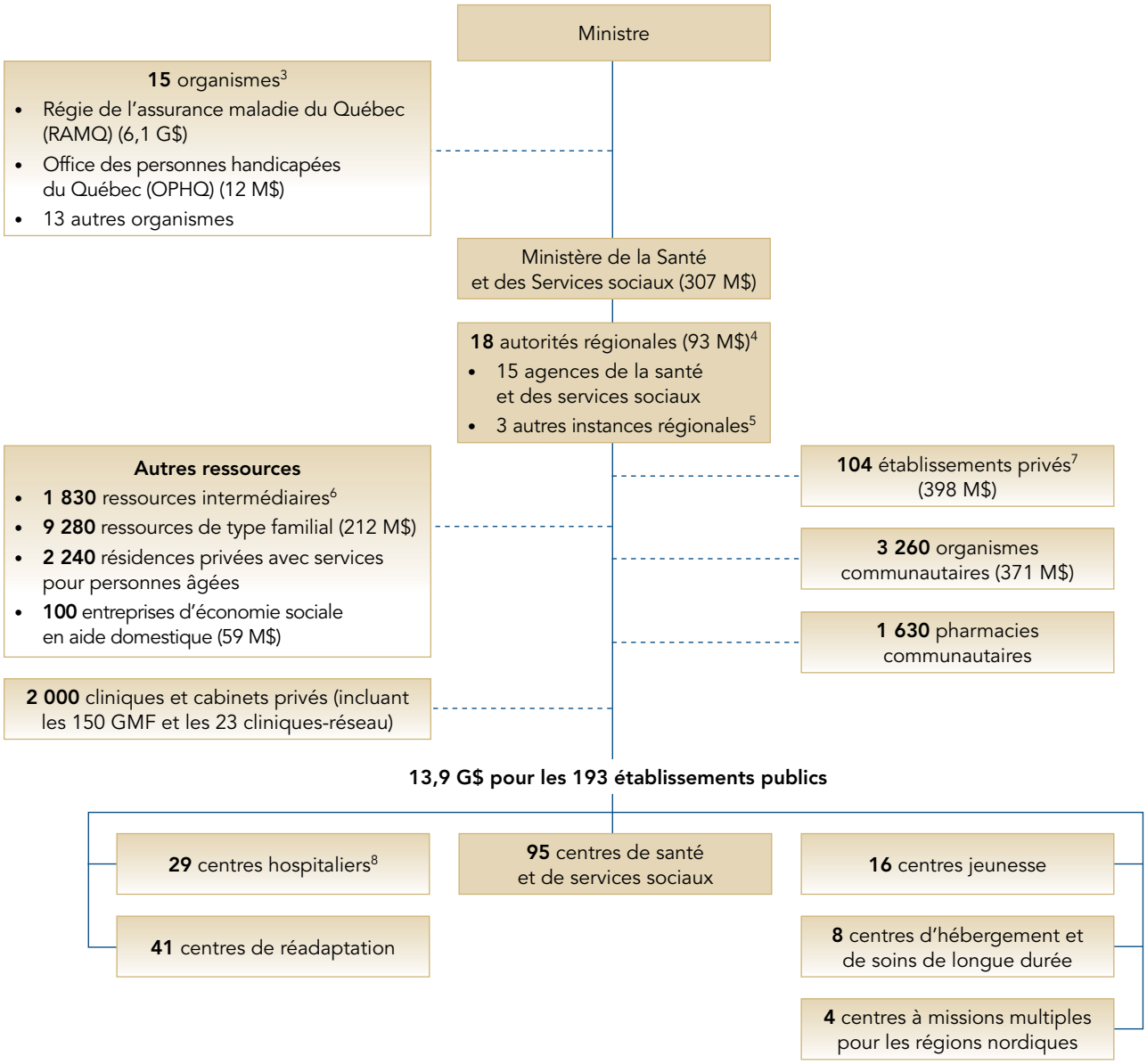
La coordination est assurée par les centres de santé et de services sociaux.

7.7 Pour ce qui est du RUIS, il s'agit d'un mécanisme de coordination pour les établissements à vocation universitaire (5 centres hospitaliers universitaires (CHU), 11 centres affiliés universitaires, 9 instituts universitaires) et les universités auxquelles ils sont affiliés. Ce mécanisme vise à favoriser la concertation, la complémentarité et l'intégration des missions de soins, d'enseignement et de recherche. Il y a quatre RUIS qui sont rattachés respectivement aux universités Laval, McGill, de Montréal et de Sherbrooke.

7.8 Cette nouvelle organisation est le résultat de l'adoption des projets de loi n°s 25 et 83, lesquels ont eu aussi pour effet d'instaurer les RLS et les CSSS. Notons que la mise en place de cette structure a débuté en 2004. Ainsi, le réseau de la santé et des services sociaux passe d'un réseau d'établissements à un réseau de services. Les résultats attendus de pareils changements sont d'offrir à la population des services plus accessibles, mieux coordonnés, plus personnalisés et sans rupture. La figure 1 illustre la structure du réseau et donne le budget de dépenses 2007-2008 que ces entités se voient accorder par le gouvernement.

D'un réseau d'établissements à un réseau de services.

Figure 1
Réseau québécois de la santé et des services sociaux[1, 2]



1. Les données concernant les ressources et leur nombre sont tirées de différents documents du MSSS et sont en date du 31 mars 2007. Quant aux sommes allouées aux différentes ressources, elles figurent dans le budget de dépenses 2007-2008 du Conseil du trésor.
2. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 l'organigramme du MSSS pour ce qui est de la mission Santé et Services sociaux.
3. L'annexe 2 expose la mission des organismes œuvrant dans le réseau et leur budget respectif.
4. Outre les sommes consacrées au fonctionnement des autorités régionales, 1,8 G$ leur sont accordés pour d'autres activités connexes non précisées dans cette figure et 613 M$, pour le service de la dette des établissements.
5. Les autres instances régionales sont le Centre régional de santé et des services sociaux de la Baie-James, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et le Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James.
6. Les sommes affectées aux ressources intermédiaires sont incluses dans celles relatives au fonctionnement des établissements publics et s'élèvent à 199 M$.
7. Les établissements privés sont les suivants : 87 CHSLD, 9 centres de réadaptation, 5 CH, 1 CLSC, 1 CH qui a aussi la mission de CHSLD et 1 CHSLD qui a aussi la mission de centre de réadaptation.
8. Cette catégorie inclut 7 CH, 20 CH qui ont aussi la mission de CHSLD et 2 CH qui ont aussi la mission de CHSLD et celle de centre de réadaptation.

7.9 Les définitions suivantes pourront aider le lecteur à bien comprendre la figure 1.

- **Groupes de médecine de famille (GMF) :** Regroupement de médecins qui travaillent en étroite collaboration avec des infirmières dans un environnement favorisant la prise en charge et le suivi de l'état de santé des personnes inscrites. Les services sont offerts à toute heure et tous les jours.
- **Clinique-réseau :** Clinique ou groupes de cliniques qui acceptent de jouer un rôle de coordination et de liaison avec le CSSS du territoire sur lequel elles sont situées. Une clinique-réseau donne accès à une gamme complète de services médicaux généraux, dont des consultations avec ou sans rendez-vous, 365 jours par année, 12 heures par jour (8 heures par jour les fins de semaine et les jours fériés). Ce type de cliniques a aussi l'obligation d'aider à trouver un médecin traitant aux clients vulnérables qui n'en ont pas et dont l'état nécessite un suivi médical continu.
- **Ressources intermédiaires :** Organismes avec ou sans but lucratif qui possèdent un lien contractuel avec un établissement public de la santé, pour offrir un milieu de vie et des services à des personnes qui ne sont pas en mesure de vivre seules.
- **Ressources de type familial :** Ressources qui englobent les familles et des résidences d'accueil.
- **Entreprises d'économie sociale en aide domestique :** Organisations qui offrent une aide à domicile permettant aux personnes qu'elles desservent (personnes âgées, familles, individus) d'être soutenues dans leurs tâches domestiques quotidiennes, afin qu'elles puissent demeurer à domicile le plus longtemps possible. Ces personnes reçoivent de l'assistance en raison d'une incapacité physique ou en vue d'améliorer leur qualité de vie.

7.10 D'autre part, plusieurs associations ou organismes tant publics que privés interagissent avec les entités du secteur de la santé et des services sociaux. Mentionnons par exemple l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux (AQESSS) et divers conseils, tels que le Conseil des aînés, le Conseil des services essentiels, le Protecteur du citoyen, qui font des démarches auprès des différentes instances du réseau.

Rôles et responsabilités

7.11 Au palier provincial, le MSSS a la responsabilité de définir les orientations du réseau, d'établir des priorités provinciales et de déterminer les objectifs par rapport aux résultats attendus. Il énonce les normes et les standards qui guident l'action, attribue régionalement les ressources humaines, matérielles, informationnelles, technologiques ainsi que financières et procède à l'évaluation du système de santé.

7.12 Quant aux agences, qui constituent le palier régional, elles ont pour mission d'exercer les fonctions nécessaires à la coordination des services de santé et des services sociaux de leur région, particulièrement en matière d'accès aux services spécialisés et de répartition des ressources financières et humaines. Elles assurent également une cohérence dans les actions intrarégionales et la complémentarité des régions.

7.13 Au palier local, les établissements doivent veiller à dispenser des services de qualité qui sont continus, accessibles, sécuritaires et respectueux des droits des personnes et de leurs besoins spirituels. Ces services doivent correspondre aux missions des établissements et viser à réduire ou à solutionner les problèmes de santé et de bien-être. Les établissements sont également tenus de gérer avec efficacité et efficience leurs ressources et de collaborer avec les autres acteurs du secteur, y compris ceux du milieu communautaire.

7.14 Les responsabilités assumées par les personnes qui assurent la gouvernance, que ce soit au palier local, régional ou provincial, sont majeures. Les hauts dirigeants de ces entités et les quelque 3 500 membres des conseils d'administration des 15 agences de la santé et des services sociaux, des 3 autres instances régionales ainsi que des 193 établissements publics se partagent ces responsabilités. Le tableau 1 précise les rôles et les responsabilités de ces personnes. Il est à noter que ce tableau est repris intégralement d'un rapport que nous avons publié en 2007.

Tableau 1
Rôles et responsabilités des acteurs de la gouvernance

Acteur	Rôles et responsabilités
Ministre (Ministère de la Santé et des Services sociaux)*	Dans une perspective d'amélioration de la santé et du bien-être de la population, le ministre détermine les priorités, les objectifs et les orientations et veille à leur application. Parmi ses responsabilités, on retrouve celles : • d'établir les politiques de santé et de services sociaux, de voir à leur mise en œuvre et à leur application par les agences et de procéder à leur évaluation ; • d'élaborer un plan stratégique pluriannuel et d'assurer la reddition de comptes y afférente ; • de répartir équitablement les ressources humaines, matérielles, informationnelles, technologiques et financières entre les régions et de voir au contrôle de leur utilisation. Il a également la responsabilité de nommer le président-directeur général (PDG) des agences.
Conseil d'administration d'une agence	Le conseil d'administration administre les affaires de l'agence et en exerce tous les pouvoirs. Il a notamment pour fonction : • d'identifier les priorités relatives aux besoins de la population à desservir et aux services à lui offrir et d'élaborer des orientations à cet égard en collaboration avec les réseaux locaux de services ; • de répartir équitablement les ressources humaines, matérielles et financières mises à sa disposition ; • de nommer les cadres supérieurs ainsi que le commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services ; • de créer les comités nécessaires à la poursuite de ses fins, dont le comité de vigilance et de la qualité.
PDG d'une agence	Le PDG est responsable : • d'administrer l'agence et de voir à son fonctionnement dans le cadre de ses règlements ; • de veiller à l'exécution des décisions du conseil d'administration ; • de s'assurer que soit transmise au conseil toute l'information qu'il requiert ou qui lui est nécessaire pour assumer ses responsabilités.
Conseil d'administration d'un établissement	Le conseil d'administration gère les affaires de tout établissement qu'il administre et en exerce tous les pouvoirs. Il a, entre autres, la responsabilité : • d'établir les priorités et les orientations d'un établissement et de voir à leur respect, et ce, en conformité avec les orientations ministérielles et régionales ; • de s'assurer : – de la pertinence, de la qualité, de la sécurité et de l'efficacité des services dispensés ; – du respect des droits des usagers et du traitement diligent de leurs plaintes ; – de l'utilisation économique et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières ; – de la participation, de la motivation, de la valorisation du personnel, du maintien des compétences et du développement des ressources humaines ; • de nommer le directeur général (DG) et les cadres supérieurs, les médecins, les dentistes et les pharmaciens ainsi que le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services ; • d'allouer les ressources financières à chacun des établissements qu'il administre ; • de présenter à la population les renseignements prescrits relativement au rapport d'activités et au rapport financier annuel de chaque établissement que le conseil administre et de répondre de ses priorités et nouvelles orientations ; • de créer les comités nécessaires à la poursuite de ses fins, dont le comité de vigilance et de la qualité.
DG d'un établissement	Sous l'autorité du conseil d'administration, le DG est responsable, notamment : • d'administrer l'établissement et de voir à son fonctionnement ; • d'assurer la gestion courante des activités et des ressources ; • de rendre compte de sa gestion au conseil d'administration ; • de veiller à l'exécution des décisions du conseil d'administration ; • de s'assurer que soit transmise au conseil toute l'information qu'il requiert ou qui lui est nécessaire pour assumer ses responsabilités.

* Dans les faits, l'administration et la gestion des programmes sont confiées au sous-ministre.

Source : *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

Ressources financières, humaines et informationnelles

Ressources financières

7.15 Le budget de dépenses consacrées à la santé et aux services sociaux pour l'exercice 2007-2008 s'élève à 23,8 milliards de dollars. Le tableau 2 présente la ventilation de ces dépenses par programme budgétaire, telles que votées par l'Assemblée nationale.

Budget de dépenses en 2007-2008 : 23,8 milliards de dollars.

Tableau 2
Budget de dépenses consacrées à la santé et aux services sociaux en 2007-2008*

	En milliers de dollars	Pourcentage du budget
Fonctions nationales	**307 336**	**1,3**
Direction et gestion ministérielle	92 672	
Organismes-conseils	9 441	
Activités nationales	205 223	
Fonctions régionales	**17 393 089**	**72,9**
Fonctionnement des agences régionales	92 889	
Fonctionnement des établissements	14 281 046	60,0
Soutien aux organismes communautaires	370 998	
Activités connexes	2 034 645	
• Achats de vaccins et de produits biologiques (69 830,8)		
• Aide financière aux personnes handicapées pour divers besoins spéciaux (84 416,1)		
• Contribution gouvernementale aux régimes de retraite (656 631,8)		
• Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique (59 438,5)		
• Rémunération des internes et des résidents (145 382,8)		
• Ressources de type familial (212 038,2)		
• Santé publique (69 695,8)		
• Système du sang (298 338,8)		
• Transporteurs ambulanciers (215 636,9)		
• Autres (223 235,3)		
Service de la dette	613 511	2,6
OPHQ	**12 354**	**0,1**
RAMQ	**6 135 761**	**25,7**
Services médicaux	3 670 411	15,4
Services optométriques	36 276	
Services dentaires	110 889	
Services pharmaceutiques et médicaments	2 101 570	8,8
Autres services	138 474	
Administration	78 141	
Ensemble des programmes	**23 848 540**	**100,0**

* Il s'agit de montants nets, c'est-à-dire de montants desquels ont été soustraits les revenus réalisés par les établissements du réseau (chambres privées et semi-privées, activités accessoires, etc.).

Source : Budget de dépenses 2007-2008 du Conseil du trésor.

7.16 Le tableau 3, quant à lui, nous indique les sources de financement de ces dépenses.

Tableau 3
Financement des dépenses prévues pour la santé et les services sociaux en 2007-2008

Sources de financement	En millions de dollars	Pourcentage
Taxes et impôts généraux	14 603	61,2
Cotisations au Fonds des services de santé	5 408	22,7
Transferts du gouvernement fédéral	3 748	15,7
Contribution de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) pour les accidentés de la route	90	0,4
Total	**23 849**	**100,0**

Sources : Différents documents d'entités gouvernementales québécoises, tels *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, publié par le ministère des Finances, et le rapport annuel de la SAAQ de 2006.

7.17 En ce qui a trait aux investissements publics en immobilisations prévus en 2007-2008, ils se chiffrent à 1,4 milliard de dollars. Le tableau 4 en présente le détail.

Tableau 4
Investissements publics en immobilisations prévus pour 2007-2008 (en millions de dollars)

Description	2007-2008
MSSS – mission Santé et Services sociaux	**1,4**
Agences et établissements	
• Maintien d'actifs	620,5
• Projets de développement	149,5
• Parachèvement*	560,4
RAMQ	**90,0**
Total	**1 421,8**

* Les projets de développement des années antérieures sont à terminer.

Source : Budget de dépenses 2007-2008 du Conseil du trésor.

7.18 Pour ce qui est des investissements concernant le maintien d'actifs, une somme représentant 2 p. cent de la valeur de remplacement des immeubles du réseau est prévue pour le maintien et une somme supplémentaire correspondant à 1 p. cent de cette valeur est réservée pour les travaux de rénovation fonctionnelle. De plus, d'autres sommes sont allouées afin de permettre le remplacement des équipements médicaux et la modernisation du matériel informatique.

7.19 En 2007-2008, on a affecté 441,2 millions de dollars à la mise en œuvre de nouveaux projets de développement en immobilisations qui se réaliseront sur plusieurs années : pour la première année, soit 2007-2008, 149,5 millions y ont été destinés. Ces montants vont permettre notamment d'ajouter des lits dans les CHSLD et de réaliser des projets de rénovation fonctionnelle majeure, de construction et de restauration des établissements du réseau. Des investissements seront également effectués afin d'améliorer des salles d'urgence et d'acquérir de nouveaux équipements médicaux, entre autres en radio-oncologie et en cardiologie.

7.20 Quant aux sommes dévolues à la RAMQ en 2007-2008, la mise en place du plan d'informatisation du réseau de la santé et des services sociaux explique en bonne partie les investissements.

7.21 Par ailleurs, en ce qui a trait aux projets d'immobilisations, le réseau peut faire appel à la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ), qui est experte en gestion, en construction, en entretien et en financement. De même, Financement-Québec effectue des emprunts en son nom sur les marchés financiers et prête les sommes ainsi obtenues aux organismes et aux établissements du réseau pour leurs projets immobiliers. Soulignons que ces prêts sont finalement remboursés à même des subventions gouvernementales (qui correspondent au poste budgétaire « Service de la dette » du budget de dépenses de la fonction régionale). Dans les cas où la CHQ conserve la propriété de l'immeuble, des loyers sont exigés des établissements qui l'occupent ; ces loyers sont compris dans le budget de fonctionnement des établissements et représentent, pour 2007-2008, 151 millions de dollars.

7.22 Enfin, depuis l'exercice 2006-2007, les entités publiques du réseau de la santé et des services sociaux sont incluses dans le périmètre comptable du gouvernement ; par conséquent, leurs états financiers sont consolidés avec ceux du gouvernement. S'ajoutent ainsi aux états financiers du gouvernement les montants suivants : 6,5 milliards de dollars de prêts et avances, 6,2 milliards d'immobilisations, 2,5 milliards d'autres actifs et près de 11 milliards de passifs, pour un investissement net de 4,2 milliards de dollars. Cette modification comptable ne change en rien les obligations financières ou autres de ces entités et ne vise ni à toucher à leur autonomie ni à transformer leurs obligations de reddition de comptes.

Ressources humaines

7.23 Quelque 270 000 personnes, soit 6,5 p. cent de la population active du Québec, constituent la main-d'œuvre du réseau de la santé et des services sociaux. Le tableau 5 présente la répartition de cette main-d'œuvre, laquelle recevra en 2007-2008 plus de 16 milliards de dollars en rémunération.

Main-d'œuvre du réseau : quelque 270 000 personnes.

Tableau 5
Répartition de la main-d'œuvre du réseau de la santé et des services sociaux*

Catégorie de main-d'œuvre	MSSS	Agences et établissements	RAMQ
Personnel administratif			
Cadres	70	11 059	80
Autres personnels	730	34 506	1 520
Sous-total	**800**	**45 565**	**1 600**
Intervenants en santé			
Infirmières, infirmières auxiliaires et préposés aux bénéficiaires		102 020	
Autres intervenants : professionnels, techniciens, etc.		94 891	
Omnipraticiens			7 710
Spécialistes			8 160
Résidents			2 360
Dentistes			3 500
Optométristes			1 235
Pharmaciens-propriétaires			1 765
Sous-total		**196 911**	**24 730**
Total	**800**	**242 476**	**26 330**
		269 606	

* Les données sont en date du 31 mars 2007.

Source : MSSS.

7.24 Au Québec, les employés du secteur de la santé et des services sociaux sont représentés par 15 grands syndicats et sont regroupés en quelque 900 unités de négociation. De plus, le MSSS conclut des ententes à propos de la rémunération avec la Fédération des médecins spécialistes du Québec (FMSQ) et la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec (FMOQ). Les dernières ententes, signées en 2007, comprenaient des dispositions portant sur un redressement tarifaire et des sommes additionnelles rattachées à un plan d'amélioration relatif à l'accessibilité, aux conditions de pratique et à l'organisation des soins.

Ressources informationnelles

7.25 Au regard des ressources informationnelles du ministère, de la RAMQ, des agences et des établissements, il existe une multiplicité de systèmes et les équipements sont de nature variée. Les systèmes qui gèrent les plus importantes banques de données sont exploités par le ministère et par la RAMQ.

7.26 Un plan d'informatisation du réseau de la santé et des services sociaux a été officiellement lancé en 2005. Le dossier de santé du Québec en est la pièce maîtresse. Son objet principal est de « supporter le continuum de soins et de services entre les équipes locales, régionales et suprarégionales d'intervenants et de professionnels, en facilitant […] le partage de l'information clinique entre tous les établissements du réseau de la santé, les cliniques médicales, les pharmacies communautaires et nécessairement entre les professionnels qui y travaillent, tout en assurant un très haut niveau de sécurité quant à la confidentialité de l'information ». Il est prévu que ce dossier sera opérationnel dans toutes les régions du Québec en 2010.

Le dossier de santé est la pièce maîtresse du plan d'informatisation du réseau.

7.27 Le financement du projet, estimé à 563 millions de dollars, est partagé entre le gouvernement du Québec (260 M$) et Inforoute Santé du Canada[2] (303 M$). Il permettra également la réalisation de différents projets de télémédecine, d'ordonnances électroniques et de surveillance en santé publique.

Portrait selon le type de programmes

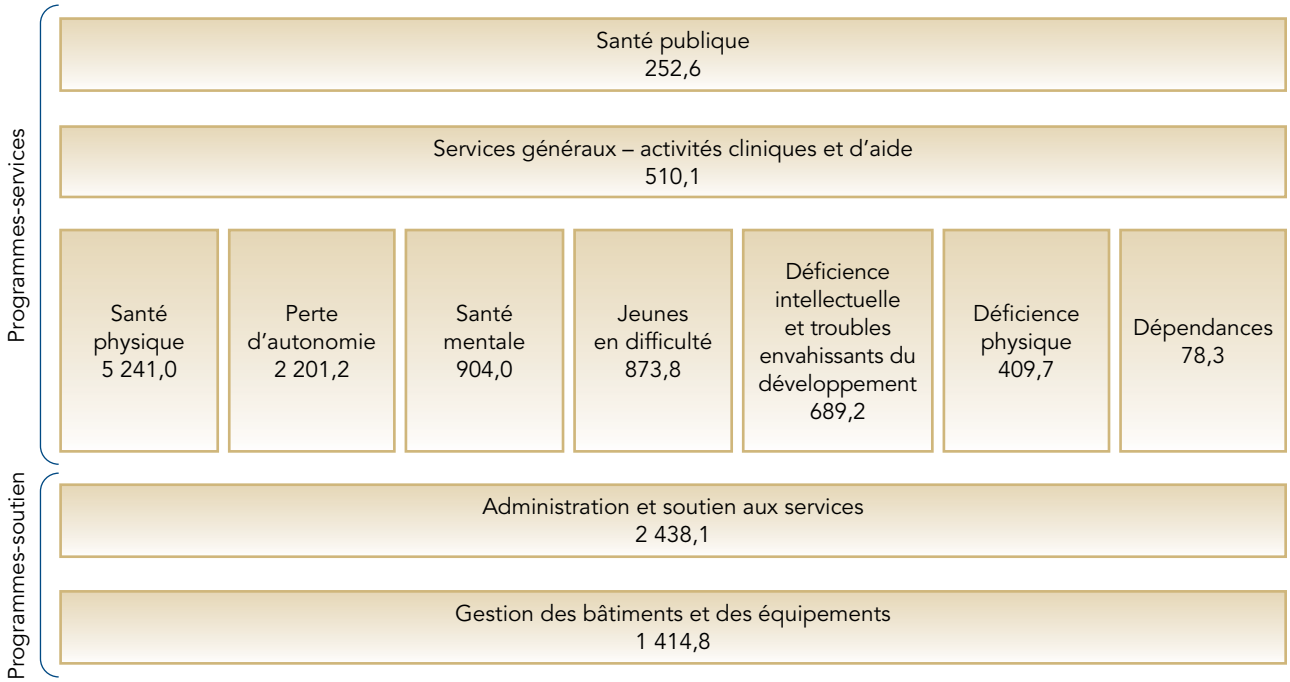
7.28 Depuis 2002-2003, les services et les activités du système de santé et des services sociaux sont découpés selon le type de programmes. Soulignons que ce ne sont pas des personnes que l'on veut classer dans les programmes, mais plutôt un ensemble de services pour répondre à un besoin. Ainsi, une même personne peut avoir recours à plus d'un programme. Par cette structure, on poursuit les buts suivants :

- orienter l'organisation des services selon les besoins de la population et les profils de besoins ayant trait à des groupes de personnes aux prises avec une problématique particulière ;
- fournir un cadre intégrateur pour la planification, l'allocation des ressources financières et la reddition de comptes ;
- favoriser le réseautage, soit l'organisation des services en continuum, et ce, au-delà des frontières institutionnelles ou professionnelles ;
- permettre aux régions d'exercer des choix sur les modalités de prestation et d'organisation des services ainsi que sur la distribution des ressources.

7.29 La figure 2 présente les 11 programmes du système, soit 9 « programmes-services » et 2 « programmes-soutien ». Elle donne un aperçu des dépenses effectuées par les établissements (15 milliards de dollars[3]) relativement à ces programmes pour 2006-2007. Cet aperçu a été dressé par le ministère ; pour ce faire, ce dernier s'est servi des centres d'activités que l'on trouve dans les rapports financiers des établissements. Le lecteur trouvera à l'annexe 3 la définition que donne le ministère des 2 types de programmes ainsi qu'une description complète de ces derniers.

2. Inforoute Santé du Canada est un organisme à but non lucratif créé en 2001. Il a pour mission de favoriser et d'accélérer, à l'échelle pancanadienne, l'élaboration et l'adoption de systèmes d'information électroniques sur la santé ainsi que de normes et de technologies de communication compatibles. Son objectif d'ici 2010 est de doter d'un dossier de santé électronique la moitié de la population canadienne.
3. Ces dépenses se rattachent en grande partie au budget des dépenses de fonctionnement des établissements.

Figure 2
Aperçu des dépenses des établissements par programme pour 2006-2007 (en millions de dollars)



Source : MSSS.

Portrait régional

7.30 Les régions du Québec présentent des différences importantes que ce soit en matière de poids démographique, de superficie, de situation géographique, de dépenses liées à la santé et aux services sociaux ou sur le plan du nombre d'établissements ou d'installations physiques. Pour effectuer la répartition budgétaire entre les régions, le MSSS a adopté depuis 2004-2005 une méthode d'allocation des ressources basée sur les besoins de la population ; cette méthode remplace graduellement celle associée à la répartition selon une base historique. Pareil changement favorise l'équité quant à l'accès aux services dans toutes les régions. Le tableau 6 expose la situation pour les 18 régions sociosanitaires du Québec tandis que la figure 3 illustre la répartition géographique de ces régions.

Graduellement, la méthode d'allocation des ressources devient basée sur les besoins de la population.

Tableau 6
Portrait régional du réseau de la santé et des services sociaux

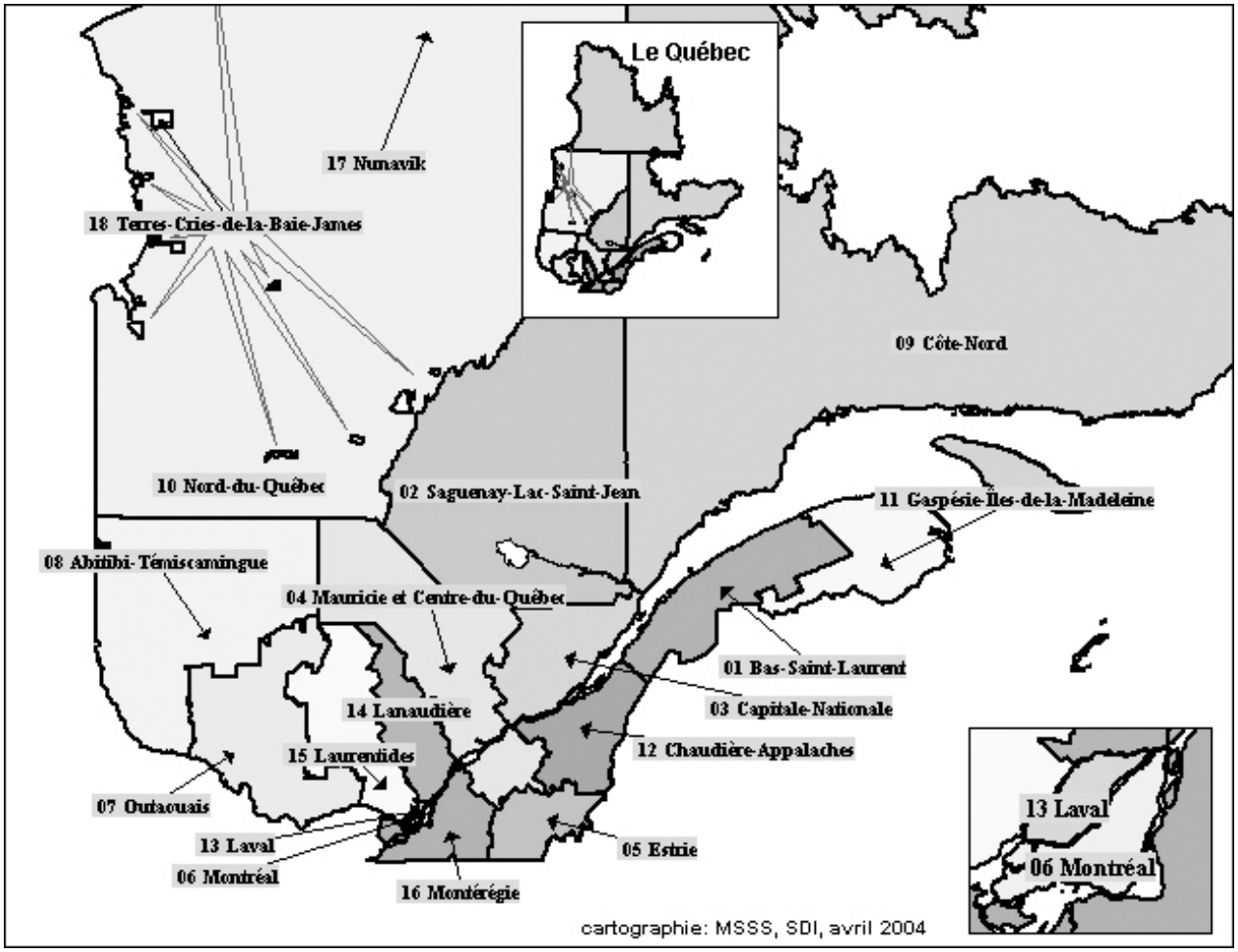
Régions sociosanitaires		Population (1er juillet 2006)		Dépenses des établissements (2006-2007)		Nombre d'établissements privés et publics* (31 mars 2007)	Nombre d'installations** (31 mars 2007)
		Nombre	%	En millions de dollars	%		
01	Bas-Saint-Laurent	200 458	2,64	443,7	2,96	13	83
02	Saguenay–Lac-Saint-Jean	274 186	3,60	537,2	3,58	10	70
03	Capitale-Nationale	669 316	8,80	1 715,4	11,43	26	173
04	Mauricie-et-Centre-du-Québec	486 472	6,40	884,5	5,89	15	151
05	Estrie	302 901	3,98	630,8	4,20	16	95
06	Montréal	1 894 575	24,91	5 183,7	34,53	90	332
07	Outaouais	345 464	4,54	522,4	3,48	10	84
08	Abitibi-Témiscamingue	142 974	1,88	310,8	2,07	11	70
09	Côte-Nord	94 813	1,25	238,6	1,59	10	58
10	Nord-du-Québec	14 999	0,20	42,1	0,28	1	8
11	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	94 681	1,24	249,9	1,66	7	57
12	Chaudière-Appalaches	395 099	5,20	629,1	4,19	15	108
13	Laval	368 503	4,84	464,5	3,09	12	44
14	Lanaudière	419 207	5,51	559,5	3,73	9	76
15	Laurentides	512 539	6,74	664,7	4,43	16	79
16	Montérégie	1 364 287	17,94	1 739,1	11,58	33	218
17	Nunavik	10 497	0,14	96,8	0,64	2	18
18	Terres-Cries-de-la-Baie-James	14 118	0,19	100,0	0,67	1	12
Total		**7 605 089**	**100,00**	**15 012,8**	**100,00**	**297**	**1 736**

* Un établissement est une entité juridique dotée de capacités et de responsabilités légales, qui détient un permis du ministre de la Santé et des Services sociaux pour gérer des services.

** Une installation est un lieu physique où sont dispensés des soins de santé et des services sociaux. Un établissement peut comprendre plusieurs installations.

Source : MSSS.

Figure 3
Carte des régions sociosanitaires*



* Il s'agit de la reproduction fidèle d'une carte figurant sur le site Internet du MSSS.

Transformation du réseau

7.31 Le réseau de la santé et des services sociaux a connu plusieurs changements. Le tableau 7 en trace les grandes lignes.

Plusieurs changements apportés au réseau.

Tableau 7
Bref historique des changements apportés au réseau de la santé et des services sociaux

Période	Description
Avant 1961	L'organisation relative à la santé est structurée autour d'initiatives privées qui sont le fait principalement de la famille, des communautés religieuses et des paroisses. Au début du XXe siècle, les difficultés financières croissantes des communautés religieuses, l'évolution des connaissances et les modifications des pratiques favorisent une plus grande intervention gouvernementale.
1961	L'instauration de l'assurance-hospitalisation est la première action accomplie lors de la mise en place du système public de santé ; ainsi, on donne un accès universel à des services hospitaliers gratuits.
1970	On crée 12 conseils régionaux de santé et des services sociaux (CRSSS), notamment pour une prise en charge régionale de l'organisation, de l'utilisation des ressources et des services sociosanitaires. Les CLSC sont implantés.
1971	Le régime d'assurance maladie permet à toute la population d'avoir accès, sans frais, à des soins et à des services médicaux en cabinet privé. Les services de santé et les services sociaux sont intégrés au sein de la même administration.
1984	La *Loi canadienne sur la santé* est adoptée.
1991	Les régies régionales de la santé et des services sociaux succèdent aux CRSSS. Elles ont des compétences intrarégionales accrues, entre autres pour l'allocation des budgets aux établissements.
Principalement de 1995 à 2001	La période en est une de compressions budgétaires. Le virage ambulatoire est amorcé. De nombreux établissements ferment, d'autres fusionnent ou changent de vocation.
1997	Le programme universel d'assurance médicaments est établi. Une part importante du personnel médical et infirmier prend une retraite anticipée.
2001	Le MSSS instaure une gestion axée sur les résultats.
2004	Les modifications résultant du projet de loi n° 25 sont introduites. • Les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux remplacent les régies régionales. Elles ont pour mission de mettre en place une organisation de services intégrés en définissant un ou plusieurs réseaux locaux de services de santé et de services sociaux sur leur territoire. • Les centres de santé et de services sociaux (CSSS), qui deviennent les instances locales, sont créés. Il s'agit d'un regroupement d'établissements : CLSC, CHSLD et, sauf exception, CH.
2006	Les modifications découlant du projet de loi n° 83 sont apportées. • Les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux deviennent des agences de la santé et des services sociaux. Elles ont davantage de fonctions de coordination en matière de financement, de ressources humaines et de services spécialisés. • Les établissements assument des responsabilités élargies. Le CSSS devient l'assise du réseau local et a le mandat d'assurer, en collaboration avec ses partenaires (cliniques médicales, organismes communautaires, etc.), l'accessibilité, la continuité et la qualité des services à la population de son territoire ainsi que l'amélioration de la santé de celle-ci. • Le cadre légal pour la transmission de l'information est établi. Le projet de loi n° 33 est adopté, à la suite de la promulgation de l'arrêt Chaoulli, afin d'améliorer l'accès aux services médicaux spécialisés et surspécialisés. Il donne également la possibilité de souscrire une assurance privée pour trois chirurgies (remplacement de la hanche, remplacement du genou, extraction de la cataracte).

Sources : Différents documents du MSSS ; Vincent LEMIEUX et autres, *Le système de santé au Québec,* Québec, Presses de l'Université Laval, 2003, 507 p. ; J. Robert GRAVEL, *Les institutions administratives locales au Québec – Structures et fonctions,* Québec, Presses de l'Université du Québec, 1987, 94 p.

7.32 Pour favoriser la transformation du réseau et déterminer les orientations à prendre, diverses études ont été effectuées et donné lieu à des rapports. Parmi les principaux, mentionnons les suivants : celui de la commission Clair, qui a été chargée d'examiner les enjeux du système de santé et de services sociaux, a été publié en 2000 ; ceux du comité Bédard, qui a évalué le processus d'allocation des ressources, ont paru en 2002 ; celui du comité Ménard, qui s'est penché sur la pérennité du système de santé et des services sociaux, a été publié en 2005. Un résumé des principaux constats formulés dans ces rapports est présenté à l'annexe 4. D'autre part, le groupe de travail sur le financement de la santé, présidé par M. Claude Castonguay, a déposé son rapport en février 2008. Le lecteur trouvera dans la même annexe le mandat de ce groupe de travail.

Reddition de comptes

Gestion axée sur les résultats pour le réseau.

7.33 En 2001, le MSSS a instauré un cadre de gestion axé sur les résultats pour le réseau de la santé et des services sociaux. Les documents incontournables rattachés à cette approche sont décrits sommairement dans le tableau 8. Il est à noter que les établissements rendent des comptes aux agences, que les agences le font au MSSS et que le MSSS, par son ministre, rend des comptes au gouvernement et à l'Assemblée nationale.

Tableau 8
Caractéristiques des documents relatifs à la performance*

	Plan stratégique	Entente de gestion et d'imputabilité	Rapport annuel de gestion
Description	Document où sont définis les priorités et les objectifs à poursuivre afin d'améliorer la performance organisationnelle	• Cadre que se donnent le MSSS et les agences pour assurer le suivi des résultats • Document où sont décrits les objectifs à atteindre	Véhicule privilégié de la reddition de comptes, présentant les résultats annuels
Contenu requis	• Mission et orientations stratégiques • Objectifs, cibles et indicateurs de performance De plus, pour le MSSS et les agences : • Besoins sociosanitaires et particularités de la population • Objectifs d'amélioration de la santé et du bien-être de la population, d'organisation et de gestion des services • Mandats et responsabilités des autres acteurs • Mécanismes de coordination et de mobilisation des partenaires concernant la mise en œuvre de leurs plans stratégiques	• Mission et orientations stratégiques • Plan annuel décrivant les objectifs, les moyens et les ressources disponibles • Principaux indicateurs • Engagement à produire un rapport annuel de gestion sur les résultats	• Résultats quant aux objectifs énoncés dans le plan stratégique et l'entente de gestion et d'imputabilité • Déclaration du haut dirigeant attestant la fiabilité des données et des contrôles afférents De plus, pour le MSSS : • Tout autre élément ou renseignement déterminé par le ministre ou le Secrétariat du Conseil du trésor
Période couverte	Pluriannuelle	Annuelle	Annuelle
Obligation de production et échéancier			
MSSS	En conformité avec la LSSSS et la LAP, dépôt à l'Assemblée nationale	s.o.	En conformité avec la LAP, dépôt à l'Assemblée nationale pour le 1er août de chaque année ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours suivant la reprise des travaux
Agence	Élaboration d'un plan stratégique prévu par la LSSSS, mais pas d'exigence en matière de dépôt à une autre instance	Signature d'une entente avec le ministre, en vertu de la LSSSS, pour juin	En vertu de la LSSSS, dépôt au bureau du ministre, avant le 30 septembre, ce dernier le déposant à l'Assemblée nationale (remise par celle-ci à la Commission des affaires sociales, qui étudie l'ensemble des rapports et entend chaque agence tous les trois ans)
Établissement	Aucune exigence légale de production ou de dépôt, mais document nécessaire en fonction des saines pratiques de gestion	Signature d'une entente avec l'agence, en vertu de la LSSSS, pour juin	En vertu de la LSSSS, remise à l'agence dont il relève avant le 30 juin

* Ce tableau est repris intégralement d'un rapport que nous avons publié en 2007.

Sources : LSSSS, LAP ainsi que *Normes et pratiques de gestion* du MSSS.

LAP *Loi sur l'administration publique*

LSSSS *Loi sur les services de santé et les services sociaux*

7.34 Par ailleurs, pour connaître d'une source impartiale le rendement du système de santé, le gouvernement fédéral a créé le Conseil canadien de la santé. Ce dernier est chargé d'informer les Canadiens sur les questions liées à la santé, tout en faisant la promotion de la responsabilisation et de la transparence. Toutes les provinces et les territoires y ont des représentants, à l'exception du Québec et de l'Alberta.

7.35 Au Québec, le gouvernement a plutôt choisi de confier ce rôle au Commissaire à la santé et au bien-être. La personne nommée en 2006 à cette fonction a la responsabilité notamment d'apprécier les résultats obtenus par le système de santé et des services sociaux. Par conséquent, le Commissaire doit évaluer l'ensemble des éléments du système, en se penchant sur la qualité, l'accessibilité, l'intégration, l'assurabilité et le financement des services. Il doit s'intéresser aussi aux questions soulevées par les facteurs déterminants de la santé et du bien-être ainsi que par les médicaments et les technologies. Le Commissaire a également pour tâche d'étudier les aspects éthiques se rapportant à la santé et au bien-être.

Situation canadienne et données comparatives

7.36 En septembre 2000, les premiers ministres des provinces et du Canada se sont entendus sur une vision, des principes et un plan d'action en vue de renouveler le système de santé. À la suite de cette entente, tous les gouvernements ont adopté des mesures pour améliorer la qualité, l'accessibilité et la viabilité du système public de soins de santé et tous ont mis en œuvre des réformes importantes.

7.37 Il ressort des délibérations des différents groupes de travail mis sur pied dans ce cadre que les opinions sont convergentes sur la valeur du système de santé public canadien, sur la nécessité d'une réforme et sur les priorités à ce titre. Les cinq priorités retenues sont les suivantes : soins primaires ; soins à domicile ; couverture de type « catastrophique » des médicaments d'ordonnance[4] ; accès à l'équipement médical et de diagnostic ; télématique et télédossier de santé.

7.38 En février 2003, les premiers ministres ont conclu un accord pour mener à bien la réforme relative à ces cinq priorités. Cet accord est le reflet notamment des recommandations formulées par la commission Romanow[5], le comité présidé par le sénateur Kirby[6] et plusieurs commissions provinciales qui se sont penchées sur la réforme du système de santé.

7.39 Dans la foulée de l'accord de 2003, un plan décennal pour consolider les soins de santé a été mis en œuvre par le gouvernement fédéral en septembre 2004. Le gouvernement du Québec a souscrit aux objectifs de ce plan par une entente asymétrique bilatérale sur la santé, également conclue en septembre 2004. Cependant, le financement assuré de cette façon sera utilisé par le gouvernement québécois pour mettre en œuvre son propre plan afin de consolider les soins de santé, ce qui comprend la réduction des temps d'attente en fonction d'objectifs, de normes et de critères qu'il aura établis.

Plan canadien pour consolider les soins mis en œuvre.

4. La couverture de type « catastrophique » des médicaments d'ordonnance signifie que les Canadiens ont accès aux médicaments dont ils ont besoin sans assumer un fardeau financier excessif.
5. L'annexe 4 donne plus de détails sur le rapport de la commission Romanow.
6. L'annexe 4 donne plus de détails sur le rapport du comité présidé par le sénateur Kirby.

7.40 Le tableau 9 fournit quelques statistiques publiées par l'Institut canadien d'information sur la santé[7], lesquelles permettent de situer le réseau québécois de la santé et des services sociaux sur le plan canadien.

Tableau 9
Provinces canadiennes : données comparatives

Province	Nombre de médecins par 100 000 habitants (2006)	Dépenses publiques de santé par habitant (2007)		Dépenses de santé en pourcentage du PIB (2007)
		En dollars	Rang	
Terre-Neuve-et-Labrador	200	3 838	4	10,0
Île-du-Prince-Édouard	149	3 351	8	14,4
Nouvelle-Écosse	219	3 436	6	13,6
Nouveau-Brunswick	177	3 544	5	14,3
Québec	**215**	**3 135**	**10**	**11,3**
Ontario	174	3 344	9	10,9
Manitoba	180	3 957	3	13,0
Saskatchewan	159	4 031	1	10,6
Alberta	191	3 987	2	7,3
Colombie-Britannique	199	3 369	7	10,9
Yukon	226	5 705	s.o.	13,3
Territoires du Nord-Ouest	115	6 931	s.o.	7,9
Nunavut	35	10 355	s.o.	26,8
Canada	**190**	**3 436**		**10,6**

Source : Institut canadien d'information sur la santé.

7.41 Par ailleurs, le Conference Board du Canada publie annuellement la performance du Canada par rapport à celle de 16 pays industrialisés dans 6 domaines importants, dont la santé. Dans le rapport de juin 2007, *Les performances du Canada : Bilan comparatif*, le Canada a reçu un « B » dans le domaine de la santé, ce qui le classe au huitième rang sur 17 pays. Les 7 pays qui le précèdent et qui ont obtenu un « A » sont, en ordre croissant, la Suisse, le Japon, la Suède, la France, l'Australie, la Norvège et l'Italie. Il est à noter que les États-Unis ont eu la note « D » et que ce pays se classe au 16e rang en matière de santé.

7. L'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) est un organisme autonome et à but non lucratif qui fournit des données et des analyses essentielles sur le système de santé au Canada et sur la santé des Canadiens.

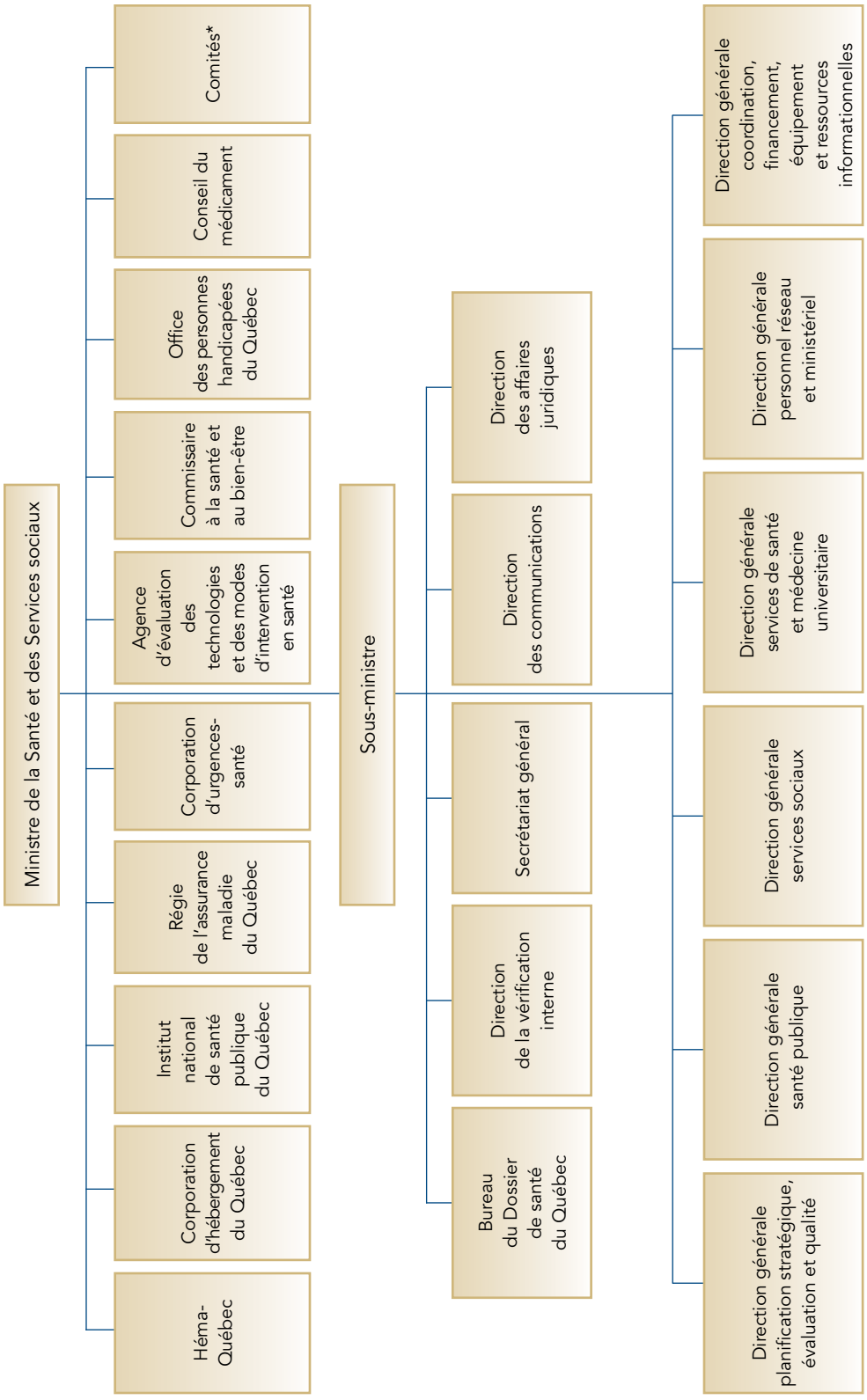
Défis des prochaines années

7.42 Comme le MSSS le mentionne dans son rapport annuel de gestion 2006-2007, plusieurs « facteurs influencent fortement les orientations du système de santé et des services sociaux ». Il s'agit entre autres du vieillissement de la population, de l'évolution de l'état de santé et de bien-être, des attentes de la population en matière d'accessibilité et de qualité des soins et des services, de la disponibilité des ressources humaines, des changements dans les façons de faire liées notamment aux nouvelles technologies ainsi que de la situation des finances publiques. L'annexe 5 présente le contexte, les enjeux et les orientations qui sont tirés du *Plan stratégique 2005-2010 du ministère de la Santé et des Services sociaux*.

7.43 Par ailleurs, comme l'indique l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans une de ses publications, répondre aux principaux défis qu'ont à relever les différents pays pour améliorer les performances de leurs systèmes nationaux de santé nécessite de s'attaquer à des questions difficiles, telles celles qui suivent. « Comment faire en sorte que les dépenses de santé soient supportables aujourd'hui comme demain ? Que faire pour améliorer la qualité et la sécurité de soins et faire en sorte que les systèmes de santé répondent aux besoins des patients et des autres acteurs ? Comment assurer un accès équitable et en temps voulu aux soins nécessaires ? Enfin, la question peut-être la plus difficile de toutes : que faire pour optimiser l'utilisation des ressources ? » Bref, il « reste encore beaucoup à apprendre sur la manière d'améliorer les systèmes de santé ».

Défi le plus difficile : optimiser l'utilisation des ressources.

Annexe 1 – Organigramme du ministère de la Santé et des Services sociaux – mission Santé et Services sociaux



* Dans cette catégorie, nommons le Bureau de gestion des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – CHUM, CUSM, CHU Sainte-Justine, le Comité central d'éthique de la recherche, le Comité d'hémovigilance, le Comité d'éthique de santé publique, le Comité provincial pour la prestation des services de santé et des services sociaux aux personnes issues des communautés culturelles et le Comité provincial pour la prestation des services de santé et des services sociaux en langue anglaise.

Annexe 2 – Mission des organismes œuvrant dans le réseau et leur budget de dépenses 2007-2008[8]

Héma-Québec – 296, 9 millions de dollars (6,0 millions de dollars)[9]

Héma-Québec a pour mission de « fournir avec efficience des composants et substituts sanguins, des tissus humains et du sang de cordon sécuritaires, de qualité optimale et en quantité suffisante pour répondre aux besoins de la population québécoise ; d'offrir et de développer une expertise, des services et des produits spécialisés et novateurs dans les domaines de la médecine transfusionnelle et de la greffe de tissus humains ».

Corporation d'hébergement du Québec – (près de 300 millions de dollars pour 2007)

La Corporation offre « aux intervenants du secteur de la santé et des services sociaux, moyennant considération et dans un objectif d'autofinancement, l'expertise technique et financière ainsi que le financement nécessaire à la gestion, la construction, l'entretien et l'acquisition d'immobilisations, d'équipements et d'infrastructures sociosanitaires ».

Elle a également pour mission de posséder, et d'en faire la location moyennant considération, des biens utilisés par un établissement, une agence, un conseil régional ou toute autre personne, société ou association désignée à cette fin par le ministre ou par le gouvernement.

Institut national de santé publique du Québec – 31,8 millions de dollars (1,3 million de dollars)

L'institut national de santé publique du Québec (INSPQ) a pour fonction principale de soutenir le ministre de la Santé et des Services sociaux et les agences dans l'exercice de leur mission de santé publique. Ses objectifs se concrétisent par différentes formes d'activités et de services spécifiques :

- des services-conseils et d'assistance spécialisée ;
- des activités de recherche ou de développement de connaissances nouvelles ;
- des activités de formation et d'information ;
- des services de laboratoire spécialisés ;
- des activités liées à la coopération internationale ou à l'échange de connaissances.

8. Nous présentons les organismes selon l'ordre dans lequel ils sont donnés dans l'organigramme (annexe 1).
9. Les chiffres figurant entre parenthèses indiquent la somme qui n'est pas financée par le portefeuille ministériel.

Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) – 7 milliards de dollars (1 milliard de dollars)[10]

La Régie a pour fonction d'administrer le régime d'assurance maladie et tout autre programme que la loi ou le gouvernement lui confie. La Régie gère notamment le régime général d'assurance médicaments et aussi des parties de programmes du ministère de la Santé et des Services sociaux, dont les suivants :

- la rémunération des résidents en médecine ;
- le paiement des services hospitaliers rendus hors du Québec ;
- l'exonération financière pour les services domestiques ;
- la perception des sommes à recouvrer pour des soins hospitaliers à l'égard de résidents des autres provinces, de tiers responsables et de ressortissants étrangers.

La Corporation d'urgences-santé – 86,6 millions de dollars (22,3 millions de dollars)

La Corporation d'urgences-santé est un organisme qui a pour but d'offrir à la population du territoire des villes de Montréal et de Laval des services préhospitaliers d'urgence de qualité. Ceux-ci « se définissent comme étant l'assistance portée dans les meilleurs délais possibles afin de prodiguer les soins préhospitaliers nécessaires et d'offrir l'accès, le cas échéant, au centre hospitalier approprié à la condition du patient tout en tenant compte de la capacité d'accueil des établissements ».

Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé – 3,2 millions de dollars

L'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé est un organisme indépendant relevant du ministre de la Santé et des Services sociaux. Sa mission est de conseiller le ministre et d'appuyer, au moyen de l'évaluation, les décideurs du milieu québécois de la santé. Ses évaluations portent sur l'introduction, l'acquisition et l'utilisation de technologies relatives à la santé, ainsi que sur les modalités associées à la dispensation et à l'organisation des services. La promotion de l'évaluation, le transfert des connaissances, la formation ainsi que le rayonnement de l'expertise québécoise sont également au cœur de sa mission.

Commissaire à la santé et au bien-être – 2,1 millions de dollars

Mis sur pied en août 2006, le Commissaire à la santé et au bien-être est un nouvel organisme qui a remplacé le Conseil de la santé et du bien-être et le Conseil médical du Québec. Il a les responsabilités et les pouvoirs suivants :

- informer le ministre de la Santé et des Services sociaux et la population de la performance globale du système de santé et des services sociaux et des changements qu'il propose afin de l'améliorer ;
- consulter les citoyennes et les citoyens, y compris les experts et les acteurs du réseau ;

10. Les 6 milliards de dollars confiés à la RAMQ et financés par le portefeuille ministériel proviennent du Fonds des services de santé (2,7 milliards de dollars) et du Fonds consolidé du revenu (3,4 milliards de dollars).

- apprécier les résultats obtenus par le système de santé et des services sociaux ;
- recommander au ministre des changements qui visent entre autres à accroître la performance globale du système.

Office des personnes handicapées du Québec – 12,4 millions de dollars

L'Office a pour mission de veiller au respect des règles et des principes énoncés dans la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*. Il doit aussi s'assurer, dans la mesure des pouvoirs qui lui sont conférés, que les ministères et leurs réseaux, les municipalités et les organismes publics et privés poursuivent leurs efforts afin d'améliorer les possibilités offertes aux personnes handicapées de s'intégrer et de participer ainsi pleinement à la vie en société.

L'Office « veille également à la coordination des actions relatives à l'élaboration et à la prestation des services qui concernent les personnes handicapées et leur famille et favorise et évalue, sur une base collective, l'intégration scolaire, professionnelle et sociale des personnes handicapées. En plus de promouvoir les intérêts de ces dernières et de leur famille, l'Office les informe, les conseille, les assiste et fait des représentations en leur faveur, tant sur une base individuelle que collective ».

Conseil du médicament – 6,4 millions de dollars

Le Conseil du médicament a pour fonctions d'assister le ministre dans la mise à jour des listes de médicaments (dont le coût est fixé par le régime général d'assurance médicaments et la liste des médicaments des établissements) et de favoriser l'utilisation optimale des médicaments. À cette fin, le Conseil peut, notamment, réaliser ou soutenir des activités de revue quant à l'utilisation des médicaments ainsi que proposer le développement et la mise en œuvre de stratégies de formation, d'information et de sensibilisation auprès des professionnels et de la population ou y contribuer. Il peut aussi voir à l'évaluation des problèmes reliés à l'utilisation des médicaments et à la mise en place des mesures pour les prévenir et les corriger. Le Conseil a en outre pour fonction de faire au ministre des recommandations sur l'établissement et l'évolution des prix des médicaments ainsi que sur toute autre question que celui-ci lui soumet.

Bureau de gestion des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), Centre universitaire de santé McGill (CUSM), CHU Sainte-Justine

À l'égard de la réalisation des projets relatifs à la modernisation du CHUM, du CUSM et du CHU Sainte-Justine, ce bureau a la mission suivante :

- assurer le respect des balises réglementaires et de celles afférentes aux programmes, aux budgets et à l'échéancier, lesquelles ont été fixées par le gouvernement du Québec ;
- minimiser les risques inhérents encourus lors de la réalisation de projets d'une telle envergure ;
- maximiser les retombées économiques ainsi que le cycle de vie des équipements et des actifs immobiliers.

Comité central d'éthique de la recherche

Le comité central d'éthique de la recherche « veille à l'examen des projets de recherche avec des personnes mineures ou majeures inaptes se déroulant dans des établissements ne disposant pas de comité d'éthique de la recherche désigné par le ministre de la Santé et des Services sociaux ou se déroulant hors des établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Il assume un rôle protecteur de la dignité, de la sécurité, du bien-être et des droits des sujets de recherche ».

Comité d'hémovigilance

Le Comité d'hémovigilance a été créé en vertu de la *Loi sur Héma-Québec et sur le Comité d'hémovigilance*. Il « a pour fonction, dès qu'il l'estime nécessaire et au moins annuellement, de donner son avis au ministre sur l'état des risques reliés à l'utilisation des produits sanguins et de remplacement ». Il doit également examiner toute question relative au système d'approvisionnement en sang qui lui est soumise par le ministre et lui donner son avis. Ce dernier lui a confié des attributions semblables au regard de la moelle osseuse et de tout autre tissu humain, comme c'était prévu dans la loi.

Comité d'éthique de santé publique

Le mandat principal du Comité d'éthique de santé publique consiste à donner des avis sur l'aspect éthique des projets se rapportant à des plans de surveillance et à des enquêtes sociosanitaires qui lui sont soumis par le ministre et les directeurs de la santé publique.

Comité provincial pour la prestation des services de santé et des services sociaux aux personnes issues des communautés culturelles

C'est le ministre qui a formé le Comité provincial pour la prestation des services de santé et des services sociaux aux personnes issues des communautés culturelles. Il a confié à celui-ci le mandat de lui fournir des avis sur la prestation de services de santé et de services sociaux aux personnes issues des communautés ethnoculturelles. Dans le cadre de ses fonctions, le comité peut procéder à des consultations, solliciter des opinions, recevoir et entendre des requêtes des personnes, des organismes ou des associations.

Comité provincial pour la prestation des services de santé et des services sociaux en langue anglaise

En vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, le gouvernement a « adopté un règlement par lequel il forme un comité qui est chargé de lui donner son avis sur :

- la prestation des services de santé et des services sociaux en langue anglaise et
- l'approbation, l'évaluation et la modification par le gouvernement de chaque programme d'accès élaboré par une agence ».

Dans le cadre de ses fonctions, le comité peut procéder à des consultations, solliciter des opinions, recevoir et entendre des requêtes de personnes, d'organismes ou d'associations.

Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen relève de l'Assemblée nationale. Il peut intervenir lorsque les droits des usagers du réseau de la santé et des services sociaux n'ont pas été respectés. Ces droits sont essentiellement reconnus aux usagers par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Il s'agit entre autres du droit à l'information, du droit aux services, du droit de choisir le professionnel ou l'établissement et du droit d'être informé sur son état de santé et de bien-être.

Annexe 3 – Description des programmes-services et des programmes-soutien

L'ensemble des activités du système de santé et des services sociaux est découpé en 11 programmes, soit 9 « programmes-services » et 2 « programmes-soutien ». Pour sa part, le terme « programme-services » désigne « un ensemble de services et d'activités organisé dans le but de répondre aux besoins de la population en matière de santé et de services sociaux ou, encore, aux besoins d'un groupe de personnes qui partagent une problématique commune ». Quant au « programme-soutien », il regroupe « un ensemble d'activités de nature administrative et technique en appui aux programmes-services ».

Programmes-services

Programme Santé publique

« La santé publique vise un grand objectif social : améliorer la santé et le bien-être général de la population par des actions qui se situent, la plupart du temps, avant que les problèmes ne surviennent. Le programme Santé publique est fondé sur une perspective populationnelle, c'est-à-dire qu'il s'adresse à l'ensemble de la population. Les actions de santé publique peuvent toutefois viser des groupes cibles qui partagent certains traits communs tels que l'exposition aux mêmes facteurs de risque, les conditions de vie particulières, etc. »

Programme Services généraux – activités cliniques et d'aide

Les services de première ligne regroupent deux grands types de services : les services généraux, qui s'adressent à l'ensemble de la population, et les services particuliers, qui sont réservés aux personnes ayant des problèmes précis. Ce programme comprend tous les services généraux qui sont des activités cliniques et d'aide. En sont donc exclues les activités de promotion et de prévention. Les services associés à ce programme possèdent les caractéristiques suivantes :

- ils s'adressent à l'ensemble de la population ;
- ils sont accessibles localement (ce sont des services de proximité) ;
- ils sont généralement individuels et destinés à répondre aux besoins des personnes présentant des problèmes ponctuels et aigus.

Programme Perte d'autonomie liée au vieillissement

Le programme Perte d'autonomie liée au vieillissement comprend tous les services destinés aux personnes en perte d'autonomie et à leur entourage. Cette perte d'autonomie est principalement due à l'âge, et ce, peu importe la cause précise : perte d'autonomie fonctionnelle, problèmes cognitifs ou maladies chroniques. Pour les personnes en perte d'autonomie, « il ne s'agit pas nécessairement de guérir, mais davantage de compenser la détérioration des conditions de santé, de miser sur le potentiel résiduel et d'assurer la sécurité des personnes dans leur résidence ».

L'âge seul n'est pas un critère suffisant pour recevoir ou non les services prévus dans ce programme. En effet, une personne âgée de moins de 65 ans peut avoir les mêmes besoins qu'une personne de plus de 65 ans qui est aux prises avec le même problème. Par ailleurs, les services que reçoivent les personnes qui sont hébergées à cause d'un problème autre que la perte d'autonomie liée au vieillissement (par exemple déficience intellectuelle) ne font pas partie de ce programme.

Programme Déficience physique

Le programme Déficience physique comporte les services visant à répondre aux besoins des personnes qui, peu importe leur âge, souffrent d'une incapacité significative et persistante liée à l'audition, à la vision, au langage ou aux activités motrices. Ce programme prend aussi en compte les besoins de leur entourage. Les services prévus pour les personnes qui ont une maladie dégénérative et dont le profil de besoins correspond à celui associé à la déficience physique (par exemple sclérose en plaques) font aussi partie de ce programme.

Les services destinés aux personnes présentant une déficience physique permettent de développer et de maintenir leur autonomie fonctionnelle, de compenser leurs incapacités et de soutenir leur pleine participation sociale. Ces personnes auront recours, à un moment ou à un autre, à des services spécialisés de réadaptation et, lorsque cela est nécessaire, à des services de soutien à la participation sociale.

Programme Déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement

Pour le « volet déficience intellectuelle, le programme regroupe les services destinés à répondre aux besoins des personnes qui ont un fonctionnement cognitif général significativement inférieur à la moyenne, accompagné de difficultés d'adaptation apparaissant pendant l'enfance ». Les services inclus dans ce programme ont pour objet de réduire l'impact de la déficience, de compenser les incapacités, de favoriser l'intégration sociale et de soutenir la famille et les proches.

Le programme contient aussi les services offerts aux personnes aux prises avec des troubles envahissants du développement. Ce type de troubles se traduit par des déficiences majeures liées à trois aspects du développement, soit les interactions sociales, la communication verbale et non verbale et les intérêts ainsi que les comportements restreints, stéréotypés et répétitifs. Le plus répandu de ce type de troubles est l'autisme.

Programme Jeunes en difficulté

Le programme Jeunes en difficulté renferme les services destinés aux jeunes qui présentent des problèmes de développement ou de comportement, ou qui ont des difficultés d'adaptation sociale (délinquance, violence, suicide, etc.). Ce programme s'adresse également aux jeunes qui ont besoin d'une aide appropriée pour assurer leur sécurité et leur développement (abus, négligence, etc.) ou pour éviter que ceux-ci ne soient compromis. Ce programme comprend aussi des services destinés aux familles des jeunes concernés ainsi que des services spécialisés, comme l'adoption, le placement et la réadaptation sociale.

Programme Dépendances

Le programme Dépendances adopte une approche globale pour la problématique de la dépendance, et ce, quelle qu'en soit la cause (alcoolisme et toxicomanie, jeu compulsif, cyberdépendance, etc.). Le programme « comprend notamment des services de réadaptation et de réinsertion sociale, des services de désintoxication ainsi que des services ayant pour but la réduction des méfaits, tels que les traitements à la méthadone ». Les services aux familles et aux proches des personnes ayant une dépendance font aussi partie de ce programme.

Programme Santé mentale

Le programme Santé mentale vise à permettre à toute personne dont la santé mentale est perturbée d'obtenir une réponse adaptée à ses besoins. Il s'adresse aux adultes, aux jeunes et à leur famille. Plus précisément, les services sont destinés aux personnes suivantes :

- individus présentant des troubles mentaux sévères, généralement persistants, associés à de la détresse psychologique et à un degré d'incapacité qui interfère, de façon significative, dans leurs relations interpersonnelles et dans leurs compétences sociales de base ;
- individus vivant des troubles mentaux transitoires d'intensité variable, lesquels sont la source d'une détresse psychologique importante, qu'une aide appropriée peut ramener au niveau de fonctionnement psychologique et social antérieur.

Programme Santé physique

Le programme Santé physique « s'adresse à toute personne qui est aux prises avec une maladie, un symptôme ou un traumatisme et qui doit recevoir des soins et des traitements spécialisés et surspécialisés. Il s'adresse également à toute personne aux prises avec une maladie qui exige un suivi systématique et des services en continu. »

Le programme Santé physique comprend :

- les urgences (c'est-à-dire les soins dispensés dans les urgences) ;
- les services spécialisés et surspécialisés ayant trait aux épisodes de soins aigus et aux visites en ambulatoire ainsi que les services spécialisés liés aux visites à domicile ;
- les soins palliatifs ;
- les services de santé physique destinés aux malades qui ont besoin d'un suivi systématique et qui doivent recevoir des services en continu (par exemple dans le cas d'une maladie chronique).

Programmes-soutien

Programme Administration et soutien aux services

Ce programme comprend deux types d'activités. Dans le premier type, on trouve la gestion générale de l'établissement, l'administration des services techniques et les activités liées à l'intégration de l'informatique. Dans le second, il y a la coordination des services à la clientèle et des soins infirmiers et d'assistance, l'enseignement, les activités relatives à l'admission et à l'inscription des usagers, l'alimentation et la buanderie.

Programme Gestion des bâtiments et des équipements

Ce programme englobe les activités qui touchent l'état de l'établissement, donc le fonctionnement des installations, leur entretien et leur réparation, le ménage, la gestion des déchets biomédicaux et la sécurité.

Annexe 4 – Faits saillants de différents rapports portant sur la santé et les services sociaux

Au Québec

Rapport de la commission Clair

La Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux – la commission Clair – a été créée en juin 2000. Elle devait proposer des pistes de solution relativement au financement et à l'organisation des services. Parmi les recommandations qu'elle a formulées, mentionnons celle se rapportant à la création des GMF, celle portant sur la mise en place de réseaux de services intégrés (gestionnaire de cas, coordination des services, etc.) et celle ayant trait à la prévention comme élément central d'une politique de la santé et du bien-être.

Rapports du comité Bédard

Le ministère a créé, en juin 2000, le Comité sur la réévaluation du mode de budgétisation des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés – appelé le comité Bédard. Le mandat de ce comité était de revoir le mode de budgétisation de ces établissements afin, d'une part, de mieux refléter l'évolution du volume et de la lourdeur des soins hospitaliers et, d'autre part, de favoriser la performance relative des établissements. Le rapport du comité, déposé en janvier 2002, traitait notamment de l'adoption d'un nouveau mode de budgétisation basé sur les besoins de la population et d'une consommation normalisée des soins.

M. Denis Bédard, appuyé par un comité, s'est vu également confier le mandat de proposer une méthode de répartition interrégionale et un mode de budgétisation des ressources allouées pour les services offerts par les CLSC et les CHSLD. Le rapport à cet égard, publié en juin 2002, recommandait de ventiler les sommes afférentes au nouveau processus budgétaire selon les programmes de services et de suivre ce processus selon les trois étapes suivantes :

- estimation du budget du ministère selon le volume de consommation des services prévus, multiplié par des coûts moyens standards ;
- répartition du budget entre les régions selon une approche populationnelle et ajustement des coûts moyens standards pour tenir compte des facteurs régionaux, c'est-à-dire l'effet net des échanges de services entre les régions ;
- répartition des ressources régionales entre les établissements selon la même approche normative.

Rapport du comité Ménard

Les préoccupations liées à un manque de ressources humaines et financières, associées au vieillissement de la population, laissent prévoir une augmentation de la demande de soins et de services. Cela a amené le gouvernement à mettre sur pied, en décembre 2004, le Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de services sociaux – aussi appelé

le comité Ménard. Ce comité avait pour mandat de proposer des solutions concrètes permettant au gouvernement de résoudre le problème des ressources en santé et de répondre aux priorités du secteur. Le rapport, publié en juillet 2005, proposait huit pistes de solution, dont le contrôle de l'évolution de la dette, la mise sur pied d'un régime d'assurance contre la perte d'autonomie, le recours plus fréquent au secteur privé et le maintien de la pression sur le gouvernement fédéral pour accroître les paiements de transfert aux provinces.

Rapport du groupe de travail sur le financement du système de santé du Québec (rapport Castonguay)

En mai 2007, la ministre des Finances et présidente du Conseil du trésor a confié à M. Claude Castonguay la responsabilité de présider un groupe de travail sur le financement du système de santé du Québec. Le rapport, publié en février 2008, visait à répondre au mandat suivant :

- proposer une structure permettant la création d'un « compte santé » visant à améliorer la transparence du financement de la santé et à mieux informer la population ;
- proposer au gouvernement des sources additionnelles de financement pour la santé ;
- préciser le rôle que peut jouer le secteur privé pour améliorer l'accès aux soins et réduire les délais d'attente tout en préservant un système public fort ;
- proposer des moyens afin d'accélérer le remboursement de la dette pour faciliter à long terme le financement de la santé ;
- examiner l'adéquation du financement fédéral en santé à l'horizon 2014, alors que viendra à échéance l'entente fédérale-provinciale sur le financement des soins de santé ;
- examiner les modifications qui pourraient être nécessaires à la *Loi canadienne sur la santé*.

Au Canada

Rapport du comité présidé par le sénateur Kirby

Le rapport intitulé *La santé des Canadiens : le rôle du gouvernement fédéral* (communément appelé rapport Kirby), publié en octobre 2002, contient de nombreuses recommandations visant à améliorer le système de soins de santé au Canada. Mentionnons notamment celles afférentes aux points qui suivent :

- la restructuration des services hospitaliers et des services médicaux pour en accroître l'efficacité et ainsi permettre la prestation en temps opportun de soins de qualité ;
- la « promulgation d'une garantie de soins » ;
- le renforcement de la contribution fédérale pour l'élaboration de l'infrastructure des soins de santé et son rôle à cet égard, notamment en ce qui a trait aux systèmes d'information sur la santé, aux technologies de la santé ainsi qu'à l'évaluation de la performance et de l'efficacité du système de soins de santé.

Rapport de la commission Romanow

Le rapport Romanow, diffusé en novembre 2002, contient 47 recommandations qui servent de jalons pour guider les Canadiens dans la réforme de leur système de santé. Elles donnent un aperçu des mesures qui doivent être prises dans 10 secteurs critiques ; ces mesures vont de la « consolidation des fondations du régime d'assurance-santé » à la présentation d'« une vision de la contribution du Canada à l'amélioration de la santé dans le monde ». Ainsi, il est notamment question des éléments suivants :

- nouveau pacte canadien sur la santé ;
- promotion des dossiers de santé électroniques ;
- avenir de la main-d'œuvre canadienne dans le domaine de la santé ;
- réforme des soins de santé primaires au Canada ;
- accroissement de l'accès au système de santé et qualité de celui-ci ;
- soins à domicile ;
- intégration des médicaments d'ordonnance dans le système de santé.

Annexe 5 – Contexte, enjeux et orientations mentionnés dans le *Plan stratégique 2005-2010 du ministère de la Santé et des Services sociaux*

Contexte

Les problèmes de santé et de bien-être et les inégalités

Le vieillissement de la population

Les changements dans l'organisation des services, dans les pratiques professionnelles et dans les technologies

La croissance des dépenses de santé et de services sociaux

Enjeux et orientations

Enjeu 1 : le développement d'actions efficaces en amont des problèmes

- Améliorer la santé et le bien-être de la population par une action efficace en promotion, en prévention et en protection

Enjeu 2 : l'adaptation de l'organisation des services afin d'assurer une meilleure accessibilité et une plus grande continuité des services, particulièrement pour les clientèles les plus vulnérables

- Améliorer l'accès aux services généraux de première ligne et réduire l'encombrement des urgences
- Améliorer l'accès aux services de chirurgie en vue de réduire les listes d'attente
- Offrir un continuum de services pour la lutte contre le cancer et pour les personnes atteintes de maladies chroniques
- Permettre aux personnes âgées en perte d'autonomie de demeurer le plus longtemps possible dans leur communauté
- Intervenir de façon précoce, intensive et en continuité, le plus près possible des milieux de vie, afin de prévenir l'aggravation et la récurrence des problèmes d'adaptation sociale des jeunes et des familles
- Traiter et soutenir efficacement les jeunes et les adultes ayant un trouble mental ainsi que les personnes présentant un risque suicidaire
- Favoriser l'intégration et la participation sociales des personnes présentant une déficience
- Agir sur les difficultés d'adaptation sociale des personnes aux prises avec une dépendance à l'alcoolisme et aux autres toxicomanies, y compris le jeu pathologique
- Assurer des services de santé et des services sociaux adaptés aux particularités des communautés crie et inuite

Enjeu 3 : l'amélioration de la qualité des services ainsi que l'optimisation de l'utilisation des ressources qui soutiennent la dispensation des services

- Améliorer la qualité et assurer la prestation sécuritaire des services de santé et des services sociaux
- Favoriser l'intégration et la cohérence des actions en matière de médicaments afin d'assurer notamment la viabilité et la pérennité du régime général d'assurance médicaments
- Informer la population sur son état de santé et de bien-être et sur les moyens de le maintenir ou de l'améliorer
- Assurer la disponibilité de ressources humaines qualifiées
- Optimiser l'utilisation des ressources informationnelles et la circulation de l'information clinique en soutien à l'intégration des services
- Soutenir l'organisation des activités universitaires dans le secteur de la santé

Enjeu 4 : la gestion efficiente des ressources financières allouées au réseau de la santé et des services sociaux

- Assurer une gestion des ressources financières qui respecte le cadre budgétaire du gouvernement et qui est équitable pour toutes les régions du Québec

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

CHAPITRE 8

Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	**8.1.1**
Activités de recherche dans le secteur de la santé et des services sociaux	**8.2.1**
Conclusions générales	**8.2.9**
Cadre organisationnel de la recherche	**8.2.12**
Financement de la recherche	**8.2.50**
Partage des responsabilités et règles de gestion	**8.2.65**
Gestion des ressources consacrées à la recherche	**8.2.71**
Gestion de l'éthique	**8.2.88**
Valorisation des résultats de la recherche	**8.2.107**
Entreprises dérivées et conflits d'intérêts	**8.2.112**
Services de garde en milieu scolaire	**8.3.1**
Conclusions générales	**8.3.5**
Accessibilité	**8.3.10**
Sécurité et santé	**8.3.16**
Environnement physique	**8.3.27**
Formation du personnel	**8.3.36**
Programme d'activités	**8.3.45**
Gestion financière	**8.3.56**
Cadres de gestion et de reddition de comptes	**8.3.73**

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Abréviations et sigles

BRSS	Banque sur la recherche sociale et en santé
CHUM	Centre hospitalier de l'Université de Montréal
CHUQ	Centre hospitalier universitaire de Québec
CQRS	Conseil québécois de la recherche sociale
CS	Commission scolaire
EHDAA	Élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage
FCAR	Fonds pour la formation des chercheurs et l'aide à la recherche
FQRSC	Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture
FRSQ	Fonds de la recherche en santé du Québec
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
SIRU	Système d'information sur la recherche universitaire

Introduction

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

8.1.2 Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

8.1.3 Le tableau 1 indique les suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

Tableau 1
Suivis dont traite le présent tome

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Suivi intitulé « Activités de recherche dans le secteur de la santé et des services sociaux » :	
• Coordination et financement de la recherche en santé et de la recherche sociale	1998-1999, tome II, chapitre 3
• Gestion des activités de recherche réalisées dans les centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche	2000-2001, tome I, chapitre 4
Services de garde en milieu scolaire	2000-2001, tome II, chapitre 7

8.1.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 67 recommandations. Nous avons constaté que des progrès satisfaisants ont été réalisés, c'est-à-dire que ces recommandations ont été complètement ou largement appliquées, dans 80 et 59 p. cent des cas respectivement. De plus amples détails sont fournis dans les autres sections du chapitre.

Activités de recherche dans le secteur de la santé et des services sociaux

Équipe :
Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification
Claire Arseneault
Danielle Gagnon
Sylvie Lessard
Jacques Robert

Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation[1], du Fonds de la recherche en santé du Québec, du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture[2] et d'établissements du réseau

8.2.1 Nous avons procédé au suivi simultané de deux vérifications de l'optimisation des ressources portant sur la recherche. La première, effectuée en 1998-1999, concernait la coordination et le financement de la recherche en santé et de la recherche sociale ; la deuxième, datant de 2000-2001, touchait la gestion des activités de recherche réalisées dans les centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche.

8.2.2 Nous avons mené nos travaux de suivi auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), du Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ), du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC), du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) et de deux établissements dotés d'un centre de recherche en santé, soit le Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) et le Centre hospitalier universitaire de Québec (CHUQ). Ils ont pris fin en décembre 2007.

8.2.3 La première vérification, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999,* avait d'abord pour but de nous assurer que le MSSS orientait et coordonnait les activités des différents acteurs dans la recherche en santé et la recherche sociale selon les orientations gouvernementales. Nous cherchions aussi à déterminer si les organismes subventionnaires, soit le FRSQ et le CQRS, attribuaient les fonds disponibles pour cette recherche de manière à favoriser l'utilisation optimale des sommes investies. De plus, nous voulions nous assurer que le MSSS, le FRSQ et le CQRS effectuaient une reddition de comptes complète et en temps opportun eu égard à cette recherche au Québec. Pour ce faire, nous avions vérifié si le MSSS disposait d'une information complète sur les activités de recherche et d'un plan d'action comportant des objectifs précis et mesurables harmonisés avec ses orientations. Nous avions également vérifié s'il avait précisé et communiqué les rôles et les responsabilités des protagonistes de ce volet de sa mission. Nous avions notamment examiné la qualité des plans triennaux des fonds ci-dessus mentionnés et de leurs processus relatifs à l'attribution et au suivi des bourses et des subventions.

8.2.4 Quant à la deuxième vérification, ses résultats apparaissent au chapitre 4 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001.* Elle visait à nous assurer que les établissements dotés d'un centre de recherche en santé possédaient les mécanismes nécessaires à la saine gestion des ressources qu'ils consacraient à la recherche ainsi qu'à la gestion de l'éthique de la recherche impliquant des personnes. De plus,

1. Le ministère assume les responsabilités auparavant dévolues au ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie.
2. Le Fonds assume les responsabilités auparavant dévolues au Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS).

nous voulions vérifier si les conseils d'administration de ces établissements disposaient d'une information complète sur les activités de recherche, la gestion de l'éthique et les retombées de la recherche, et si la reddition de comptes à ces égards était pertinente. Afin de réaliser ces objectifs, nous avions compilé et analysé l'information recueillie à l'aide d'un questionnaire pour dresser un portrait global de la situation dans 18 établissements du Québec dotés d'un centre de recherche en santé. Nous avions également fait des vérifications dans 3 d'entre eux.

8.2.5 Lors de nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires du MSSS, du MDEIE, du FRSQ, du FQRSC et de deux des trois établissements que nous avions vérifiés à l'époque, soit le CHUM et le CHUQ. Nous devons spécifier que, depuis nos deux vérifications initiales, plusieurs responsabilités ont changé de mains. Maintenant, certaines responsabilités qui relevaient du MSSS sont assumées par le MDEIE dont le ministre est également en charge du FRSQ et du FQRSC. Nous avons aussi examiné plusieurs documents, notamment le rapport d'enquête de 2006 portant sur le *Plan d'action ministériel en éthique de la recherche et en intégrité scientifique*[3], lequel est le résultat d'une étude effectuée auprès d'une cinquantaine d'établissements dotés d'un centre de recherche. Par ailleurs, dans les deux établissements, nous avons analysé des dossiers relatifs à l'éthique et aux ressources financières des projets de recherche.

Plusieurs responsabilités ont changé de mains.

8.2.6 Nous n'avons pas effectué le suivi de toutes les recommandations. Nous avons retenu celles qui nous paraissaient avoir le plus d'impact sur les activités de recherche. Ainsi, nous nous sommes arrêtés aux sujets suivants : le cadre organisationnel de la recherche, le financement de la recherche, le partage des responsabilités et les règles de gestion, la gestion des ressources consacrées à la recherche, la gestion de l'éthique (le rôle et le fonctionnement des comités d'éthique de la recherche), la propriété intellectuelle et les retombées économiques ainsi que les entreprises dérivées et les conflits d'intérêts.

8.2.7 Au total, nous avons vérifié l'application de 35 des 48 recommandations formulées à l'époque. Toutefois, nous avons regroupé une partie de la recommandation 3.102 du premier rapport et la recommandation 4.91 du second car elles étaient similaires et nous en avons scindé une (3.79) en deux. Notons que notre suivi aborde généralement les recommandations dans l'ordre où elles ont été présentées. Néanmoins, lorsque le même sujet avait été traité dans les deux rapports, nous avons regroupé nos commentaires. De plus, en ce qui regarde les responsabilités qui ont été transférées, nous avons vérifié les progrès concernant chacune des recommandations auprès des entités qui en sont maintenant responsables.

8.2.8 Enfin, puisqu'une recommandation ne concernait qu'un seul des deux établissements touchés par notre suivi, la vérification de son application n'a été faite qu'auprès de l'entité concernée.

3. QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Le Plan d'action ministériel en éthique de la recherche et en intégrité scientifique : une entreprise insensée ?*, 2006, 274 p.

Conclusions générales

8.2.9 Nos travaux de suivi nous amènent à conclure que beaucoup de progrès ont été réalisés relativement à la gestion des activités de recherche dans le secteur de la santé et des services sociaux. En effet, 80 p. cent des recommandations dont nous avons fait le suivi ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Par exemple, nous avons noté des progrès satisfaisants concernant toutes celles qui portaient sur la planification de la recherche en santé et de la recherche sociale, le partage des responsabilités et les règles de gestion, la gestion de l'éthique, la propriété intellectuelle et les retombées économiques ainsi que sur les entreprises dérivées et les conflits d'intérêts. Nous avons également noté des progrès satisfaisants quant à la plupart des recommandations sur le rôle du MSSS à l'égard des établissements de son réseau, sur la gestion des programmes et des demandes relatifs au financement de la recherche ainsi que sur la gestion des ressources consacrées à la recherche.

Beaucoup de progrès pour 80 p. cent des recommandations ayant fait l'objet de notre suivi.

8.2.10 Il reste toutefois des actions à entreprendre pour corriger les lacunes soulevées à l'époque car sept de nos recommandations ont fait l'objet de progrès insatisfaisants. Ainsi, les efforts fournis par les acteurs se sont avérés insuffisants pour ce qui touche les recommandations sur l'information globale sur la recherche et certaines autres se rapportant au rôle du MSSS à l'égard des établissements de son réseau. En particulier, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour revoir les exigences relatives à la recherche dans le rapport financier annuel des établissements. Des gestes devront également être posés pour ce qui regarde le suivi financier des subventions attribuées par le FRSQ ainsi que l'évaluation financière des projets et leur suivi par les établissements.

8.2.11 Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune de ces recommandations en fonction des entités visées.

Tableau 1
Suivi des recommandations

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Cadre organisationnel de la recherche		
Information globale sur la recherche		
Compléter son information sur la recherche en dressant un portrait global du financement, en répertoriant des données sur les activités de recherche associées à des indicateurs pertinents à leur évaluation et intégrer cette information au processus de planification et de financement. (3.47*)		MSSS
Systèmes d'information		
Assurer avec les ministères et organismes concernés l'harmonisation des systèmes d'information. (3.47)		MDEIE MSSS
Planification de la recherche en santé et de la recherche sociale		
Politique de la santé et du bien-être		
S'assurer que les besoins de recherche identifiés dans la Politique de la santé et du bien-être font l'objet d'un plan d'action et d'un suivi systématique. (3.54)	MSSS	
Plans triennaux des organismes subventionnaires – FRSQ		
Prendre les mesures nécessaires afin que le plan triennal soit approuvé par le gouvernement et qu'il soit déposé à l'Assemblée nationale, comme cela a été prévu par la loi. (3.61)	MDEIE FRSQ	
S'assurer que son prochain plan triennal soit assorti d'objectifs précis et mesurables, d'indicateurs de rendement et d'un plan d'action complet pour sa mise en œuvre, incluant notamment les mesures pour favoriser le transfert des connaissances. (3.62)	FRSQ	
Rôle du ministère de la Santé et des Services sociaux quant aux établissements de son réseau		
Ententes contractuelles et désignation universitaire		
Exercer un suivi périodique des contrats d'affiliation et de services. (3.74)	MSSS	
Obtenir les informations pertinentes qui lui permettent d'accorder une désignation universitaire et d'évaluer l'atteinte des objectifs ministériels quant aux pôles de recherche et à la masse critique de ressources. (3.74)	MSSS	
Prendre les mesures appropriées pour donner suite à l'étude sur la désignation d'établissement dans le secteur social. (3.74)		MSSS
Frais directs et indirects de la recherche et contribution de l'entreprise privée dans le cadre d'activités contractuelles		
Réviser ses règles relatives aux frais indirects de la recherche en tenant compte de la Politique québécoise de la science et de l'innovation. (4.92)	MSSS	
Étayer le bien-fondé du taux de la contribution additionnelle demandée à l'entreprise privée. (3.79)	MSSS	
Assurer le suivi de l'application de sa politique administrative relative à la contribution demandée à l'entreprise privée. (3.79)	MSSS	
Définir ce qu'il entend par frais indirects. (3.84)	MSSS	
Obtenir auprès des établissements concernés une évaluation des frais indirects selon les critères qu'il aura définis. (3.84)	MSSS	
Rapport financier annuel des établissements		
Revoir les exigences relatives à la recherche dans le rapport annuel des établissements afin d'obtenir l'information nécessaire à l'exercice de ses responsabilités. (3.89)		MSSS

Tableau 1
Suivi des recommandations (suite)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Financement de la recherche		
Gestion des programmes		
Harmoniser leurs programmes de financement en concertation avec le Fonds pour la formation des chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR). (3.102)	MDEIE FRSQ FQRSC	
Revoir le financement des centres et instituts de recherche concernant le budget de base et le budget clinique afin de tenir compte de leurs caractéristiques et de leur performance. (3.102) Poursuivre ses efforts afin de revoir le financement des centres de recherche. (4.91)		FRSQ
Clarifier le statut du chercheur de concert avec les organismes subventionnaires et les autres ministères concernés. (3.102)	MSSS MDEIE FRSQ FQRSC	
Gestion des demandes		
Adapter les processus d'évaluation des demandes de financement en fonction des caractéristiques des programmes et des sommes disponibles de façon à rationaliser les efforts qui y sont consacrés, tout en préservant un degré élevé d'objectivité. (3.111)	FRSQ FQRSC	
Suivi financier et scientifique		
Obtenir l'assurance que les subventions octroyées sont utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été consenties. (3.116 et 4.91)		FRSQ
Accentuer ses efforts pour assurer le suivi scientifique des projets subventionnés. (3.116)	FQRSC	
Partage des responsabilités et règles de gestion		
Adopter un cadre réglementaire pour les activités de recherche et mettre en œuvre l'ensemble des mesures prévues dans le plan d'action en éthique de la recherche et en intégrité scientifique du ministère de la Santé et des Services sociaux. (4.40)	Établissements**	
S'assurer de la mise en place des mesures prévues dans le plan d'action, en faire l'évaluation et soutenir les centres hospitaliers dans leur démarche. (4.41)	MSSS	
Gestion des ressources consacrées à la recherche		
Activités de recherche		
Instaurer une déclaration obligatoire des activités de recherche par les chercheurs afin d'évaluer tous les travaux qui se déroulent dans leurs murs. (4.72)	Établissements	
Évaluation financière		
Effectuer une évaluation financière des projets, incluant l'ensemble des frais directs, et en faire le suivi. (4.72)		Établissements
Gestion fiduciaire des fonds		
Assurer une gestion plus rigoureuse des contrats et des fonds de recherche. (4.72)	Établissements	
Soutien à la recherche		
Frais de fonctionnement d'un centre de recherche et frais reliés aux installations et à l'administration générale		
Évaluer les frais de fonctionnement de leur centre de recherche et les frais reliés aux installations et à l'administration générale afin d'en assurer un financement adéquat. (4.93)	Établissements	

Tableau 1
Suivi des recommandations (suite)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Utiliser les sommes reçues dans le cadre du programme de financement des centres de recherche du Fonds de la recherche en santé du Québec selon les règles stipulées par cet organisme. (4.93)	Établissements	
Contribution de l'entreprise privée		
Percevoir une contribution additionnelle pour chaque contrat de recherche conclu avec l'entreprise privée. (4.93)	Établissements	
Gestion de l'éthique		
Rôle des comités d'éthique de la recherche		
Préciser le mandat de leurs comités d'éthique de la recherche et le diffuser. (4.106)	CHUQ	
Fonctionnement des comités d'éthique de la recherche		
Approbation des projets et surveillance éthique		
S'assurer que les exigences des comités d'éthique de la recherche sont suffisantes, adéquates, bien documentées et diffusées. (4.129)	Établissements	
S'assurer que les comités d'éthique de la recherche obtiennent l'information qui leur est nécessaire à l'approbation de tous les projets et au suivi des travaux, et qu'ils effectuent une surveillance éthique continue. (4.129)	Établissements	
S'assurer que la confidentialité des données recueillies lors des travaux de recherche est protégée. (4.129)	Établissements	
Valorisation des résultats de la recherche		
Propriété intellectuelle et retombées économiques		
Se doter de politiques et de mécanismes en matière de protection de la propriété intellectuelle, en tenant compte de la Politique québécoise de la science et de l'innovation, afin de favoriser la valorisation des résultats de la recherche et d'obtenir leur juste part des droits et des redevances qui en découlent. (4.162)	Établissements	
S'assurer que leurs règles en matière de propriété intellectuelle sont harmonisées avec celles des universités. (4.162)	Établissements	
Entreprises dérivées et conflits d'intérêts		
Mettre en place des mécanismes appropriés de gestion des conflits d'intérêts et des ressources du centre utilisées par des entreprises dérivées, et en assurer le respect. (4.173)	Établissements	
Total des recommandations	**28**	**7**
Pourcentage des recommandations	**80 %**	**20 %**

* Les numéros de paragraphe entre parenthèses reprennent ceux des vérifications initiales.
** Il s'agit du CHUM et du CHUQ.

Cadre organisationnel de la recherche

8.2.12 Rappelons d'abord qu'une des missions du MSSS consiste à promouvoir la recherche. Pour ce faire, il importe que les éléments importants du cadre organisationnel soient bien définis, appliqués et diffusés. Ils tiennent entre autres aux besoins d'information sur la recherche, aux différentes planifications qui y sont liées et au rôle du MSSS à l'égard des établissements dotés d'un centre de recherche. Ce rôle comprend notamment l'approbation des ententes contractuelles entre ces derniers et les universités, la désignation universitaire, les frais indirects reliés à la recherche ainsi que les exigences relatives au rapport financier annuel.

8.2.13 Le MDEIE, quant à lui, doit entre autres assurer le soutien de la recherche en favorisant la coordination et la concertation des différents acteurs. Le FRSQ et le FQRSC, de leur côté, ont le mandat de promouvoir et d'aider financièrement la recherche, la diffusion des connaissances et la formation des chercheurs dans leur domaine respectif.

Information globale sur la recherche

8.2.14 Lors de la vérification initiale, le MSSS ne disposait pas d'une information complète sur la recherche en santé et la recherche sociale. Notamment, il n'avait pas de portrait global du financement ni des ressources impliquées, ce qui lui aurait permis de suivre des indicateurs afin d'évaluer les résultats.

Toujours pas de portrait global de la recherche.

8.2.15 Depuis, le MSSS a posé des gestes en vue d'obtenir plus de renseignements pertinents sur la recherche. Cependant, il n'en a pas encore de portrait global et le rapport financier annuel des établissements nécessite des améliorations importantes, car il contient peu d'informations qui permettent de mesurer la performance des établissements en la matière. Nous l'invitons donc à poursuivre ses efforts puisqu'il n'a pas répondu de manière satisfaisante à notre recommandation.

8.2.16 Ainsi, le MSSS a dressé, en 2002, un portrait de la recherche subventionnée en fonction des objectifs de la Politique de la santé et du bien-être et, en 2007, un portrait de la recherche en santé publique. Ces travaux sont cependant incomplets car la Banque sur la recherche sociale et en santé (BRSS[4]), d'où sont issues les données de ces études, contient peu d'informations sur les recherches non subventionnées par les gouvernements fédéral et provincial. Entre autres, elle n'inclut pas celles qui sont financées par le privé ou encore par des organismes internationaux ou des fonds étrangers. Elles représentent pourtant environ 38 p. cent des recherches effectuées dans les établissements du réseau.

8.2.17 Concernant le rapport financier annuel des établissements, en 2003-2004 le MSSS l'a modifié afin d'y inclure des informations additionnelles sur les activités de recherche. Malgré sa bonne volonté, il n'a pas réussi à obtenir un portrait financier satisfaisant de ces activités. Nous aborderons ce point plus en détail dans la sous-section traitant du rapport financier.

4. La BRSS, administrée par le MSSS, fournit entre autres des renseignements sur les responsables, la nature, les objectifs et la méthodologie des projets, le montant des subventions et la clientèle visée.

Systèmes d'information

8.2.18 Lors de la vérification initiale, nous avions constaté que l'information pertinente en matière de recherche était éparpillée dans plusieurs systèmes gérés par différentes entités.

8.2.19 Encore aujourd'hui, quoique des travaux d'intégration soient en cours, les renseignements se trouvent dans plusieurs systèmes indépendants les uns des autres, ce qui empêche d'avoir un portrait global de la recherche en santé et de la recherche sociale. De même, les systèmes actuels ne permettent que partiellement au FRSQ de mesurer la performance des centres de recherche subventionnés.

Les systèmes actuels ne permettent qu'une mesure partielle de la performance des centres de recherche.

8.2.20 Le MDEIE a par ailleurs conçu, en collaboration avec les fonds de recherche québécois, le système Expertise recherche Québec. Ce dernier contient principalement des renseignements sur les chercheurs et les chaires de recherche ainsi que des données statistiques et des indicateurs s'y rapportant (production scientifique, nombre d'étudiants, etc.).

8.2.21 De son côté, le Registre des centres du FRSQ renferme des informations sur la recherche subventionnée par les gouvernements fédéral et provincial dans les 19 centres de recherche en santé reconnus par le FRSQ[5] (projets de recherche, subventions, nom des chercheurs et des étudiants, équipement, etc.). Ce registre n'est cependant pas intégral : la saisie des informations relatives aux projets commandés par les chercheurs et à ceux qui sont financés par d'autres sources, dont l'entreprise privée, n'est pas obligatoire.

8.2.22 Des travaux d'intégration sont en cours pour harmoniser ce registre et le Système d'information sur la recherche universitaire (SIRU[6]) du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS). Ils visent à permettre l'échange de données entre les centres de recherche et les universités. Ils ne sont toutefois pas encore terminés.

8.2.23 Quant au MSSS, il gère toujours la BRSS, qui recense les travaux effectués par secteurs et qui lui permet de dresser un portrait rétrospectif. La banque contient certaines informations sur les projets qui sont aussi inscrits dans le Registre des centres du FRSQ, comme le nom des chercheurs et celui des organismes subventionnaires de même que la nature de la recherche.

8.2.24 Concernant la mesure de la performance des centres de recherche, le FRSQ, le MSSS et les établissements dotés d'un centre de recherche ont entrepris des travaux afin d'obtenir des données objectives quantifiées à cet égard. Ces données peuvent par exemple se rapporter au nombre de publications et à leur impact, aux efforts de transfert de connaissances et à la valorisation de la recherche (brevets émis et licences délivrées). Les travaux ne sont pas complétés.

8.2.25 Les progrès réalisés ne sont donc pas satisfaisants puisqu'ils n'ont pas permis d'intégrer les différents systèmes d'information.

---

5. Il s'agit de centres administrés par des établissements du réseau qui doivent satisfaire à des critères d'admissibilité et qui font l'objet d'une évaluation périodique par un comité scientifique du FRSQ.
6. Le système recense les subventions et les contrats alloués pour financer les projets de recherche réalisés sous la responsabilité de professeurs-chercheurs des universités du Québec.

Planification de la recherche en santé et de la recherche sociale

Politique de la santé et du bien-être

8.2.26 La Politique de la santé et du bien-être, portant sur la période de 1992 à 2002, présentait 19 objectifs dans des secteurs tels que l'adaptation sociale, la santé physique et la santé publique. Elle précisait les besoins de recherche relatifs à chacun de ces objectifs. Cependant, nous déplorions que le MSSS n'ait pas établi de plan d'action pour pourvoir à ces besoins et qu'il n'ait pas fait de suivi des activités de recherche pour s'assurer qu'ils étaient comblés.

8.2.27 En 2002, le MSSS a publié un portrait de la recherche subventionnée par les gouvernements provincial et fédéral, et ce, en fonction des objectifs de sa politique. Ce portrait, qui couvre la période de 1992 à 1999, lui a permis entre autres de quantifier la valeur et le nombre des subventions attribuées par objectif. En 2004, le MSSS y a ajouté l'année 2000.

8.2.28 Maintenant, les priorités gouvernementales en matière de santé et de bien-être sont intégrées au plan stratégique 2005-2010 du MSSS, mais ce dernier ne définit pas les besoins de recherche. Ce sont plutôt les plans sectoriels, comme le *Plan d'action sur la prévention et le contrôle des infections nosocomiales,* qui les précisent. Bien que le MSSS n'ait pas de plan d'action global au regard de la recherche afin de suivre les actions en la matière, ceux des organismes subventionnaires pallient toutefois cette lacune en grande partie.

Les plans sectoriels précisent les besoins de recherche.

8.2.29 En effet, le FRSQ et le FQRSC ont recours au plan stratégique du MSSS pour établir leurs priorités en termes de financement de la recherche. De même, ils conçoivent leurs plans triennaux conformément à celui-ci, comme nous le verrons pour le FRSQ dans la section qui suit. Le MSSS, de son côté, s'assure que les programmes de ces organismes s'inscrivent en continuité avec les priorités de son plan.

8.2.30 Dans l'ensemble, nous considérons que les progrès accomplis sont satisfaisants.

Plans triennaux des organismes subventionnaires – Fonds de la recherche en santé du Québec

8.2.31 Le plan triennal 1997-2000 du FRSQ ne faisait pas état de ses objectifs se rapportant à la Politique de la santé et du bien-être. De plus, les objectifs présentés n'étaient ni précis ni mesurables et aucun indicateur n'avait été prévu pour en évaluer l'atteinte. Par ailleurs, certaines actions de ce plan n'avaient pas été reprises dans les plans d'action annuels. Enfin, il n'avait pas été approuvé par le gouvernement ni déposé à l'Assemblée nationale, comme le prescrit la loi.

8.2.32 Lors de notre suivi, nous avons constaté que le plan triennal 2007-2010 du FRSQ présente notamment ses objectifs en relation avec la stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation du MDEIE et le plan stratégique du MSSS. De plus, chacun des objectifs est assorti d'un indicateur, qui n'est cependant pas jumelé à des cibles précises et mesurables, à l'exception de certaines qui se trouvent dans son plan d'action annuel 2007-2008. Ce dernier reprend par ailleurs tous les objectifs du plan triennal. Finalement, le plan triennal a été approuvé par le gouvernement en août 2007 et il a été déposé à l'Assemblée nationale en octobre.

8.2.33 Les mesures prises par le FRSQ et le MDEIE ont permis de répondre de manière satisfaisante aux deux recommandations portant sur le plan triennal du FRSQ.

Rôle du ministère de la Santé et des Services sociaux quant aux établissements de son réseau

Ententes contractuelles et désignation universitaire

8.2.34 Lors de notre vérification initiale, le MSSS n'effectuait pas de suivi des contrats d'affiliation[7] et de services[8] en vigueur entre les établissements et les universités puisqu'il n'en avait même pas l'inventaire. Certains établissements avaient obtenu une désignation universitaire sans avoir satisfait à l'ensemble des critères préalables, dont le dépôt d'un plan de développement au FRSQ. De plus, le MSSS ne s'appropriait pas systématiquement les renseignements pertinents inclus dans ces plans afin d'évaluer les objectifs ministériels. Enfin, dans le secteur social, il analysait à l'époque un rapport d'étude de 1999 qui traitait notamment du mandat et des paramètres de financement des établissements ayant une désignation universitaire afin d'y donner suite.

8.2.35 Nos travaux révèlent que le MSSS effectue maintenant un suivi périodique des contrats d'affiliation des établissements désignés universitaires, qui effectuent la majeure partie des travaux de recherche. Cependant, dans le cas des établissements non désignés, le suivi est peu fréquent et incomplet. Quant aux contrats de services, en vertu d'une modification législative, ils n'ont plus à être autorisés par le ministre de la Santé et des Services sociaux, mais ils font l'objet d'un dépôt auprès de ce dernier et de l'agence concernée. Les progrès réalisés à l'égard du suivi périodique des contrats d'affiliation et de services sont donc satisfaisants.

8.2.36 En ce qui a trait au processus de désignation universitaire, nos travaux nous confirment sa rigueur. De plus, les établissements qui avaient obtenu une désignation universitaire sans avoir déposé de plan de développement au FRSQ ont maintenant satisfait à cette exigence. Tous les plans sont par ailleurs soumis à une évaluation régulière du FRSQ. Cette évaluation à laquelle le MSSS prend part comprend la mesure de l'atteinte des objectifs ministériels quant aux pôles de recherche et à la masse critique de ressources. Les mesures mises de l'avant par le MSSS nous ont permis de considérer que les lacunes constatées à l'époque sont réglées, donc que les progrès accomplis sont satisfaisants.

Rigueur du processus de désignation universitaire.

8.2.37 Dans le secteur social, le rapport de 1999 a été suivi en 2005 d'une autre étude sur le développement de la mission universitaire dans les établissements (rapport Duplantie). Un plan de mise en œuvre de ses recommandations a été produit en 2006 et quelques mesures ont été mises en application depuis, comme la désignation d'un institut universitaire sur les

7. Il s'agit d'une entente contractuelle avec un établissement qui dispense des services d'enseignement ou de recherche et dont la contribution à ces services est importante et couvre plusieurs disciplines du secteur de la santé et des services sociaux.
8. Il s'agit d'une entente contractuelle avec un établissement qui dispense des services d'enseignement ou de recherche et dont la contribution à ces services est modeste.

dépendances (alcoolisme, toxicomanie et jeu pathologique). Il reste cependant beaucoup de choses à faire, notamment la révision du financement. Les gestes posés par le MSSS n'ont donc pas permis de répondre de façon satisfaisante à notre recommandation.

Frais directs et indirects de la recherche et contribution de l'entreprise privée dans le cadre d'activités contractuelles

8.2.38 Les frais directs de la recherche comprennent les salaires, les honoraires, les fournitures ainsi que les frais de location et d'entretien de l'équipement. Les frais indirects, quant à eux, regroupent les frais de fonctionnement[9] ainsi que les frais reliés aux installations et à l'administration générale des centres de recherche.

8.2.39 Au moment de la vérification initiale, les frais indirects de la recherche dans le secteur social n'étaient pas connus et, dans le secteur de la santé, il y avait confusion quant à leur nature. Le MSSS ne savait pas quels frais indirects étaient nécessaires au fonctionnement des centres de recherche et il n'était pas non plus au courant de ceux qui étaient supportés par les établissements hôtes. Il n'était donc pas en mesure de juger de leur impact sur le budget de fonctionnement des établissements, ni d'établir si les frais indirects étaient adéquatement répartis entre la recherche, l'enseignement et les soins, ni de déterminer si le taux de contribution de 20 p. cent facturé à l'entreprise privée était représentatif des frais réels.

8.2.40 À l'époque, une politique administrative du MSSS prévoyait la perception d'une contribution égale à 20 p. cent du coût direct d'un contrat de recherche conclu avec l'entreprise privée pour couvrir les frais indirects, mais aucune analyse des frais indirects réels ne venait appuyer ce taux. Par ailleurs, le MSSS ne faisait pas de suivi de l'application de cette politique et nous avions constaté qu'elle n'avait pas été respectée pour certains contrats.

8.2.41 En 2003, le MSSS, le MDEIE et le MELS ont participé à un groupe de travail interministériel sur les frais indirects de la recherche. Ils ont évalué que ceux-ci correspondent, en moyenne, à 50 p. cent des frais directs pour les disciplines légères (psychologie, réadaptation, etc.) et à 65 p. cent pour les disciplines lourdes (biologie, médecine, etc.). Quant à elle, la Politique québécoise de la science et de l'innovation, qui relève du MDEIE, recommandait de demander à l'entreprise privée une contribution de 40 p. cent.

8.2.42 La même année, le MSSS a révisé sa politique administrative et ses pratiques de gestion financière à l'égard des frais indirects. Il a revu la définition de ces frais et exigé que les établissements s'assurent qu'ils sont bien déterminés. Ainsi, il est en mesure de mieux connaître leur valeur et leur impact sur le budget de fonctionnement des établissements. De plus, il a haussé de 20 à 30 p. cent le taux de la contribution reliée aux frais indirects qu'il réclame à l'entreprise privée. Il n'a pas produit de document justifiant ce choix, mais il nous a toutefois indiqué vouloir maintenir la compétitivité de la recherche québécoise au niveau international.

La politique administrative à l'égard des frais indirects a été révisée.

9. Selon le MSSS, il s'agit de coûts d'infrastructure de la recherche reliés à l'organisation scientifique ou administrative ou à la consolidation et au développement des activités communes essentielles à la réalisation des recherches.

8.2.43 Quant à l'application de cette politique administrative, les vérificateurs externes des établissements effectuent, lors de leur vérification annuelle du rapport financier, certains procédés relativement au taux de contribution de l'entreprise privée dans le cadre d'activités de recherche, et ce, conformément à leur mandat. Cependant, les établissements nous ont indiqué avoir des difficultés d'interprétation, notamment en ce qui concerne la définition même d'« octroi provenant d'une entreprise privée ». Ils ont dû créer leur propre définition. Le MSSS est au fait de la situation et travaille à clarifier cette définition.

8.2.44 Nous considérons donc que les progrès accomplis par le MSSS sont satisfaisants à l'égard des recommandations portant sur les frais indirects de la recherche et sur la contribution de l'entreprise privée dans le cadre d'activités contractuelles.

Rapport financier annuel des établissements

8.2.45 À l'époque, le rapport financier annuel des établissements ne contenait pas d'information sur la recherche permettant de les comparer ou de mesurer leur performance. Par exemple, nous n'y trouvions pas d'indicateurs de mesure, comme le nombre de chercheurs ou de projets, l'espace et les équipements utilisés. De plus, en raison de l'insuffisance du contenu et des normes de présentation, le MSSS ne pouvait avoir une vue d'ensemble des activités de recherche dans son réseau ni faire un suivi adéquat des normes et des directives qu'il avait édictées.

8.2.46 Bien que, en 2003-2004, le MSSS ait modifié le contenu de ce rapport en ajoutant certains renseignements sur la recherche, il renferme encore aujourd'hui peu d'informations qui permettent de comparer les établissements entre eux et de mesurer leur performance.

8.2.47 En 2007, le MSSS a entrepris des discussions afin de signer avec les agences de la santé et des services sociaux et les établissements désignés universitaires des ententes de gestion et d'imputabilité tripartites concernant spécifiquement la recherche et les autres activités à caractère universitaire comme les services surspécialisés. La signature est prévue pour 2008. En vertu de ces ententes, les établissements seront tenus de divulguer certaines informations telles que le volume d'espaces occupés par les centres de recherche, le volume de chercheurs ou le volume d'activités de recherche.

8.2.48 Toujours dans le but d'améliorer les mécanismes de gestion et de suivi des activités de recherche, le MSSS, en collaboration avec le FRSQ, a mis en place un comité en 2007. L'un de ses objectifs consiste à avoir un meilleur portrait financier de ces activités et à en parfaire la compréhension à l'égard de la déclaration dans le rapport financier annuel des établissements. Lors de notre suivi, les travaux débutaient.

8.2.49 Selon nous, les progrès accomplis sont donc insatisfaisants.

Financement de la recherche

Gestion des programmes

8.2.50 Au moment de la vérification initiale, nous avions constaté un manque d'harmonisation des programmes et une insuffisance de concertation entre les organismes subventionnaires. Par exemple, nous avions répertorié au moins une cinquantaine de chercheurs qui, tout en étant financés par le FRSQ, recevaient des sommes du FCAR – qui a été aboli depuis – ou du CQRS et, dans quelques cas, des trois à la fois.

8.2.51 Quant au financement accordé aux centres de recherche reconnus par le FRSQ, les montants étaient alloués sur une base récurrente sans considération de leurs caractéristiques propres (superficie occupée, nombre de chercheurs, etc.) ni de leur performance. De plus, la confusion quant à la définition du statut de chercheur – qui pouvait être professeur, médecin, chercheur boursier, etc. – compliquait l'élaboration de règles de financement claires.

Réorganisation des trois fonds subventionnaires.

8.2.52 Depuis, la Politique québécoise de la science et de l'innovation du MDEIE a amené une réorganisation des trois fonds subventionnaires, soit le FRSQ, le FQRSC et le Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies. Ils se sont réparti clairement les responsabilités des objets de recherche et ils ont achevé l'harmonisation de leurs programmes. Ils ont établi des règles générales communes ainsi qu'un guichet unique pour les demandeurs de bourse et de subvention. La concertation s'est poursuivie avec la signature, en 2006, d'une entente de collaboration entre eux. Les efforts ont donc porté fruit car, sauf exception, les chercheurs ne peuvent plus recevoir de financement de plus d'un fonds pour un même projet. En conséquence, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants.

8.2.53 Concernant le financement des centres de recherche reconnus, le FRSQ a fait des ajustements pour prendre en considération leur taille et la fusion de certains d'entre eux. Cependant, la répartition n'est toujours pas fondée sur des critères objectifs tels le nombre de chercheurs, la superficie occupée et le volume d'activités. De même, quoiqu'il ait fait quelques ajustements aux subventions de certains centres en se basant sur leur performance, le FRSQ n'en tient pas compte de façon systématique dans la détermination des montants. Cependant, le conseil d'administration du FRSQ a approuvé, en février 2007, une réforme majeure du financement dans le but de considérer autant les critères objectifs que la performance, et ce, dès 2009. Les progrès réalisés à ce jour ne s'avèrent donc pas satisfaisants.

8.2.54 Par ailleurs, les trois fonds subventionnaires ont arrêté une nouvelle définition du chercheur lors de la rédaction des règles générales communes à leur programme de financement. Cette dernière précise les critères requis pour remplir ce rôle et les différents statuts qui y sont associés, soit : clinicien, créateur, étudiant ou postdoctorant. Le MSSS et le MDEIE ont contribué à ces travaux. Nous considérons donc les progrès accomplis par les différents acteurs comme satisfaisants.

Gestion des demandes

8.2.55 Lors de la vérification initiale, nous avions relevé le fait que le processus d'évaluation des demandes de financement du FRSQ et du CQRS était mal adapté puisqu'il était le même quel que soit le montant en cause. De plus, le second organisme faisait peu appel à des évaluateurs externes.

8.2.56 Depuis, le FRSQ et le FQRSC ont ajusté ce processus en fonction des caractéristiques des programmes et des sommes disponibles, ce qui a permis de rationaliser les efforts qui y sont consacrés tout en préservant un degré élevé d'objectivité.

8.2.57 En effet, le FRSQ a révisé son processus d'évaluation des demandes de bourse et de subvention en fonction de leur nombre, de la nature du programme et du montant à verser. Par exemple, trois personnes évaluent maintenant les demandes de bourse de formation au niveau de la maîtrise ou du doctorat, qui sont plus nombreuses et souvent inférieures à 30 000 dollars, alors qu'auparavant elles étaient six. Le FRSQ a également revu ses grilles et créé des outils informationnels dans le but d'aider les comités d'évaluation. Enfin, l'assignation des membres des comités se fait en fonction de leur domaine de recherche, ce qui contribue à rationaliser le travail à cet égard.

Le processus d'évaluation des demandes de bourse et de subvention a été révisé.

8.2.58 Quant au FQRSC, il a pris des mesures semblables à celles adoptées par le FRSQ. Il a notamment réduit de six à trois le nombre de personnes chargées de l'évaluation des bourses. De plus, une conférence téléphonique préparatoire aux réunions facilite le travail des comités. Pour sa part, le FQRSC fait couramment appel à des évaluateurs externes.

8.2.59 Les mesures instaurées par le FRSQ et le FQRSC à l'égard de la gestion des demandes sont donc satisfaisantes.

Suivi financier et scientifique

8.2.60 Les chercheurs subventionnés par le FRSQ et le FQRSC doivent soumettre un rapport scientifique et un rapport financier dans les délais prescrits. En 1998-1999, nous avions noté que le FRSQ recevait les deux rapports mais que, au regard du rapport financier, il ne s'assurait pas que les sommes accordées étaient effectivement utilisées aux fins prévues. Cette constatation valait également pour les subventions versées aux centres de recherche reconnus. Le FRSQ s'en remettait au rapport financier annuel de l'établissement hôte qui ne permettait pourtant pas de vérifier l'admissibilité des dépenses en vertu du programme. Nous avions d'ailleurs constaté qu'il ne remplissait pas son obligation d'effectuer une vérification annuelle des activités de recherche à partir du rapport de l'établissement hôte.

8.2.61 Nous avions également constaté que le CQRS avait de la difficulté à obtenir les rapports scientifiques finaux relatifs aux projets subventionnés.

8.2.62 Bien que le FRSQ ait pris des mesures depuis notre vérification, il ne peut toujours pas obtenir l'assurance que les subventions attribuées sont utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été consenties. Concernant les projets subventionnés, mis à part celles qui ont trait aux achats d'équipement, il n'effectue pas de vérification de l'utilisation conforme des sommes versées, par exemple par l'examen de pièces justificatives.

Pas d'assurance que les subventions attribuées sont toujours utilisées aux fins prévues.

8.2.63 Par ailleurs, depuis 1999 les centres de recherche doivent présenter un rapport financier détaillé des subventions qu'ils reçoivent. Le FRSQ compare certaines informations contenues dans ces rapports avec celles de ses registres et celles du rapport financier annuel de l'établissement pour s'assurer de leur concordance. Nous déplorons cependant que, lorsqu'il constate des écarts, il n'obtienne pas toujours les explications requises. Une des raisons expliquant cette situation est la difficulté de statuer sur les informations financières qui répondent à la fois aux besoins du FRSQ et du MSSS. De plus, il ne vérifie pas la validité des renseignements inscrits dans ces rapports et, selon les gens rencontrés dans les établissements, il pose peu de questions à leur égard. Pourtant, d'autres organismes subventionnaires fédéraux font de telles vérifications. Nous invitons le FRSQ à poursuivre ses efforts puisque nous considérons qu'il n'a pas répondu de manière satisfaisante à notre recommandation.

8.2.64 Quant au FQRSC, il a implanté en 2007 un système informatique afin de mieux gérer le processus de relance et de suivi des rapports scientifiques. Au départ, ce système s'appliquait comme projet pilote au programme Appui à la recherche innovante qui représentait en 2005-2006 10 p. cent des subventions accordées. En 2008, son application a été étendue à plusieurs programmes de financement. De plus, les règles générales communes des fonds subventionnaires établies en 2002 prévoient que tant et aussi longtemps que le rapport scientifique n'est pas déposé, les chercheurs concernés ne peuvent recevoir une nouvelle aide. Un mécanisme a été implanté afin de s'assurer que cette règle est appliquée. Les efforts consentis nous permettent donc de conclure que les progrès réalisés sont satisfaisants.

Partage des responsabilités et règles de gestion

8.2.65 En 1998, le MSSS avait publié un plan d'action en éthique de la recherche et en intégrité scientifique. Ce plan visait à assurer la sécurité et l'intégrité des personnes qui prêtent leur concours à des activités de recherche, à clarifier les niveaux de responsabilité et à mettre en œuvre les moyens permettant l'exercice de ces responsabilités. Entre autres, il obligeait les établissements à instaurer un cadre réglementaire de gestion de leurs activités de recherche, et ce, pour janvier 2000.

8.2.66 En 2000-2001, lors de nos travaux, le MSSS ne jouait pas son rôle de chef de file concernant l'application des mesures prévues au plan d'action et il n'avait pas évalué celles que les établissements avaient implantées. Des 18 conseils d'administration que nous avions sondés, seulement 6 avaient effectivement adopté un cadre réglementaire en matière de recherche.

8.2.67 Le MSSS a, depuis, posé plusieurs actions qui lui ont permis de s'assurer de l'application du plan. Il a commandé une enquête qui a été menée en 2006 auprès de plusieurs instances liées à la recherche, dont une cinquantaine d'établissements du réseau. Cette enquête a permis, en plus d'évaluer les moyens mis en place, de connaître l'avis des sondés sur le caractère nécessaire, efficace et suffisant de tels moyens en prévision de la révision du plan d'action et d'offrir le soutien nécessaire. Elle a révélé que les établissements avaient implanté la plupart des mesures qui leur étaient destinées, et ce, dans des proportions supérieures à 80 p. cent.

8.2.68 Les autres actions du MSSS pour ce qui regarde le volet éthique ont notamment été la création d'une unité d'éthique au MSSS, d'un site Internet et d'un programme de formation en ligne ainsi que la formulation d'exigences de reddition de comptes pour les comités d'éthique de la recherche dans les établissements. Quant au FRSQ, il a publié en 2003 le *Guide d'éthique de la recherche et d'intégrité scientifique*. De plus, il a procédé à des visites d'appréciation des bonnes pratiques de la recherche et de l'éthique de la recherche chez l'humain dans les 19 établissements dotés d'un centre de recherche reconnu.

8.2.69 Bref, des gestes significatifs ont été posés et les progrès sont jugés satisfaisants.

8.2.70 De leur côté, les deux établissements que nous avons vérifiés, soit le CHUM et le CHUQ, ont mis en place un cadre réglementaire qui est appliqué et mis à jour régulièrement. D'ailleurs, selon l'enquête de 2006, 94 p. cent des établissements ont adopté un tel cadre. Nous concluons que les mesures prises par le CHUM et le CHUQ sont satisfaisantes.

Mise en place d'un cadre réglementaire dans chacun des établissements visités.

Gestion des ressources consacrées à la recherche

Activités de recherche

8.2.71 Les travaux de recherche entrepris dans un établissement doivent préalablement avoir fait l'objet d'une évaluation scientifique et financière et, dans plusieurs cas, d'une approbation éthique. En 1999-2000, les trois établissements que nous avions vérifiés n'avaient pas l'assurance que tous les projets étaient soumis à de telles évaluations. Ils n'étaient pas au courant de tous les travaux qui se déroulaient dans leurs locaux et, par le fait même, des coûts qui leur étaient afférents. D'ailleurs, le tiers des établissements qui avaient répondu à notre sondage n'avaient pas été en mesure de nous indiquer le nombre de recherches réalisées dans leurs murs au cours d'une année. Nous avions également constaté que les trois établissements vérifiés n'avaient pas tous les mécanismes qui leur auraient permis de s'assurer que tous les contrats conclus avec une entreprise privée avaient été approuvés et signés par les personnes autorisées.

8.2.72 Depuis la vérification initiale, le CHUM et le CHUQ ont instauré des mécanismes, dont une déclaration obligatoire des activités de recherche, en vue de s'assurer que tous les projets font l'objet d'évaluations. L'analyse de dossiers nous a confirmé l'application de ce dernier mécanisme. D'ailleurs, au niveau provincial, le rapport d'enquête de 2006 concluait que le triple examen des projets (éthique, scientifique et financier) était, de

façon générale, entré dans les mœurs. Les établissements que nous avons vérifiés sont du reste informés des recherches qui sont effectuées dans leurs locaux et de leurs coûts. Leurs registres contiennent les renseignements requis pour mesurer le volume des activités et des mécanismes ont été implantés afin que tous les contrats conclus avec une entreprise privée soient approuvés et signés par les personnes autorisées. Nos travaux nous permettent de constater que des progrès satisfaisants ont été accomplis.

Évaluation financière

8.2.73 La vérification initiale dans trois établissements avait fait ressortir que certains projets avaient été approuvés même si aucune évaluation financière ne figurait au dossier. De plus, tant pour ce qui concernait les contrats avec des entreprises privées que les projets financés par des organismes subventionnaires, il arrivait souvent que les établissements payaient les frais directs engagés par leurs différents services (radiologie, laboratoire, pharmacie, etc.) à même le budget consacré aux soins. D'ailleurs, plusieurs centres de recherche sondés n'avaient pas de mécanisme permettant de cibler les personnes participant aux recherches qui recevaient des soins et bénéficiaient de services hospitaliers dans le cadre des travaux.

8.2.74 Depuis, les deux établissements que nous avons vérifiés ont implanté des mécanismes en vue de s'assurer qu'une évaluation financière est faite et que les contrats avec les entreprises privées prévoient tous les frais directs que les services des établissements devront engager.

8.2.75 Cependant, bien que les frais pharmaceutiques soient maintenant imputés aux activités de recherche dans les deux établissements, ces derniers n'ont pas réussi à implanter des contrôles leur permettant de s'assurer que les coûts des services diagnostiques (laboratoire et radiologie), qui pourraient être importants, sont tous affectés à la recherche. Ils n'ont pas non plus mis en place des mécanismes en vue de déterminer les personnes participant aux recherches qui bénéficient de soins ou reçoivent des services.

Peu de contrôles permettant de s'assurer que tous les frais directs sont affectés à la recherche.

8.2.76 Malgré les efforts consentis par le CHUM et le CHUQ à l'égard de l'évaluation financière des projets, les progrès s'avèrent insatisfaisants.

Gestion fiduciaire des fonds

8.2.77 À titre de fiduciaires, les établissements doivent veiller à ce que les sommes versées par les organismes subventionnaires et les entreprises privées soient utilisées aux fins prévues et que les dépenses engagées soient affectées aux travaux de recherche appropriés.

8.2.78 À l'époque, les trois établissements que nous avions vérifiés étaient peu outillés pour assurer le suivi financier des activités de recherche. Ainsi, aucune correspondance n'était établie entre le budget présenté par le chercheur et les résultats réels, les engagements financiers n'étaient pas pris en compte et les transferts de dépenses ou de revenus d'un poste budgétaire à l'autre étaient monnaie courante. Les revenus et les dépenses de chaque recherche n'étaient pas gérés dans un poste budgétaire distinct. Certains postes présentaient en outre des déficits élevés et chroniques sans que les établissements aient

adopté des mesures pour corriger la situation. Dans le cas du CHUM, des surplus importants avaient été observés sans être justifiés. De plus, les soldes apparaissant aux postes budgétaires des chercheurs ne représentaient pas les résultats financiers des travaux (ensemble des revenus et des dépenses de la période), mais les sommes disponibles à une date donnée (soldes de caisse). Enfin, dans certains cas, la gestion financière était faite par des intervenants externes à l'établissement (université, organisme fédéral, etc.) même si les activités s'y déroulaient et si les chercheurs en utilisaient les ressources.

Gestion plus rigoureuse des contrats et des fonds de recherche.

8.2.79 Nos travaux auprès du CHUM et du CHUQ révèlent qu'ils effectuent une gestion plus rigoureuse des contrats et des fonds de recherche malgré les faiblesses des outils utilisés pour le suivi financier des projets. De façon globale, nous jugeons les progrès réalisés par les deux établissements comme étant satisfaisants.

8.2.80 D'abord, le CHUM et le CHUQ ont pris des dispositions qui ont permis de réduire l'importance des déficits, tels un suivi financier plus serré et un processus de rappel pour les cas les plus problématiques. Au CHUM, le suivi est basé sur les risques, alors qu'il est plus systématique au CHUQ. Les deux établissements sont maintenant en mesure d'expliquer et de justifier les transferts de dépenses ou de revenus d'un poste budgétaire à l'autre. De plus, tous les projets font l'objet d'un poste budgétaire distinct pour l'enregistrement des revenus et des dépenses, ce qui facilite le suivi financier. Par ailleurs, le CHUM a adopté des mesures de redressement envers certains chercheurs et il est à même de donner les raisons pour lesquelles des projets présentent des surplus importants. Enfin, les deux établissements ont pris en charge la gestion financière de la plupart des recherches alors que certaines étaient auparavant gérées à l'externe.

8.2.81 Néanmoins, la gestion fiduciaire des fonds pourrait être améliorée, car une part importante du suivi doit être effectuée à l'aide d'outils hors système, ce qui complique le suivi budgétaire. En effet, les systèmes comptables ne sont pas conçus pour la gestion financière de projets d'une durée de plus d'un an – situation pourtant très fréquente en recherche – et ils ne permettent pas la prise en compte des engagements financiers. De plus, les soldes des postes budgétaires des chercheurs représentent généralement les sommes disponibles à une date donnée et non les résultats financiers des travaux.

Soutien à la recherche

Frais de fonctionnement d'un centre de recherche et frais reliés aux installations et à l'administration générale

8.2.82 En 1999-2000, les établissements visés par nos travaux n'avaient pas tous calculé le montant des frais reliés aux installations et à l'administration générale des centres de recherche qu'ils abritaient. Également, plus de la moitié des établissements sondés n'avaient pas été en mesure de nous préciser le montant des frais de fonctionnement de leur centre de recherche. C'était notamment le cas du CHUQ.

8.2.83 Depuis, tant le CHUM que le CHUQ appliquent la nouvelle directive du MSSS en ce qui a trait aux frais reliés aux installations et à l'administration générale[10]. Pour évaluer ces dépenses, ils ont établi des indicateurs tels que la superficie utilisée par leur centre de recherche. De plus, le CHUQ suit également cette directive pour ce qui concerne les frais de fonctionnement de son centre de recherche et il les connaît.

8.2.84 Le CHUM et le CHUQ ont aussi mis en place des mécanismes pour s'assurer que les sommes reçues du FRSQ pour les frais de fonctionnement des centres de recherche sont utilisées selon les règles.

8.2.85 Les progrès accomplis par le CHUM et le CHUQ s'avèrent donc satisfaisants à l'égard de la recommandation portant sur l'évaluation des frais de fonctionnement et des frais reliés aux installations et à l'administration générale de même qu'à l'égard de celle qui traite de l'utilisation des sommes reçues dans le cadre du programme de financement du FRSQ.

Contribution de l'entreprise privée

8.2.86 Notre vérification initiale de l'application de la politique du MSSS touchant la contribution de l'entreprise privée pour couvrir les frais de fonctionnement du centre de recherche, révélait que la distribution du montant perçu différait entre les établissements. Entre autres, le CHUQ avait remis 76 p. cent de ce montant aux équipes de recherche sans avoir préalablement évalué les coûts de fonctionnement du centre de recherche. Par ailleurs, l'absence d'information relative à la gestion des activités de recherche avait pour conséquence que les établissements n'étaient pas en mesure de s'assurer que la contribution additionnelle des entreprises privées pour les frais indirects avait été perçue intégralement. Ainsi, ils ne contrôlaient ni les encaissements, ni les débours, ni la valeur totale des fonds.

8.2.87 Depuis, le CHUQ a évalué les frais de fonctionnement de son centre de recherche et il applique la politique administrative du MSSS à l'égard de la contribution de l'entreprise privée. Pour pallier l'absence d'information relative à la gestion des activités de recherche, le CHUM et le CHUQ ont mis en place des mécanismes leur permettant de s'assurer que les contributions de l'entreprise privée sont perçues intégralement. Ils sont en mesure de mieux vérifier les encaissements et les débours ainsi que la valeur totale des fonds de recherche. L'examen de dossiers nous a permis de nous assurer de la présence de tels contrôles. Nos travaux nous confirment donc que des progrès satisfaisants ont été réalisés à cet égard.

Contributions de l'entreprise privée perçues intégralement.

10. Dans la nouvelle directive du MSSS, il est question de « coûts reliés aux espaces, aux installations et aux équipements » et de « coûts reliés aux services administratifs ».

Gestion de l'éthique

Rôles des comités d'éthique de la recherche

8.2.88 Les comités d'éthique de la recherche constituent la pierre angulaire de la gestion de l'éthique dans les établissements effectuant de la recherche en santé. Ces comités, qui relèvent du conseil d'administration, ont la responsabilité de protéger les droits, la sécurité et le bien-être de tous les sujets humains. Pour ce faire, ils doivent procéder à l'évaluation éthique des projets et assurer le suivi des travaux.

8.2.89 Lors de la vérification initiale, nous avions constaté au CHUQ que les mandats des comités d'éthique de la recherche étaient incomplets, qu'ils n'avaient pas été communiqués aux chercheurs et que les règles à suivre pour les projets réalisés à l'extérieur n'étaient pas déterminées.

8.2.90 Le CHUQ a précisé depuis, dans son cadre réglementaire, le mandat de son comité d'éthique ainsi que les règles applicables aux recherches effectuées à l'extérieur et il les a diffusés aux chercheurs. Les mesures adoptées par le CHUQ sont donc satisfaisantes.

Fonctionnement des comités d'éthique de la recherche

Approbation des projets

8.2.91 Tout projet de recherche impliquant des sujets humains doit faire l'objet d'une analyse et d'une évaluation par un comité d'éthique de l'établissement où il se déroule. Au moment de l'approbation des projets, ce comité doit s'assurer du respect des exigences éthiques et étudier certains documents, notamment le formulaire de consentement qui sera remis aux sujets de recherche.

8.2.92 En 1999-2000, les comités d'éthique des établissements visés par nos travaux n'avaient pas tous mis en place les mesures nécessaires pour assurer l'approbation efficiente de tous les projets qui y étaient évalués et le respect des exigences en matière d'éthique. Ils n'avaient pas non plus donné de directives précises à cet égard. Ils n'avaient pas spécifié clairement aux chercheurs les éléments qu'ils devaient prendre en considération pour tenir compte des risques associés à un projet. Ils n'avaient pas précisé dans quelles circonstances il importait d'indiquer dans le dossier médical du patient qu'il participait à une recherche, pas plus qu'ils ne vérifiaient si une telle note y figurait lorsque la situation l'exigeait. De plus, les comités d'éthique du CHUM et du CHUQ, au nombre de quatre, n'avaient pas explicité leur position sur les projets de recherche en génétique humaine ni défini les informations qui devaient apparaître sur le formulaire de consentement pour ce type de projet.

8.2.93 Nous avions également remarqué que plusieurs comités d'éthique des entités vérifiées ne disposaient pas toujours de toute l'information nécessaire à leur prise de décision. Ainsi, deux des comités du CHUM et du CHUQ n'exigeaient pas de déclaration d'intérêts et n'obligeaient pas le chercheur à signaler tout conflit d'intérêts dans le formulaire de consentement. De plus, plusieurs comités ne s'étaient pas enquis, avant l'approbation des projets, des éléments des contrats qui auraient pu être pertinents à leur décision.

8.2.94 De surcroît, nous avions constaté des écarts quant à l'application des règles et au suivi des projets de recherche par les comités d'éthique. Par exemple, les établissements ne disposaient pas de mécanismes pour vérifier si tous les projets avaient été approuvés par un comité. Enfin, certains ne s'assuraient pas que leurs comités d'éthique avaient recours à des experts lorsque la situation l'exigeait.

8.2.95 De façon générale, nos récents travaux nous confirment que les mesures prises par le CHUM et le CHUQ pour améliorer le fonctionnement des comités d'éthique de la recherche en ce qui a trait à l'approbation des projets sont satisfaisantes. Des progrès importants ont été réalisés par les deux établissements que nous avons vérifiés à l'égard de la plupart des problèmes soulevés à l'époque.

Approbation des projets : mesures satisfaisantes pour améliorer le fonctionnement des comités d'éthique.

8.2.96 Depuis la vérification initiale, le CHUM et le CHUQ ont émis des directives quant au fonctionnement des comités d'éthique. Les critères d'évaluation des projets ont été précisés et les membres de ces comités ainsi que les chercheurs ont reçu une formation à ce sujet.

8.2.97 L'examen de dossiers nous a aussi permis de constater que les chercheurs évaluent maintenant les risques associés aux projets dans leurs demandes et que les comités d'éthique en tiennent compte au moment de leur évaluation. De plus, les cadres réglementaires indiquent les circonstances où il faut inclure au dossier médical du patient l'information relative au projet de recherche auquel il participe et nos travaux confirment que le CHUM applique son cadre réglementaire. Toutefois, d'après les gens que nous avons rencontrés, cette mesure n'est pas toujours suivie au CHUQ et aucun contrôle n'est en place pour s'en assurer. Enfin, les deux établissements ont explicité leurs positions concernant les projets de recherche en génétique humaine dans leur cadre réglementaire et ils ont précisé les informations qui doivent apparaître dans le formulaire de consentement pour ce type de projet.

Les chercheurs évaluent maintenant les risques associés aux projets.

8.2.98 Quant aux conflits d'intérêts, les directives obligent les chercheurs à les signaler dans le formulaire de consentement. Nos travaux nous ont permis de constater qu'elles sont effectivement respectées. Par ailleurs, les comités d'éthique valident en tout ou en partie les contrats de recherche et peuvent demander des modifications du libellé pour les rendre conformes aux exigences éthiques.

8.2.99 Maintenant, tous les projets impliquant des sujets humains sont évalués par les comités d'éthique. Un mécanisme d'approbation formel a en effet été mis en place tant au CHUM qu'au CHUQ. D'ailleurs, les résultats de l'enquête de 2006 démontrent que la totalité des établissements sondés procèdent à un examen éthique. De plus, les comités ont recours à un expert lorsque la situation l'exige.

Surveillance éthique

8.2.100 Lors de la vérification initiale, la plupart des comités d'éthique n'effectuaient aucune surveillance continue afin de s'assurer que les règles éthiques étaient respectées pendant le déroulement des travaux même si, dans certains cas, leur mandat le prévoyait. Plus particulièrement, lors d'essais cliniques de produits pharmacologiques, les comités de deux des trois établissements que nous avions vérifiés, dont le CHUQ, n'avaient pas exigé des chercheurs qu'ils avisent immédiatement la compagnie concernée lorsque survenait une réaction indésirable grave[11] et qu'ils les en informent rapidement.

8.2.101 Par ailleurs, les comités d'éthique disposaient généralement de peu d'information de gestion sur le déroulement des travaux. De plus, près de 70 p. cent des établissements visés par notre questionnaire n'avaient pas adopté de politique sur la protection et la conservation des dossiers de recherche et des données qu'ils contiennent.

8.2.102 Notre suivi nous a permis de constater que des progrès satisfaisants ont été accomplis. L'ensemble des problèmes soulevés à l'époque ont été résolus dans les deux établissements que nous avons vérifiés, à l'exception de ceux qui concernaient l'information de gestion.

8.2.103 Depuis la vérification initiale, le CHUM et le CHUQ ont établi des normes de suivi des projets. Ils ont mis en place des processus et des mesures de surveillance que les comités d'éthique sont tenus d'appliquer. Entre autres, les comités d'éthique doivent approuver annuellement tous les projets. Les deux établissements ont aussi spécifié que le chercheur doit aviser le comité d'éthique de tout changement significatif en cours de réalisation, notamment relativement au protocole de recherche ou au formulaire de consentement, et de toute réaction indésirable grave. Ces façons de faire sont conformes au plan d'action du MSSS en éthique de la recherche et en intégrité scientifique.

Établissement de normes relatives au suivi des projets.

8.2.104 De plus, notre vérification de dossiers nous permet de conclure que les projets de recherche font effectivement l'objet d'une surveillance de la part des comités d'éthique. Par ailleurs, selon l'enquête de 2006, un suivi continu est exercé dans 87 p. cent des établissements qui ont répondu au questionnaire.

8.2.105 Malgré ces actions, il demeure que l'information de gestion portant sur des aspects tels le nombre de sujets recrutés, la quantité et le type de réactions indésirables ainsi que les délais d'approbation ne fait pas l'objet d'un suivi. Le CHUM cumule plusieurs renseignements sur les projets, dont il se sert notamment dans le cadre des rappels pour leur approbation annuelle, mais il ne les utilise pas pour produire des rapports de gestion. Quant au CHUQ, il prévoit la création d'une banque de données qui lui permettra d'obtenir ce type d'information.

8.2.106 Enfin, concernant la politique sur la protection et la conservation des dossiers de recherche, il est maintenant d'usage pour les deux établissements de suivre les mêmes règles que pour les dossiers des patients. Ces règles assurent un contrôle rigoureux de l'accès aux dossiers, incluant leur consultation et leur conservation, comme l'exige la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

11. On entend par réaction indésirable grave tout incident qui nécessite une hospitalisation, met la vie en danger ou entraîne la mort.

Valorisation des résultats de la recherche

Propriété intellectuelle et retombées économiques

8.2.107 La recherche mène parfois à des inventions comportant un potentiel commercial. La divulgation de telles découvertes par le chercheur et la protection de la propriété intellectuelle constituent le point de départ de la valorisation économique. Ainsi, les établissements ont la responsabilité de s'assurer qu'ils retireront leur juste part des retombées économiques découlant des inventions pour lesquelles des fonds publics ont été investis.

8.2.108 En 1999-2000, la plupart des établissements dotés d'un centre de recherche en santé n'avaient pas établi de politiques ni de règles concernant la gestion des droits de propriété intellectuelle et les retombées économiques. De plus, une dizaine de ceux qui avaient été sondés n'avaient pas encore mis en place des mécanismes pour faciliter la divulgation des inventions. Par ailleurs, aucun des établissements que nous avions vérifiés n'avait été en mesure de nous indiquer l'ampleur des retombées économiques dont il avait bénéficié. Enfin, les établissements n'avaient pas implanté de structure formelle pour la valorisation de la recherche.

8.2.109 Depuis, soit en 2002, le MDEIE a produit un plan d'action sur la gestion de la propriété intellectuelle dans les universités et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux où se déroulent des activités de recherche. Ce plan vise l'harmonisation des politiques et des pratiques en matière de propriété intellectuelle et de valorisation de la recherche. Plus récemment, le MDEIE a publié le document *Un Québec innovant et prospère – Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation,* qui a notamment comme objectif de compléter et de renforcer les mécanismes de valorisation et de transfert.

Plan d'action sur la gestion de la propriété intellectuelle.

8.2.110 Notre suivi nous a aussi permis de constater que les deux établissements que nous avons vérifiés ont maintenant une politique et des règles de gestion de la propriété intellectuelle harmonisées avec celles des universités. Ces règles comprennent entre autres un mécanisme de divulgation des inventions. Les deux établissements sont également en mesure d'indiquer l'ampleur des retombées économiques dont ils ont bénéficié. Enfin, chacun a instauré une structure formelle pour la valorisation de la recherche en mettant sur pied une société de valorisation. Ces sociétés ont pour mission de repérer et de valoriser au plan économique les technologies et les expertises prometteuses résultant des activités de recherche.

8.2.111 Nos travaux nous permettent de conclure que des progrès satisfaisants ont été réalisés à l'égard des deux recommandations portant sur la propriété intellectuelle et les retombées économiques.

Entreprises dérivées et conflits d'intérêts

8.2.112 Il est de plus en plus courant de voir des entreprises privées participer à des activités de recherche et de constater que des chercheurs détiennent des intérêts dans plusieurs d'entre elles. L'établissement doit connaître ces entreprises et leurs liens avec les chercheurs afin d'être en mesure d'encadrer les situations de conflit d'intérêts.

8.2.113 Aucun des trois établissements que nous avions vérifiés en 2000-2001 n'avait défini de règle à suivre lorsque des entreprises exercent des activités de recherche dans leurs murs. Un seul avait conclu une entente avec une entreprise qui avait des liens avec des chercheurs de son centre de recherche. Celle-ci prévoyait notamment les modalités d'utilisation des locaux et de l'équipement, la prestation de services, la protection de la propriété intellectuelle et le partage des retombées économiques. Une telle pratique n'était toutefois pas généralisée dans cet établissement. De plus, le tiers des établissements que nous avions sondés n'avaient pas établi de règles claires à l'égard des conflits d'intérêts. Quant aux établissements que nous avions visités, même s'ils s'étaient dotés de politiques ou de règlements sur les conflits d'intérêts, leurs chercheurs qui avaient une participation dans des entreprises dérivées n'avaient pas tous fait une déclaration de leurs intérêts.

8.2.114 Depuis, les deux établissements vérifiés ont établi des règles de gestion concernant le démarrage d'entreprises dérivées au sein de leur établissement et les ententes signées avec elles font l'objet d'une vérification des aspects légaux par des conseillers juridiques.

Des règles de gestion concernant le démarrage d'entreprises dérivées ont été établies.

8.2.115 Le CHUM et le CHUQ ont par ailleurs établi des règles claires concernant les conflits d'intérêts et s'assurent que chaque chercheur fait une déclaration à ce sujet et en produit une nouvelle lorsque survient un changement significatif. De plus, comme nous l'avons mentionné dans la section portant sur le fonctionnement des comités d'éthique de la recherche, les situations de conflit d'intérêts sont signalées dans le formulaire de consentement signé par le sujet de la recherche. Enfin, le CHUQ a nommé un commissaire aux conflits d'intérêts pour encadrer cette question.

8.2.116 Nous considérons que les mécanismes mis en place par le CHUM et le CHUQ permettent de répondre de façon satisfaisante à la recommandation.

8.2.117 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Commentaires généraux.** Le MSSS souscrit aux constats généraux du rapport du Vérificateur général du Québec d'autant plus qu'ils favorisent la poursuite de la mise en œuvre des actions entreprises au cours des dernières années afin d'améliorer le secteur de la recherche en santé et services sociaux au Québec. Depuis la dernière vérification, le Vérificateur général du Québec a constaté que des efforts importants ont été déployés par le MSSS et que de nombreux progrès ont été enregistrés, notamment en ce qui concerne :

« **La planification de la recherche en santé et de la recherche sociale.** Le MSSS s'est assuré que les besoins de recherche font l'objet de plans d'action et d'un suivi systématique, par exemple, les priorités gouvernementales en matière de santé et de bien-être ont été intégrées au plan stratégique du MSSS. De plus, le MSSS s'est également assuré d'avoir une planification intégrée, principalement avec les organismes subventionnaires qui ont recours au plan stratégique du MSSS pour établir leur priorité en termes de financement de la recherche.

« **Les frais directs et indirects de la recherche et la contribution de l'entreprise privée dans le cadre d'activités contractuelles.** Des travaux d'envergure, notamment par le biais du groupe de travail interministériel (MSSS-MDEIE-MELS), ont été menés afin de définir, évaluer et étayer le bien-fondé des frais indirects de la recherche. En conséquence, les directives à l'égard des activités de recherche et la politique administrative traitant de la facturation des frais indirects à l'entreprise privée ont été révisées. Par ailleurs, le MSSS et

les établissements de santé et services sociaux ont mis en place les mécanismes et leviers nécessaires afin d'assurer un suivi de l'application de la politique relative aux contributions des entreprises privées. Ainsi, au cours des trois dernières années, les établissements ont perçu plus de 70 millions de dollars. Enfin, le MSSS poursuivra ses efforts afin d'assurer le suivi et le développement des directives et politiques à l'égard des activités de recherche.

« **La gestion de l'éthique au sein des établissements.** Le MSSS assure un suivi rigoureux des mesures prévues au *Plan d'action ministériel en éthique de la recherche et en intégrité scientifique*. De nombreux outils ont été développés et mis en place afin de mieux soutenir les comités d'éthique de la recherche des établissements dans l'exercice de leur mandat. Au cours des prochaines années, le MSSS poursuivra ses efforts afin d'améliorer l'encadrement éthique des activités de recherche qui impliquent des sujets humains.

« Bien que le MSSS ait accompli plusieurs actions afin d'améliorer le secteur de la recherche en santé et services sociaux au Québec, le MSSS poursuit toujours ses efforts en ce sens, notamment à l'égard de :

« **L'information globale sur la recherche, le rapport financier annuel des établissements et les systèmes d'information.** À l'automne 2007, le MSSS a mis sur pied un comité qui a pour mandat d'élaborer un modèle de gouvernance sur la gestion financière des activités de recherche en santé afin d'améliorer les mécanismes de gestion et de suivi des activités de recherche.

« Le comité est composé de représentants des centres hospitaliers, des centres de recherche, du FRSQ, du MDEIE, de deux agences de la santé et des services sociaux et du MSSS. De plus, une enquête à l'égard de la gestion et du suivi des activités de recherche a été réalisée auprès de tous les établissements de santé et services sociaux ayant un centre de recherche reconnu. Tous les établissements ont participé avec rigueur à cette démarche, ce qui démontre bien l'intérêt des intervenants envers les travaux du comité.

« Dans le cadre de son mandat, le comité aura à analyser et à soumettre des recommandations sur divers aspects (budgétaire, suivi, financement, normes, planification stratégique, système d'information, reddition de comptes, etc.). Par ailleurs, les démarches du comité devraient permettre de favoriser une gestion financière responsable des activités de recherche et d'harmoniser les systèmes nécessaires à la prise de décision. Elles contribueront également à améliorer l'information globale sur la recherche, notamment celle du rapport financier annuel des établissements.

« **Les ententes contractuelles et la désignation universitaire dans le domaine social.** Le MSSS a formalisé le processus de désignation dans le secteur social en s'appuyant sur un comité consultatif au ministre de la Santé et des Services sociaux. Au cours de l'année 2007, le comité a évalué les demandes de renouvellement de trois centres affiliés universitaires et de deux instituts universitaires. De plus, il a recommandé au ministre la désignation d'un autre institut universitaire.

« Par ailleurs, le MSSS finalise la conclusion d'ententes de gestion avec les agences de la santé et des services sociaux et les établissements désignés sur certains indicateurs de la mission universitaire, notamment le nombre de stagiaires et le nombre de jours de stage effectués dans ces établissements ainsi que le nombre de projets de recherche qui y sont conduits. De plus, dans la foulée des recommandations proposées par le rapport Duplantie, le MSSS mettra sur pied, au printemps 2008, une table de coordination nationale qui aura pour mandat de conseiller le ministre sur le développement de la mission universitaire dans les établissements du secteur social. »

8.2.118 Commentaires du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

« Nous notons que, dans son projet de rapport, le Vérificateur général conclut globalement que 80 p. cent des recommandations faites à l'époque ont fait l'objet de progrès satisfaisants.

« Bien que le Vérificateur général les juge insatisfaisants, des efforts ont été consentis par le MDEIE et ses partenaires dans le développement et l'amélioration de ses systèmes d'information. Notons, par exemple, le développement d'Expertise Recherche Québec qui regroupe maintenant le Répertoire des chercheurs, le Répertoire des regroupements et des chaires de recherche et l'Entrepôt de données sur la recherche universitaire. Plusieurs banques de données ont été harmonisées pour alimenter ces dispositifs informationnels : SIRU, Cantor, banque de données bibliométriques de l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) -Urbanisation, Culture et Société, l'Observatoire des sciences et des technologies, et autres données relatives à l'enquête sur le personnel enseignant du MELS et de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ).

« Par ailleurs, cette préoccupation d'harmonisation des banques d'information sur la recherche demeure présente au MDEIE et les travaux se poursuivent avec les partenaires en ce sens. Le MDEIE travaille actuellement au développement, en collaboration avec le MSSS, le MELS et les trois fonds subventionnaires, d'un système d'information sur les infrastructures de recherche (SIIR) dont certains volets pourront être intégrés à Expertise Recherche Québec. De plus, le MDEIE participe à un sous-comité interministériel pour harmoniser les données du Registre des centres du FRSQ avec celles du MELS (SIRU). Cette opération devrait permettre de disposer d'un portrait plus précis de la recherche dans le milieu de la santé et des services sociaux. »

8.2.119 Commentaires du Fonds de la recherche en santé du Québec

« **Commentaires généraux.** La recherche étant un domaine complexe, en perpétuelle évolution où il est difficile de circonscrire tous les éléments s'y rattachant, nous sommes particulièrement reconnaissants au Vérificateur général d'avoir su apprécier le travail accompli par le FRSQ pour répondre adéquatement aux recommandations des rapports de 1998-1999 et 2000-2001 et d'avoir conclu que des progrès satisfaisants avaient été faits sur cinq des sept recommandations des rapports précédents.

« Vous trouvez ci-dessous nos commentaires sur les deux recommandations ayant reçu une cote de progrès insatisfaisante.

« **1. Suivi financier et scientifique.** Nous avons intensifié nos suivis financiers tel que recommandé par le Vérificateur général en 1998-1999 et nous sommes d'accord que nos progrès étaient insuffisants. Depuis, nous avons débuté une analyse en profondeur des mesures correctrices à mettre en place pour assurer, dès le prochain exercice financier, un suivi plus serré de l'utilisation des sommes octroyées dans le cadre de nos programmes de subventions de centres, de groupes et de réseaux.

« **2. Financement de la recherche des centres et instituts.** Le FRSQ a entamé une réforme importante de son programme des centres et instituts, en réponse aux recommandations émises par le Vérificateur général en 1998-1999 et 2000-2001. Ce programme a été évalué par un comité d'experts internationaux afin d'obtenir un avis externe sur ses critères et sa structure de financement.

« Les recommandations de ce comité externe ont ensuite fait l'objet d'une vaste consultation auprès de la communauté et d'une analyse rigoureuse de la part d'un sous-comité du conseil d'administration du FRSQ. Ce sous-comité a soumis ses propres recommandations au conseil d'administration du FRSQ qui a approuvé, en février 2007, une réforme majeure du financement des centres de recherche en tenant compte de critères objectifs, tels que la taille et le nombre de chercheurs et de critères de performance.

« Dès 2009, le financement des centres se fera sous la forme de trois volets :

- volet 1 : une subvention de base modulée en fonction de la taille de chaque centre ;
- volet 2 : un financement additionnel selon la performance (conformément aux recommandations du Vérificateur général et à la première orientation de la Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation (SQRI) sur le "renforcement de l'excellence de la recherche publique") ;
- volet 3 : un financement disponible sur concours (prime à l'excellence et au caractère concurrentiel des projets des centres) destiné à des projets de développement novateurs.

« Cette réforme aura des conséquences majeures non seulement sur le mode d'attribution des subventions de centre, mais aussi sur la reddition de comptes et l'implication administrative et financière exigée de tous les partenaires : université, hôpital et fondation hospitalière. On comprendra qu'une réforme de cette ampleur prenne le temps nécessaire à susciter l'adhésion de tous les acteurs.

« Elle nécessite également des actions concrètes (abolition de décrets et de CT devenus caducs) et un réinvestissement financier de la part de notre ministère de tutelle. Le soutien du MDEIE est absolument essentiel à la mise en œuvre de cette réforme et tout particulièrement à l'actualisation du volet 3, destiné au soutien de projets de développement novateurs. Ce volet est le plus susceptible d'accroître l'impact du programme en rendant ses modalités de financement davantage axées sur la performance, l'excellence et le caractère concurrentiel des centres qui en bénéficient.

« **Conclusion.** Nous sommes assurés que les progrès du FRSQ, en matière de suivi financier, de suivi scientifique, et de financement de la recherche des centres et instituts, sauront satisfaire vos attentes. »

8.2.120 Commentaires du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture

« Le FQRSC est en accord avec le contenu du rapport relatif aux activités de recherche dans le secteur de la santé et des services sociaux.

« Le FQRSC poursuivra ses efforts de concertation avec les deux autres fonds de recherche du Québec de manière à maintenir l'harmonisation des programmes de financement entre les trois organismes et continuera à accorder une grande importance à l'efficience de ses procédures ainsi qu'à la clarté et à la transparence des règles de ses programmes. Enfin, le FQRSC restera vigilant quant au suivi scientifique des projets subventionnés et continuera à ajuster et à bonifier les outils dont il s'est doté de manière à dresser un portrait de la portée des travaux financés en termes de collaboration, de diffusion, de transfert et de valorisation.

« Le FQRSC a grandement apprécié la manière dont les travaux de suivi se sont déroulés et s'estime très satisfait des conclusions du rapport. »

8.2.121 Commentaires du Centre hospitalier de l'Université de Montréal

« En ce qui concerne le CHUM, nous considérons qu'une seule question nous interpelle : la gestion financière des études cliniques.

« À cet égard, la direction du Centre de recherche est à implanter une structure qui chapeautera quatre volets dont la gestion financière des études cliniques. »

8.2.122 Commentaires du Centre hospitalier universitaire de Québec

« Le CHUQ se dit confortable avec les conclusions que porte le Vérificateur général du Québec à l'égard de l'optimisation des ressources portant sur la gestion de ses activités de recherche.

« Ainsi, lors de la visite de suivi, et ce, à l'égard de deux vérifications tenues respectivement en 1998-1999 et en 2000-2001, les représentants du Vérificateur général du Québec nous ont fait prendre conscience de certaines lacunes eu égard à l'optimisation de nos ressources. Ceci étant, et ce, en tenant compte de la nécessité d'effectuer diverses modifications de concordance avec la législation contemporaine ainsi que de faire droit à diverses exigences émises par nos partenaires, à savoir : l'Université Laval, le FRSQ, le MSSS et le MDEIE, quant aux bonnes pratiques de gouvernance de la recherche, le CHUQ a entrepris de devancer son échéancier initialement prévu pour le mois de juin 2008, afin de procéder à la refonte complète de son *Cadre réglementaire sur l'organisation et les bonnes pratiques de la recherche au CHUQ*, ci-après le cadre réglementaire. C'est ainsi que lors de la séance du 10 décembre 2007, le conseil d'administration adoptait ladite refonte.

« De façon plus spécifique, et ce, à l'égard du présent rapport, cette refonte du cadre réglementaire a eu pour effet d'apporter des modifications à la direction et gestion des activités de la recherche quant :

- au suivi financier des subventions octroyées par le FRSQ (art. 2.4.1.1) ;
- à la déclaration obligatoire par un chercheur quant aux activités de recherche qui se déroulent dans les murs du CHUQ (art. 5.2.1) ;
- à la création d'une banque de données portant sur les projets de recherche (art. 3.2.1.4) ;
- au suivi financier des projets de recherche (art. 3.2.2.6) ;
- aux règles de perception et d'utilisation des frais indirects de la recherche, le tout en respect de la circulaire 03-01-41-18 du MSSS. (art. 5.2.3).

« De plus, de concert avec le conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (CMDP) et notre service des archives, nous sommes à mettre en place un processus ayant pour finalité d'indiquer une note au dossier d'un usager à l'effet que ce dernier participe à un projet de recherche dans le CHUQ, rendant ainsi l'information disponible pour tous les cliniciens qui auront à traiter cet usager dans le cadre d'une activité clinique.

« En terminant, le CHUQ considère la recherche comme faisant partie intégrante de sa mission de centre hospitalier universitaire et à cet égard, le conseil d'administration a mis en place un comité du conseil d'administration portant exclusivement sur la recherche, lequel doit par le biais de son président faire rapport à chacune des séances du conseil d'administration. »

Services de garde en milieu scolaire

Équipe :
Jean Villeneuve
Directeur de vérification
France Bêty
Guy Desrosiers
Aly Diallo
Lise Germain

Travaux effectués auprès du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, de commissions scolaires et d'établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire

8.3.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2000-2001 auprès du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS)[1] ainsi que de 31 commissions scolaires et de 50 services de garde en milieu scolaire choisis de façon aléatoire parmi 7 directions régionales du ministère. Nos travaux ont pris fin en décembre 2007.

8.3.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 7 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, avait d'abord pour but de nous assurer que l'accessibilité des services satisfaisait aux besoins. Un autre de nos objectifs consistait à évaluer dans quelle mesure l'environnement physique des installations était sain et sécuritaire, et aménagé en tenant compte des besoins des enfants. Nous voulions aussi nous assurer que les membres du personnel des services de garde avaient les connaissances et les compétences requises par leur tâche. Nous souhaitions vérifier que les programmes d'activités répondaient aux objectifs de développement des enfants tout en étant complémentaires de la réalité scolaire. Nous cherchions à déterminer si le financement des services de garde concourait à leur saine gestion. Nous désirions obtenir l'assurance que le ministère, les commissions scolaires et les écoles primaires avaient mis en place un encadrement favorisant la saine gestion des services de garde. Enfin, nous voulions déterminer si l'information de gestion disponible était pertinente et si elle permettait d'évaluer la performance des écoles en matière de gestion des services de garde en milieu scolaire.

8.3.3 Nous avons mené nos travaux de suivi auprès du ministère, de 18 commissions scolaires et de 25 services de garde choisis parmi ceux qui avaient fait l'objet de la vérification de 2000-2001.

8.3.4 Notons que cinq recommandations formulées alors ne sont pas abordées dans le présent suivi. D'abord, comme nos travaux ont porté sur les écoles qui offrent un service de garde, nous n'avons pas fait le suivi de deux recommandations qui s'adressaient à celles qui n'avaient pas de service de garde afin qu'elles évaluent la pertinence d'en exploiter un. Ensuite, nous avons traité au niveau des écoles seulement une recommandation aux commissions scolaires et aux écoles portant sur l'environnement physique des services de garde. Enfin, nous ne nous sommes pas intéressés à deux autres d'entre elles qui s'appliquaient à un faible nombre d'écoles lors de la vérification initiale et qui figuraient dans la section « Programme d'activités ». Le but de la première était plus particulièrement de s'assurer que le programme d'activités offert par le service de garde permettait l'atteinte de ses objectifs quant au développement global des enfants ; la deuxième visait à moduler le taux d'encadrement pour satisfaire les besoins de tous les enfants du service de garde.

1. À l'époque, le nom de l'entité était « ministère de l'Éducation ».

Conclusions générales

8.3.5 Notre suivi révèle que, depuis la vérification initiale, des progrès satisfaisants ont été accomplis relativement aux recommandations portant sur l'accessibilité, sur la sécurité et la santé, sur la formation du personnel ainsi que sur la gestion financière. À l'opposé, nous avons noté des progrès insatisfaisants à l'égard du programme d'activités ainsi que des cadres de gestion et de reddition de comptes.

8.3.6 Ainsi, la plupart des services de garde acceptent maintenant tous les enfants et s'organisent pour satisfaire toutes les demandes de fréquentation régulière et de fréquentation sporadique. Ils établissent davantage de règles relatives à la sécurité, à la santé et à l'hygiène. Au chapitre de la formation du personnel, des programmes structurés ont été mis sur pied. Quant à la gestion financière, les commissions scolaires font une redistribution plus équitable des allocations entre les services de garde.

8.3.7 Toutefois, les écoles n'ont pas rédigé de programme d'activités précisant les objectifs du service de garde et les activités contribuant à leur atteinte. De même, comme il y a peu d'études évaluatives sur la qualité des services, il y a peu de redditions de comptes à ce sujet.

8.3.8 De façon globale, nous avons constaté que 59 p. cent des recommandations formulées à l'époque ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Même si dans l'ensemble nous jugeons les progrès satisfaisants pour ce qui regarde une recommandation, certaines commissions scolaires ou écoles peuvent néanmoins ne pas y avoir répondu adéquatement. Nous incitons donc les entités concernées à poursuivre leurs efforts.

Progrès satisfaisants pour 59 p. cent des recommandations.

8.3.9 Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations en fonction des entités visées.

Tableau 1
Suivi des recommandations

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Accessibilité		
Évaluer périodiquement la pertinence d'exploiter des services de garde dans les écoles qui n'offrent pas encore ce service.	CS	
Évaluer périodiquement la pertinence d'adopter des mesures pour faciliter la mise sur pied des services de garde dans certains milieux.	CS	
S'assurer que toutes les demandes d'inscription sont acceptées.	CS Écoles	
Sécurité et santé		
S'assurer que les exigences énoncées dans la réglementation actuelle en ce qui a trait à la sécurité et à la santé sont respectées.	MELS	
S'assurer que les membres du personnel des services de garde possèdent la formation en secourisme exigée par la réglementation.	CS	
Inclure la vérification relative aux antécédents judiciaires dans les procédures de recrutement du personnel des services de garde et exercer un suivi à cet égard.	CS	
Élaborer et diffuser une politique en matière de sécurité, de santé et d'hygiène.	Écoles	
S'assurer que, lors d'une évacuation d'urgence, les membres du personnel des services de garde connaissent leur rôle et s'acquittent de leurs responsabilités.		Écoles
Environnement physique		
S'associer avec les commissions scolaires pour rechercher les caractéristiques de l'environnement physique qui serait le plus propice aux services de garde en milieu scolaire.		MELS
Concevoir et mettre en place des mesures, permanentes ou temporaires, dans le but d'offrir un environnement physique qui assure l'accessibilité et la qualité des services de garde.	Écoles	
Formation du personnel		
Évaluer formellement et régulièrement les compétences professionnelles du personnel des services de garde.		Écoles
Recenser les besoins de formation du personnel des services de garde.	Écoles	
Établir un programme de formation continue en fonction des besoins du personnel des services de garde.	CS	
Veiller à ce que tous les membres des services de garde aient ou acquièrent, s'il y a lieu, les connaissances nécessaires au bon accomplissement de leurs tâches respectives.	CS Écoles	

Tableau 1
Suivi des recommandations (suite)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Programme d'activités		
Justifier le taux d'encadrement de 1/20 retenu pour tous les groupes d'âge visés par les services de garde en milieu scolaire.		MELS
Rédiger un programme d'activités précisant les objectifs que doit poursuivre le service de garde et faisant le lien entre ceux-ci et les activités contribuant à leur atteinte.		Écoles
Favoriser l'intégration des services de garde dans leur organisation respective afin de mieux répondre aux besoins des enfants.	Écoles	
Gestion financière		
Évaluer si les allocations destinées aux services de garde répondent à leurs besoins.		MELS
Redistribuer les allocations reçues du ministère en tenant compte des besoins particuliers de leurs services de garde.	CS	
S'assurer que les services de garde disposent en temps opportun de toute l'information nécessaire à la préparation et au suivi de leur budget respectif.	CS	
Élaborer des lignes directrices quant à la tarification additionnelle au tarif de 5 dollars (7 dollars depuis 2004-2005).	CS	
Justifier les ponctions en évaluant avec rigueur les dépenses supplémentaires occasionnées par l'exploitation des services de garde.	Écoles	CS
Cadres de gestion et de reddition de comptes		
S'assurer que la réglementation relative aux services de garde en milieu scolaire est communiquée intégralement à qui de droit, qu'elle ne donne lieu à aucune interprétation et qu'elle est appliquée avec rigueur.		MELS
S'associer avec les commissions scolaires et les écoles pour formuler des indicateurs de performance permettant d'évaluer la qualité des services de garde en milieu scolaire.		MELS
Encadrer et soutenir les écoles en ce qui a trait aux différents aspects de la gestion des services de garde en milieu scolaire.	CS	
Élaborer et mettre en œuvre un cadre d'évaluation prévoyant la contribution des écoles, des services de garde, des conseils d'établissement et des comités de parents, s'il y a lieu, et informer les parties concernées des indicateurs de performance retenus à cet effet.		CS
Se doter d'un mécanisme servant à évaluer la qualité du service de garde.		Écoles
Rendre compte de la qualité des services de garde en milieu scolaire.		CS Écoles
Total des recommandations	**19**	**13**
Pourcentage des recommandations	**59 %**	**41 %**

Accessibilité

8.3.10 Au moment de notre vérification initiale, 41 p. cent des écoles ne disposaient pas d'un service de garde. Certaines commissions scolaires n'avaient fourni aucune justification à cette situation. Plusieurs autres en attribuaient principalement la cause à une demande insuffisante. Seulement quelques-unes avaient alors adopté des mesures de manière à faciliter la mise sur pied et le maintien d'un tel service. Comme la plupart exigeaient que le service de garde s'autofinance, et ce, dès la première année, plusieurs avaient fixé un seuil minimal de fréquentation parfois difficile à atteindre. Nous avions recommandé aux commissions scolaires d'évaluer périodiquement la pertinence d'exploiter des services de garde dans les écoles qui n'offraient pas le service et d'adopter des mesures pour faciliter leur mise sur pied dans certains milieux.

8.3.11 Le nombre de services de garde dans l'ensemble des écoles de la province a connu une nette progression de 1999-2000 à 2006-2007 (voir le tableau 2). Certaines commissions scolaires offrent maintenant le service dans toutes leurs écoles. Les autres ont utilisé divers moyens, notamment des sondages, pour évaluer la pertinence de l'exploiter là où il n'existe pas encore. Nous considérons que les progrès réalisés à cet égard sont satisfaisants.

Nette progression du nombre de services de garde.

Tableau 2
Dénombrement des écoles primaires dotées d'un service de garde

	2006-2007				1999-2000			
	Nombre d'écoles	%	Nombre d'élèves	%	Nombre d'écoles	%	Nombre d'élèves	%
Présence d'un service de garde	1 973*	90	507 105	97	1 221**	59	486 085	76
Absence d'un service de garde	209	10	18 037	3	857***	41	157 596	24
Total	**2 182**	**100**	**525 142**	**100**	**2 078**	**100**	**643 681**	**100**

* Les 1 597 services de garde en activité en 2006-2007 étaient fréquentés par des élèves de 1 973 écoles.
** Les 1 249 services de garde en activité en 1999-2000 étaient gérés par 1 221 écoles.
*** Certaines écoles recouraient aux services de garde d'autres écoles, mais leur nombre n'était pas connu.

Source : MELS.

8.3.12 Les commissions scolaires ont également mis en place différentes mesures, telles la répartition équitable des allocations et la création de fonds communs, pour aider à organiser des services de garde ou à en maintenir certains qui sont aux prises avec des problèmes financiers. Les efforts accomplis sont satisfaisants.

8.3.13 Par ailleurs, lors de notre vérification initiale, des problèmes d'accès persistaient à cause de pratiques adoptées par certains services de garde malgré le mot d'ordre du ministère d'admettre tous les enfants. Près de la moitié de ceux que nous avions visités appliquaient des critères de contingentement en refusant notamment les demandes de fréquentation sporadique. Or, les services de garde doivent acquiescer à ces demandes. Nous avions conséquemment recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de s'assurer que toutes les demandes d'inscription étaient acceptées.

8.3.14 En 2007, nous considérons que des progrès satisfaisants ont été accomplis. Des 10 commissions scolaires interrogées sur cette question, 7 ont donné la directive d'accepter toutes les demandes de fréquentation. Les 3 autres laissent cependant la porte ouverte au contingentement en dépit du mot d'ordre du ministère.

8.3.15 Les progrès réalisés sont aussi satisfaisants dans les écoles faisant partie de notre échantillon. La plupart accueillent maintenant tous les enfants et s'organisent pour satisfaire toutes les demandes. Deux écoles invoquent toutefois le manque de personnel pour refuser des demandes de fréquentation sporadique.

Sécurité et santé

8.3.16 Lors de nos travaux initiaux, ni le ministère ni les commissions scolaires ne visitaient les services de garde pour s'assurer du respect des obligations formulées dans la réglementation en matière de santé et de sécurité. Certains aspects, tels la mise à jour de la formation en secourisme et le contrôle des présences, devaient notamment être améliorés. Nous avions recommandé au ministère de s'assurer que les exigences énoncées dans la réglementation en ce qui a trait à la sécurité et à la santé étaient respectées.

8.3.17 Depuis 2004-2005, le ministère mandate les vérificateurs externes des commissions scolaires afin de déterminer les mécanismes de contrôle interne mis en place par ces dernières dans le but de faire respecter le *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire*. Les vérificateurs externes lui rendent compte de leur travail et il questionne ensuite les commissions scolaires sur les faiblesses ciblées. Les mesures instaurées par le ministère sont satisfaisantes.

Le ministère questionne les commissions scolaires sur les faiblesses ciblées.

8.3.18 Nous avons également constaté que quelques commissions scolaires visitent maintenant leurs services de garde pour en connaître le fonctionnement ou pour effectuer des vérifications concernant les déclarations de clientèle et les fiches d'assiduité. Il est cependant à noter que ce dernier point touche principalement le respect des règles administratives et financières.

8.3.19 Par ailleurs, en 2000-2001, les dispositions prévues par la réglementation, quoique essentielles, s'avéraient insuffisantes pour donner des outils aux membres du personnel afin qu'ils puissent poser les gestes nécessaires promptement et efficacement. La plupart des services de garde ne disposaient pas de politique concernant entre autres le contrôle des présences, la marche à suivre lors du départ, les problèmes de santé tels que les allergies alimentaires, la prise de médicaments, le lavage des mains et la désinfection du matériel. Une telle politique leur aurait permis de communiquer clairement et rapidement aux intéressés l'ensemble des principes de sécurité. Nous avions alors recommandé aux écoles d'élaborer et de diffuser une politique en matière de sécurité, de santé et d'hygiène.

8.3.20 Notre suivi révèle que, généralement, les mesures se rapportant à la santé et à la sécurité ne sont pas regroupées dans un document écrit. Toutefois, la quasi-totalité des écoles ont mis en place des procédures à l'égard du contrôle des présences, du départ des enfants, de la conservation et de l'administration des médicaments. Le lavage des mains est encouragé dans la plupart des écoles même si les installations ne facilitent pas toujours cette activité. Pour ce qui est du matériel, les services de garde se limitent à le désinfecter une ou deux fois par année alors que la fréquence annuelle minimale est de trois fois. Nous considérons globalement que les progrès accomplis sont néanmoins satisfaisants.

Règles de sécurité

8.3.21 Suivant notre vérification initiale, la majorité des commissions scolaires formant notre échantillon ne s'assuraient pas de l'absence d'antécédents judiciaires dont la nature empêcherait l'engagement d'un candidat. Nous avions conséquemment recommandé aux commissions scolaires d'inclure la vérification relative aux antécédents judiciaires dans les procédures de recrutement du personnel des services de garde et d'exercer un suivi à cet égard.

Vérification des antécédents judiciaires par les commissions scolaires.

8.3.22 Depuis, la *Loi sur l'instruction publique* a été modifiée pour y prévoir les devoirs et les pouvoirs des commissions scolaires afin qu'elles s'assurent que les personnes qui œuvrent auprès des élèves mineurs ou qui sont régulièrement en contact avec eux n'ont pas d'antécédents judiciaires se rapportant à leurs fonctions. De plus, une entente-cadre visant à établir les modalités de la vérification des antécédents judiciaires effectuée par les corps de police du Québec pour les commissions scolaires a été signée entre le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le ministre de la Sécurité publique en mai 2006. Enfin, les commissions scolaires ont intégré cette vérification dans leur procédure de recrutement du personnel. Bref, des gestes significatifs ont été posés et les progrès sont jugés satisfaisants.

8.3.23 Par ailleurs, en 2000-2001, plus de 80 p. cent des écoles ne procédaient pas à des exercices d'évacuation pendant les heures d'ouverture des services de garde. La direction ignorait alors si l'effectif du service de garde était au courant de ce qu'il devait faire et s'il était efficace en pareille situation. Nous avions recommandé aux écoles de s'assurer que, lors d'une évacuation d'urgence, les membres du personnel des services de garde connaissent leur rôle et s'acquittent de leurs responsabilités.

8.3.24 Nous avons constaté que les écoles disposent maintenant de procédures d'urgence et que les plans d'évacuation sont affichés. Cependant, les progrès demeurent insatisfaisants puisque seulement 9 des 20 écoles concernées par cette recommandation ont fait un exercice d'évacuation. Certes, les écoles discutent des procédures avec leur personnel, mais ce n'est pas suffisant. Un exercice d'évacuation leur permettrait de vérifier davantage son niveau de compréhension. Celles qui ont procédé à un tel exercice pendant les heures d'ouverture du service de garde ont d'ailleurs reconnu l'utilité de la démarche qui a permis à certaines de relever des lacunes.

Règles de santé et d'hygiène

8.3.25 Le *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire* spécifie que les membres d'un service de garde doivent être titulaires d'un document qui, datant d'au plus trois ans, atteste qu'ils ont une formation en secourisme. Dans notre vérification initiale, nous avions remarqué à cet égard des irrégularités comme l'absence de document valable ou encore un retard dans la mise à jour des connaissances. Nous avions recommandé aux commissions scolaires de s'assurer que les membres du personnel des services de garde possèdent la formation en secourisme exigée par la réglementation.

8.3.26 Nos travaux nous permettent de constater que des progrès satisfaisants ont été accomplis. Ainsi, quatre commissions scolaires formant notre échantillon font maintenant le suivi de manière centralisée et cinq laissent ce travail à la direction de l'école. De ces cinq dernières, trois organisent des sessions de formation en secourisme. Seules les deux autres font peu de chose, mais elles étudient des mesures à ce sujet.

Environnement physique

8.3.27 L'espace alloué au service de garde doit être aménagé de manière à répondre aux différents besoins des enfants. Lors de notre vérification initiale, l'environnement physique était sans contredit un des éléments qui présentaient les problèmes les plus aigus quant à la qualité de ces services. Aucune norme ne venait établir la superficie minimale des locaux et des aires d'activité nécessaires au fonctionnement d'un service de garde en milieu scolaire.

8.3.28 Le ministère précisait alors dans des documents explicatifs concernant la planification des aménagements scolaires que chaque service de garde devait avoir l'usage exclusif d'au moins un local ou de deux si le nombre d'inscriptions était de 125 et plus. Toutefois, la majorité des commissions scolaires signalaient que les locaux n'étaient pas assez nombreux par rapport au nombre d'enfants qui les occupaient au quotidien. Nous avions constaté que 28 p. cent des services de garde n'avaient pas suffisamment de locaux disponibles pour accueillir simultanément tous les groupes[2], que ce soit pour le dîner ou pour les activités.

8.3.29 De plus, bien que l'espace utilisable devait permettre de répondre au besoin d'intimité des enfants, près de 80 p. cent des services de garde visités n'avaient pas de coin paisible à offrir à ceux ou celles qui désiraient s'isoler. Quant aux jeunes de 9 à 12 ans, seulement 14 p. cent des services de garde formant l'échantillon avaient aménagé un local destiné à leur usage exclusif. Enfin, la période du dîner était problématique. Les enfants du service de garde étaient parfois intégrés aux autres dîneurs de l'école, souvent dans des cafétérias ou des salles bondées et bruyantes.

2. Selon le *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire*, un groupe comprend un éducateur et 20 enfants.

8.3.30 Nous avions recommandé au ministère de s'associer avec les commissions scolaires pour rechercher les caractéristiques de l'environnement physique qui serait le plus propice aux services de garde en milieu scolaire. De plus, nous avions recommandé aux écoles de concevoir et de mettre en place des mesures, permanentes ou temporaires, dans le but d'offrir un environnement physique qui assure l'accessibilité et la qualité des services de garde.

8.3.31 Pour faire suite à notre rapport, le ministère et les commissions scolaires ont formé à l'automne 2002 un comité technique conjoint pour examiner la question des locaux. Selon le ministère, l'analyse effectuée et les recommandations de ce comité devaient corriger au cours des années subséquentes les problèmes soulevés lors de notre vérification initiale. Par ailleurs, dans certaines écoles des classes désaffectées sont maintenant à l'usage exclusif du service de garde. Dans d'autres, la baisse de l'effectif scolaire a constitué une solution au manque d'espace alors que les problèmes demeurent criants dans les milieux où cette baisse ne s'est pas fait sentir. Enfin, depuis 2004-2005, des ressources sont mises à la disposition du réseau, ce qui pourrait contribuer à améliorer les espaces physiques des services de garde. Toutefois, le ministère n'a toujours pas défini de caractéristique propre à l'environnement des services de garde. Nous l'invitons à poursuivre ses efforts puisque nous considérons qu'il n'a pas répondu de manière satisfaisante à notre recommandation.

8.3.32 Du côté des écoles, outre celles qui ont des locaux en nombre suffisant, plusieurs ont pris des mesures pour offrir un environnement assurant l'accessibilité et la qualité des services. Des comités de cohabitation ont été formés. Le midi ou lors des activités de fin de journée, les classes sont utilisées selon un principe de rotation. Un service de garde a même payé, avec l'approbation du personnel enseignant, le mobilier de deux classes afin de mieux répondre à ses besoins.

Plusieurs actions pour améliorer l'environnement physique.

8.3.33 De plus, dans certaines écoles, les enfants ne mangent pas tous en même temps le midi à cause du manque d'espace ; dans d'autres, des classes sont ouvertes au service de garde. Ces changements permettent de répartir les groupes. Les enfants ont ainsi droit à plus de tranquillité pour la durée du repas plutôt que d'être regroupés dans des salles bondées et généralement bruyantes.

8.3.34 Par ailleurs, des écoles ont aménagé un coin paisible pour les enfants qui veulent se retirer. Plusieurs ont maintenant un local réservé aux jeunes de 9 à 12 ans et certaines leur permettent de le décorer selon leurs goûts et leurs préférences.

8.3.35 De façon générale, nous notons donc des progrès satisfaisants concernant les mesures mises en place par les écoles pour améliorer l'environnement physique.

Formation du personnel

8.3.36 La compétence du personnel est un élément essentiel pour que le service de garde puisse jouer pleinement son rôle auprès des enfants. À l'époque, nos travaux révélaient que la pénurie d'éducateurs et d'éducatrices qualifiés et expérimentés de même que l'absence d'un programme de formation continue avaient une incidence sur la capacité du personnel d'exercer le rôle éducatif qui lui était dévolu.

Formation continue

8.3.37 La *Loi sur l'instruction publique* précise qu'il incombe à la direction de l'école de recenser les besoins en formation du personnel du service de garde et d'en faire part à la commission scolaire. La direction de l'école devrait notamment évaluer les forces et les faiblesses de chaque individu afin de déterminer la formation adéquate pour chacun. Notre vérification de 2000-2001 soulignait que les activités à ce chapitre étaient quasi inexistantes. Quant aux commissions scolaires, elles sont tenues d'obtenir des écoles l'information relative aux besoins recensés et d'organiser les cours. Or, seulement 2 des 31 commissions scolaires formant notre échantillon d'alors étaient nanties d'un programme de formation structuré et exhaustif. Nous avions donc recommandé aux écoles d'évaluer formellement et régulièrement les compétences professionnelles du personnel des services de garde et de recenser leurs besoins de formation. De plus, nous avions recommandé aux commissions scolaires d'établir un programme de formation continue en fonction des besoins du personnel des services de garde.

8.3.38 Nos récents travaux révèlent que les progrès à l'égard de l'évaluation des compétences professionnelles du personnel sont insatisfaisants. Par contre, nous notons une amélioration satisfaisante concernant le recensement de ses besoins de formation.

8.3.39 Ainsi, les écoles n'évaluent pas formellement ni régulièrement les compétences professionnelles des membres du personnel des services de garde. Ces derniers ont plutôt des rencontres de supervision avec le technicien ou la technicienne responsable du service de garde ou la direction de l'école dans un cadre qui n'est pas toujours officiel. Les évaluations formelles se limitent généralement aux nouveaux employés qui souhaitent accéder à un poste au terme d'une période d'essai. Seules deux écoles faisant partie de notre échantillon demandent aux éducateurs et aux éducatrices de remplir un formulaire d'autoévaluation alors qu'une autre se propose de le faire.

Compétences professionnelles : pas d'évaluation formelle ni régulière.

8.3.40 Pour ce qui est des besoins de formation, 16 écoles sur 25 ont posé des gestes significatifs à cet égard. Elles ont des discussions avec leurs employés ou évaluent leurs besoins d'après leur comportement. Elles colligent ensuite les données obtenues et les transmettent à la commission scolaire.

8.3.41 Par ailleurs, les commissions scolaires ont accompli des progrès satisfaisants quant à la formation continue du personnel des services de garde puisque la plupart l'ont prise en main. Dans notre échantillon, quatre ont maintenant un programme structuré dans ce domaine. Quatre autres organisent elles-mêmes les formations après avoir effectué un recensement. Certaines ont créé des partenariats avec des collèges afin que ces derniers donnent des cours qui répondent aux besoins du personnel et deux ont mis en place des comités de perfectionnement. Bref, les écoles se sentent maintenant davantage appuyées par leur commission scolaire pour satisfaire aux besoins des services de garde.

Profil scolaire du personnel

8.3.42 Depuis mai 2000, pour accéder au poste de responsable d'un service de garde en milieu scolaire, le diplôme d'études collégiales en technique d'éducation à l'enfance ou un diplôme jugé équivalent est exigé. Cependant, aucune formation additionnelle en vue d'acquérir les connaissances associées à ces études n'a été imposée aux personnes qui occupaient déjà ce type d'emploi et qui n'étaient pas détentrices d'un tel diplôme.

8.3.43 Malgré cette nouvelle exigence, plusieurs responsables de service de garde admettaient en 2000-2001 ne pas avoir le bagage nécessaire pour accomplir efficacement leur travail, notamment à l'égard de tâches administratives telles la gestion des ressources humaines et la gestion des ressources financières. Pour pallier l'insuffisance de formation, peu d'écoles et de commissions scolaires avaient mis en place un mécanisme faisant en sorte que les responsables ainsi que les éducateurs et les éducatrices puissent se perfectionner dans leur domaine pour être davantage en mesure d'exercer leurs fonctions. Par conséquent, nous avions recommandé aux écoles et aux commissions scolaires de veiller à ce que tous les membres des services de garde aient ou acquièrent, s'il y a lieu, les connaissances nécessaires au bon accomplissement de leurs tâches respectives.

8.3.44 Nos travaux nous permettent de conclure que des progrès satisfaisants ont été réalisés. Depuis mai 2000, le roulement du personnel dans les services de garde fait en sorte que de moins en moins de responsables n'ont pas le diplôme exigé. De plus, beaucoup de cours et de mesures de soutien sont offerts aux responsables en ce qui a trait aux ressources financières. Mentionnons toutefois qu'il y a peu de formation sur la gestion des ressources humaines qui s'adresse à eux, même s'ils doivent souvent superviser les éducateurs et les éducatrices. En ce qui regarde ces derniers, nous notons qu'il y a dans l'offre de perfectionnement davantage de cours les concernant. Certaines personnes nous mentionnent cependant que le haut taux de roulement du personnel fait en sorte qu'il faut toujours recommencer la formation de base sur les façons d'intervenir auprès des enfants, et plus particulièrement auprès des EHDAA.

Programme d'activités

8.3.45 Dans le *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire*, le ministère confirme leur rôle éducatif. Les activités tenues doivent favoriser le développement global des enfants en tenant compte de leurs intérêts et de leurs besoins.

8.3.46 Notre rapport de 2000-2001 mettait en évidence le fait que la plupart des écoles ne s'étaient pas dotées de document détaillé sur leur programme d'activités. Pourtant, étant donné la rareté de la main-d'œuvre diplômée et expérimentée, les personnes qui avaient la responsabilité d'orienter celles qui travaillaient auprès des enfants auraient eu intérêt à avoir un tel outil. C'est pourquoi nous avions recommandé aux écoles de rédiger un programme d'activités précisant les objectifs que doit poursuivre le service de garde et faisant le lien entre ceux-ci et les activités contribuant à leur atteinte.

8.3.47 Selon les résultats de nos travaux, des progrès insatisfaisants ont été accomplis puisque les services de garde formant notre échantillon n'ont toujours pas ce type de document en leur possession. Certaines écoles en ont entrepris l'élaboration, mais le travail n'est pas encore terminé. Signalons toutefois que la plupart affichent un horaire sur leurs murs pour permettre aux parents d'en prendre connaissance. Souvent cet horaire est établi en fonction des locaux disponibles et mentionne le nom de l'activité et l'endroit prévu pour son déroulement (par exemple : bricolage à la cafétéria). Notons aussi que quelques commissions scolaires ont commencé à donner aux personnes responsables de la formation sur les programmes d'activités.

Intégration dans l'école

8.3.48 En 2000-2001, certains services de garde étaient bien intégrés à leur école : leur personnel participait aux réunions et aux activités de l'école, s'occupait de tous les dîneurs et animait des activités destinées à l'ensemble des élèves. À l'opposé, des installations fonctionnaient plutôt en parallèle et semblaient déranger. Plusieurs n'avaient pas la possibilité d'utiliser le matériel des salles spécialisées, comme les livres de la bibliothèque et l'équipement sportif du gymnase. Elles devaient donc acheter ce qu'il leur fallait pour combler leurs besoins. De plus, des problèmes de communication entraînaient parfois des pratiques divergentes ou des chevauchements quant aux activités proposées. Enfin, plusieurs services de garde n'étaient pas impliqués dans le processus des plans d'intervention individuels malgré le contact privilégié des éducateurs et des éducatrices qui côtoyaient les jeunes à plusieurs reprises durant la journée.

8.3.49 À la suite de ces constats, nous avions recommandé aux écoles de favoriser l'intégration des services de garde dans leur organisation respective afin de mieux répondre aux besoins des enfants.

8.3.50 Nous avons remarqué des améliorations importantes à ce chapitre. Certains services de garde ont la chance de bénéficier de locaux exclusifs. Par contre, lorsque ce n'est pas le cas, la cohabitation est cependant nécessaire. Deux écoles ont donc mis sur pied des comités de cohabitation et ont constaté qu'il existait depuis de meilleures relations entre le personnel du service de garde et le personnel enseignant. Nous avons également noté que les techniciens et les techniciennes responsables ainsi que les éducateurs et les éducatrices participent davantage aux activités de l'école.

8.3.51 Par ailleurs, dans plusieurs écoles faisant partie de notre échantillon, une meilleure communication permet d'éviter les chevauchements et les pratiques divergentes. Si une activité a lieu à la fois dans les classes et au service de garde, les rôles sont mieux campés : le volet éducatif est privilégié dans le premier cas et le volet ludique, dans le second. De plus, la plupart des services de garde et des écoles se partagent le matériel et l'équipement.

8.3.52 Enfin, le personnel du service de garde est de plus en plus impliqué dans l'élaboration des plans d'intervention pour les élèves en difficulté, ce qui facilite la cohérence des interventions auprès de ces enfants.

8.3.53 Nos travaux montrent donc que, dans l'ensemble des écoles, les progrès sont satisfaisants.

Taux d'encadrement des enfants

8.3.54 Le taux d'encadrement des enfants est indissociable de la qualité de la prestation des services. Nous notions lors de nos travaux en 2000-2001 qu'aucune étude ou analyse n'avait été menée pour savoir si le ratio de 1/20 exigé dans le *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire* pour tous les groupes d'âge permettait l'atteinte des objectifs inhérents à leur mission. Nous avions alors recommandé au ministère de justifier le taux d'encadrement de 1/20 retenu pour tous les groupes d'âge visés par les services de garde en milieu scolaire.

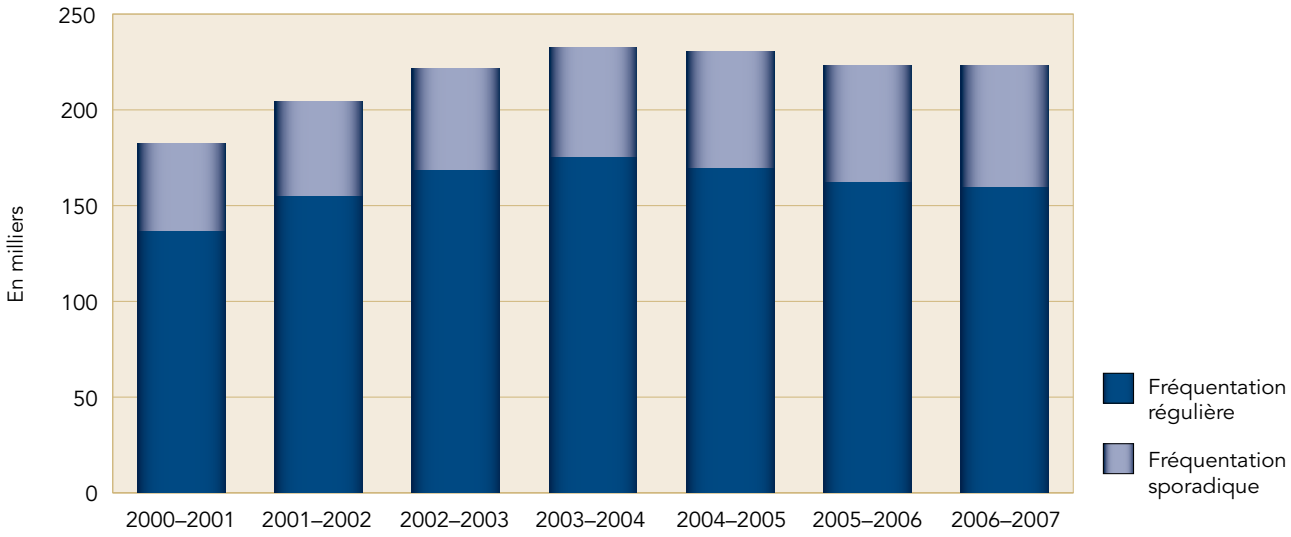
8.3.55 Les progrès sont insatisfaisants puisque le ministère n'a pas donné suite à cette recommandation. Il n'a effectué aucune analyse à cet égard. Il prend comme base de comparaison les moyennes relatives au nombre d'élèves par classe. Il considère que cette norme est plus généreuse que le rapport moyen utilisé pour les services éducatifs de l'enseignement primaire (1/22 pour les élèves de deuxième année et 1/27 pour ceux de quatrième année). Il avalise encore un ratio de 1/20 pour les enfants de quatre ans provenant de milieux défavorisés qui fréquentent les services de garde en milieu scolaire alors que le ministère de la Famille et des Aînés retient un ratio de 1/10 pour les enfants du même âge qui fréquentent les centres de la petite enfance. Enfin, il cautionne un taux moyen d'encadrement de 1/15 pour les élèves du préscolaire âgés de quatre ans.

Le ministère n'a pas justifié le ratio 1/20.

Gestion financière

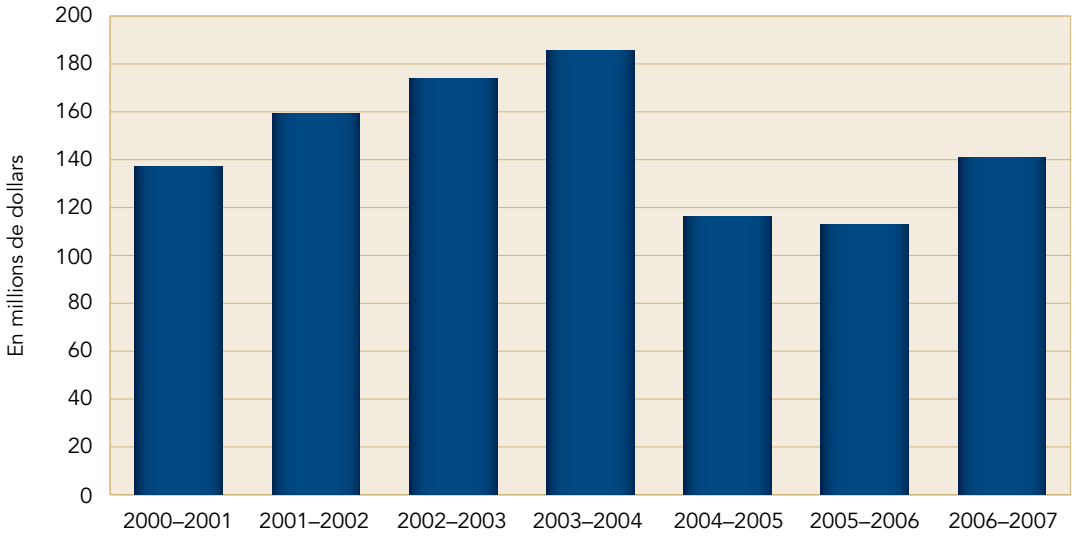
8.3.56 Lors de notre vérification initiale, nous notions que le MELS avait déterminé le montant des allocations en se fondant sur les tarifs demandés aux parents en 1997-1998 par les services de garde en milieu scolaire qui étaient en activité avant l'adoption de la politique instaurant les tarifs de 5 dollars. Le ministère n'avait aucun mécanisme pour évaluer si les allocations consenties aux services de garde étaient proportionnelles à leurs besoins. De là, nous lui avions recommandé d'évaluer si les allocations répondaient à leurs besoins. Les graphiques 1 et 2 montrent que la clientèle des services de garde ainsi que les sommes allouées à cet égard varient chaque année.

Graphique 1
Nombre d'enfants fréquentant les services de garde en milieu scolaire



Source : MELS.

Graphique 2
Financement des services de garde en milieu scolaire*



* La baisse du financement accordé par le ministère en 2004-2005 est survenue lors de l'augmentation de la tarification aux parents de 5 à 7 dollars par jour. Les données pour l'année 2006-2007 n'ont pas fait l'objet d'une certification finale.

Source : MELS.

8.3.57 Depuis, le financement des services de garde continue de soulever beaucoup de questions dans le réseau scolaire. Alors que certains profitent d'une situation financière positive, d'autres font face à des difficultés et négligent des aspects tels que la formation du personnel. Le ministère n'a pas élaboré de modèle pour chiffrer les dépenses d'exploitation des services de garde. De plus, il ne dispose pas de données lui permettant de dresser un portrait complet de la situation afin d'évaluer si les allocations sont trop modestes, suffisantes ou trop généreuses. Ces éléments nous amènent à conclure que les progrès réalisés sont insatisfaisants.

8.3.58 Toutefois, le MELS a accompli certaines actions concrètes. Mentionnons qu'il a revu l'allocation pour les EHDAA en 2001-2002, qu'il a assoupli la définition d'élève régulier en 2004-2005 et qu'il a modulé les allocations en 2007-2008 afin d'aider les services de garde qui reçoivent moins de 45 enfants.

Allocations de fonctionnement

8.3.59 Notre vérification de 2000-2001 soulignait que le modèle utilisé par le ministère pour répartir les allocations entre les commissions scolaires ne tenait pas compte des particularités de chaque installation : implantation récente ou ancienne, école surpeuplée ou composant avec une demande à la baisse, quartier défavorisé ou bien nanti, type de fréquentation (régulière ou sporadique). Il revenait alors aux commissions scolaires de les partager plus judicieusement entre les écoles. Nous leur avions recommandé en conséquence de redistribuer les allocations reçues du ministère en tenant compte des besoins particuliers de leurs services de garde.

8.3.60 Nous notons une amélioration à cet égard. En effet, nos travaux de suivi montrent que plus de la moitié des commissions scolaires vérifiées se sont dotées de modèles de répartition pour tenir compte de la taille des services de garde ou de la présence des EHDAA alors que, en 2000-2001, une seule des commissions scolaires formant notre échantillon gérait de façon centralisée les allocations des EHDAA. Quant aux autres, elles ont créé des fonds communs (fonds pour l'absentéisme à long terme comme les congés parentaux) afin de soutenir financièrement les services de garde aux prises avec des difficultés particulières. Les progrès sont donc satisfaisants.

Situation financière des services de garde

8.3.61 Au moment de notre vérification initiale, plusieurs services de garde ne disposaient pas en temps opportun de toute l'information requise pour la préparation et le suivi de leur budget. Des renseignements aussi importants que les augmentations salariales de l'effectif et les prélèvements dus à la commission scolaire et à l'école n'étaient pas disponibles ou l'étaient trop tardivement pour que les responsables soient en mesure d'établir un budget réaliste. Nous avions recommandé aux commissions scolaires de s'assurer que les services de garde disposent en temps opportun de toute l'information nécessaire à la préparation et au suivi de leur budget respectif.

8.3.62 Maintenant, l'information financière est beaucoup plus accessible et les services de garde apprécient ce changement bien que des personnes rencontrées aient déploré que certaines informations soient encore connues tardivement, notamment en ce qui concerne les montants prélevés pour les fonds communs. De plus, des sessions de formation et un meilleur soutien sont offerts par les commissions scolaires. Les services de garde disposent en outre d'un outil informatique adapté à leur gestion financière. La plupart des écoles formant notre échantillon l'utilisent et le trouvent très utile.

Information financière : meilleur soutien offert par les commissions scolaires.

8.3.63 Nous considérons que les actions entreprises par les commissions scolaires permettent de répondre de façon satisfaisante à la recommandation.

Tarifs demandés aux parents

8.3.64 Il y a six ans, nous avions examiné les tarifs exigés entre autres pour la fréquentation sporadique, l'inscription et l'organisation d'activités spéciales durant les journées pédagogiques. L'exercice avait révélé des disparités notables entre les différents services de garde, et ce, parfois à l'intérieur d'une même commission scolaire. Nous avions alors recommandé à ces dernières d'élaborer des lignes directrices quant à la tarification additionnelle au tarif de 5 dollars[3].

8.3.65 Nous notons que la moitié des commissions scolaires faisant partie de notre échantillon ont conçu de telles lignes directrices. Nous devons mentionner que trois commissions scolaires ne suggèrent pas de tarif, mais effectuent une cueillette de données auprès de leurs services de garde afin de faire un portrait de la tarification et d'exercer un certain contrôle à cet égard. Dans les autres, la tarification est par contre déterminée par les écoles. Ainsi, des disparités reliées aux particularités physiques des écoles ou aux salaires du personnel du service de garde subsistent encore.

Élaboration de lignes directrices concernant la tarification.

8.3.66 Dans l'ensemble, nous considérons toutefois que les progrès à cet égard sont satisfaisants.

Ponctions des commissions scolaires et des écoles

8.3.67 En 2000-2001, nous avions noté que les commissions scolaires et les écoles prélevaient de l'argent sur les revenus des services de garde pour couvrir leurs propres frais. Souvent, ces derniers n'en étaient pas prévenus et ignoraient la nature des dépenses en cause. Les ponctions, bien que permises, n'étaient pas toujours légitimées ni utilisées aux fins des services de garde. Nous avions recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de justifier leurs ponctions en évaluant avec rigueur les dépenses supplémentaires occasionnées par l'exploitation des services de garde.

3. Le tarif est de 7 dollars depuis 2004-2005.

8.3.68 Mentionnons d'abord que le principe des ponctions n'est pas remis en question par les services de garde qui forment notre échantillon. Ils reconnaissent qu'il y a au niveau central des coûts reliés aux activités de la direction des ressources humaines (recrutement, gestion de la paie) et de la direction des ressources financières (budget, facturation, comptes débiteurs) et qu'il est acceptable d'y contribuer.

8.3.69 Nos travaux démontrent qu'ils remettent plutôt en question le montant des ponctions effectuées par les commissions scolaires en raison d'un manque de renseignements en ce qui concerne les dépenses. L'information diffusée dans les écoles permet de connaître les services qui sont facturés, mais non le coût réel encouru par les commissions scolaires pour rendre ces services. Parfois, elle se limite à mentionner le taux que ces dernières prélèvent, ce qui nous apparaît insuffisant pour juger si la ponction est raisonnable ou exagérée. Nous savons par exemple qu'une commission scolaire retient annuellement un pourcentage de 7,5 p. cent des allocations reçues du ministère pour les services de garde. D'un autre côté, nous avons relevé une bonne pratique : trois commissions scolaires formant notre échantillon ont fourni à leurs écoles un tableau chiffré des dépenses qu'elles supportent à l'égard de la gestion des services de garde. Ailleurs, la même information existe, mais elle n'est pas diffusée. Malgré les gestes posés par quelques commissions scolaires, nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants.

8.3.70 Pour ce qui est des écoles, certaines ont cessé de prélever un pourcentage du budget de leur service de garde. Ce changement s'explique parfois par la disparition du surplus accumulé de ce dernier ; dans d'autres cas, il s'agit d'une décision de gestion.

8.3.71 Nous avons aussi constaté que des écoles imputent des coûts directement au budget du service de garde. Celui-ci est donc en mesure de connaître exactement les frais payés pour des produits d'entretien, de l'équipement ou des projets spécifiques entre autres. Par contre, lorsque l'école calcule sa ponction selon un pourcentage des revenus, il est plus difficile de savoir précisément quelles dépenses elle couvre parce qu'il n'y a pas d'analyse rigoureuse justifiant cette ponction.

8.3.72 Nous considérons que les écoles ont réalisé des progrès satisfaisants.

Cadres de gestion et de reddition de comptes

8.3.73 Les services de garde en milieu scolaire font partie d'un ensemble où la gestion est décentralisée. Nous avions noté il y a six ans que la réglementation n'était pas toujours comprise, interprétée et appliquée de la même façon par toutes les parties concernées. De plus, le ministère n'exerçait que partiellement son rôle en matière de contrôle. Nous lui avions donc recommandé de s'assurer que la réglementation relative aux services de garde en milieu scolaire était communiquée intégralement à qui de droit, qu'elle ne donnait lieu à aucune interprétation et qu'elle était appliquée avec rigueur.

8.3.74 En 2004, le MELS a mis à jour son document d'information *Les services de garde en milieu scolaire*. Il y explique notamment que, pour s'assurer de la conformité et du respect des règles en vigueur, un système de contrôle par échantillonnage ou pour l'ensemble des

services de garde sera établi. En conséquence, le travail qui était effectué à cet égard par les directions régionales a été centralisé afin d'uniformiser la procédure et la vérification de la clientèle des services de garde a été confiée aux vérificateurs externes, comme c'est le cas pour l'effectif scolaire.

8.3.75 Par ailleurs, nos travaux nous ont fait constater que les documents d'information produits par le ministère ne sont pas toujours diffusés dans les écoles. Selon le ministère, il appartient aux commissions scolaires de leur transmettre l'information concernant les services de garde. Dans le but de s'acquitter de cette tâche, ces dernières ont rédigé des guides de gestion des services de garde. Leur contenu est cependant très variable et une comparaison révèle des disparités notables. Une commission scolaire a diffusé un document sommaire sur l'organisation ainsi que sur les rôles et les responsabilités, alors qu'une autre aborde de façon détaillée l'organisation, les ressources financières, les ressources humaines et les programmes d'activités. Mentionnons également que le peu de réglementation a entraîné certains problèmes d'interprétation, entre autres quant à la tarification. À cet égard notamment, le Conseil supérieur de l'éducation recommandait dans son avis de septembre 2006 de renforcer le *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire*[4].

8.3.76 Selon nous, les progrès réalisés sont donc insatisfaisants.

8.3.77 Lors de notre vérification initiale, nous avions aussi noté que le ministère ne s'était pas associé aux commissions scolaires et aux écoles pour formuler des indicateurs de performance couvrant les différents aspects inhérents au bon fonctionnement d'un service de garde en milieu scolaire (accessibilité des services, santé et sécurité des enfants, compétence de l'effectif, programmes d'activités, environnement physique, etc.). De plus, moins de 10 p. cent des commissions scolaires énonçaient des indicateurs et les communiquaient aux écoles afin de les aider à évaluer la qualité de leurs services de garde respectifs et d'obtenir un portrait global à cet égard. Quant aux autres, elles estimaient qu'il appartenait aux écoles de fixer leurs propres objectifs en la matière et de mesurer les résultats.

8.3.78 Nous avions alors recommandé au ministère de s'associer avec les commissions scolaires et les écoles pour formuler des indicateurs de performance permettant d'évaluer la qualité de leurs services de garde en milieu scolaire. De même, nous avions recommandé aux commissions scolaires d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre d'évaluation prévoyant la contribution des écoles, des services de garde, des conseils d'établissement et des comités de parents, s'il y avait lieu, et d'informer les parties concernées des indicateurs de performance retenus à cet effet.

8.3.79 Le ministère a produit en 2005 un outil d'autoévaluation de la qualité des services de garde et l'a rendu disponible sur son site Internet. Nos visites dans les écoles nous ont fait constater que plusieurs ne le connaissaient pas, mais que d'autres instruments visant le même objectif étaient néanmoins à leur disposition. De plus, le MELS a prévu élaborer des indicateurs avec la Fédération des commissions scolaires du Québec dans le but de rendre compte de la qualité des services offerts à la communauté. Comme le travail n'est pas terminé, nous considérons que les progrès sont insatisfaisants.

4. QUÉBEC, CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Les services de garde en milieu scolaire : inscrire la qualité au cœur des priorités*, Québec, Le Conseil, 2006, 140 p.

8.3.80 Des 15 commissions scolaires qui devaient mettre en place un cadre d'évaluation, la majorité préfère laisser cette tâche aux écoles. Parmi elles, une a conçu un outil informatisé d'évaluation, une autre a élaboré une grille pour mesurer la qualité de ses services de garde et deux ont diffusé des modèles d'outil d'autoévaluation. Toutefois, en ce qui a trait à l'ensemble des commissions scolaires, nous concluons que les progrès réalisés sont insatisfaisants.

8.3.81 Pour ce qui est des écoles, nous avions observé à l'époque qu'elles ne déterminaient pas non plus la qualité de leur service de garde de façon formelle. Les sondages visant à mesurer la satisfaction des parents et des enfants n'étaient effectués que par 20 p. cent des services de garde. Nous avions donc recommandé aux écoles de se doter d'un mécanisme servant à évaluer la qualité de leur service de garde.

Évaluation incomplète de la qualité des services de garde.

8.3.82 Notre suivi révèle qu'il y a maintenant davantage de sondages sur le degré de satisfaction des parents. Dans notre échantillon, huit écoles effectuent des sondages maison sur leur service de garde et deux autres, sur un aspect particulier tel que l'aide aux devoirs. Ces sondages ne donnent toutefois qu'une mesure indirecte de la qualité. Parallèlement, les études évaluatives sur la qualité se font plus rares dans les écoles visées par nos travaux. Pourtant, l'association de ces deux formes d'évaluation permet d'en tracer un portrait plus complet. Bien que nous considérions que le fait de sonder l'opinion des parents est un pas dans la bonne direction, ce n'est pas suffisant pour répondre à notre recommandation de manière satisfaisante.

8.3.83 Au moment de notre vérification initiale, nous avions aussi constaté que seulement 55 p. cent des commissions scolaires interrogées avaient élaboré une politique visant à encadrer les services de garde en milieu scolaire et que plusieurs offraient un soutien insuffisant aux écoles. Conséquemment, nous avions recommandé aux commissions scolaires d'encadrer et de soutenir les écoles en ce qui a trait aux différents aspects de la gestion des services de garde en milieu scolaire.

8.3.84 Nous avons noté une nette amélioration sous cet aspect. Les commissions scolaires ont préparé des guides d'organisation et de gestion qui englobent notamment le cadre légal, les rôles et les responsabilités de même que la gestion des ressources humaines et financières. Les écoles considèrent que ces documents leur sont très utiles dans leur gestion quotidienne. Ajoutons que dans certaines commissions scolaires des personnes sont affectées au dossier des services de garde afin d'apporter leur soutien aux écoles. Les progrès accomplis sont donc satisfaisants.

8.3.85 Enfin, en 2000-2001, l'absence d'information sur la qualité des services de garde faisait en sorte que la plupart des commissions scolaires et des conseils d'établissement n'étaient pas en mesure de renseigner la population à ce sujet. Nous avions alors recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de rendre compte de la qualité des services de garde en milieu scolaire.

Peu d'amélioration dans la reddition de comptes.

8.3.86 Rares sont les commissions scolaires ou les écoles qui ont intégré un objectif sur les services de garde dans leur document de planification. Pourtant, le processus de reddition de comptes est lié à la planification stratégique. Il porte sur l'atteinte des objectifs inscrits dans le plan de la commission scolaire ou dans le plan de réussite de l'école.

8.3.87 Par ailleurs, les commissions scolaires et les écoles communiquent de l'information dans leur rapport annuel ou sur leur site Internet, mais elle ne porte pas sur la qualité des services de garde. L'information diffusée se limite à leur situation financière ou à quelques-unes de leurs activités.

8.3.88 Nous considérons donc que les progrès à cet égard sont insatisfaisants. Nous incitons les commissions scolaires et les écoles à poursuivre leurs efforts pour que leur reddition de comptes inclue la qualité des services de garde offerts dans leurs établissements.

8.3.89 Commentaires du ministère

« **Accessibilité.** Des travaux sont actuellement en cours pour faciliter l'accès aux enfants qui résident dans des milieux à faible concentration de population. Ces travaux visent à trouver un moyen de regrouper les enfants de 0 à 4 ans et ceux d'âge scolaire. Les modalités à retenir font actuellement l'objet de discussions entre les deux ministères concernés.

« **Environnement physique.** Le ministère prévoit, dans le document type décrivant le programme technique pour la construction d'une école primaire, que le ou les locaux spécifiques mis à la disposition du service de garde doivent avoir chacun une superficie de 68 m². Le ministère ne définit toutefois pas ce que doivent contenir ou comment doivent être aménagés de tels locaux. Il faut aussi rappeler que les services de garde ne sont pas utilisés en même temps que le temps de classe. De plus, la durée d'utilisation est inférieure à une journée complète.

« Il revient à la commission scolaire de prévoir l'aménagement jugé souhaitable, en fonction de l'architecture des locaux. La commission scolaire doit également prévoir l'organisation scolaire sur son territoire, de manière à ce que les locaux requis pour un service de garde soient disponibles et adéquats.

« En plus des budgets additionnels consentis par le ministère pour l'amélioration des immeubles, et qui permettent aux commissions scolaires de corriger des lacunes à l'environnement physique des services de garde, le ministère accepte de financer l'ajout de locaux pour les services de garde dans le cadre de projets d'agrandissement qu'il finance pour ajouter des places-élèves.

« En conclusion, le ministère considère que la situation est moins problématique étant donné la diminution de l'effectif scolaire, les budgets additionnels alloués pour la réparation des écoles, les ajouts d'espace dans les écoles en manque de places-élèves et la possibilité pour une commission scolaire de revoir son organisation pour libérer des locaux dans les écoles où les services de garde sont trop à l'étroit. »

« **Programme d'activités.** Afin de soutenir les responsables de services de garde, le ministère a élaboré le *Guide pour l'élaboration du programme d'activités du service de garde en milieu scolaire : un outil souple et pratique.* Ce document, publié en 2005, est disponible en français et en anglais sur le site Web du ministère. Ce document fera l'objet d'une offre de services auprès du réseau scolaire afin de faire connaître les avantages d'un tel outil de soutien.

« Par ailleurs, le ratio de 1/20 prévu au *Règlement sur les services de garde en milieu scolaire* est une norme maximale et il appartient aux commissions scolaires de juger de l'encadrement à appliquer par groupe d'âge. Par ailleurs, si l'on diminuait le nombre d'enfants par groupe, cela signifierait l'ajout important de ressources budgétaires.

« Pour les enfants handicapés, l'allocation additionnelle consentie par le ministère permet aux services de garde de réduire la taille des groupes ou encore d'ajouter des accompagnateurs en fonction des besoins, notamment lors des périodes de repas. Selon les données au rapport financier des commissions scolaires, la santé financière globale des services de garde est généralement bonne. Ainsi, les commissions scolaires disposent d'une certaine marge de manœuvre pour améliorer la qualité de leurs services.

« **Gestion financière.** Les activités des services de garde génèrent annuellement des surplus. Le ministère a constaté, à l'aide d'un modèle théorique sur l'organisation de ces services, que la distribution des ressources n'était pas optimale pour les services ayant un faible nombre d'enfants inscrits sur une base régulière. Dans le but de corriger cette situation, il a instauré, dans le cadre des règles budgétaires 2007-2008, une modulation des allocations en fonction de la taille des services de garde. Cette mesure devrait aider à répondre aux besoins des petits milieux et à répartir plus adéquatement les ressources disponibles.

« **Cadres de gestion et de reddition de comptes.** Tous les documents produits par le ministère sont disponibles sur son site Web. Le ministère évalue présentement la possibilité d'y ajouter une rubrique intitulée « Questions et réponses », qui permettrait de répondre aux interrogations provenant du milieu et ainsi de s'assurer d'une interprétation commune de la réglementation actuelle.

« Un groupe de travail, composé de représentants du ministère, de la Fédération des commissions scolaires du Québec et de certaines commissions scolaires, est à élaborer des indicateurs de performance sur la qualité des services. Ces indicateurs devront être mesurables et accessibles à tous les intervenants. »

8.3.90 Commentaires de la Fédération des commissions scolaires du Québec et de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec

« Le Vérificateur général dresse un portrait assez juste de la situation actuelle des services de garde dans notre réseau, lesquels, faut-il le rappeler, ont connu un développement fulgurant en peu d'années.

« Les données que nous avons recueillies auprès des écoles et des commissions scolaires nous amènent à constater que plusieurs services de garde ont développé un programme d'activités. Leur contenu et leur forme varient toutefois d'une école à l'autre. Par ailleurs, nous observons que plusieurs d'entre elles sont en voie d'améliorer leur programme avec le soutien des commissions scolaires qui offrent notamment de la formation à cet égard. Mentionnons par ailleurs que ces programmes d'activités doivent s'inscrire en complémentarité avec l'école.

« Au regard de l'évaluation et de la reddition de comptes, nous constatons que notre réseau s'est inscrit dans un processus d'implantation continu où la volonté et la coopération des acteurs sont nécessaires. De par leur nature, ces processus sont plus longs à mettre en place, les changements se font donc graduellement et conséquemment, les progrès sont à géométrie variable. Ainsi, les données nous indiquent que plusieurs écoles et commissions scolaires se sont dotées de moyens afin d'évaluer la qualité de leur service de garde. Un sondage annuel auprès des parents et des enfants est le mécanisme le plus souvent utilisé. D'autres écoles ont plutôt recours à des outils conçus par les commissions scolaires. Quant

à la reddition de comptes, elle n'est pas toujours associée à la planification stratégique ou au plan de réussite, puisque le choix des objectifs est différent en fonction de l'analyse de situation et des priorités retenues dans chaque milieu.

« Toutefois, dans certains cas, ces mesures ne sont pas suffisantes pour évaluer et rendre compte de la qualité des services offerts de manière satisfaisante. C'est pourquoi la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) entend poursuivre les travaux qu'elle a entrepris avec des représentants du MELS et de l'Association des services de garde en milieu scolaire, en vue de soutenir les commissions scolaires et leurs écoles dans leur démarche de reddition de comptes et d'évaluation de la qualité des services de garde en proposant des indicateurs aux commissions scolaires.

« Au sujet des ponctions effectuées par les commissions scolaires, mentionnons qu'en raison des dépenses supplémentaires occasionnées par les services de garde en milieu scolaire, les commissions scolaires prélèvent un montant qui varie de l'une à l'autre parce que l'organisation des services varie. De plus, l'information donnée au personnel des services de garde par le service des ressources financières de la commission scolaire est différente selon les milieux, notamment en raison de la diversité des outils de suivi budgétaire utilisés par chaque commission scolaire. Nous tenons donc à rappeler au Vérificateur général que des comparaisons en cette matière sont toujours difficiles à établir d'un milieu à un autre. La FCSQ a pu sensibiliser les gestionnaires des commissions scolaires lors des formations données dans plusieurs commissions scolaires sur le cadre de référence sur le processus budgétaire et les inciter à améliorer les outils de suivi budgétaire.

« Enfin, dans son rapport, le Vérificateur général affirme que le MELS n'a établi aucune norme ou caractéristique propre à l'environnement physique des services de garde. Notons que dans un contexte de décroissance démographique, chaque milieu est en mesure de trouver des pistes de solution. Les besoins sont très différents d'un établissement scolaire à l'autre en raison de la fréquentation des services de garde, de l'affluence ou non à l'heure du dîner, de la fluctuation de la clientèle des services de garde d'une année à l'autre, etc. Pour la FCSQ et l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec, l'établissement de normes nationales n'est pas souhaitable, car en pratique aucune norme ne peut répondre à l'ensemble des situations ci-haut mentionnées. Par conséquent, elles deviendraient difficilement applicables en plus de devoir être ajustées chaque année. »

8.3.91 Commentaires de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec

« D'abord, l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec note qu'elle n'a aucun argument majeur à l'égard du contenu global du rapport.

« Le programme d'activités dans les services de garde est très important et il doit être établi et évalué par chaque commission scolaire et école offrant un programme. Cela est au cœur même de tout service de garde efficace.

« **Formation du personnel.** Nous reconnaissons qu'il y a encore un problème de recruter du personnel de service de garde compétent car ce personnel n'est pas engagé pour des journées d'école complètes. Les horaires brisés n'incitent pas les employés à y travailler. Les commissions scolaires anglophones adoptent les mesures nécessaires pour assurer la

formation et l'évaluation du personnel. Le roulement de personnel crée les mêmes défis que celui du personnel enseignant. Nous devons assurer un programme de formation continue pour tout le personnel travaillant dans un service de garde. Des élèves ayant des besoins particuliers continuent à poser un défi pour le personnel des écoles et une formation continue est essentielle. Souvent, les montants alloués pour ces élèves ne permettent pas à l'école d'appuyer adéquatement l'élève pour la durée entière de son séjour au service de garde.

« **Coordination entre le service de garde et l'école.** Afin d'appuyer les élèves ayant des besoins particuliers toute la journée, il semble important de tenir compte des défis auxquels les services font face. Toutefois, selon les mécanismes utilisés, cela peut ajouter une pression additionnelle à une lourde tâche de réunir toutes les personnes concernées afin d'établir des plans d'intervention car les éducateurs ne sont pas toujours disponibles aux mêmes moments que les enseignants.

« Bien que les écoles doivent évaluer les services de garde en ce qui a trait aux besoins des programmes locaux, il incombe aux commissions scolaires d'assurer la qualité globale de leurs services. »

8.3.92 Commentaires de la Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement

La Fédération n'a formulé aucun commentaire.

8.3.93 Commentaires de l'Association québécoise du personnel de direction des écoles

« L'Association québécoise du personnel de direction des écoles adhère, dans son ensemble, aux conclusions émises dans le rapport. Par contre, nous considérons que le délai entre la vérification effectuée en 2000-2001 et le dépôt du rapport sur le suivi, a été beaucoup trop long.

« Nous sommes conscients qu'il demeure des éléments à corriger par l'ensemble du réseau. Par contre, il faut saluer les efforts du personnel afin d'améliorer le réseau des services de garde en milieu scolaire au Québec. »

8.3.94 Commentaires de l'Association montréalaise des directeurs d'établissement scolaire

« **Sécurité et santé.** La difficulté de recrutement et la mobilité du personnel ralentissent la mise en place des mesures. La difficulté de remplacer les éducatrices lors des formations en secourisme complexifie l'application de cette exigence.

« Les plans d'urgence ont été faits dans les écoles, mais il semble en effet que les mesures d'évacuation lors des plages horaires du dîner et après l'école soient effectivement à consolider et à expérimenter.

« **Environnement physique.** La planification des aménagements scolaires est très variable. Le nombre de locaux utilisés par le service de garde varie selon la diminution de la clientèle des écoles. L'organisation des mesures alimentaires offertes dans les écoles défavorisées est facilitée lorsqu'elles se vivent dans une grande salle.

« Par ailleurs, nous relevons une difficulté à répondre aux besoins particuliers des 9 à 12 ans. Les membres de la table du MELS ayant pour objectif de réagir à l'avis du Conseil supérieur de l'éducation notent aussi ce constat.

« **Formation du personnel.** La pénurie de personnel est directement reliée à la difficulté de former celui-ci. Nous constatons de façon majoritaire que la formation de base ainsi que la formation continue ne répondent plus aux besoins des éducatrices. Ainsi, la formation offerte au DEC devrait être révisée et davantage adaptée au milieu scolaire.

« La formation des responsables aurait aussi besoin d'être remodelée. S'il est vrai que la responsable s'approprie le logiciel de base, elle ne possède que très peu de formation en gestion des ressources humaines pour soutenir son équipe, et ceci, malgré le leadership de la direction de l'école.

« Nous relevons toujours l'importante difficulté pour la responsable à assurer le suivi avec ses collègues du même syndicat. Il y a ici, selon nous, un important conflit d'intérêts. Nous croyons toujours qu'une révision du plan de classification s'impose.

« Comme avec notre personnel enseignant, l'évaluation devrait faire partie intégrante de l'accompagnement. Un profil de compétences serait donc à mettre sur pied afin de cibler les compétences attendues pour ensuite offrir la formation nécessaire. Non seulement nous croyons qu'il est important de veiller à ce que nos responsables aient le bagage nécessaire, mais aussi, nous croyons qu'elles devraient être formées avant l'entrée en fonction. Un profil attendu, une probation et une évaluation devraient être une démarche obligatoire. Une évaluation est pour nous un mode d'accompagnement, de valorisation et de reconnaissance du travail bien fait !

« **Programme d'activités.** Nous croyons que les activités du service de garde devraient être directement en lien avec le projet éducatif et le plan de la réussite de l'école. Nous voyons là de belles occasions d'arrimage et de complémentarité.

« Nous nous expliquons difficilement pourquoi les exigences des milieux défavorisés et multiethniques sont prises en considération dans l'école et si peu au service de garde. Le nombre d'enfants par groupe chez les petits de 4 ans demeure "questionnant", car nous accueillons de plus des jeunes qui ne possèdent pas toujours la langue française et qui, quelques fois, requièrent un suivi médical. L'intégration des élèves en difficulté dans son ensemble pose problème et mérite une attention particulière.

« **Cadres de gestion et de reddition de comptes.** Nous croyons que le conseil d'établissement devrait assurer le suivi du programme d'activités. Des modes d'autoévaluation accessibles aux clientèles défavorisées et multiethniques devront être créés.

« Le rôle de leader de la direction d'école demeure au cœur de la planification, du suivi et de la reddition de comptes. La direction doit aussi pouvoir compter sur un responsable du service de garde ayant des responsabilités et des mandats complémentaires aux objectifs de l'école. Il est donc primordial que la tâche de la responsable soit fidèle à la réalité des établissements scolaires. »

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

CHAPITRE 9

Certification de l'information financière

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction **9.1.1**
Autorité des marchés financiers **9.2.1**
Conformité à certaines lois **9.2.5**
Corporation d'hébergement du Québec **9.3.1**
Conformité aux lois et règlements **9.3.3**

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Abréviations et sigles

AMF	Autorité des marchés financiers
PCGR	Principes comptables généralement reconnus

Introduction

9.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec 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.

9.1.2 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.

9.1.3 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.

9.1.4 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.

9.1.5 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.

9.1.6 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 chapitre réservé à ces travaux 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.

9.1.7 Par ailleurs, les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2007 ont été déposés à l'Assemblée nationale en décembre dernier. Nous invitons donc le lecteur à se reporter au rapport spécial qui a été remis à l'Assemblée nationale en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement. Ce rapport est reproduit à l'annexe B du présent tome.

Autorité des marchés financiers

Équipe :
Patrick Dubuc
Directeur de vérification
Barbara Beaupré
Lisa Boucher
Annie Boulianne
Alain Gravel
Stéphanie Marceau
Anne Mathieu

9.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour l'exercice terminé le 31 mars 2007. Les travaux de vérification ont pris fin le 8 juin 2007. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité.

9.2.2 Par ailleurs, nous avons effectué le suivi de deux recommandations concernant la conformité à des lois administrées par l'AMF, soit la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* et la *Loi sur les valeurs mobilières*. Ces recommandations ont été publiées dans le second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*.

9.2.3 À l'époque, nous avions recommandé à l'entité de se doter d'un système d'information financière lui permettant de s'assurer que les revenus touchés dans le cadre des lois mentionnées ci-dessus sont affectés aux fins prescrites. Quant à notre autre recommandation, elle lui demandait d'effectuer une reddition de comptes adéquate concernant l'utilisation des revenus visés.

9.2.4 Comme il est expliqué dans les paragraphes suivants, nos travaux relatifs à l'exercice terminé le 31 mars 2007 montrent que les progrès réalisés à l'égard des lacunes soulevées en 2005-2006 sont satisfaisants.

Conformité à certaines lois

9.2.5 L'article 248 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* précise que les sommes payables à l'AMF dans le cadre de cette loi font partie de ses revenus. On y lit également que les revenus visés « sont affectés au paiement de ses dépenses encourues aux fins de l'administration de cette loi ».

9.2.6 Une disposition similaire se trouve dans la *Loi sur les valeurs mobilières*. En effet, l'article 330.1 indique que les sommes payables à l'AMF dans le cadre de cette loi font elles aussi partie de ses revenus. Cet article vient spécifier que les revenus en cause « sont affectés au paiement des dépenses relatives à l'administration de la présente loi ».

9.2.7 Ainsi, les sommes payables à l'entité dans le cadre de chacune de ces lois doivent être affectées au paiement des dépenses se rapportant à leur administration respective. Or, nous avions constaté que l'AMF ne disposait pas d'information financière l'assurant du respect des exigences légales en la matière.

9.2.8 Depuis, l'AMF a développé et mis en place un système de comptabilité par activité lui permettant d'établir les revenus et les dépenses par loi. Elle a également effectué dans ses derniers états financiers une reddition de comptes présentant adéquatement la situation au regard des revenus gagnés en 2005-2006 et en 2006-2007. Enfin, l'entité s'est engagée à réaliser en 2007-2008 les travaux nécessaires afin de répartir par loi les résultats ayant trait à l'exercice terminé le 31 mars 2005. Grâce à ces travaux, l'AMF sera à même de déterminer l'excédent ou le déficit cumulé afférent à chacune.

9.2.9 Commentaires de l'Autorité des marchés financiers

« Nous confirmons que des travaux seront réalisés en 2007-2008 pour compléter la répartition par loi des résultats de l'exercice 2004-2005. »

Corporation d'hébergement du Québec

Équipe :
Diane Petitclerc
Directrice de vérification
Annick Boutin
Annie Larivière
Christine Lavoie
Mélanie Poisson

9.3.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Corporation d'hébergement du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2007. Les travaux de vérification ont pris fin le 1er juin 2007. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de la Corporation.

9.3.2 Nous avons également effectué le suivi de la recommandation portant sur la conformité aux lois et règlements que nous lui avions formulée dans le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, puisqu'elle n'était pas encore appliquée. Les travaux menés en 2007 nous ont permis de constater que, comme l'an passé, les progrès réalisés à cet égard étaient satisfaisants.

Conformité aux lois et règlements

9.3.3 La Corporation a préparé un plan d'affaires qui permet de définir, entre autres, sa clientèle, ses services ainsi que sa structure organisationnelle et d'établir des projections financières. En vertu de l'article 47 de sa loi constitutive, ce plan est soumis à l'approbation du gouvernement.

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

9.3.5 Pour la sixième année, le plan d'affaires et le plan triennal d'investissement de la Corporation n'ont pas été approuvés par le gouvernement, malgré nos recommandations à cet effet.

9.3.6 Même si, en août 2007, le gouvernement n'avait toujours pas donné son approbation à ces documents, nous considérons que la Corporation a entrepris les démarches requises pour faire approuver son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement.

9.3.7 Nous l'encourageons cependant à poursuivre ses efforts afin de faire approuver annuellement ces deux documents.

9.3.8 Commentaires de la Corporation

« Bien que la Corporation ait entrepris les démarches requises pour faire approuver son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement, et qu'elle ait ainsi satisfait à ses obligations à cet égard, elle entend poursuivre ses efforts auprès du gouvernement pour obtenir son approbation. »

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

ANNEXE A

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal

Partie I – Impact des pertes immobilières sur la situation financière

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragr.

Faits saillants ..... **1.**
Recommandations ..... **19.**
Vue d'ensemble ..... **20.**
Mandat, objectif et portée de notre vérification ..... **39.**
Résultats de notre vérification
Comptabilité universitaire ..... **44.**
Comptabilité par fonds ..... **45.**
Fonds de fonctionnement ..... **55.**
Situation financière ..... **64.**
Structure de financement des projets immobiliers ..... **66.**
Poids financier des projets immobiliers en propriété ..... **68.**
Évolution des ratios financiers ..... **73.**
Évolution de l'endettement ..... **78.**
Redressement de la situation financière ..... **83.**
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Extrait des états financiers de l'Université du Québec à Montréal au 31 mai 2005
Annexe 3 – Résultats consolidés du fonds de fonctionnement et du fonds des immobilisations et poids financier des projets immobiliers en propriété
Annexe 4 – Poids financier des projets immobiliers en propriété pour les années 2008 à 2012, à l'exception de l'amortissement

Les commentaires de l'Université du Québec à Montréal, de l'Université du Québec et du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport apparaissent à la fin de ce rapport.

Sigles utilisés dans ce rapport

ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
UQ	Université du Québec
UQAM	Université du Québec à Montréal

Faits saillants

Équipe :
Sylvie Laflamme
Directrice de vérification
Amine Gharbaoui
Michelle Gravel
François Lachapelle
Denis Lacroix
Julie L'Allier
Sylvain Roy
Louise Senécal

1. L'Université du Québec à Montréal (UQAM) a été constituée en 1969 en vertu de la *Loi sur l'Université du Québec*. Université publique de langue française, elle s'est donné pour mission de former aussi bien la relève que les personnes en situation d'emploi, de rendre accessible la connaissance de pointe à tous les milieux sociaux et culturels et de servir les collectivités qui lui expriment des besoins.

2. La situation financière de l'UQAM s'est grandement détériorée au cours des dernières années. De 2003 à 2007, sa marge de crédit utilisée est passée de 15 à 223 millions de dollars et sa dette à long terme de 151,3 à 346,3 millions de dollars. Son fonds de fonctionnement affiche des déficits annuels de 12,9 et de 26,9 millions de dollars pour les deux derniers exercices.

3. Deux projets immobiliers récents sont principalement à l'origine de cette situation : la phase II du Complexe des sciences Pierre-Dansereau, inaugurée en 2005, et le projet de l'Îlot Voyageur, dont deux des cinq composantes sont pratiquement terminées. Ces projets ont tous deux connu des dépassements de coûts ; de plus, les revenus et le financement espérés ne se sont pas matérialisés.

4. L'UQAM sait depuis l'automne 2006 que si le projet de l'Îlot Voyageur était complété comme prévu, il lui imposerait un déficit de fonctionnement annuel important. Elle tente depuis plusieurs mois d'en arriver à une entente avec le promoteur pour le modifier.

5. Le 31 août 2007, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a indiqué à l'UQAM que le gouvernement assumera l'impact financier de ce projet. À la date de publication de ce rapport, des modalités précises n'avaient pas été définies à cet égard.

6. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 353-007, daté du 16 mai 2007, nous avons mené une vérification particulière auprès de l'UQAM. L'objectif de ce premier rapport est d'évaluer si sa situation financière lui permet de faire face aux répercussions des projets du Complexe des sciences Pierre-Dansereau et de l'Îlot Voyageur. Dans un second rapport, nous nous pencherons sur les principaux facteurs responsables des pertes.

Comptabilité universitaire

7. Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) détermine les règles qui doivent être appliquées par les universités pour la préparation de leurs états financiers. Plusieurs de ces règles prévoient des dérogations aux principes comptables généralement reconnus.

8. Les universités ont la possibilité d'influencer la présentation des résultats de leur fonds de fonctionnement, donc l'image de leur situation financière, tout en respectant les règles du MELS. Voici deux exemples :

- Ces règles exigent des universités qu'elles inscrivent certaines charges relatives aux immobilisations dans le fonds de fonctionnement. En 2006-2007, l'UQAM a inscrit dans son fonds de fonctionnement une dépense afférente aux intérêts sur la dette à long terme relative aux immobilisations. Ce faisant, elle a augmenté son déficit de fonctionnement de 11,7 millions de dollars.
- Les universités peuvent aussi créer, de façon arbitraire, des réserves pour des projets immobiliers futurs en transférant des sommes du fonds de fonctionnement au fonds des immobilisations. En 2003-2004, l'UQAM a créé une telle réserve, ce qui a réduit son surplus de 12,3 à 2,0 millions de dollars.

9. L'information fournie dans les états financiers des universités québécoises sur les contributions interfonds n'est généralement pas suffisante pour que le lecteur puisse saisir l'effet de celles-ci sur les surplus ou les déficits d'exploitation du fonds de fonctionnement. Il en est autrement dans les états financiers des universités canadiennes que nous avons examinés et dans lesquels une note explique de façon détaillée l'utilisation prévue de ces contributions.

10. L'interprétation de l'information financière inscrite dans les états financiers des universités québécoises devient ainsi très difficile. De plus, les comparaisons des résultats d'une université entre une année et une autre de même que la comparaison des différents postes associés aux charges entre les universités sont grandement compliquées.

Situation financière

11. La mise en œuvre des deux projets immobiliers de l'UQAM est en grande partie responsable de ses résultats financiers des dernières années.

Surplus (déficit) annuel et poids financier des projets immobiliers en propriété (en millions de dollars)*

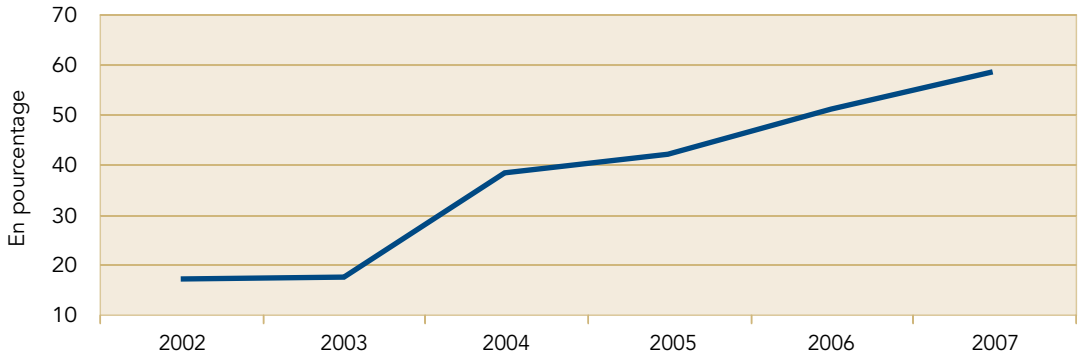
	Projet 31 mai 2007	Projet 31 mai 2006	31 mai 2005	31 mai 2004	31 mai 2003	31 mai 2002
Surplus (déficit) annuel	**(25,3)**	**(17,2)**	**(4,3)**	**8,4**	**16,7**	**16,2**
Poids financier des projets immobiliers :						
Complexe des sciences Pierre-Dansereau	15,6	12,0	4,2	1,0	s.o.	s.o.
Îlot Voyageur	6,1	3,0	2,3	0,6	s.o.	s.o.
Autres projets	1,5	1,4	0,8	0,3	s.o.	s.o.
Total	**23,2**	**16,4**	**7,3**	**1,9**	**s.o.**	**s.o.**
Surplus (déficit) annuel excluant le poids financier des projets immobiliers	**(2,1)**	**(0,8)**	**3,0**	**10,3**	**16,7**	**16,2**

* Voir les notes en bas du tableau 5.

12. Au cours des deux dernières années, les résultats de l'UQAM n'ont pas permis de couvrir une partie du poids financier des projets. Pour les cinq prochaines années, le poids financier des projets immobiliers oscillera entre 18 et 21 millions de dollars annuellement et cela, sans tenir compte de possibles déficits de fonctionnement hors projets immobiliers que pourrait connaître l'UQAM au cours de cette période.

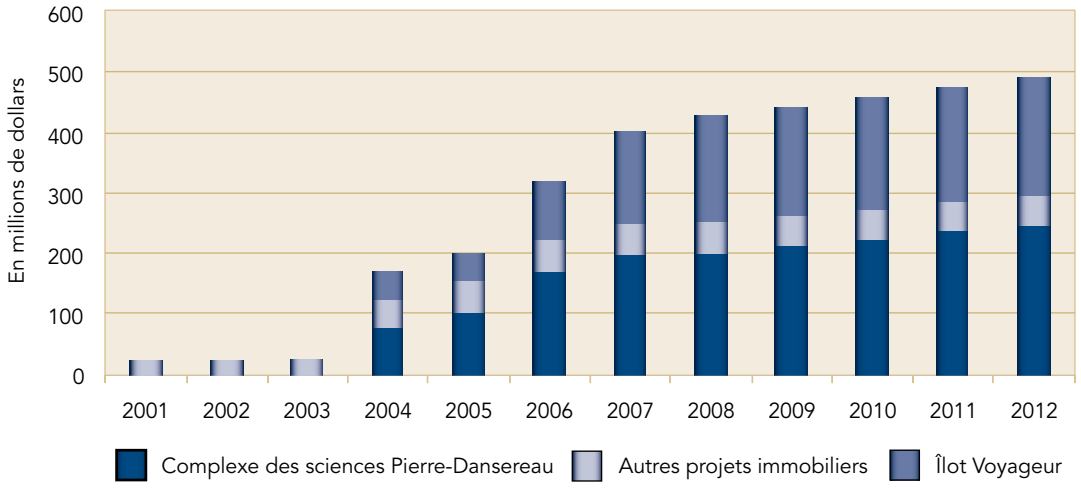
13. L'examen de l'évolution de certains ratios financiers montre que la capacité de l'UQAM de régler ses dettes et ses obligations s'est particulièrement altérée de 2003-2004 à 2006-2007. Son ratio d'endettement a triplé et le ratio de couverture des intérêts indique que l'exploitation de l'UQAM ne dégage pas de surplus suffisants pour rembourser les intérêts sur les emprunts et encore moins pour payer la portion de capital exigible pour sa dette à long terme.

Ratio d'endettement



14. Même si le gouvernement assumait complètement la dette relative au projet de l'Îlot Voyageur, l'endettement de l'UQAM relatif au projet du Complexe des sciences Pierre-Dansereau et aux autres projets continuerait à croître, sauf si d'autres initiatives ou appuis renversaient cette tendance.

Évolution de l'endettement lié aux projets immobiliers



15. L'endettement total lié aux projets immobiliers s'accroît rapidement et atteindra près d'un demi-milliard de dollars en 2012.

16. Nous concluons, en nous basant sur les résultats des deux dernières années et sur les analyses précédentes, qu'en l'absence de mesures de redressement et d'un allégement significatif de sa dette, l'UQAM n'est plus en mesure de supporter toutes les dépenses découlant de ses projets immobiliers tout en respectant sa mission d'enseignement et de recherche.

Redressement de la situation financière

17. À la fin de septembre 2007, une entente est intervenue entre le gouvernement du Québec, l'Université du Québec (UQ) et l'UQAM. Cette dernière s'engage à déposer, au plus tard le 30 novembre 2007, une nouvelle proposition qui permettra d'atteindre l'équilibre budgétaire annuel, et ce, sans compromettre sa mission. Un comité de sages nommés par la ministre, devra ensuite formuler des recommandations avant le 31 janvier 2008.

18. L'opération de redressement en cours est déterminante pour l'avenir de l'université et sa santé financière. Le succès de cette opération constitue pour celle-ci un défi majeur, en plus d'exiger une forte implication de tous les intervenants, internes et externes, dans la recherche de solutions permettant d'assurer la pérennité de l'UQAM.

Recommandations

19. Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(63.) Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de s'assurer que ses directives à l'égard de la préparation des états financiers permettent d'établir clairement la situation financière des universités ainsi que leur performance et de les comparer entre elles.

(88.) Nous avons recommandé à tous les intervenants liés à l'Université du Québec à Montréal, qu'ils soient internes ou externes, de travailler en collaboration dans la recherche de solutions pour assainir la situation financière de l'université de façon à assurer sa pérennité et le respect de sa mission.

Vue d'ensemble

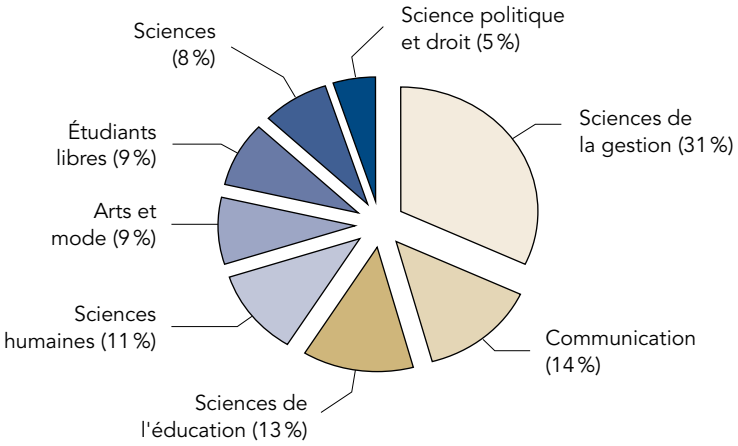
20. L'UQAM est une personne morale constituée en 1969 en vertu de la *Loi sur l'Université du Québec*. En 1989, une modification de cette loi lui confère le statut d'université associée à l'UQ. Ce statut unique au sein du réseau de l'Université du Québec[1] lui attribue entre autres le pouvoir de recommander au gouvernement du Québec la nomination de son recteur et de décerner ses propres grades, diplômes ou certificats universitaires.

21. L'UQAM est une université publique de langue française qui s'est donné pour mission de former aussi bien la relève que les personnes en situation d'emploi, de rendre accessible la connaissance de pointe à tous les milieux sociaux et culturels et de servir les collectivités qui lui expriment des besoins.

Données sur l'Université du Québec à Montréal

22. L'UQAM offre près de 300 programmes aux trois cycles d'études. Ces programmes sont rattachés à l'École des sciences de la gestion ou à l'une des six autres facultés : arts ; communication ; science politique et droit ; sciences ; sciences de l'éducation et sciences humaines. L'université accueille, entre autres, une trentaine de chaires de recherche du Canada, dont environ la moitié en sciences humaines et sociales. Le nombre d'étudiants de 1er cycle à l'automne 2006 était de 33 447 tandis que le nombre de ceux de 2e et 3e cycle atteignait 6 786. Le graphique 1 montre la répartition des étudiants de 1er cycle dans les différentes facultés.

Graphique 1
Population étudiante de premier cycle à l'automne 2006*



* Les étudiants de la Télé-université n'ont pas été pris en compte.

1. Le réseau de l'UQ comprend les neuf établissements suivants : l'Université du Québec à Montréal, qui englobe la Télé-université, une composante spécialisée dans l'enseignement à distance ; l'Université du Québec à Trois-Rivières ; l'Université du Québec à Chicoutimi ; l'Université du Québec à Rimouski ; l'Université du Québec en Outaouais ; l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue ; l'Institut national de la recherche scientifique ; l'École nationale d'administration publique et l'École de technologie supérieure.

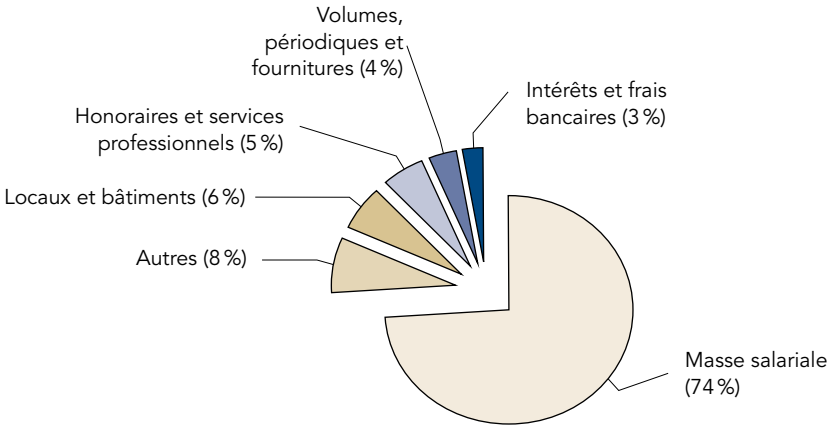
23. L'UQAM donne de la formation sur le campus implanté au centre-ville de Montréal et dans quatre centres régionaux (UQAM Lanaudière, UQAM Laval, UQAM Montérégie et UQAM Ouest-de-l'Île) ; depuis le rattachement de la Télé-université en 2005, elle en fait également à distance.

24. En octobre 2007, elle employait 119 cadres, 1 034 professeurs, 2 105 chargés de cours et 2 074 employés de soutien[2].

25. Pour l'exercice 2006-2007, le fonds de fonctionnement de l'UQAM[3] présentait des produits (revenus) totalisant 320,8 millions de dollars, dont 73 p. cent proviennent de subventions gouvernementales, 15 p. cent de droits de scolarité, 8 p. cent de revenus d'entreprises auxiliaires et 4 p. cent d'autres sources.

26. Pour le même exercice, les charges (dépenses) apparaissant dans le fonds de fonctionnement se chiffraient à 347,7 millions de dollars. Le graphique 2 en présente la répartition.

Graphique 2
Charges enregistrées dans le fonds de fonctionnement pour 2006-2007



27. Pour les exercices financiers 2005-2006 et 2006-2007, l'UQAM présente dans son fonds de fonctionnement des déficits annuels de 12,9 et de 26,9 millions de dollars. Sa marge de crédit utilisée est passée de 15 millions en 2003 à 135 millions en 2006. Au 31 mai 2007, elle était de 223 millions de dollars. De 2003 à 2007, la dette à long terme est passée de 151,3 à 346,3 millions de dollars.

28. En raison de la situation financière difficile de l'UQAM, le MELS a exigé que celle-ci lui soumette un plan de retour à l'équilibre budgétaire. Elle doit faire autoriser ce plan si elle veut obtenir les subventions conditionnelles de 2005-2006 et de 2006-2007 que garde en réserve le gouvernement et qui totalisent 57 millions de dollars.

2. Le personnel de la Télé-université est exclu du calcul.
3. Les données concernant les exercices 2005-2006 et 2006-2007, lesquelles excluent ceux de la Télé-université, sont tirées de projets d'états financiers pour lesquels les vérificateurs externes n'avaient pas encore formulé d'opinion.

Projets immobiliers

29. Deux projets immobiliers marquent le développement récent de l'UQAM : la phase II du Complexe des sciences Pierre-Dansereau, inaugurée le 28 novembre 2005, et le projet de l'Îlot Voyageur, dont deux des cinq composantes sont pratiquement terminées (le terminus d'autobus et le stationnement).

Complexe des sciences Pierre-Dansereau

30. Le Complexe des sciences Pierre-Dansereau a été construit dans le quadrilatère formé par les rues Sherbrooke Ouest, Saint-Urbain, Président-Kennedy et Jeanne-Mance (figure 1).

Figure 1
Plan du Complexe des sciences Pierre-Dansereau



CB	Pavillon de Chimie et Biochimie
CO	Pavillon Cœur des sciences
KI	Pavillon 145 du Président-Kennedy
PK	Pavillon Président-Kennedy
RS	Résidences universitaires
SB	Pavilllon des Sciences biologiques
SH	Pavillon Sherbrooke
SU	Pavillon 100 Sherbrooke Ouest (pavillon institutionnel de la Télé-université)

31. De 1993 à 1998, l'UQAM a construit sur cet emplacement le pavillon de Chimie et Biochimie, le pavillon Président-Kennedy et elle a rénové le pavillon Sherbrooke. La phase I du Complexe a été inaugurée en 1998.

32. La phase II débute en septembre 2003 : construction du pavillon des Sciences biologiques, restauration des bâtiments patrimoniaux qui composent le pavillon Cœur des sciences et réfection de la bibliothèque des sciences dans le pavillon 145 du Président-Kennedy. Le budget est alors estimé à 95,5 millions de dollars. En avril 2004, le conseil d'administration de l'UQAM autorise l'ajout de résidences universitaires et d'un pavillon institutionnel, soit le pavillon 100 Sherbrooke Ouest, sur le même emplacement. Le budget est alors porté à 140,5 millions de dollars.

33. En mai 2005, le coût du projet est évalué à 165,8 millions de dollars par l'UQAM. En mai 2007, elle établit les coûts réels du projet à 210,8 millions de dollars.

Îlot Voyageur

34. Selon les ententes intervenues entre l'UQAM et le promoteur immobilier retenu dans ce projet, le complexe immobilier se situera dans le quadrilatère formé par les rues de Maisonneuve, Berri, Ontario et Saint-Hubert. Il devrait comprendre cinq composantes. Deux d'entre elles, soit les résidences étudiantes et le stationnement, appartiendront à l'université à la fin des travaux et il est prévu qu'elles génèrent des revenus. Les trois autres composantes font chacune l'objet d'un bail emphytéotique de 30 ans avec le promoteur et l'UQAM deviendra emphytéote à la fin des travaux de construction. Ce sont le terminus d'autobus, l'immeuble de bureaux et le pavillon universitaire, ce dernier doit accueillir notamment la Faculté de science politique et de droit, l'École des langues et des salles de cours. Les revenus provenant de ces immeubles seront versés à l'UQAM. Cette dernière a l'option de devenir propriétaire des immeubles.

35. En mars 2005, on a estimé le coût de ce projet à 332,8 millions de dollars sans tenir compte des frais de financement intérimaires. Selon l'UQAM, le promoteur évaluait le coût à 434,8 millions de dollars en avril 2007.

36. Depuis l'automne 2006, l'université sait que, si le projet est complété comme prévu, il lui imposera un déficit de fonctionnement annuel important. Elle tente depuis plusieurs mois d'en arriver à une entente avec le promoteur pour modifier le projet.

37. Le 31 août 2007, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport indique à l'UQAM que le gouvernement assumera l'impact financier de l'Îlot Voyageur. Le 21 septembre 2007, le sous-ministre lui précise que le gouvernement du Québec la tiendra indemne des conséquences financières liées au projet une fois la restructuration de ce projet terminée à la satisfaction du gouvernement. À la date de publication de ce rapport, des modalités précises n'avaient pas été définies à cet égard.

38. Le 27 septembre 2007, le gouvernement, l'UQ et l'UQAM concluent une entente administrative. Les dispositions de l'entente prévoient notamment que l'UQAM parachève un plan de retour à l'équilibre budgétaire. Le gouvernement s'engage à verser une avance de 20 millions de dollars pour faciliter son fonctionnement pendant la durée de la démarche, sous réserve du retour à l'équilibre budgétaire annuel sans mettre en péril la mission de l'établissement.

Mandat, objectif et portée de notre vérification

39. Le 16 mai 2007, le gouvernement du Québec a adopté un décret (353-2007) demandant au Vérificateur général de procéder, « dans la mesure qu'il juge appropriée, à une vérification particulière concernant :

- les principaux facteurs responsables des pertes occasionnées à l'Université du Québec à Montréal par les projets Complexe des sciences Pierre-Dansereau et Îlot Voyageur en raison notamment d'erreurs de prévisions de revenus et de dépassements de coûts ;
- l'impact de ces pertes sur sa situation financière ».

40. Dans le contexte où la situation financière de l'UQAM fait l'objet de préoccupations sur la place publique, nous avons décidé d'aborder cet aspect dans un premier temps et d'en rendre compte d'une façon distincte.

41. L'objectif de ce rapport concernant l'UQAM est d'évaluer si sa situation financière lui permet de faire face aux répercussions des projets du Complexe des sciences Pierre-Dansereau et de l'Îlot Voyageur. Dans un second rapport, nous nous pencherons sur les principaux facteurs responsables des pertes.

42. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 l'objectif de vérification et les critères d'évaluation relatifs à la première partie de notre mandat.

43. Pour mener à bien nos travaux, nous avons rencontré des dirigeants et des employés du MELS, de l'UQ et de l'UQAM ainsi que les vérificateurs externes et les entreprises privées qui participent actuellement à la définition et à la mise en place d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire. Nous avons aussi procédé à une analyse approfondie des états financiers de l'UQAM et pris connaissance de plusieurs documents ayant trait au sujet étudié. Nous avons limité notre vérification aux données financières historiques et aux données prospectives relatives au poids financier des projets immobiliers. Nos travaux ne recouvrent pas les données prospectives ayant trait au fonctionnement général de l'UQAM. Notre vérification s'est déroulée de juin à octobre 2007.

Résultats de notre vérification

Comptabilité universitaire

44. Pour être en mesure de bien cerner la situation financière de l'UQAM, nous avons d'abord pris connaissance de ses états financiers ; ensuite, nous avons examiné ceux de plusieurs universités québécoises et canadiennes ainsi que les normes et les règles régissant leur présentation. Il est indéniable que l'interprétation des résultats des universités québécoises constitue un exercice difficile.

Comptabilité par fonds

45. Les universités québécoises partagent le même cadre financier. Elles reçoivent la majorité de leur financement de trois sources différentes : le MELS, les étudiants, par le moyen des droits de scolarité, et différents organismes subventionnaires qui se consacrent au développement de la recherche.

46. Le MELS finance, d'une part, le fonctionnement des universités (enseignement, recherche non subventionnée et administration générale) et, d'autre part, les besoins en immobilisations. Il le fait à partir de deux enveloppes budgétaires différentes.

47. Le ministère détermine également les règles qui doivent être appliquées par les universités pour la préparation de leurs états financiers, lesquels doivent lui être soumis annuellement. Le lecteur trouvera à l'annexe 2 un extrait des états financiers de l'UQAM.

48. Dans ses règles, le ministère exige que les universités utilisent la méthode de la comptabilité par fonds affectés[4], établie pour les organismes sans but lucratif. Toutefois, plusieurs règles du MELS prévoient des dérogations aux principes comptables généralement reconnus applicables à cette méthode acceptée par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Mentionnons à titre d'exemples la façon de comptabiliser les régimes de retraite, les vacances accumulées et les virements entre les fonds, que nous expliquons ci-après.

49. Contrairement aux états financiers du secteur privé destinés à des gens qui comptent sur un rendement financier en retour de leur investissement, les états financiers des organismes sans but lucratif, comme les universités, s'adressent principalement aux organismes subventionnaires. Ces derniers s'attendent à ce que les fonds confiés soient utilisés efficacement et aux fins auxquelles ils sont destinés. Puisque le financement universitaire est accordé principalement pour trois objectifs précis, les universités présentent leurs résultats financiers en utilisant principalement trois fonds, soit le fonds de fonctionnement, le fonds des immobilisations et le fonds avec restrictions (tableau 1).

Tableau 1
Principaux fonds afférents à la méthode de la comptabilité par fonds affectés

Fonds de fonctionnement	Fonds servant à l'enregistrement des transactions relatives au fonctionnement de l'université. La subvention du MELS, la perception des droits de scolarité et la vente de biens et de services en constituent les principaux revenus.
Fonds des immobilisations	Fonds utilisé pour l'enregistrement des transactions relatives à l'acquisition et au financement des immobilisations. Les apports sont d'origine externe (principalement des subventions du MELS) ou interne (emprunts, dons).
Fonds avec restrictions	Fonds constitué de tous les fonds versés par les organismes subventionnaires, les entreprises privées et divers ordres de gouvernement pour la réalisation de projets de recherche précis. Les revenus sont principalement constitués des subventions de recherche, des sommes afférentes aux contrats de recherche du secteur privé et des chaires de recherche subventionnées.

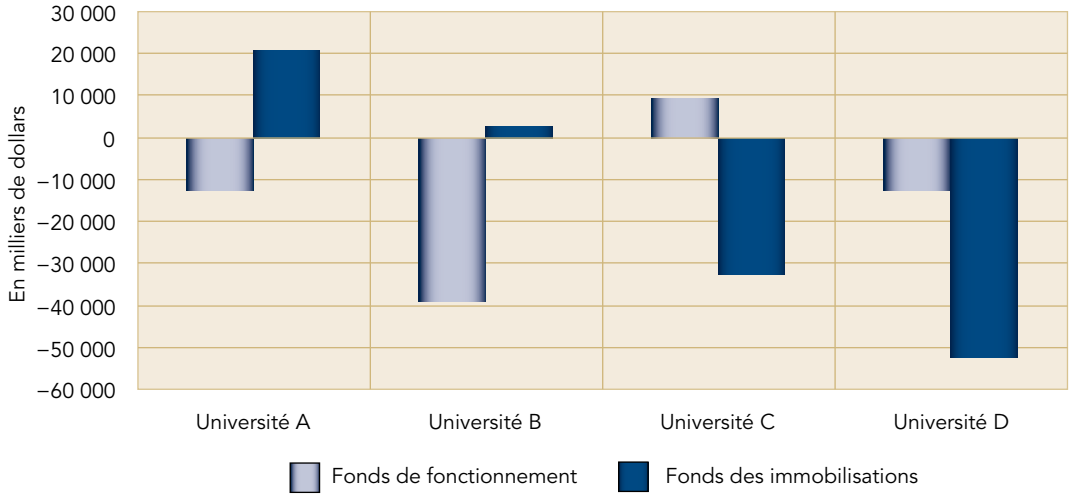
50. Le fonds de fonctionnement est le seul pour lequel il n'y a pas de restriction imposée par le bailleur de fonds : les ressources sont données à des fins générales. Ainsi, rien n'interdit à un établissement d'utiliser une portion de la marge de manœuvre qu'il pourrait dégager de ses activités de fonctionnement pour acquérir des immobilisations.

4. Cette méthode est caractérisée par la présentation par fonds des composantes des états financiers (bilan, état des produits et charges, état d'évolution des soldes de fonds). L'affectation est l'obligation pour les universités d'utiliser d'une façon prescrite certaines ressources.

51. Généralement, pour le fonds de fonctionnement, les administrateurs ont la responsabilité de s'assurer que le montant des charges ne dépasse pas celui des produits. Quant au fonds des immobilisations, les résultats devraient s'équilibrer au fil du temps.

52. Le graphique 3 illustre les résultats annuels présentés par quatre universités dans leur fonds de fonctionnement et leur fonds des immobilisations pour l'année 2005-2006.

Graphique 3
Surplus (déficits) annuels par fonds en 2005-2006



53. Il n'est pas facile d'évaluer la performance financière de chacune de ces universités lorsque l'on constate les déficits ou les surplus d'exploitation dans leurs deux fonds. Ainsi, la performance de l'université A est-elle problématique ou non? Cette université enregistre un déficit pour le fonds de fonctionnement, mais un surplus plus grand en ce qui a trait au fonds des immobilisations. La performance de l'université C est tout aussi difficile à interpréter : un surplus de 9 millions de dollars en ce qui concerne le fonds de fonctionnement peut donner une excellente impression, mais doit-on y ajouter le déficit de 32 millions du fonds des immobilisations pour apprécier sa performance financière? Et comment analyser et comparer la performance des différentes universités?

54. Les paragraphes qui suivent montrent qu'il faut faire preuve de prudence lorsque l'on veut répondre à ces questions.

Fonds de fonctionnement

55. En raison des règles adoptées par le MELS pour la comptabilité des universités, le lecteur avisé qui consulte l'état des résultats liés au fonds de fonctionnement pour comprendre la situation financière d'une université québécoise ne peut évaluer cette situation avec certitude. En effet, cet état ne représente pas toujours la réalité du fonctionnement général de l'université pour deux raisons principales :

- Les règles du MELS exigent des universités qu'elles inscrivent certaines charges relatives aux immobilisations dans le fonds de fonctionnement, notamment :
  - les sommes se rapportant aux acquisitions d'immobilisations, qui sont prises à même les ressources du fonds de fonctionnement ;
  - les contributions de ce fonds pour payer le capital et les intérêts sur la dette à long terme, non financée par le MELS ;
  - les charges liées aux intérêts sur la marge de crédit lorsque cette marge a été utilisée pour financer des immobilisations.
- Les universités peuvent créer, de façon arbitraire, des réserves pour des projets immobiliers futurs en transférant des sommes du fonds de fonctionnement au fonds des immobilisations. Cette réserve s'ajoute aux charges du fonds de fonctionnement.

56. De telles transactions ont un effet sur le surplus ou le déficit annuel du fonds de fonctionnement. À titre d'exemple, en 2006-2007, l'UQAM a inscrit dans son fonds de fonctionnement une dépense afférente aux intérêts sur la dette à long terme relative aux immobilisations. Ce faisant, elle a augmenté son déficit de fonctionnement de 11,7 millions de dollars. En 2003-2004, la même université a créé une réserve pour des projets immobiliers futurs, ce qui a réduit son surplus de l'année de 12,3 à 2,0 millions de dollars. Ce dernier exemple en particulier montre bien que les universités ont la possibilité d'influencer la présentation des résultats de leur fonds de fonctionnement, donc l'image de leur situation financière, tout en respectant les règles du MELS.

57. D'autre part, les états financiers du fonds des immobilisations contiennent un poste intitulé « Contribution du fonds de fonctionnement au fonds des immobilisations ». Toutefois, l'information fournie dans les états financiers sur cette contribution n'est généralement pas suffisante pour que le lecteur puisse saisir l'effet de celle-ci sur les surplus ou les déficits d'exploitation du fonds de fonctionnement. Il s'agit pourtant là d'une information fondamentale pour qui veut comprendre la situation financière des universités. Voici deux éléments qui peuvent expliquer nos propos :

- Ce poste ne présente pas l'intégralité des charges se rapportant aux immobilisations, qui sont couvertes par le fonds de fonctionnement. En effet, les charges liées aux intérêts afférents à la marge de crédit utilisée pour le financement des immobilisations en sont exclues.
- Bien que ce soit la façon de faire recommandée par l'ICCA, le MELS n'exige pas des universités qu'elles inscrivent distinctement cette contribution dans le solde accumulé du fonds de fonctionnement. Il accepte que ces transactions figurent parmi les résultats de l'année. La plupart des universités dont nous avons examiné les états financiers répartissent cette contribution dans les différents postes relatifs aux charges du fonds de fonctionnement. De plus, elles ne font pas ressortir précisément les postes qui sont touchés et ceux-ci peuvent varier d'une université à l'autre.

58. Somme toute, le fait de se baser sur le surplus ou le déficit du fonds de fonctionnement d'une université rend difficile l'analyse de sa situation financière. De plus, une telle pratique complique grandement la comparaison des résultats entre une année et une autre et la comparaison des différents postes associés aux charges entre les universités.

59. Pour ces raisons et d'autres signalées précédemment, les vérificateurs externes des universités québécoises dont nous avons examiné les états financiers formulent tous des opinions avec réserve sur ces états. Par ailleurs, notre examen des états financiers de cinq universités de quatre provinces différentes hors Québec montre que les vérificateurs ont formulé des opinions sans réserve fondées sur le respect des principes comptables généralement reconnus. De plus, dans la plupart des cas, une note aux états financiers explique de façon détaillée l'utilisation prévue de ces contributions, que ce soit pour l'année courante ou pour les années à venir.

60. Au Québec, comme le montre le tableau 2, pareille information serait d'autant plus nécessaire au lecteur des états financiers que les surplus ou les déficits d'exploitation présentés dans le fonds de fonctionnement d'une université peuvent être grandement modifiés par les contributions de ce fonds à celui des immobilisations. Ce tableau montre également des pratiques différentes quant au traitement de ces contributions entre les universités.

Tableau 2
Surplus (déficit) annuel du fonds de fonctionnement avant et après la contribution au fonds des immobilisations (en milliers de dollars)

		Année terminée le 31 mai 2006	Année terminée le 31 mai 2005
Université 1	Déficit annuel présenté dans les états financiers	(12 889)	(2 153)
	Contribution du fonds de fonctionnement	15 002	14 235
	Surplus annuel avant la contribution	**2 113**	**12 082**
Université 2	Déficit annuel présenté dans les états financiers	(1 014)	(50)
	Contribution du fonds de fonctionnement*	n.d.	n.d.
	Surplus annuel avant la contribution	**n.d.**	**n.d.**
Université 3	Surplus annuel présenté dans les états financiers	652	834
	Contribution du fonds de fonctionnement	2 898	3 027
	Surplus annuel avant la contribution	**3 550**	**3 861**
Université 4	Surplus annuel présenté dans les états financiers	9 381	8 855
	Contribution du fonds de fonctionnement**	s.o.	s.o.
	Surplus annuel avant la contribution	**9 381**	**8 855**

* L'information relative à la contribution du fonds de fonctionnement au fonds des immobilisations n'est pas présentée dans les états financiers de cette université.

** Il n'y a pas d'ajustement à faire au surplus annuel puisque les contributions de 15,3 et de 11,7 millions de dollars ont été présentées dans les surplus accumulés du fonds de fonctionnement, ce qui n'a pas d'impact sur les résultats annuels. Cette façon de faire est conforme aux principes comptables généralement reconnus du Canada.

61. En définitive, il n'est pas simple de considérer à part les activités propres au fonds de fonctionnement, l'incidence des activités immobilières sur celles-ci étant considérable. Tout cela fait en sorte que l'interprétation de l'information financière inscrite dans les états financiers des universités devient très difficile.

62. Dans un contexte de saine gouvernance, il importe de fournir aux décideurs (gestionnaires, conseils d'administration, ministère) un portrait plus clair et facile à comprendre, ce qui leur permet de bien cerner la performance financière des universités. Le respect intégral des principes comptables généralement reconnus favoriserait l'atteinte de cet objectif.

63. **Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de s'assurer que ses directives à l'égard de la préparation des états financiers permettent d'établir clairement la situation financière des universités ainsi que leur performance et de les comparer entre elles.**

Situation financière

64. Pour être en mesure d'analyser la situation financière de l'UQAM et de déterminer l'impact des projets immobiliers, nous avons conclu à la nécessité de consolider les résultats annuels du fonds de fonctionnement et ceux du fonds des immobilisations afin d'éliminer les problèmes liés aux contributions interfonds.

65. Nous avons exclu de la consolidation et de l'analyse les résultats du fonds avec restrictions, l'université ne pouvant s'approprier les surplus de ce fonds et les utiliser à des fins autres que celles prévues. Nous avons aussi choisi d'analyser la situation financière de l'UQAM sans tenir compte de la Télé-université. Cette dernière s'étant jointe à l'université en 2005, son inclusion aurait nui à la comparaison dans le temps.

Structure de financement des projets immobiliers

66. Les projets immobiliers du Complexe des sciences Pierre-Dansereau et de l'Îlot Voyageur ont tous deux connu des dépassements de coûts. De plus, les revenus et le financement attendus ne se sont pas matérialisés comme prévu. Il en a résulté que les projets, en plus d'être financés partiellement par les obligations de 150 millions de dollars émises par l'UQAM en 2004[5], ont aussi dû l'être en bonne partie par le fonds de roulement (marge de crédit), ce qui est une cause importante de la détérioration de la situation financière de l'université.

67. Le tableau 3 présente la structure de financement des projets immobiliers de l'UQAM et les éléments que nous avons pris en compte pour établir leur poids financier.

5. Les sommes recueillies par ces obligations ont été réparties comme suit lors de la séance du conseil d'administration du 18 octobre 2005 : Complexe des sciences Pierre-Dansereau (70,8 millions), Îlot Voyageur (42,3 millions), autres acquisitions (19,9 millions) ainsi qu'un coupon de 17 millions qui devrait permettre leur remboursement à échéance dans 40 ans.

Tableau 3
Structure de financement des projets

Complexe des sciences Pierre-Dansereau

- Selon l'UQAM, le coût de ce projet était de 210,8 millions de dollars en mai 2007, alors qu'il avait été établi à 165,8 millions en mai 2005.
- Une somme de 70,8 millions de dollars a été financée par une partie des obligations de 150 millions de dollars, 25 millions par une subvention unique du MELS et 12,9 millions par d'autres sources de revenus. L'UQAM a dû verser 102,1 millions de dollars pour couvrir l'augmentation des coûts et le financement espéré qui ne s'est pas matérialisé ; elle a pris ce montant sur sa marge de crédit.
- Des demandes de subvention au MELS (46,6 millions de dollars), au gouvernement fédéral et à la Ville de Montréal (13,4 millions) n'ont pas été retenues. En mai 2007, l'UQAM n'a pas encaissé la somme de 10 millions de dollars qu'elle prévoyait retirer de la vente du pavillon Saint-Alexandre*.

Îlot Voyageur

- En mars 2005, on a estimé le coût de ce projet à 332,8 millions de dollars sans tenir compte des frais de financement intérimaires. Selon l'UQAM, le promoteur évaluait le coût à 434,8 millions de dollars en avril 2007.
- Pour les deux composantes en propriété, soit le stationnement et les résidences, l'UQAM a déboursé 61,4 millions de dollars au 31 août 2007. Les obligations ont servi à payer 42,3 millions de dollars et la marge de crédit, le reste.
- En ce qui concerne les trois composantes en emphytéose (terminus d'autobus, pavillon universitaire et immeuble de bureaux), l'UQAM n'a rien à verser avant la fin des travaux. En effet, ces composantes sont financées par un emprunt de 269 millions de dollars contracté par le promoteur immobilier. L'UQAM s'est engagée à acquérir à la fin des travaux, prévue en mai 2009, les droits emphytéotiques sur ces immobilisations. Par conséquent, à compter de cette date, elle devra verser une rente annuelle approximative de 17,4 millions de dollars sur 30 ans, basée sur les coûts estimatifs de 2005. Compte tenu des obligations de l'université en vertu des diverses ententes, les immobilisations et les dettes sont comptabilisées au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Au 31 mai 2007, une dette à long terme de 84,3 millions de dollars a été enregistrée.
- L'UQAM estime que, si le projet était complété comme prévu, le déficit de fonctionnement annuel pourrait être de 13 millions de dollars à compter de 2010. Aux fins de notre analyse, nous n'avons pas pris en compte le déficit de fonctionnement prévu.
- Des négociations sont en cours avec le promoteur. D'autre part, le sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a précisé en septembre 2007 que le gouvernement tiendra l'UQAM indemne des conséquences financières du projet de l'Îlot Voyageur une fois la restructuration de celui-ci complétée à la satisfaction du gouvernement. Les modalités demeurent à déterminer.

Autres projets immobiliers

- D'autres acquisitions ont aussi été payées au moyen de l'émission d'obligations, lesquelles totalisent 19,9 millions de dollars.

* La vente s'est conclue en septembre 2007 et a rapporté 7 millions de dollars.

Poids financier des projets immobiliers en propriété

68. Afin de faire ressortir l'impact des projets immobiliers sur la performance financière de l'UQAM, nous avons examiné en détail la composition des états des résultats relatifs au fonds de fonctionnement et à celui des immobilisations. Pour calculer le poids financier du projet de l'Îlot Voyageur, nous avons seulement considéré les débours effectués par l'UQAM pour les composantes en propriété en date du 31 août 2007. Nous avons ainsi été en mesure d'isoler le poids financier des projets immobiliers en propriété. Ce poids équivaut, pour chaque exercice, à la différence entre les produits et les charges liés aux projets du Complexe des sciences Pierre-Dansereau et de l'Îlot Voyageur ainsi que dans une moindre mesure, à d'autres acquisitions qui ont été financées par les obligations de 150 millions de dollars (tableau 4).

Tableau 4
Poids financier des projets immobiliers

Produits	Revenus de placement d'une partie des sommes tirées des obligations
	Revenus nets provenant des espaces locatifs du pavillon des Sciences biologiques
Charges	Intérêts sur les obligations totalisant 150 millions de dollars
	Intérêts sur la part de la marge de crédit qui a été utilisée afin de combler les insuffisances de financement pour la réalisation des projets
	Déficit de fonctionnement de certains espaces du Complexe des sciences Pierre-Dansereau qui ne sont pas subventionnés parce qu'ils ne sont pas reconnus par le MELS
	Honoraires professionnels ayant directement trait aux difficultés immobilières et financières de l'UQAM
	Amortissement des bâtiments qui ont été mis en service

69. Le tableau 5 présente sommairement les résultats consolidés du fonds de fonctionnement et du fonds des immobilisations ainsi que le poids financier des projets immobiliers sur la performance de l'UQAM. Le lecteur trouvera à l'annexe 3 une présentation détaillée de ces résultats.

Tableau 5
Résultats consolidés du fonds de fonctionnement et du fonds des immobilisations[1] et poids financier des projets immobiliers en propriété (en milliers de dollars)

	Projet 31 mai 2007[2]	Projet 31 mai 2006[2]	31 mai 2005	31 mai 2004	31 mai 2003	31 mai 2002
Surplus (déficit) annuel avant la subvention pour immobilisations et la subvention forfaitaire du MELS	**(25 282)**	**(17 228)[3]**	**(4 314)**	**8 404**	**16 652[4]**	**16 202**
Poids financier des projets immobiliers						
Complexe des sciences Pierre-Dansereau	15 611	11 986	4 196	1 040	s.o.	s.o.
Îlot Voyageur	6 103	3 031	2 265	546	s.o.	s.o.
Autres projets	1 455	1 404	837	275	s.o.	s.o.
Total	**23 169**	**16 421**	**7 298**	**1 861**	**s.o.**	**s.o.**
Surplus (déficit) annuel sans le poids financier des projets immobiliers	**(2 113)**	**(807)**	**2 984**	**10 265**	**16 652**	**16 202**

1. Les résultats de la Télé-université sont exclus.
2. Les données sont tirées des projets d'états financiers pour lesquels les vérificateurs externes n'avaient pas encore émis d'opinion.
3. Aux fins de notre analyse, nous avons exclu la subvention non récurrente du MELS de 25 millions de dollars, destinée à financer une partie du pavillon des Sciences biologiques. Elle a été enregistrée à titre de revenu dans le fonds des immobilisations, ce qui crée une distorsion entre les produits et les charges.
4. Une subvention forfaitaire de 10 millions de dollars, versée par le MELS au cours de l'exercice 2002-2003, n'a pas été considérée parce qu'elle n'était pas récurrente.

70. Un premier constat s'impose : la mise en œuvre des projets immobiliers est en grande partie responsable des résultats financiers des dernières années. En fait, l'UQAM a réalisé des surplus annuels parfois significatifs de 2002 à 2005 si l'on exclut le poids financier des projets immobiliers. Cependant, les surplus consolidés du fonds de fonctionnement et du fonds des immobilisations ont fondu graduellement et deviennent des déficits à partir de 2006.

71. Les projets, financés au départ par la dette obligataire, n'ont pas généré suffisamment de revenus pour s'autofinancer. De plus, au cours des deux dernières années, les résultats de l'UQAM n'ont pas permis de couvrir une partie du poids financier de ces projets : il reste un déficit même si l'on ne tient pas compte du coût des projets immobiliers.

72. Le tableau 6 montre que le poids financier des projets immobiliers, sans cette fois-ci les amortissements, oscillera au cours des prochaines années entre 18 et 21 millions de dollars annuellement. En plus, cette évaluation ne tient pas compte de possibles déficits de fonctionnement hors projets immobiliers que pourrait connaître l'UQAM au cours de ces années.

Tableau 6
Poids financier des projets immobiliers en propriété* pour les années 2008 à 2012 (en milliers de dollars)

	2008	2009	2010	2011	2012
Complexe des sciences Pierre-Dansereau	11 635	11 705	11 884	12 053	12 749
Îlot Voyageur**	7 791	4 803	5 043	5 295	5 560
Autres projets	1 488	1 525	1 563	1 602	1 642
Total	**20 914**	**18 033**	**18 490**	**18 950**	**19 951**

* Les éléments constituant le poids financier des projets immobiliers ont été évalués par l'UQAM. Notre examen des hypothèses posées par cette dernière montre que celles-ci sont vraisemblables.

** Pour calculer le poids financier du projet de l'Îlot Voyageur, nous avons seulement considéré les débours effectués par l'UQAM pour les composantes en propriété en date du 31 août 2007.

Évolution des ratios financiers

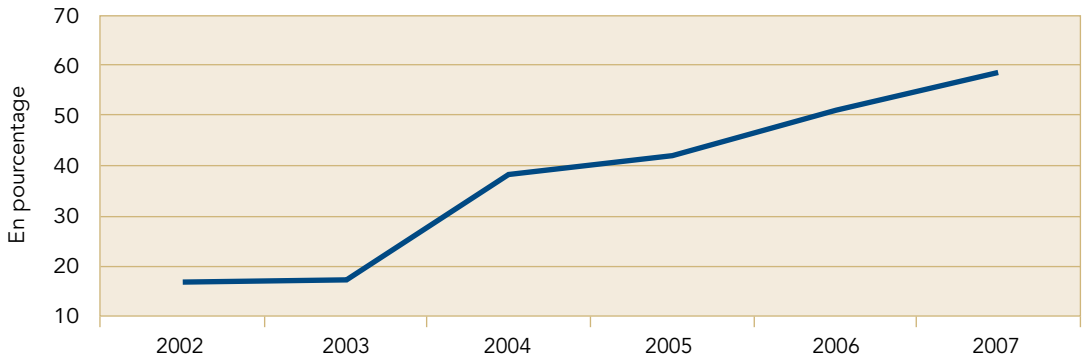
73. L'examen de certains ratios[6], reconnus comme permettant de juger de la situation financière, montre la détérioration rapide de celle de l'UQAM : cette détérioration se voit notamment dans l'augmentation du ratio d'endettement[7] et la diminution du ratio de couverture des intérêts[8].

6. Les ratios sont tirés des résultats consolidés du fonds de fonctionnement et du fonds des immobilisations, sans la dépense liée aux intérêts et les dettes relatives à la participation de l'UQAM dans la Société de gestion Marie-Victorin, lesquelles sont subventionnées à 100 p. cent par le gouvernement du Québec.
7. Ratio d'endettement : ratio égal au quotient du passif total par l'actif à court terme, le placement au coût (coupon pour le remboursement des obligations) et les immobilisations nettes.
8. Ratio de couverture des intérêts : ratio correspondant au quotient du surplus annuel avant les intérêts par les intérêts.

74. Notre analyse couvre une période de six ans. Une telle période permet de donner un portrait de la situation avant l'opération immobilière qui a débuté à la suite de l'émission d'obligations par l'UQAM en 2004, et de voir l'effet progressif de la réalisation des projets immobiliers sur sa situation financière.

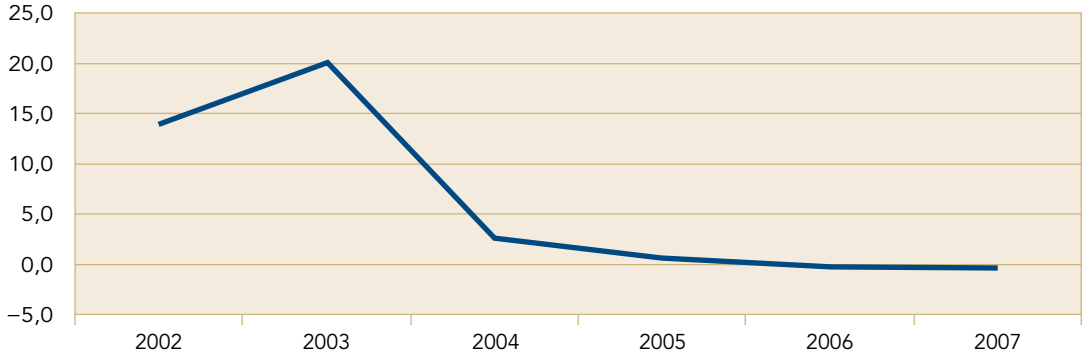
75. Les graphiques qui suivent montrent que la capacité de l'UQAM de régler ses dettes et obligations s'est particulièrement altérée de 2003-2004 à 2006-2007. Par exemple, le ratio d'endettement de l'UQAM a triplé : il a augmenté de 17 à 59 p. cent (graphique 4). Cette forte augmentation a d'abord été causée par l'émission des obligations et ensuite par le fait qu'on a recouru de plus en plus à la marge de crédit.

Graphique 4
Ratio d'endettement



76. D'autre part, le ratio de couverture des intérêts a grandement diminué de 2001-2002 à 2006-2007. Il est passé de 13,9 à –0,4 ce qui veut dire que l'UQAM ne dégage pas de surplus suffisants pour rembourser les intérêts sur ses emprunts et encore moins pour payer la portion de capital exigible pour sa dette à long terme. Afin de corriger cette situation, elle devra accroître ses surplus en augmentant ses revenus ou en diminuant ses dépenses.

Graphique 5
Ratio de couverture des intérêts

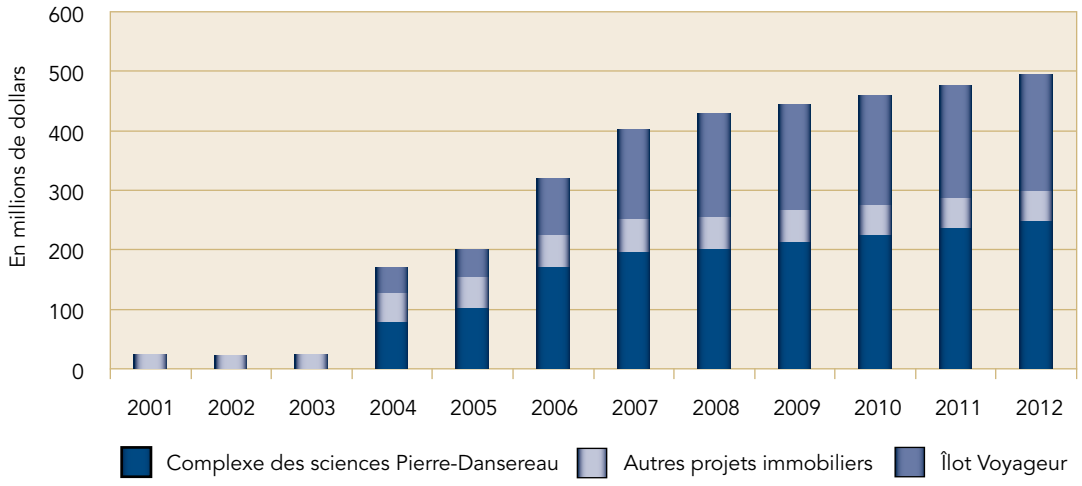


77. Ces ratios ne sont que des indicateurs et il convient de rechercher la cause des variations qu'ils présentent. Ainsi, des analyses plus précises sont nécessaires pour cerner l'effet des projets immobiliers sur la performance financière de l'UQAM.

Évolution de l'endettement

78. Le graphique 6 illustre l'évolution de l'endettement de l'UQAM lié aux projets immobiliers. Il y a lieu de noter que l'endettement relatif au projet de l'Îlot Voyageur comprend les débours effectués par l'université pour les deux composantes en propriété ainsi que la dette à long terme accumulée jusqu'à maintenant pour les composantes en emphytéose. Même si l'UQAM n'a rien à débourser présentement, elle s'est engagée à acquérir à la fin des travaux les droits emphytéotiques sur ces immobilisations. Compte tenu des obligations de l'UQAM en vertu des diverses ententes, les immobilisations et la dette afférente aux composantes en emphytéose sont comptabilisées au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

Graphique 6
Évolution de l'endettement lié aux projets immobiliers



79. La dette relative au projet de l'Îlot Voyageur incluait des débours de 151,9 millions de dollars au 31 mai 2007 (marge de crédit, obligations et droits emphytéotiques). L'UQAM considère avoir payé sous protêt les sommes versées depuis février 2007.

80. Le graphique 6 montre aussi que l'endettement total lié aux projets immobiliers s'accroît rapidement et atteindra près d'un demi-milliard de dollars en 2012. Même si le gouvernement assumait complètement la dette relative au projet de l'Îlot Voyageur, l'endettement de l'UQAM relatif au projet du Complexe des sciences Pierre-Dansereau et aux autres projets continuerait à croître, sauf si d'autres initiatives ou appuis renversaient cette tendance.

81. À la fin de septembre 2007, la marge de crédit utilisée de l'UQAM était de 212,6 millions de dollars. Cette marge sera réduite par l'avance annoncée en septembre dernier de 20 millions de dollars, laquelle n'a pas été versée en date du 26 octobre 2007. Selon les hypothèses de l'UQAM, la limite de la marge de crédit de 275 millions de dollars pourrait être franchie dès décembre 2007 si cette avance n'est pas encaissée à cette date.

82. Par conséquent, nous concluons, en nous basant sur les résultats des deux dernières années et sur les analyses précédentes, qu'en l'absence de mesures de redressement et d'un allégement significatif de sa dette, l'UQAM n'est plus en mesure de supporter toutes les dépenses découlant de ses projets immobiliers tout en respectant sa mission d'enseignement et de recherche.

Redressement de la situation financière

83. Depuis l'automne 2006, l'université a entrepris plusieurs démarches pour tenter de redresser sa situation financière. À la fin de septembre 2007, une entente est intervenue entre le gouvernement du Québec, l'UQ et l'UQAM. Cette dernière s'engage à déposer, au plus tard le 30 novembre 2007, une nouvelle proposition comportant des mesures permettant d'atteindre l'équilibre budgétaire annuel[9], et ce, sans compromettre sa mission.

84. Le plan de retour à l'équilibre budgétaire devra être soumis à un comité de sages nommés par la ministre, qui devra formuler des recommandations avant le 31 janvier 2008. Entretemps, l'UQAM recevra à titre d'avance 20 des 28,6 millions de dollars constituant la subvention conditionnelle de 2005-2006. Le solde de celle-ci et la subvention de 2006-2007, soit 28,4 millions de dollars, lui seront versés au moment de l'acceptation du plan de retour à l'équilibre budgétaire par le gouvernement.

85. Actuellement, l'UQAM est à préparer ce plan d'action détaillé qui contiendra des mesures dont le coût a été quantifié en juin 2007 et d'autres mesures dont le coût sera quantifié ultérieurement.

86. L'analyse et les conclusions sur la situation financière de l'UQAM que nous avons présentées précédemment attestent que l'opération de retour à l'équilibre qui est en cours est déterminante pour l'avenir de l'université et sa santé financière. Le succès de cette opération repose essentiellement sur la réponse aux deux questions suivantes :

- Dans quelle mesure l'UQAM peut-elle dégager des marges de manœuvre suffisantes dans ses budgets de fonctionnement pour réduire son endettement?
- Comment l'UQAM peut-elle diminuer à l'avenir le poids des projets immobiliers qui sont sous sa responsabilité sur les budgets de fonctionnement?

87. Le fait de pouvoir répondre à ces questions par des actions précises qui auront des résultats concrets constitue pour l'UQAM un défi majeur, en plus d'exiger une forte implication de tous les intervenants, internes et externes, dans la recherche de solutions permettant d'assurer sa pérennité.

9. Il resterait, selon les données de l'UQAM, un déficit cumulé non résorbé d'environ 85 millions de dollars.

88. Nous avons recommandé à tous les intervenants liés à l'Université du Québec à Montréal, qu'ils soient internes ou externes, de travailler en collaboration dans la recherche de solutions pour assainir la situation financière de l'université de façon à assurer sa pérennité et le respect de sa mission.

89. **Commentaires de l'Université du Québec à Montréal**

« L'UQAM souligne la rigueur et la qualité de l'analyse qui a été faite de sa situation financière par le Vérificateur général du Québec.

« Elle poursuivra résolument ses efforts avec ses partenaires internes et externes afin de rétablir sa situation financière dans le respect de sa mission. »

90. **Commentaires de l'Université du Québec**

« L'UQ prend acte du rapport concernant les impacts des projets Complexe des sciences et Îlot Voyageur sur la situation financière de l'UQAM.

« L'UQ souscrit en particulier à la recommandation du rapport qui a trait à la collaboration de tous les intervenants internes et externes de l'UQAM dans la solution de la problématique financière de celle-ci. Dès décembre 2006, l'UQ obtenait du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport le mandat de connaître et de lui faire connaître l'état d'avancement des travaux de l'UQ relatifs à chacun des aspects de décision, de gestion et de gouvernance soulevés par la problématique financière et immobilière de l'UQAM.

« Depuis ce temps, l'UQ promeut la concertation entre tous les intervenants concernés et assume entièrement ses responsabilités. »

91. **Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport**

« Le MELS n'a pas de commentaires à formuler sur ce rapport.

« Le MELS prend acte de la recommandation du rapport concernant les directives à donner aux universités pour la préparation de leurs états financiers. Le MELS a déjà amorcé les travaux de modification de ses directives pour que les universités présentent des états financiers permettant de mieux établir leur situation financière et leur performance, ainsi que de mieux les comparer entre elles.

« Le MELS concourt concrètement à la recommandation relative à la collaboration de tous les intervenants internes et externes de l'UQAM pour rechercher des solutions permettant d'assainir la situation financière de cet établissement. L'entente administrative intervenue entre le gouvernement du Québec, l'UQ et l'UQAM vise en effet à identifier les solutions qui permettront le retour à l'équilibre budgétaire de l'UQAM, sans compromettre sa mission essentielle. »

92. Nous tenons à signaler que toutes les entités vérifiées ont adhéré aux recommandations les concernant.

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission 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 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 de vérification

S'assurer que la situation financière de l'UQAM permet à cette dernière de faire face aux répercussions financières engendrées par les projets du Complexe des sciences Pierre-Dansereau et de l'Îlot Voyageur.

Critères d'évaluation

Les pertes relatives au Complexe des sciences Pierre-Dansereau et à l'Îlot Voyageur, incluant celles qui pourraient découler de leur exploitation, sont bien déterminées.

Dans l'état actuel des choses, la situation financière de l'UQAM lui permet de :

- faire face à ses obligations (engagements, contrats) ;
- supporter les déficits qui résultent des projets immobiliers.

Annexe 2 – Extrait des états financiers de l'Université du Québec à Montréal au 31 mai 2005

Université du Québec à Montréal
Résultats
de l'exercice terminé le 31 mai 2005

	Fonds de fonctionnement		Fonds avec restrictions		Fonds des immobilisations	
	2005	2004	**2005**	2004	**2005**	2004
	$	$	**$**	$	**$**	$
Produits						
Droit de scolarité	46,889,525	45,710,842	-	-	-	-
Subventions						
Gouvernement du Québec						
Université du Québec	212,534,623	209,285,978	-	-	7,657,615	8,692,090
Ministère et organismes affiliés	-	-	16,604,690	19,436,151	-	-
Autres	1,342,282	1,489,674	-	-	7,215,594	8,309,872
Gouvernement du Canada	4,405,036	3,430,581	27,910,200	27,365,537	-	-
Autres produits	11,683,312	12,729,233	16,552,922	15,092,914	142,303	83,553
Intérêts	106,080	173,885	-	-	3,038,696	1,655,578
Ventes externes	21,491,762	22,227,391	1,293,460	1,214,370	-	-
Contributions interfonds	-	-	-	200,000	17,592,064	22,084,044
Dons en nature	-	-	-	-	3,588,297	944,339
	298,452,620	295,047,584	62,361,272	63,308,972	39,234,569	41,769,476
Charges						
Enseignement et recherche	178,651,788	175,531,189	-	-	-	-
Recherche subventionnée	5,120,399	3,208,202	57,494,865	57,339,095	-	-
Services à la collectivité	3,024,269	3,045,633	2,893,457	4,478,600	-	-
Bibliothèque	13,204,755	12,259,039	-	-	-	-
Audiovisuel	3,971,457	3,508,082	-	-	-	-
Informatique	11,804,099	9,489,970	-	-	-	-
Administration	35,838,065	38,738,726	-	-	-	-
Terrains et bâtiments	27,566,429	25,980,925	-	-	-	-
Services aux étudiants	7,153,108	6,936,949	-	-	-	-
Enterprises auxiliaires	12,224,958	12,945,150	-	-	-	-
Animalerie	647,730	672,738	-	-	-	-
Intérêts sur les emprunts	1,398,095	686,252	-	-	17,364,506	12,841,837
Amortissement des immobilisations et de l'autre actif	-	-	-	-	23,907,056	22,526,670
Amortissement des frais reportés	-	-	-	-	124,163	41,388
	300,605,152	293,002,855	60,388,322	61,817,695	41,395,725	35,409,895
Excédent (insuffisance) des produits par rapport aux charges	(2,152,532)	2,044,729	1,972,950	1,491,277	(2,161,156)	6,359,581

Les notes complémentaires font partie intégrante des états financiers.

Université du Québec à Montréal
Évolution des soldes de fonds
de l'exercice terminé le 31 mai 2005

	Fonds de fonctionnement		Fonds avec restrictions		Fonds des immobilisations		Total	
	2005	2004	**2005**	2004	**2005**	2004	**2005**	2004
	$	$	**$**	$	**$**	$	**$**	$
Solde de fonds au début	2,161,087	116,358	41,279,523	39,788,246	431,171,377	458,758,469	474,611,987	498,663,073
Excédent (insuffisance des produits par rapport aux charges	(2,152,532)	2,044,729	1,972,950	1,491,277	(2,161,156)	6,359,581	(2,340,738)	9,895,587
Ajustement à la suite de la comptabilisation du financement à recevoir (note 6)	-					(33,946,673)		(33,946,673)
Solde de fonds à la fin	8,555	2,161,087	43,252,473	41,279,523	429,010,221	431,171,377	472,271,249	474,611,987

Les notes complémentaires font partie intégrante des états financiers.

Université du Québec à Montréal
Fonds des immobilisations
de l'exercice terminé le 31 mai 2005

	2005	2004
	$	$
PROVENANCE		
Contributions de l'Université du Québec		
Réclamations	7,657,615	8,692,090
Subvention du gouvernement du Québec	7,215,593	8,309,872
Contributions du fonds de fonctionnement	14,235,331	19,059,712
Contributions du fonds avec restrictions	3,356,733	3,024,332
Autres contributions	142,303	83,553
Dons en nature	3,588,297	944,339
Dette à long terme	5,380,000	151,625,000
Intérêts sur les placements (excluant la portion capitalisée au placement)	2,046,504	1,311,088
Encaissement d'un dépôt à terme	94,026,367	-
	137,648,743	193,049,986
UTILISATION		
Acquisitions d'immobilisations		
Terrains et améliorations de terrains	998,179	1,443,740
Bâtiments	127,260,300	41,463,817
Mobilier, appareillage et outillage	18,133,528	18,510,249
Documents de bibliothèque	3,488,476	3,666,547
Améliorations locatives	419,820	49,485
Acquisitions de placements	-	111,026,486
Frais reportés	-	4,966,515
Dette à long terme - intérêts	17,364,506	12,841,836
Dette à long terme - capital	1,029,579	1,112,093
	168,694,388	195,080,768
Diminution des fonds	(31,045,645)	(2,030,782)
Solde non pourvu au début	(14,776,499)	(12,745,717)
Solde non pourvu à la fin	(45,822,144)	(14,776,499)

Les notes complémentaires font partie intégrante des états financiers.

Annexe 3 – Résultats consolidés du fonds de fonctionnement et du fonds des immobilisations[1] et poids financier des projets immobiliers en propriété financés par les obligations de 150 millions de dollars (en milliers de dollars)

	Projet 31 mai 2007[2]	Projet 31 mai 2006[2]	31 mai 2005	31 mai 2004	31 mai 2003	31 mai 2002
Surplus (déficit) annuel						
Fonds de fonctionnement	(26 860)	(12 889)	(2 153)	2 045	10 982	2 745
Fonds des immobilisations	1 578	20 661	(2 161)	6 359	15 670	13 457
Total	**(25 282)**	**7 772**	**(4 314)**	**8 404**	**26 652**	**16 202**
Subvention du MELS						
Pour les immobilisations		25 000[3]				
Forfaitaire					10 000[4]	
Surplus (déficit) annuel avant la subvention pour les immobilisations et la subvention forfaitaire du MELS	(25 282)	(17 228)	(4 314)	8 404	16 652	16 202
Complexe des sciences Pierre-Dansereau						
Revenus :						
Intérêts sur le placement	–	–	1 089	698	s.o.	s.o.
Revenus autogénérés	1 765	1 007	–	–	s.o.	s.o.
Dépenses :						
Intérêts[5]	9 770	6 982	5 219	1 716	s.o.	s.o.
Amortissement	4 182	4 266	66	22	s.o.	s.o.
Honoraires professionnels	733	–	–	–	s.o.	s.o.
Déficit de fonctionnement[6]	2 691	1 745	–	–	s.o.	s.o.
Total	**15 611**	**11 986**	**4 196**	**1 040**	**s.o.**	**s.o.**

1. Les résultats de la Télé-université sont exclus.
2. Les données sont tirées des projets d'états financiers pour lesquels les vérificateurs externes n'avaient pas encore émis d'opinion.
3. Aux fins de notre analyse, nous avons exclu la subvention non récurrente du MELS de 25 millions de dollars destinée à financer une partie du pavillon des Sciences biologiques. Elle a été enregistrée à titre de revenu dans le fonds des immobilisations, ce qui crée une distorsion entre les produits et les charges.
4. Une subvention forfaitaire de 10 millions de dollars, versée par le MELS au cours de l'exercice 2002-2003, n'a pas été considérée parce qu'elle n'était pas récurrente.
5. Les intérêts sur les obligations inclus dans le poids financier des projets ont été attribués à ces derniers selon la répartition présentée à la séance du conseil d'administration du 18 octobre 2005.
6. Ces données ont été évaluées par l'UQAM ; notre examen des hypothèses de répartition des coûts des différents édifices montre que celles-ci sont vraisemblables.

	Projet 31 mai 2007[2]	Projet 31 mai 2006[2]	31 mai 2005	31 mai 2004	31 mai 2003	31 mai 2002
Îlot Voyageur[7]						
Revenus :						
Intérêts sur le placement	–	–	651	417	s.o.	s.o.
Dépenses :						
Intérêts[5]	3 404	2 992	2 877	950	s.o.	s.o.
Amortissement	39	39	39	13	s.o.	s.o.
Honoraires professionnels	2 660	–	–	–	s.o.	s.o.
Total	**6 103**	**3 031**	**2 265**	**546**	**s.o.**	**s.o.**
Autres projets						
Revenus :						
Intérêts sur le placement	–	–	307	196	s.o.	s.o.
Revenus autogénérés	–	–	226	–	s.o.	s.o.
Dépenses :						
Intérêts[5]	1 436	1 385	1 351	465	s.o.	s.o.
Amortissement	19	19	19	6	s.o.	s.o.
Total	**1 455**	**1 404**	**837**	**275**	**s.o.**	**s.o.**
Poids financier des projets immobiliers	**23 169**	**16 421**	**7 298**	**1 861**	**s.o.**	**s.o.**
Surplus (déficit) annuel avant poids financier des projets immobiliers	**(2 113)**	**(807)**	**2 984**	**10 265**	**16 652**	**16 202**
Fonds de fonctionnement	**(5 003)**	**(7 031)**	**1 245**	**11 637**	**3 182**	**2 745**
Fonds des immobilisations	**2 890**	**6 224**	**1 739**	**(1 372)**	**13 470**	**13 457**

7. Notre analyse de l'impact des pertes sur la situation financière de l'UQAM ne saurait se substituer à une vérification diligente réalisée dans un contexte de restructuration du projet de l'Îlot Voyageur.

Annexe 4 – Poids financier des projets immobiliers* en propriété pour les années 2008 à 2012, à l'exception de l'amortissement (en milliers de dollars)

	2008	2009	2010	2011	2012
Complexe des sciences Pierre-Dansereau					
Revenus :					
Revenus autogénérés	2 260	2 794	3 276	3 779	3 779
Dépenses :					
Intérêts sur obligations	4 677	4 677	4 677	4 677	4 677
Intérêts sur marge de crédit	6 398	6 967	7 542	8 126	8 731
Honoraires professionnels	48	–	–	–	–
Déficit de fonctionnement	2 772	2 855	2 941	3 029	3 120
Sous-total	**11 635**	**11 705**	**11 884**	**12 053**	**12 749**
Îlot Voyageur**					
Dépenses :					
Intérêts sur obligations	2 794	2 794	2 794	2 794	2 794
Intérêts sur marge de crédit	1 690	2 009	2 249	2 501	2 766
Honoraires professionnels***	3 307	–	–	–	–
Sous-total	**7 791**	**4 803**	**5 043**	**5 295**	**5 560**
Autres projets (édifice Saint-Sulpice, pavillon Saint-Denis, stationnement du pavillon Président-Kennedy, pavillon J.-A.-DeSève)					
Dépenses :					
Intérêts sur obligations	1 319	1 319	1 319	1 319	1 319
Intérêts sur marge de crédit	169	206	244	283	323
Sous-total	**1 488**	**1 525**	**1 563**	**1 602**	**1 642**
Total	**20 914**	**18 033**	**18 490**	**18 950**	**19 951**

* Les éléments constituant le poids financier des projets immobiliers ont été évalués par l'UQAM. Notre examen des hypothèses posées par cette dernière montre que celles-ci sont vraisemblables.

** Pour calculer le poids financier du projet de l'Îlot Voyageur, nous avons seulement considéré les débours effectués par l'UQAM pour les composantes en propriété en date du 31 août 2007.

*** [Ces] données prévisionnelles présentent un degré élevé d'incertitude entourant la restructuration du projet de l'Îlot Voyageur.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

ANNEXE B

Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragr.

Avant-propos ..... **1.**
Observations du vérificateur général ..... **3.**
Mandat et portée de notre vérification ..... **24.**
Rapport de vérification et principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public ..... **29.**
Réforme de la comptabilité du gouvernement ..... **34.**
Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement ..... **36.**
Autres modifications découlant de la réforme comptable ..... **38.**
Université du Québec à Montréal ..... **43.**
Autres remarques destinées aux parlementaires
Loi sur l'équilibre budgétaire ..... **45.**
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux ..... **48.**
Présentations aux parlementaires ..... **55.**
Annexe 1 – Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec
Annexe 2 – Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement
[...]
[Annexe 5 – Réforme de la comptabilité du gouvernement et endettement du Québec au 31 mars 2006 et au 31 mars 2007]

Les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux sont présentés à la suite de la section portant sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux.*

Abréviations et sigles

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
PCGR	Principes comptables généralement reconnus

Avant-propos

1. Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007. Ce rapport présente mes observations et mes remarques à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il accompagne le rapport de vérification de ces états financiers, qui est joint aux Comptes publics et qui figure à l'annexe 1 du présent rapport.

2. Ce rapport sera reproduit en annexe du tome III de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*. Il vise notamment à permettre aux parlementaires de prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux et de toutes mes remarques sur ces derniers.

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification
France Babin
Julie Côté
Marie-Josée Couture
Nancy Fagnant
Élyse Fortier
Vickie Fournier
Simon Hamelin
Julie Laflamme
Christian Madore
Guy Magnan
Isabelle Magnan
Christine Mailloux
Lucie Pageau
Mélanie Poisson
Serge Prévost
Marie-Catherine Tremblay
Plus de 50 autres vérificateurs ont aussi contribué à la réalisation de ces travaux.

Observations du vérificateur général

3. Le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale ses états financiers consolidés pour l'année financière 2006-2007. Ceux-ci font état d'un surplus annuel de 2 milliards de dollars, d'un passif de 170 milliards, d'une dette nette de 122 milliards et d'un déficit cumulé de 96 milliards au 31 mars 2007.

4. Ma première observation vise à situer mon opinion dans son contexte, compte tenu de la réforme de la comptabilité du gouvernement.

5. En 1997-1998, une réforme importante de la comptabilité du gouvernement a été effectuée. Cette réforme plaçait alors « le gouvernement du Québec à l'avant-garde des gouvernements au Canada à l'égard de l'application des normes de comptabilisation pour le secteur public ».

6. Depuis cette réforme, les normes comptables ont continué à évoluer et le nombre d'écarts importants entre les conventions comptables du gouvernement et les recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a augmenté.

7. Les rapports précédents du Vérificateur général relatifs à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement, ont mentionné à maintes reprises le fait que les conventions comptables du gouvernement ne s'alignaient plus sur les principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public (PCGR).

8. En 2005-2006, le CCSP a publié une nouvelle norme voulant que les vérificateurs des gouvernements formulent leur opinion quant à la fidélité des états financiers aux PCGR du Canada pour le secteur public.

9. À l'instar de tous les autres vérificateurs généraux des gouvernements, je me suis prononcé une première fois l'an dernier sur la fidélité des états financiers du gouvernement du Québec aux PCGR du Canada pour le secteur public. À cette occasion, j'ai conclu qu'il ne m'était pas possible d'exprimer une telle opinion en fonction des PCGR pour le secteur public en raison des différences entre les conventions comptables du gouvernement et ces PCGR. Le travail à effectuer pour évaluer les répercussions de ces différences et pour en informer adéquatement les lecteurs des états financiers était trop important pour que je puisse le faire au prix d'un effort raisonnable.

10. Au printemps 2007, dans la foulée du Budget 2007-2008, la ministre des Finances, qui est aussi ministre des Services gouvernementaux, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor a manifesté son intention d'ajuster les conventions comptables du gouvernement à celles applicables aux administrations publiques du Canada. Elle a aussi annoncé que les commissions scolaires, les cégeps et les hôpitaux seront intégrés dans le périmètre comptable du gouvernement. Par conséquent, un groupe de travail formé de représentants du ministère des Finances et de membres de mon personnel a été mis sur pied afin de proposer une réforme majeure de la comptabilité du gouvernement. La participation à ce groupe de travail m'a permis de concrétiser mon objectif stratégique de renseigner adéquatement les parlementaires sur les états financiers du gouvernement ou sur les autres documents de nature financière.

11. Le groupe de travail avait pour mandat de déterminer les modifications nécessaires afin que les conventions comptables du gouvernement soient conformes aux PCGR du Canada pour le secteur public. Il se devait aussi d'examiner les implications de ces modifications sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sur la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* ainsi que sur la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*. L'application de ces lois repose en effet sur l'information financière produite en fonction des conventions comptables du gouvernement.

12. Les membres du groupe de travail sont entrés en communication avec les personnes qu'il était nécessaire de rencontrer et ont obtenu la collaboration de nombreux intervenants. Au terme de leurs travaux, ils ont formulé leurs recommandations aux autorités compétentes. Les principales recommandations concernent :

- L'inclusion dans le périmètre comptable du gouvernement de toutes les entités publiques du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation, excluant les universités autres que l'Université du Québec et ses constituantes ;
- L'application de la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux.

13. Toutes les recommandations ont été suivies par le gouvernement. En conséquence, je suis heureux de vous confirmer que les états financiers consolidés de l'année financière terminée le 31 mars 2007 ont été préparés sur la base de conventions comptables conformes aux PCGR du Canada pour le secteur public. Il s'agit là d'un geste majeur posé par le gouvernement.

14. Pour ce qui est de ma vérification, elle m'a permis d'exprimer une opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement sans aucune restriction ni commentaire quant au respect des principes comptables généralement reconnus et des conventions comptables du gouvernement C'est la première fois en huit ans qu'une telle opinion est formulée et tous les acteurs ayant fourni des efforts à cet égard peuvent être fiers. Je tiens à féliciter le gouvernement pour cette réforme qui marquera l'évolution de la comptabilité gouvernementale.

15. Par ailleurs, j'endosse pleinement les commentaires formulés par le groupe de travail à l'effet que l'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable ne devrait aucunement altérer l'autonomie de leurs gestionnaires ni leurs obligations de reddition de comptes. Aussi, je continuerai de m'assurer qu'ils respectent la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*. Je compte ainsi contribuer à améliorer le contrôle parlementaire sur les dépenses substantielles engagées par ce secteur crucial de l'administration publique.

16. Cet objectif de renforcer le contrôle parlementaire sur les entités des réseaux m'a amené à proposer des modifications à la *Loi sur le vérificateur général* et à d'autres lois. Il convient de souligner que ces organisations génèrent plus de la moitié des dépenses publiques à l'échelle du Québec. Ces modifications visent à me permettre de vérifier, sur une base discrétionnaire, l'information financière qu'elles publient. J'améliorerais ainsi ma connaissance de leurs systèmes financiers, de leurs opérations et de leur gouvernance, ce qui faciliterait d'autant mes travaux de vérification de l'optimisation des ressources.

17. Le fait de me donner le pouvoir de vérifier les états financiers de ces entités devrait également améliorer la qualité des informations transmises à leur ministère responsable. Étant à la fois le vérificateur des livres et comptes du gouvernement et de quelques-unes des entités des réseaux, je serais aux premières loges pour bien renseigner les parlementaires sur la situation financière des réseaux.

18. Ma seconde observation concerne l'absence de commentaires formulés à l'intention des parlementaires, dans le présent rapport, quant au respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

19. Je rappelle que, l'an dernier, je soulevais le caractère peu significatif du solde établi aux fins de cette loi. J'avais aussi adressé des recommandations au gouvernement, lesquelles visaient à améliorer sa reddition de comptes pour favoriser une meilleure compréhension quant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Celui-ci s'était, dans un premier temps, engagé à s'assurer « de dissiper toute ambiguïté quant à la portée de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sans toutefois réduire la rigueur qu'elle impose au plan de la gestion des finances publiques ».

20. Les conclusions du groupe de travail confirment la nécessité de revoir la loi pour s'assurer d'une plus juste reddition de comptes quant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire au sens de cette loi. Aussi, le groupe recommande de modifier la loi afin d'établir à zéro le solde de l'excédent aux fins de cette même loi en date du 1er avril 2006. Le contenu du rapport du groupe de travail est reproduit à l'annexe 2. Le fait que le gouvernement s'est engagé à donner suite à l'ensemble des recommandations du rapport produit par ce même groupe explique l'absence de recommandations de ma part sur ce sujet dans le présent rapport spécial.

21. Lors du dépôt des *Comptes publics 2006-2007*, le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre les recommandations du groupe de travail sur la comptabilité gouvernementale dont celles portant précisément sur le calcul de l'indicateur lié à l'équilibre budgétaire, soit le solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Je juge donc que les efforts accomplis en vue de répondre à mes préoccupations sont satisfaisants.

22. Le respect de l'équilibre budgétaire suscite un vif intérêt chez les parlementaires. C'est pourquoi je veillerai à la qualité de l'information qui leur est destinée à cet égard. Si nécessaire, j'entreprendrai des études ou des vérifications se rapportant à leurs besoins en la matière.

23. En terminant, j'invite le gouvernement à demeurer vigilant afin que ses conventions comptables évoluent au même rythme que les normes du CCSP.

Mandat et portée de notre vérification

24. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007. Ces états financiers sont préparés par le Contrôleur des finances pour la ministre des Finances et celle-ci les présente à l'Assemblée nationale conformément à la *Loi sur l'administration financière*. Ils sont inclus dans la deuxième section du volume 1 des Comptes publics et ils sont dressés d'après les conventions comptables proposées par la ministre des Finances et adoptées par le Conseil du trésor.

25. Par ailleurs, à l'exception des données permettant de produire le Rapport de l'excédent des dépenses et des autres coûts sur les crédits, nous n'avons effectué aucun travail quant au volume 2 des Comptes publics, intitulé *Revenus, crédits, dépenses et investissements du Fonds consolidé du revenu et informations financières sur les fonds spéciaux du gouvernement du Québec.*

26. La vérification des états financiers consolidés du gouvernement s'effectue 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 ainsi qu'une évaluation des principes comptables suivis et des estimations financières faites par le gouvernement. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du Vérificateur général.

27. Comme c'était le cas l'an dernier, cette vérification de l'information financière vise deux objectifs. Tout d'abord, elle a pour but de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement et de ses résultats, en fonction des PCGR du Canada pour le secteur public.

28. Cette vérification a également pour objet, conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, de permettre de formuler une opinion sur la question de savoir si les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement ainsi que de ses résultats, selon les conventions comptables du gouvernement.

Rapport de vérification et principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public

29. La vérification des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007 a permis d'exprimer une opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement sans aucune restriction ni commentaire quant au respect des principes comptables généralement reconnus et des conventions comptables du gouvernement. C'est la première fois en huit ans qu'une telle opinion est formulée et tous les acteurs ayant fourni des efforts à cet égard peuvent être fiers. En effet, cette opinion est le fruit du résultat d'une importante réforme de la comptabilité gouvernementale qui a donné lieu à la préparation d'états financiers sur la base de conventions comptables conformes aux PCGR du Canada pour le secteur public.

30. Le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public* définit les principes comptables généralement reconnus du Canada applicables à ce secteur comme étant l'ensemble des principes généraux et des conventions d'application générale ainsi que des règles et procédures qui déterminent les pratiques comptables reconnues à un moment donné dans le temps.

31. Fruit des travaux du CCSP, ce manuel est le document de référence pour les préparateurs des états financiers des gouvernements et leurs vérificateurs. Les recommandations, les directives et les notes qu'il renferme sont la source première des PCGR du Canada propres à ce secteur.

32. L'existence de normes élaborées par un organisme indépendant vise à donner l'assurance que l'information fournie est objective, et qu'elle facilite la comparaison d'une année à l'autre ainsi que d'un gouvernement à l'autre. Par son mode de fonctionnement, le CCSP cherche à garantir la neutralité de ses normes ; il veille également à leur mise à jour de façon à répondre aux besoins des utilisateurs des états financiers et à suivre l'évolution de ces besoins. Ce processus est rigoureux, ce qui hausse la valeur des informations financières qui y sont présentées.

33. Par ailleurs, les normes comptables sont en constante évolution ; en effet, il importe de s'assurer en tout temps de leur pertinence. C'est pourquoi le CCSP consulte régulièrement les milieux professionnel et gouvernemental quant à celles-ci. Actuellement, les normes relatives à la comptabilisation des transferts gouvernementaux font l'objet d'un processus de consultation. Il s'agit d'un sujet d'importance ; par conséquent, j'entends participer à ce processus et en informer les parlementaires si je le juge approprié.

Réforme de la comptabilité du gouvernement

34. La réforme visant à rendre conformes les conventions comptables du gouvernement aux PCGR du Canada pour le secteur public a porté sur plusieurs sujets d'importance. La note 3 afférente aux états financiers de l'année financière terminée le 31 mars 2007 quantifie les effets de la récente réforme.

35. Ainsi, cette note révèle que l'application intégrale des PCGR par suite de la réforme et de la comptabilisation des passifs environnementaux annoncée lors du Discours sur le budget 2007-2008 a eu pour effet, au 31 mars 2007, de diminuer les actifs financiers de 1,1 milliard de dollars et d'augmenter les dettes et les passifs de 18 milliards, la dette nette de 19,1 milliards, les actifs non financiers de 12,3 milliards ainsi que les déficits cumulés de 6,8 milliards. En outre, les changements apportés ont fait en sorte que le surplus annuel pour 2006-2007 s'est accru de 102 millions de dollars.

Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement

36. L'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a entraîné les modifications les plus significatives. Les emprunts servant à financer le fonctionnement et les immobilisations de ces entités sont maintenant présentés dans l'état consolidé de sa situation financière. Si l'on considère qu'un montant de près de 3 milliards de dollars était inscrit à cet égard au 31 mars 2006, la dette quant au financement relatif aux réseaux a donc fait un bond significatif de près de 12,6 milliards. L'an dernier, cette dette, qui se rapporte principalement aux activités de Financement-Québec et à celles de la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ), était divulguée dans l'annexe présentant les états financiers des entreprises du gouvernement. Par ailleurs, en contrepartie de cette même dette, des prêts et avances consentis aux entités concernées ont notamment été comptabilisés à titre d'investissement dans les réseaux, pour une somme de 13,3 milliards de dollars. Les déficits cumulés de 3,4 milliards provenant de ces entités ont aussi été ajoutés à ceux du gouvernement.

37. La décision d'inclure les entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement ne vise à modifier ni leur autonomie ni les obligations de reddition de comptes de leurs gestionnaires. Par conséquent, cette consolidation ne change en rien les obligations financières ou autres de ces entités et gestionnaires. À ce chapitre, nous continuerons de vérifier si ces entités respectent, comme il se doit, la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*. Nous faisons d'ailleurs le point sur cette situation dans le présent rapport.

Autres modifications découlant de la réforme comptable

38. L'application de la comptabilité d'exercice aux recettes fiscales fait en sorte que celles-ci sont constatées dans l'exercice au cours duquel ont lieu les opérations ou les faits dont elles découlent. Puisque, au 31 mars 2007, l'estimation des sommes à rembourser aux contribuables (personnes physiques ou morales) était beaucoup plus importante que celle des sommes à recevoir de la part de ces derniers, 1,6 milliard a été ajouté aux déficits cumulés du gouvernement. Cette inscription informe les lecteurs des états financiers du gouvernement sur les sommes à restituer relativement aux trop-perçus ou aux crédits accordés en matière d'impôt ou de taxe.

39. Les autres modifications requises pour donner suite à toutes les recommandations du CCSP portent sur :

- la comptabilisation des gains et pertes de change sur les instruments financiers à court terme libellés en devises sur la durée des contrats plutôt que sur la durée restante de la dette dans la devise concernée ;
- l'enregistrement des paiements de transfert au moment opportun selon qu'il s'agit d'un versement effectué de manière obligatoire ou discrétionnaire ;
- l'inscription de la partie considérée comme une subvention au moment de l'attribution, par le gouvernement, de prêts à des conditions avantageuses ;
- le calcul de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties lors de l'attribution du prêt ou de la mise en vigueur de la garantie ;
- la détermination du solde relatif au Fonds d'amortissement des régimes de retraite ainsi que des revenus annuels y afférents en fonction d'une valeur liée au marché ;
- l'inscription de tous les avantages postérieurs à l'emploi consentis aux salariés ;
- l'estimation des congés de maladie à payer sur la base d'une évaluation actuarielle ;
- l'inscription des stocks et des frais payés d'avance ;
- la modification du statut de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Société des établissements de plein air du Québec ainsi que de la Société de développement de la Baie James, en plus de celui de Financement-Québec et de la CHQ, ces entités étant maintenant des organismes du gouvernement et faisant l'objet d'une consolidation ligne par ligne.

40. Par ailleurs, de nombreux changements ont été faits concernant la présentation des états financiers consolidés du gouvernement pour qu'elle soit conforme aux normes. Par exemple, un état consolidé de la dette nette a été ajouté et l'état consolidé des besoins financiers et de financement est devenu l'état consolidé des flux de trésorerie. De plus, certains postes, auparavant inclus dans les créditeurs et frais à payer, font maintenant partie de l'état consolidé de la situation financière et les éléments en cause sont comptabilisés comme suit :

- les avantages sociaux futurs sont présentés avec les régimes de retraite ;
- les passifs à long terme sont inscrits sous la rubrique « autres passifs » ;
- les transferts à effectuer au gouvernement fédéral font l'objet d'un poste distinct.

41. Enfin, les travaux menés par les membres du groupe de travail sur la réforme de la comptabilité du gouvernement ont permis de mieux définir les critères pour inscrire directement une somme donnée à la dette nette et aux déficits cumulés.

42. Le groupe de travail a aussi identifié des travaux qui devront être effectués au cours des prochaines années, notamment :

- Une étude sur le statut des entités qui gravitent autour des réseaux afin d'évaluer s'il faut les inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement ;
- Une étude sur le statut de la société Immobilière SHQ afin de déterminer si les critères lui permettant d'être reconnue comme une entreprise publique sont toujours rencontrés ;
- Une révision de la méthode de comptabilisation des infrastructures routières.

Université du Québec à Montréal

43. L'inclusion des entités du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement implique que le surplus ou le déficit annuel de chacune d'entre elles est ajouté à celui figurant dans les états financiers consolidés qu'il produit. Elle implique aussi que leurs surplus ou déficits cumulés sont comptabilisés dans les actifs non financiers du gouvernement. Il est donc important que les données provenant de ces entités soient de qualité pour que nous puissions formuler une opinion sur la fidélité des états financiers consolidés du gouvernement. Une des façons de confirmer cette qualité est de communiquer avec les vérificateurs des états financiers des principaux établissements. À cette occasion, nous nous assurons que leur opinion ne comporte aucune restriction ou commentaire qui pourrait avoir une incidence sur les Comptes publics.

44. L'Université du Québec à Montréal est l'une des entités qui a été intégrée dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec au 31 mars 2007. Or, au moment de compléter nos travaux, ses états financiers vérifiés pour les exercices terminés les 31 mai 2006 et 2007 n'étaient pas encore disponibles. Les données figurant dans les états financiers non vérifiés ont donc été utilisées par le gouvernement. Comme il est mentionné dans le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal. Partie I – Impact des pertes immobilières sur la situation financière*, ces états financiers présentent des déficits annuels de 12,9 et de 26,9 millions de dollars aux 31 mai 2006 et 2007 pour ce qui est du fonds de fonctionnement. À notre avis, compte tenu des montants en cause, le fait que les état financiers vérifiés de cette université n'étaient pas disponibles au 31 mars 2007 n'a pas eu d'effet suffisamment important pour nuire à la fidélité des états financiers consolidés du gouvernement dans leur ensemble.

Autres remarques destinées aux parlementaires

Loi sur l'équilibre budgétaire

45. Le groupe de travail conjoint entre le ministère des Finances et le Vérificateur général devait, entre autres, examiner les répercussions de l'harmonisation des conventions comptables du gouvernement avec les PCGR du Canada pour le secteur public sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

46. Il a recommandé au gouvernement de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé aux fins de cette loi en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006, et inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :

- des modifications actuelles et ultérieures découlant de la réforme ;
- des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA.

47. Ces modifications législatives feraient en sorte que le nouveau calcul du solde établi aux fins de la loi tienne compte de l'ensemble des éléments soulevés ces dernières années par le Vérificateur général dans son rapport à l'Assemblée nationale sur les Comptes publics. Le fait que le groupe de travail a recommandé au gouvernement de proposer à l'Assemblée nationale d'établir à zéro l'indicateur de l'équilibre budgétaire aux fins de la loi en date du 1er avril 2006 et le fait que le gouvernement s'est engagé à donner suite à l'ensemble des recommandations du rapport produit par ce même groupe expliquent l'absence de recommandations sur ce sujet dans le présent rapport spécial.

Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

48. La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* édicte qu'à compter de 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de la loi.

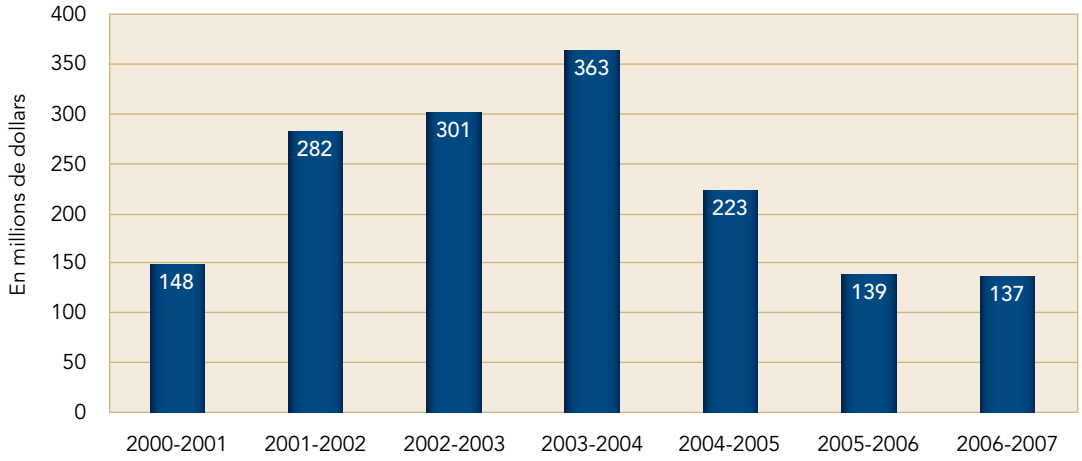
49. Depuis 2002-2003, nous recommandons au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

50. En effet, nous avons observé que plusieurs établissements ont dérogé à la loi depuis son entrée en vigueur. Encore cette année, 64 des 193 établissements publics du réseau, soit environ le tiers, affichent un déficit de fonctionnement, déterminé selon des conventions comptables établies par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

51. En 2005-2006, nous avions noté que l'application de mesures de contrôle, la mise en œuvre d'un processus régionalisé pour l'attribution de cibles budgétaires ainsi que l'allocation d'une enveloppe budgétaire additionnelle avaient porté fruit et que la situation s'était nettement améliorée. En 2006-2007, force est de constater que celle-ci n'a guère évolué par rapport à l'an dernier.

52. En effet, après trois années consécutives de réduction, le total des déficits de fonctionnement annuels enregistrés par les établissements aux prises avec un manque à gagner est demeuré à peu près le même en 2006-2007. De fait, comme l'illustre le graphique 1, ces déficits ont totalisé 137 millions de dollars (64 établissements). Ils se chiffraient à 139 millions en 2005-2006, à 223 millions en 2004-2005 et à 363 millions en 2003-2004.

Graphique 1
Déficit de fonctionnement des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux



53. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

54. **Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« Au sujet des conventions comptables suivies par les établissements de santé, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) tient à souligner que celles-ci sont, à tous égards, les mêmes depuis l'adoption de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, assurant ainsi une comparabilité et une continuité dans le suivi des déficits de fonctionnement enregistrés par les établissements.

« Le MSSS est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général du Québec. Le gouvernement s'est fixé comme objectif le rétablissement de l'équilibre budgétaire annuel des établissements du réseau de la santé et des services sociaux par l'intégration progressive d'un financement récurrent. Des allocations budgétaires additionnelles, en relation directe avec cet objectif, ont permis de réduire le déficit. Ces ajouts financiers, accompagnés de l'implantation d'un nouveau mode d'allocation des ressources, visaient à soutenir les établissements publics dans leur gestion des ressources financières en vue d'un retour progressif à l'équilibre budgétaire.

« D'ailleurs, comme il est mentionné dans le rapport du Vérificateur général du Québec, la situation financière des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux s'est maintenue à un niveau comparable à celui de l'année précédente. Ainsi, le déficit observé en 2006-2007, soit 137 millions de dollars, représente 0,8 p. cent, soit moins de 1 p. cent des budgets des établissements du réseau. »

Présentations aux parlementaires

55. Le respect de l'équilibre budgétaire suscite un vif intérêt chez les parlementaires. Le vérificateur général a d'ailleurs été invité à assister les membres de la Commission de l'administration publique dans le cadre d'une réflexion sur le sujet.

56. À cette fin, un document de travail intitulé « Équilibre budgétaire et endettement du Québec » a été élaboré. Ce dernier a été présenté aux membres de cette commission le 29 novembre dernier. Il a par la suite été actualisé pour tenir compte des nouvelles informations financières publiées dans les *Comptes publics 2006-2007*. Le document initial ainsi que la mise à jour sont reproduits aux annexes 3 et 4 du présent rapport spécial [voir annexe 5].

57. Ces documents reprennent, au bénéfice des parlementaires, les principales préoccupations du vérificateur général relativement à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Celles-ci ont été abondamment traitées dans nos rapports à l'Assemblée nationale au cours des dernières années. Ces documents abordent également la réforme de la comptabilité gouvernementale et ses implications sur les lois budgétaires. Enfin, pour répondre aux besoins des parlementaires, les documents présentent également une évaluation du vérificateur général quant à l'endettement du Québec.

58. En présentant cette évaluation de l'endettement, les objectifs recherchés étaient multiples. D'abord, les documents sont informatifs quant aux diverses composantes de l'endettement. À cet égard, il y a lieu de préciser que les calculs de l'endettement que nous avons effectués reposent sur des hypothèses, qui ont d'ailleurs été clairement expliquées aux parlementaires.

59. Ensuite, notre évaluation visait à mieux outiller les parlementaires pour qu'ils améliorent leur compréhension des divers documents d'information financière publiés par le gouvernement et, ainsi, qu'ils puissent en faire une analyse critique, qui soit utile lors de l'accomplissement de leurs devoirs. Les parlementaires ont d'ailleurs été invités à consulter autant le Plan budgétaire préparé par le gouvernement que les Comptes publics pendant la présentation.

60. En outre, cette estimation de l'endettement devrait contribuer à donner un éclairage additionnel sur la situation financière du Québec et, de ce fait, aider les parlementaires à évaluer les conséquences des décisions qu'ils sont appelés à prendre dans le cadre de leur fonction.

61. De plus, la présentation a porté sur les mesures relatives à l'endettement utilisées par le gouvernement. À cet égard, la rencontre avec les parlementaires avait pour objet de vulgariser chacun des concepts et d'enseigner les différences entre eux.

62. Enfin, il va de soi que l'objectif ultime était d'aider les parlementaires à réaliser leur mandat, se rapportant à l'équilibre budgétaire et à l'endettement, étant donné qu'ils seront possiblement mis à contribution pour modifier certaines lois budgétaires.

Annexe 1 – Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié l'état consolidé de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2007 ainsi que les états consolidés des résultats de fonctionnement, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie de l'année financière terminée à cette date. La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe à la ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification 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 le gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À mon avis, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2007 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses déficits cumulés, de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

Par ailleurs, comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général*, j'exprime l'opinion que ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2007 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses déficits cumulés, de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables du gouvernement du Québec qui sont énoncées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés. De plus, conformément à cette loi, je déclare qu'à mon avis, à l'exception de l'application rétroactive, sans redressement des chiffres de l'année antérieure, des modifications aux conventions comptables expliquées dans la note 3, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

D'autres informations et commentaires sur les états financiers et sur le présent rapport sont présentés dans mon rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007.

Le vérificateur général du Québec,



Renaud Lachance, CA
Québec, le 29 novembre 2007

Annexe 2 – Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT

NOVEMBRE 2007

Québec, le 29 novembre 2007

Monsieur Jean Houde
Sous-ministre des Finances
12, rue St-Louis
Québec (Québec) G1R 5L3

Monsieur Renaud Lachance, CA
Vérificateur général du Québec
750, boulevard Charest Est,
Bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6

Messieurs,

Lors du discours sur le budget 2007-2008 prononcé en mai 2007, la ministre des Finances annonçait la mise sur pied du « Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement » afin de proposer une réforme des conventions comptables du gouvernement.

Le mandat confié au groupe de travail visait à examiner les modifications nécessaires afin d'assurer la conformité des conventions comptables du gouvernement aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) applicables au secteur public, tels qu'ils sont formulés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Plus spécifiquement, ce mandat comportait les trois volets suivants :

- l'examen des conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à l'application des PCGR pour le secteur public;
- l'examen des conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement;
- l'examen des implications de l'harmonisation des conventions comptables du gouvernement aux PCGR applicables au secteur public sur les trois lois suivantes :
  - la *Loi sur l'équilibre budgétaire*;
  - la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*;
  - la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*.

I

❑ Application des PCGR pour le secteur public

Le groupe de travail a recensé les sujets où des écarts importants existaient entre les conventions comptables du gouvernement et les PCGR applicables au secteur public. Par la suite, les ajustements nécessaires pour les rendre compatibles à ces PCGR ont été identifiés.

Les travaux du groupe de travail ont permis d'émettre des recommandations concernant les sujets suivants :

- l'inclusion dans le périmètre comptable du gouvernement des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation;
- la modification des conventions comptables relatives aux dépenses de transfert et la comptabilisation de certaines subventions aux universités et aux municipalités;
- l'application de la comptabilité d'exercice à l'ensemble des revenus du gouvernement;
- la révision du mode d'évaluation des actifs et des revenus du Fonds d'amortissement des régimes de retraite;
- la mise à jour du statut de certains organismes à la suite de leur évolution;
- l'inscription de subventions pour des prêts et des placements faits à des conditions avantageuses importantes;
- l'établissement sur la base des débours de la provision pour pertes sur interventions financières garanties;
- la comptabilisation des stocks et frais payés d'avance;
- la comptabilisation des avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite;
- la comptabilisation des gains et pertes sur contrats de change à terme;
- la comptabilisation des gains et pertes de change sur les emprunts et les instruments financiers dérivés rachetés avant terme;
- le traitement des modifications comptables.

Les ajustements comptables proposés dans la présente réforme affecteraient la situation financière du gouvernement au 31 mars 2007 en augmentant le déficit cumulé au début de l'année financière terminée le 31 mars 2007 de 6 426 millions de dollars et la dette nette à la fin de la même année de 18 684 millions de dollars. Pour ce qui est des résultats de l'année financière 2006-2007, les impacts sont relativement limités, le surplus variant à la hausse de seulement 97 millions de dollars.

En termes administratifs, l'application de nouvelles conventions comptables conformes aux PCGR nécessitera la mise en place de certains processus et un suivi soutenu afin d'en assurer le succès.

II

❑ Consolidation des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation

De toutes les modifications nécessaires pour respecter les PCGR, la consolidation des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation est celle qui présente les enjeux les plus importants.

Après analyse, le groupe de travail recommande l'inclusion des établissements de ces réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement. Leur inclusion s'effectuerait sur la base de la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation pour ce qui est des exercices financiers 2006-2007 et 2007-2008. Les entités ainsi incluses seraient :

— les agences de la santé et des services sociaux;

— les établissements publics de santé et de services sociaux (centres hospitaliers, centres de santé et de services sociaux, centres de réadaptation, centres de protection de l'enfance et de la jeunesse);

— les commissions scolaires;

— les collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps);

— l'Université du Québec et ses constituantes.

Le groupe de travail tient à rappeler que la décision d'inclure les entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement ne vise pas à modifier ni l'autonomie des entités des réseaux ni l'imputabilité de leurs gestionnaires. Par conséquent, cette inclusion ne change en rien les obligations financières ou autres que ces entités et gestionnaires ont déjà.

Les entités des réseaux appliquent des règles comptables qui répondent aux exigences de leur ministère respectif. Or, certaines de ces règles ne sont pas conformes aux PCGR qui leur sont applicables. Ainsi, des ajustements aux données financières des entités des réseaux sont requis pour les inclure dans le périmètre comptable du gouvernement.

Compte tenu de l'impact que pourrait avoir sur la situation financière du gouvernement l'inclusion des entités des réseaux dans son périmètre comptable, il apparaît nécessaire que, malgré l'autonomie des entités, un mécanisme de reddition de comptes plus formel soit mis en place.

III

Par ailleurs, l'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement aurait pour conséquence de modifier le statut de Financement-Québec et de la Corporation d'hébergement du Québec. En effet, ces derniers perdraient le statut d'entreprises publiques et deviendraient des organismes du gouvernement consolidés ligne par ligne. Par conséquent, les dettes contractées par ces deux organismes pour le bénéfice des entités des réseaux devraient être présentées dans les passifs du gouvernement et la contrepartie, soit les prêts à ces entités des réseaux, devrait être considérée comme faisant partie de l'investissement net dans les réseaux. Soulignons que la majorité de ces prêts aux réseaux ont été consentis pour financer leurs immobilisations, de sorte qu'ils seront finalement payés à même des subventions gouvernementales.

Au 31 mars 2007, l'impact financier de l'inclusion des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement sur sa situation financière serait de hausser le déficit cumulé de 3 439 millions de dollars. Pour ce qui est des résultats de l'année financière 2006-2007, le déficit des réseaux de 219 millions de dollars réduirait le surplus d'un montant équivalent.

❑ Impact de la réforme comptable sur les principales lois budgétaires

Le dernier volet du mandat confié au groupe de travail consiste à examiner les implications de l'harmonisation des conventions comptables du gouvernement aux PCGR applicables au secteur public sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire,* la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*.

■ *Loi sur l'équilibre budgétaire*

La *Loi sur l'équilibre budgétaire* a pour objectif de baliser la conduite de la politique budgétaire des gouvernements à travers le temps. Il incombe donc à l'Assemblée nationale de définir ces balises.

Afin que la Loi atteigne adéquatement ses objectifs, celle-ci doit reposer sur une information financière de qualité. Il ne doit pas exister d'ambiguïté sur la définition de ses paramètres. Ainsi, l'ensemble des recommandations formulées dans le présent rapport visant l'adoption intégrale des PCGR, constitue un geste concret pour assurer la crédibilité des états financiers du gouvernement.

Au cours des dernières années, divers éléments n'ont pas été considérés pour la détermination de l'excédent aux fins de l'application de la Loi. Ce fut le cas de modifications de conventions comptables ou de corrections d'erreurs dont les impacts, parfois très importants, ont été imputés directement aux déficits cumulés et n'ont pas été pris en compte dans le calcul de cet excédent.

À cet égard, le groupe de travail recommande au gouvernement de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin d'inclure dans l'excédent cumulé, conformément à cette loi, l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures. Trois exceptions à cette règle doivent cependant être considérées, à savoir les impacts actuels découlant de la réforme, ceux postérieurs aux modifications de cette loi et découlant également de la présente réforme, ainsi que ceux découlant de modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement ou de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

- ***Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations***

La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* utilise la notion de dette totale dans ses cibles relatives au calcul du ratio du poids de la dette sur le produit intérieur brut. Or, le concept de dette totale et son champ d'application ne sont pas définis spécifiquement dans la Loi, ni dans les conventions comptables. À la suite de l'adoption de nouvelles conventions comptables donnant lieu à une modification de la présentation de certains postes de passif aux états financiers du gouvernement, l'atteinte des objectifs de réduction de la dette risque d'être compromise lors d'une modification.

Étant donné que les cibles de réduction de la dette sont enchâssées dans la Loi, le groupe de travail convient de l'importance de clarifier la définition de dette totale aux fins de l'application de cette loi.

- ***Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents***

En instituant la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*, le gouvernement voulait se donner un outil visant à gérer sa politique budgétaire de façon transparente sur une base pluriannuelle.

Afin de se conformer aux normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, le groupe de travail convient que l'information sur la réserve budgétaire devrait être présentée uniquement dans les notes complémentaires ou les annexes qui font partie intégrante des états financiers consolidés. Par ailleurs, la présente réforme comptable n'affecte en rien les dispositions actuelles de cette loi.

V

En donnant suite aux recommandations du groupe de travail, le gouvernement effectuerait une réforme majeure de sa comptabilité, aussi bien par la nature des modifications à ses méthodes comptables, l'ampleur des montants impliqués, le nombre d'organismes concernés que par les impacts administratifs et financiers qui en découleraient. De plus, des modifications à certaines lois budgétaires devraient être proposées par le gouvernement à l'Assemblée nationale.

L'implantation de cette réforme sera exigeante pour le gouvernement et entraînera des changements importants quant à ses façons de faire. Néanmoins, ce nouveau cadre comptable permettra au gouvernement d'exercer une gestion plus cohérente, plus transparente et plus efficace de l'ensemble des finances publiques.

Dans l'éventualité où le gouvernement désirerait procéder rapidement à cette réforme, le groupe de travail est d'avis que les travaux qu'il a entrepris sont suffisamment avancés pour que de nouvelles conventions comptables du gouvernement, ajustées sur la base des présentes recommandations, soient utilisées pour la production des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Les membres du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement,

Carole Boisvert, CA

Diane Bergeron, CA

Jacques Caron

Camille Daigle, CA

Richard Gagnon, CA

Jean-Pierre Fiset, CA

André Miville, CA

MEMBRES[1] DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT

Ministère des Finances

Mme Carole Boisvert, CA
Contrôleur des Finances

M. Jacques Caron
Directeur principal

M. Richard Gagnon, CA
Contrôleur adjoint et directeur général

Vérificateur général du Québec

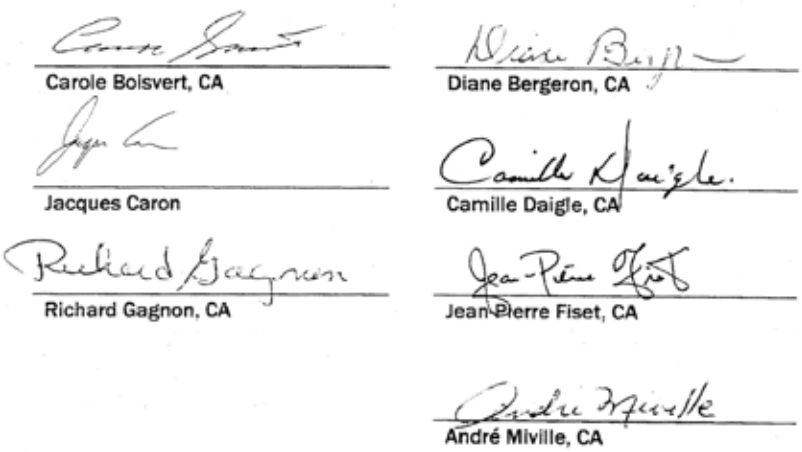
Mme Diane Bergeron, CA
Directrice principale

M. Camille Daigle, CA
Directeur

M. Jean-Pierre Fiset, CA
Directeur principal par intérim

M. André Miville, CA
Directeur

Le Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement remercie les nombreuses personnes du Contrôleur des finances, du ministère des Finances et du Vérificateur général du Québec qui ont contribué aux travaux et à la préparation du présent rapport. Il signale également la contribution importante qu'ont apportée à ces travaux les membres du personnel de nombreux ministères et organismes.



[1] M. Mario Albert, sous-ministre adjoint au ministère des Finances, a également été membre du groupe de travail jusqu'à la date de son entrée en fonction à l'Autorité des marchés financiers, soit le 31 octobre 2007.

TABLE DES MATIÈRES

1. MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT 1

2. SUJETS ÉTUDIÉS PAR LE GROUPE DE TRAVAIL ET RECOMMANDATIONS 3

2.1 Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement 3
2.1.1 Recommandations du CCSP 3
2.1.2 Analyse de la situation actuelle 5
2.1.3 Recommandations du groupe de travail 9
2.2 Dépenses de transfert 10
2.2.1 Recommandations du CCSP 10
2.2.2 Analyse de la situation actuelle 10
2.2.3 Recommandations du groupe de travail 11
2.3 Comptabilité d'exercice pour les revenus 12
2.3.1 Recommandations du CCSP 12
2.3.2 Analyse de la situation actuelle 12
2.3.3 Recommandations du groupe de travail 14
2.4 Fonds d'amortissement des régimes de retraite 15
2.4.1 Recommandations du CCSP 15
2.4.2 Analyse de la situation actuelle 15
2.4.3 Recommandations du groupe de travail 15
2.5 Statut de certains organismes 16
2.5.1 Recommandations du CCSP 16
2.5.2 Analyse de la situation actuelle 16
2.5.3 Recommandation du groupe de travail 17
2.6 Prêts et placements à conditions avantageuses et provision pour pertes sur interventions financières garanties 17
2.6.1 Recommandations du CCSP 18
2.6.2 Analyse de la situation actuelle 18
2.6.3 Recommandations du groupe de travail 19

2.7 Stocks et frais payés d'avance 19
2.7.1 Recommandation du CCSP 20
2.7.2 Analyse de la situation actuelle 20
2.7.3 Recommandations du groupe de travail 20
2.8 Avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite 21
2.8.1 Recommandations du CCSP 21
2.8.2 Analyse de la situation actuelle 22
2.8.3 Recommandations du groupe de travail 22
2.9 Gains et pertes sur contrats de change à terme 23
2.9.1 Recommandations du CCSP 23
2.9.2 Analyse de la situation actuelle 23
2.9.3 Recommandation du groupe de travail 24
2.10 Rachat avant terme d'instruments financiers 24
2.10.1 Recommandations du CCSP 24
2.10.2 Analyse de la situation actuelle 24
2.10.3 Recommandation du groupe de travail 25
2.11 Modifications comptables 25
2.11.1 Recommandations du CCSP 25
2.11.2 Analyse de la situation actuelle 25
2.11.3 Recommandations du groupe de travail 26
2.12 Autres sujets abordés brièvement par le groupe de travail 26
2.12.1 Statut de la société Immobilière SHQ 26
2.12.2 Comptabilisation des infrastructures routières 27
2.12.3 Recommandations du groupe de travail 27
2.13 Incidences financières des recommandations 28
2.13.1 Recommandation du groupe de travail 30

3. IMPACT DE LA RÉFORME COMPTABLE SUR LES PRINCIPALES LOIS BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT 31

3.1 Modification de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* 31

3.2 *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* 32

3.3 *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* 33

3.4 Recommandations du groupe de travail 34

4. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS 35

ANNEXE 1 – LETTRE MANDAT 41

ANNEXE 2 – ORGANISMES DES RÉSEAUX DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET DE L'ÉDUCATION DU OUVERNEMENT 45

1. MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT

Dans le cadre d'une démarche vers une plus grande transparence de l'administration publique, la ministre des Finances annonçait en mai 2007, lors du discours sur le budget 2007-2008, la mise sur pied du « Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement » afin de proposer une réforme des conventions comptables du gouvernement.

Cette annonce faisait suite à une entente conclue entre le ministère des Finances et le Vérificateur général du Québec à ce sujet.

Selon l'avancement des travaux, des ajustements aux conventions comptables du gouvernement étaient envisagés dès le dépôt des Comptes publics 2006-2007.

Le groupe de travail est composé de représentants du ministère des Finances, du Contrôleur des Finances et du Vérificateur général du Québec.

❑ Le mandat du groupe de travail

Le groupe de travail a pour mandat d'examiner les modifications nécessaires afin d'assurer la conformité des conventions comptables du gouvernement aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) applicables au secteur public.

— Les PCGR applicables au secteur public sont des normes relatives à la comptabilité et à la présentation de l'information financière, émises par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Ce conseil a été mis en place par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), organisme régulateur des normes comptables au Canada.

Plus spécifiquement, ce mandat comporte les trois volets suivants :

— l'examen des conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement;

— l'examen des conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à l'application des PCGR pour le secteur public;

— l'examen des conséquences de l'harmonisation des conventions comptables du gouvernement aux PCGR applicables au secteur public sur les trois lois suivantes :

  — *Loi sur l'équilibre budgétaire* (L.R.Q., c. E-12.00001);

  — *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (L.R.Q., c. R-2.2.0.1);

  — *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* (L.R.Q., c. R-25.1).

[La page 2 est une page blanche.]

2. SUJETS ÉTUDIÉS PAR LE GROUPE DE TRAVAIL ET RECOMMANDATIONS

Malgré que certaines améliorations aient été apportées au cours des dernières années, des écarts importants se sont accumulés entre les conventions comptables du gouvernement et les PCGR applicables au secteur public depuis la réforme de la comptabilité gouvernementale précédente, soit en 1998.

Ces écarts ont trait à des sujets tels que l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement, l'application de la comptabilité d'exercice aux revenus dont les revenus fiscaux et la comptabilisation des gains et pertes de change sur les contrats à court terme. Le présent rapport traite également d'autres sujets qui font l'objet de recommandations de la part du groupe de travail.

2.1 Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement

De toutes les modifications nécessaires pour respecter les PCGR, l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement est certainement celle qui présente les enjeux les plus importants pour le gouvernement.

2.1.1 Recommandations du CCSP

Selon les normes du CCSP, le périmètre comptable d'un gouvernement doit englober les organismes qui sont sous son contrôle. Ce contrôle est défini comme étant le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un organisme, de telle sorte que les activités de cet organisme procurent des avantages attendus au gouvernement ou l'exposent à un risque de perte.

C'est notamment par l'examen des lois, des règlements adoptés par le gouvernement ou des politiques qu'il a édictées qu'il est possible de déterminer si un tel contrôle existe ou non.

Pour aider les préparateurs des états financiers et leurs vérificateurs à poser un jugement éclairé quant à l'existence du contrôle du gouvernement sur une entité, le CCSP propose un ensemble d'indicateurs. L'application de ces indicateurs fait appel au jugement professionnel.

Parmi ces indicateurs, certains fournissent une preuve plus convaincante de l'existence du contrôle du gouvernement sur une entité, soit :

- le pouvoir de nommer ou de révoquer unilatéralement une majorité des membres du conseil de direction;
- la possibilité de disposer en permanence des actifs ou la capacité de décider en permanence de leur utilisation ou la responsabilité permanente à l'égard des pertes;
- la détention de la majorité des actions avec droit de vote;
- le pouvoir unilatéral de dissoudre l'entité.

Les autres indicateurs peuvent fournir une preuve de l'existence du contrôle par le gouvernement, à savoir le pouvoir :

- de participer de façon significative à la nomination des membres du conseil de direction;
- de nommer ou de révoquer le directeur général ou d'autres membres clés du personnel;
- de définir ou de modifier au besoin la mission ou le mandat de l'entité;
- d'approuver les plans d'affaires ou les budgets de l'entité;
- de fixer des limites en termes d'emprunts ou de placements;
- de limiter la capacité de l'entité de générer des revenus;
- de définir ou de modifier les politiques de gestion de l'entité.

❑ Méthode de consolidation

Pour l'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement, les normes actuelles de l'ICCA permettent d'utiliser la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation, et ce, jusqu'à l'année financière terminée le 31 mars 2008. Après cette date, la méthode de consolidation ligne par ligne devra être utilisée pour ces entités.

Cette méthode consiste à combiner aux états financiers du gouvernement chaque poste d'actif, de passif, de revenu et de dépense de l'entité à consolider et à éliminer les opérations et les soldes interorganismes.

Contrairement à la consolidation, la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation consiste à présenter, dans un poste distinct de l'état de la situation financière, l'avoir net ou le déficit net des organismes des réseaux. Chaque année, seul le surplus ou le déficit des réseaux, ajusté des gains et pertes interorganismes, est inscrit dans les résultats du gouvernement; la contrepartie de

cette inscription est ajoutée ou déduite de l'avoir net des réseaux présenté à l'état de la situation financière. De plus, cette méthode n'exige pas que les conventions comptables en vigueur dans les réseaux soient harmonisées avec celles du gouvernement. Cependant, les conventions comptables utilisées par ces derniers doivent être conformes aux PCGR qui leur sont applicables.

Cette dernière méthode est moins contraignante que celle de la consolidation ligne par ligne compte tenu de l'ampleur de la réforme comptable et des écarts des méthodes comptables utilisées par les entités des réseaux avec celles du gouvernement.

2.1.2 Analyse de la situation actuelle

❑ Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement

Le périmètre comptable du gouvernement n'inclut pas les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Les entités de ces deux réseaux géraient, en 2005-2006, des sommes représentant près de 60 % des dépenses du gouvernement. Depuis l'année financière terminée le 31 mars 2004, on retrouve en annexe, aux états financiers consolidés du gouvernement, de l'information financière sur les réseaux. Cette annexe concerne les résultats financiers des fonds de fonctionnement.

La pertinence d'inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement les diverses entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation a été analysée à l'aide des indicateurs de contrôle du CCSP. Le résultat de l'analyse démontre que les entités suivantes sont sous le contrôle du gouvernement :

- les agences de la santé et des services sociaux;
- les établissements publics de santé et de services sociaux (centres hospitaliers, centres de santé et de services sociaux, centres de réadaptation, centres de protection de l'enfance et de la jeunesse);
- les commissions scolaires;
- les collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps);
- l'Université du Québec et ses constituantes.

Ces entités doivent donc être incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.

Par ailleurs, certaines entités gravitent autour des réseaux, comme par exemple des corporations d'approvisionnement. Pour l'heure, l'information disponible ne permet pas de tirer de conclusions définitives sur le contrôle de ces entités par le gouvernement ou par les entités des réseaux. Toutefois, les membres du groupe de travail sont d'avis que leur inclusion n'aurait vraisemblablement que des impacts peu significatifs sur les états financiers consolidés du gouvernement.

Des travaux plus approfondis devraient toutefois être entrepris afin d'identifier toutes ces entités et de conclure quant à la nécessité de les inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement. En effet, avant de conclure quant au contrôle du gouvernement sur ces entités, il est approprié d'attendre la position des entités à cet égard.

❑ Inclusion des entités des réseaux selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation

Les entités des réseaux appliquent des règles comptables qui répondent aux exigences de leur ministère respectif. Or, certaines de ces règles ne sont pas conformes aux PCGR qui leur sont applicables. Ainsi, des ajustements aux données financières des entités des réseaux seraient requis pour les inclure dans le périmètre comptable du gouvernement. Entre autres, des modifications devraient être apportées afin d'amortir les immobilisations en fonction de leur vie utile, de considérer les opérations de tous les fonds et d'éliminer les gains ou les pertes interentités.

❑ Consolidation des réseaux

À compter de l'année financière débutant le 1er avril 2008, selon les recommandations du CCSP, le gouvernement devrait appliquer la méthode de consolidation ligne par ligne pour l'inclusion des entités des réseaux dans son périmètre comptable.

Considérant le fort volume d'entités en cause, soit plus de 330, la consolidation est beaucoup plus exigeante que la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation. Dans un tel contexte, l'utilisation de cette dernière méthode est considérée pertinente pour les années financières se terminant le 31 mars 2007 et le 31 mars 2008.

Le gouvernement du Québec a informé le groupe de travail qu'il fait actuellement des représentations auprès du CCSP afin de prolonger l'application de la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation au-delà du 31 mars 2008, voire même de ne plus imposer la méthode de la consolidation ligne par ligne. Il l'a informé que le gouvernement de l'Ontario fait des représentations similaires auprès du CCSP.

❑ Modalités d'application pour des fins d'exercice différentes

La date de fin d'année financière de certaines entités des réseaux diffère de celle du gouvernement, c'est notamment le cas des cégeps et des commissions scolaires. Dans ce contexte, l'inclusion de ces entités dans le périmètre comptable du gouvernement requiert l'obtention de données fiables à différents moments.

Certaines modalités, plus ou moins complexes, selon la méthode de consolidation utilisée, ont été discutées par le groupe de travail.

Pour les années où la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation est permise, des approches simplifiées mais propres à donner des résultats adéquats pour les fins des états financiers consolidés pourraient être appliquées. Elles seraient aptes à prendre en compte toute situation susceptible d'affecter de manière significative la situation financière ou les résultats du gouvernement. Pour les années subséquentes, des discussions devront être entreprises avec les ministères responsables pour la mise en place de modalités visant à produire des données plus précises. Ce pourrait être, par exemple, la production d'états financiers intermédiaires à la date de fin de l'année financière du gouvernement, donc à une date différente de celle de la fin de l'année financière des entités des réseaux.

❑ Implication des réseaux quant à la reddition de comptes

La décision d'inclure les entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement ne vise pas à modifier ni l'autonomie des entités des réseaux ni l'imputabilité de leurs gestionnaires. Par conséquent, cette inclusion ne change en rien les obligations financières ou autres que ces entités et gestionnaires ont déjà.

Cela étant dit, compte tenu de l'impact que pourrait avoir sur la situation financière du gouvernement l'inclusion des entités des réseaux dans son périmètre comptable, il apparaît nécessaire :

— de faire en sorte que les conventions comptables des entités des réseaux respectent les PCGR qui leur sont applicables;

— malgré l'autonomie des entités, qu'un cadre de gestion prévoyant des mécanismes de suivi financier et de reddition de comptes plus formels soit mis en place, compte tenu des implications que cette inclusion pourrait avoir sur le cadre financier du gouvernement.

Au cours des prochains mois, des groupes de travail sectoriels, avec la collaboration des ministères centraux, devront formuler des recommandations notamment sur les volets suivants :

- Comptabilité et mise à niveau des normes comptables des entités des réseaux :
  - vocation des états financiers des établissements et choix des PCGR qui leur sont applicables;
  - révision des conventions comptables concernant la durée de vie utile et la méthode d'amortissement relativement aux diverses catégories d'immobilisations, les subventions pour le remboursement de la dette, les passifs pour les avantages sociaux futurs, la répartition des coûts centralisés tels les régimes de retraite, etc.
- Processus budgétaire :
  - ajustements à apporter aux processus budgétaires des réseaux et du gouvernement.
- Gouvernance et imputabilité :
  - fréquence, délais et quantité d'information financière à fournir (reddition de comptes);
  - ajustements éventuels à diverses lois et autres dispositions d'équilibre budgétaire des entités pour tenir compte de la présente réforme.

❑ Consolidation de Financement-Québec et de la Corporation d'hébergement du Québec

À la suite de la réforme de la comptabilité gouvernementale de 1998, Financement-Québec (FQ) et la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) ont été institués dans le but de financer les immobilisations des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Desservant des organismes qui se trouvaient alors à l'extérieur du périmètre comptable du gouvernement, ces deux entités étaient considérées comme des entreprises publiques comptabilisées selon la méthode modifiée de la valeur de consolidation.

L'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement aurait pour conséquence de modifier le statut de Financement-Québec et de la Corporation d'hébergement du Québec. En effet, ces derniers perdraient le statut d'entreprises publiques et deviendraient des organismes du gouvernement consolidés ligne par ligne.

Par conséquent, les dettes contractées par ces deux organismes pour le bénéfice des entités des réseaux devraient être présentées dans les passifs du gouvernement et la contrepartie, soit les prêts accordés à ces entités des réseaux, devrait être considérée comme faisant partie de l'investissement net dans les réseaux. Soulignons que la majorité de ces prêts aux réseaux ont été consentis pour financer leurs immobilisations, de sorte qu'ils seront finalement payés à même des subventions gouvernementales.

2.1.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

- d'inclure dans son périmètre comptable les agences de la santé et des services sociaux, les établissements publics de santé et de services sociaux, les commissions scolaires, les collèges d'enseignement général et professionnel et l'Université du Québec et ses constituantes;
- de poursuivre les travaux visant à étudier le statut des entités qui gravitent autour des réseaux afin d'évaluer s'il faut les inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement;
- de retenir la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation jusqu'au 31 mars 2008;
- d'ajuster les données financières des entités des réseaux pour les rendre majoritairement conformes aux PCGR et de poursuivre les travaux dans cette voie;
- d'établir la valeur de consolidation des entités dont la date de fin de leur exercice financier n'est pas le 31 mars à partir des données financières vérifiées de l'exercice qui se termine à l'intérieur de celui du gouvernement, en considérant pour la période de décalage, les opérations significatives qui affecteraient la situation financière du gouvernement ou ses opérations;
- de mandater les ministères responsables des réseaux, en collaboration avec les ministères centraux, d'entamer des travaux afin de faciliter l'inclusion harmonieuse des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement, en conformité avec les conventions comptables du gouvernement;
- de mandater les ministères centraux, afin qu'ils mettent en place, en collaboration avec les ministères responsables des réseaux et dans le respect de l'autonomie des entités des réseaux, un cadre de gestion prévoyant des mécanismes de suivi financier et de reddition de comptes plus formels;
- de consolider ligne par ligne Financement-Québec et la Corporation d'hébergement du Québec dans les états financiers consolidés du gouvernement.

❑ Incidences administratives

L'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement exigera :

— la mise en place d'équipes pour la préparation des rapports financiers consolidés de chacun des groupes d'établissements;

— l'étude, au niveau des entités elles-mêmes, des incidences de cette inclusion sur leurs processus décisionnels et de gestion.

2.2 Dépenses de transfert

Dans le cadre de la réalisation des différentes missions de l'État, le gouvernement effectue des dépenses de transfert, communément appelées « subventions ». Ces dépenses s'adressent à différents bénéficiaires dans le but de leur fournir un soutien financier.

2.2.1 Recommandations du CCSP

Le CCSP recommande aux gouvernements de comptabiliser les dépenses de transfert dans l'exercice financier au cours duquel le fait qui leur donne lieu survient, et ce, dans la mesure où elles sont autorisées, que les bénéficiaires respectent les critères d'admissibilité et que les montants sont estimables.

Selon la nature de la dépense de transfert, certains critères de constatation de la dépense sont déterminants. Lorsque la dépense découle d'une loi, d'un règlement ou d'une entente, la satisfaction des critères d'admissibilité qui y sont prévus devient ce critère déterminant. Par contre, lorsque la dépense présente un caractère discrétionnaire pour le gouvernement, le moment de l'autorisation constitue ce critère.

2.2.2 Analyse de la situation actuelle

Selon ses conventions comptables actuelles, le gouvernement comptabilise ses dépenses de transfert dans l'année financière au cours de laquelle surviennent les faits qui leur donnent lieu, dans la mesure où les transferts ont été autorisés et lorsque les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. Le libellé de ces conventions comptables est conforme aux PCGR.

La problématique identifiée par le groupe de travail découle de la difficulté de déterminer le moment où la constatation de la dépense dans les résultats du gouvernement doit se faire.

Présentement, le moment retenu pour la comptabilisation de certaines dépenses de transfert doit être modifié. Il s'agit des cas suivants :

— la partie des subventions de fonctionnement versées aux universités deux ans après une année universitaire donnée et qui est établie sur la base de la clientèle étudiante de cette année universitaire;

— les dépenses de transfert effectuées aux municipalités à titre de compensation tenant lieu de taxes, établies sur la base de leur année financière, soit l'année civile.

Dans les deux cas, le groupe de travail convient que la dépense de transfert d'une année financière donnée devrait être déterminée sur la base de la période de référence servant au calcul de la dépense.

Afin de réduire les difficultés d'interprétation des critères de constatation des dépenses de transfert dans les résultats du gouvernement, ses conventions comptables devraient énoncer, selon la nature des transferts en cause, les facteurs déterminant le moment de la constatation de la dépense. Ces facteurs seraient les suivants :

— pour un transfert de droit, c'est-à-dire, un transfert auquel a droit un bénéficiaire en vertu des prescriptions d'une loi ou d'un règlement : la satisfaction par ce bénéficiaire des critères d'admissibilité;

— pour un transfert relatif à des frais partagés, c'est-à-dire une entente par laquelle le gouvernement partage les frais dans des proportions préétablies : l'engagement par le bénéficiaire des coûts admissibles;

— pour une subvention, c'est-à-dire un transfert effectué à la discrétion du gouvernement : son autorisation par le gouvernement.

2.2.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de modifier ses conventions comptables afin d'y mentionner, selon la nature des transferts, les facteurs déterminants quant au moment de constatation dans ses résultats d'une dépense de transfert;

— de comptabiliser sur la base de la période de référence appropriée, à la fois les subventions de fonctionnement aux universités liées à la clientèle étudiante et les dépenses de transfert effectuées à titre de compensation tenant lieu de taxes.

❑ Incidence administrative

Afin de réduire les difficultés rencontrées pour fixer le moment de constatation des dépenses de transfert dans les états financiers consolidés du gouvernement :

— mettre en place un processus qui permettrait de déterminer a priori les critères de constatation de la dépense à appliquer pour chaque nouveau programme de transfert.

2.3 Comptabilité d'exercice pour les revenus

Les revenus du gouvernement comprennent notamment les revenus fiscaux et ceux découlant des droits et permis. Les revenus fiscaux comprennent l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt des sociétés, les cotisations au Fonds des services de santé, ainsi que les taxes à la consommation. Quant aux revenus de droits et permis, ils découlent de la tarification pour des accès à des services ou à des ressources sous la compétence du gouvernement ou encore pour obtenir le droit de pratiquer certaines activités.

2.3.1 Recommandations du CCSP

Le CCSP recommande aux gouvernements de comptabiliser leurs revenus suivant la méthode de la comptabilité d'exercice. Selon cette méthode, les revenus doivent être constatés dans l'exercice au cours duquel ont eu lieu les opérations ou les faits dont ils découlent. Les éléments qu'il serait trop difficile de mesurer avant que les fonds soient reçus, sont comptabilisés au moment de la réception des fonds.

Ainsi, les revenus non perçus à la fin d'une année financière et les remboursements qui ne sont pas encore émis, sont comptabilisés sur la base d'estimations. Par ailleurs, le CCSP réalise des travaux depuis quelques années afin d'étoffer ses recommandations concernant les revenus fiscaux.

2.3.2 Analyse de la situation actuelle

La méthode actuelle de comptabilisation de ses revenus fiscaux par le gouvernement du Québec se situe à mi-chemin entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice, d'où l'appellation « comptabilité de caisse modifiée ».

Selon cette méthode, les revenus fiscaux sont d'abord inscrits sur la base des sommes encaissées, déduction faite des remboursements et des autres montants déductibles en vertu de la législation pertinente. Ces sommes sont, par la suite, ajustées pour tenir compte des avis de cotisation et des comptes émis jusqu'au 31 mars, soit avant la fin de l'année financière du gouvernement.

Les revenus provenant des droits et permis sont comptabilisés sensiblement de la même façon, à l'exception des droits d'immatriculation et des permis de conduire qui sont comptabilisés en fonction de la période couverte.

L'application de la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux entraîne l'utilisation d'estimations pour préparer les états financiers. Ces estimations sont nécessaires en raison du décalage entre la date de production des déclarations des contribuables et la date de fin de l'année financière du gouvernement. La précision de ces estimations est tributaire de la capacité à prévoir et de la sophistication des modèles utilisés pour le faire.

Pour répondre aux principes de la comptabilité d'exercice, il est notamment nécessaire de faire des estimations en fin d'année financière quant aux principaux éléments suivants :

- les remboursements, les paiements sur production et autres ajustements résultant des cotisations d'impôt des particuliers, à la suite de la production des déclarations de l'année d'imposition terminée le 31 décembre précédent, traitées après la date de fin d'année financière, ainsi que les sommes à encaisser relativement à la même période pour le Fonds des services de santé;
- les ajustements nécessaires aux acomptes provisionnels relatifs à l'impôt des particuliers et au Fonds des services de santé encaissés pour la période de trois mois se terminant le 31 mars pour l'année d'imposition en cours;
- les remboursements, les encaissements ainsi que les ajustements résultant des cotisations de l'impôt des sociétés à la suite de la production de leurs déclarations, en fonction de leur année d'imposition, traités après la fin de l'année financière mais qui se rapportent à une année d'imposition qui précède en tout ou en partie la fin de l'année financière;
- les remboursements de taxes demandés après le 31 mars, mais visant la période terminée avant cette date;
- les annulations éventuelles et la partie récupérable de cotisations pour des avis d'opposition déposés au ministère du Revenu.

Le groupe de travail considère qu'à l'exception des revenus de l'impôt des sociétés, des estimations fiables et vérifiables des éléments mentionnés ci-dessus peuvent être utilisées pour comptabiliser les revenus fiscaux sur la base de la comptabilité d'exercice. Ces estimations reposent principalement sur les transactions des mois d'avril à juin de l'année subséquente à l'année financière pour laquelle les états financiers sont préparés. C'est au cours de ces mois que les principaux impacts du changement de méthode comptable se produisent. De plus, pour les années 2005-2006 et 2006-2007, ces données peuvent présentement être validées avec des données réelles. Pour les années financières futures, selon la date de publication des états financiers consolidés du gouvernement, les méthodes servant à l'estimation devront être appuyées notamment sur des données historiques ou validées avec des données réelles subséquentes.

Quant aux revenus provenant de l'impôt des sociétés, ils continueront à être comptabilisés au moment de la réception des fonds car les sommes à recevoir ou à rembourser ne peuvent être estimées avec suffisamment de précision. En effet, les revenus imposables des sociétés sont très variables d'une année à l'autre et le délai de production des déclarations des sociétés ne permet pas d'obtenir l'information à temps afin d'établir les ajustements aux revenus à la date de clôture des états financiers du gouvernement. Toutefois, un ajustement continuerait à être fait pour tenir compte des avis de cotisations émis avant la fin de l'année financière.

Les revenus de droits et permis sont constatés lorsqu'ils sont exigibles. Lorsque le revenu de droit ou de permis est remboursable sur demande et est lié à des biens et services clairement identifiables que le gouvernement doit livrer ou rendre au titulaire du droit ou du permis, le revenu doit être reporté et constaté sur la période de référence de ce droit ou permis.

2.3.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

- de comptabiliser tous ses revenus sur la base de la comptabilité d'exercice;
- de développer des méthodes d'estimations pour les diverses catégories de revenus fiscaux à l'aide d'extractions de données et de banques de données historiques;
- de revoir régulièrement ses méthodes d'estimations des revenus fiscaux afin qu'elles soient toujours à point.

2.4 Fonds d'amortissement des régimes de retraite

Le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) constitue un actif qui sera utilisé pour payer les prestations de retraite des employés des secteurs public et parapublic. À ce titre, il est assimilé à un actif d'un régime de retraite et est administré par la Caisse de dépôt et placement du Québec.

2.4.1 Recommandations du CCSP

Depuis 2001, le CCSP recommande que les placements constituant le FARR soient évalués en fonction d'une « valeur liée au marché » révisée annuellement. Cette valeur peut être la valeur de marché à la fin de chacune des années financières du gouvernement ou une valeur de marché redressée sur une période n'excédant pas cinq ans.

2.4.2 Analyse de la situation actuelle

Selon ses conventions comptables actuelles, le gouvernement ne révise pas annuellement la valeur liée au marché aux fins de l'évaluation des actifs et des revenus de placement. Il le fait seulement lors des évaluations triennales. De plus, le calcul des revenus annuels de placement est basé sur la valeur comptable du Fonds plutôt que sur la valeur liée au marché. Après analyse, il ressort que la convention comptable du gouvernement relative au FARR devrait être actualisée pour tenir compte des recommandations du CCSP. Ainsi :

- la valeur liée au marché du FARR devrait être révisée annuellement au lieu de l'être seulement aux trois ans lors des évaluations actuarielles des régimes de retraite;
- les revenus annuels de placement du FARR devraient être calculés sur la valeur liée au marché plutôt que sur la valeur aux livres du Fonds.

2.4.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

- d'utiliser une valeur liée au marché pour évaluer les placements du Fonds d'amortissement des régimes de retraite;
- de réviser annuellement la valeur liée au marché utilisée pour déterminer les revenus de placement du Fonds d'amortissement des régimes de retraite.

2.5 Statut de certains organismes

Pour être incluse dans le périmètre comptable du gouvernement, chaque entité contrôlée par le gouvernement, qu'elle soit un ministère, un organisme, un fonds, une entreprise du gouvernement ou une entité d'un réseau, se voit attribuer un statut en fonction de critères précis à cet effet. Ce statut détermine la méthode de comptabilisation de chaque entité dans les états financiers consolidés du gouvernement.

2.5.1 Recommandations du CCSP

Les entreprises du gouvernement doivent être comptabilisées selon la méthode modifiée de la valeur de consolidation. Pour être reconnue comme une entreprise du gouvernement, l'entité doit posséder toutes les caractéristiques suivantes :

- elle constitue une entité juridique distincte ayant le pouvoir de passer des contrats en son propre nom et d'ester en justice;
- elle est investie des pouvoirs financiers et administratifs nécessaires pour mener des activités commerciales;
- elle a pour principale activité la vente de biens ou la prestation de services à des clients non compris dans le périmètre comptable du gouvernement;
- elle peut, dans le cours normal de ses affaires, poursuivre ses activités et faire face à ses dettes au moyen de revenus tirés de sources non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement.

2.5.2 Analyse de la situation actuelle

Après analyse, il ressort que cinq entités classées comme des entreprises ne répondent plus à toutes les caractéristiques requises pour être reconnues à ce titre. Ce sont :

- Financement-Québec et la Corporation d'hébergement du Québec;
- la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), sans toutefois y inclure le Fonds d'assurance automobile du Québec qu'elle administre;
- la Société de développement de la Baie James (SDBJ);
- la Société des établissements de plein air du Québec (SÉPAQ).

En ce qui concerne Financement-Québec et la Corporation d'hébergement du Québec, elles font maintenant affaires avec des entités du périmètre comptable du gouvernement, comme cela en a été discuté dans la section portant sur l'inclusion des réseaux dans ce périmètre.

Pour ce qui est des trois autres entités, l'évolution de leurs activités d'exploitation et de leur situation financière depuis la réforme comptable de 1998, ne permet plus de justifier leur statut d'entreprises du gouvernement :

- les revenus de la SAAQ ne lui permettent pas de faire face à ses dettes au moyen d'activités non gouvernementales;
- les principaux revenus de la SDBJ, en excluant ceux relatifs à ses placements, proviennent d'entités du périmètre comptable, soit d'Hydro-Québec et du ministère des Transports;
- la poursuite des activités de la SÉPAQ dépend en partie de subventions gouvernementales.

Dans ces circonstances, ces sociétés devraient être reconnues à titre d'organismes et être comptabilisées dans les états financiers du gouvernement selon la méthode de la consolidation.

2.5.3 Recommandation du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

- de modifier le statut d'entreprise du gouvernement de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Société de développement de la Baie James et de la Société des établissements de plein air du Québec pour celui d'organisme et de les comptabiliser selon la méthode de la consolidation ligne par ligne dans les états financiers consolidés du gouvernement.

2.6 Prêts et placements à conditions avantageuses et provision pour pertes sur interventions financières garanties

Dans le cadre de programmes d'aide financière, le gouvernement peut se porter garant d'emprunts effectués par des entreprises auprès d'institutions financières, ou accorder directement des prêts à des entreprises ou y effectuer des placements sous diverses formes. Certains de ces prêts sont assortis de conditions avantageuses importantes comparativement à celles offertes par les institutions financières.

Ces interventions financières sont principalement accordées par Investissement Québec (IQ), dont plus de 80 % du portefeuille d'interventions est composé de mandats confiés par le gouvernement. Ce dernier lui garantit le remboursement des pertes encourues pour ces mandats.

2.6.1 Recommandations du CCSP

En règle générale, le CCSP recommande que les prêts et les placements soient initialement inscrits au coût. Lorsque les conditions du prêt sont avantageuses à un point tel qu'en substance une partie importante ou la totalité de l'opération s'apparente plus à une subvention qu'à un prêt, la partie subvention de l'opération doit être constatée à titre de dépense au moment de l'attribution du prêt, c'est-à-dire lorsque le bénéficiaire a rencontré les conditions qui y sont prévues.

Pour déterminer cet élément subvention, le montant nominal du prêt ou du placement, pour la plupart des cas, est comparé à la valeur actualisée des liquidités à recevoir, en utilisant un taux approprié comme le taux d'emprunt moyen du gouvernement. L'écart d'actualisation qui en résulte est d'abord inscrit comme subvention au moment de l'attribution du prêt ou à celui où le placement est effectué puis amorti dans les revenus d'une façon rationnelle et systématique sur la durée du prêt ou du placement.

De plus, le CCSP recommande au gouvernement de constituer des provisions afin de refléter les coûts potentiels qu'il pourrait avoir à assumer en cas de défaut des entreprises bénéficiaires. La variation annuelle de ces provisions est inscrite dans les dépenses.

2.6.2 Analyse de la situation actuelle

❑ Prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes

Le gouvernement ne comptabilise pas les avantages accordés à titre de subventions découlant des prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes.

Pour se conformer aux PCGR, le gouvernement devrait modifier sa convention comptable relative aux actifs financiers afin de tenir compte des particularités des prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes. Ainsi, la composante subvention serait constatée selon les critères des dépenses de transfert.

La comptabilisation de la partie subvention des prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes, au moment où ces prêts sont émis ou ces placements sont effectués, augmentera la dépense de l'année en cours découlant des programmes d'aide. Toutefois, cette augmentation sera compensée, en tout ou en partie, par le rendement que les prêts accordés dans le passé génèreront jusqu'à l'échéance des prêts et qui sera inscrit à titre de revenu du gouvernement. Il en sera de même pour les placements lorsqu'il y a un écart d'actualisation.

Une analyse du portefeuille de prêts d'IQ a permis de retracer la quasi-totalité des prêts et des placements à conditions avantageuses et d'en évaluer les incidences financières.

❑ Provision pour pertes sur interventions financières garanties

Comme le recommande le CCSP, les conventions comptables du gouvernement prévoient la comptabilisation de provisions pour pertes, que ce soit pour les moins-values sur les prêts accordés ou pour les pertes sur les emprunts qu'il garantit.

Le gouvernement comptabilise une provision pour pertes dès l'autorisation de l'aide financière à une entreprise, que ce soit sous forme de prêt ou de garantie d'emprunt. Or, le CCSP recommande que la provision soit constatée au moment du déboursé du prêt ou de la mise en vigueur de la garantie.

Un suivi des déboursés des prêts aux entreprises ou de la mise en vigueur de la garantie permettra d'établir une provision conforme aux recommandations du CCSP.

2.6.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de constater à titre de dépense l'élément subvention compris dans les prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes au moment où ces prêts ou placements sont consentis ou effectués et d'amortir l'écart d'actualisation, le cas échant, à titre de revenu au cours d'une période correspondant à leur durée;

— d'établir les provisions pour pertes sur les interventions financières en fonction du moment du déboursé du prêt ou de la mise en vigueur de la garantie.

❑ Incidence administrative

— la prise en compte de l'élément subvention compris dans les prêts assortis de conditions avantageuses entraînerait la modification du mode d'établissement des prévisions de dépenses budgétaires.

2.7 Stocks et frais payés d'avance

Pour rendre des services à la population, le gouvernement acquiert différents biens et services. Par exemple, le ministère des Transports fabrique ou acquiert des panneaux de signalisation routière, des lampadaires, des abrasifs pour l'entretien des routes sous sa responsabilité.

2.7.1 Recommandation du CCSP

Les gouvernements doivent comptabiliser leurs dépenses lorsque les biens et les services sont utilisés. La partie inutilisée des biens et services acquis en fin d'année financière doit être constatée à titre d'actifs.

2.7.2 Analyse de la situation actuelle

À l'exception des immobilisations, le gouvernement comptabilise à la dépense les biens et les services lorsqu'ils sont acquis. De ce fait, il devance, dans certains cas, la comptabilisation de certaines dépenses.

Le passage à la comptabilité d'exercice pour les stocks et frais payés d'avance requiert peu d'ajustements. En effet, la plupart des organismes non budgétaires et Fonds spéciaux effectuent une gestion des biens et services qu'ils acquièrent et présentent déjà des stocks et frais payés d'avance dans leurs états financiers. Lors de la consolidation de ces entités dans ses états financiers, le gouvernement n'aura qu'à les inscrire comme des stocks et frais payés d'avance, plutôt que de les porter à ses dépenses comme il le faisait jusqu'à maintenant.

Quant aux ministères, la plupart réalisent peu d'activités opérationnelles qui donnent lieu à la constitution de stocks et au paiement de frais à l'avance. L'analyse effectuée a permis de constater que seul le ministère des Transports possède des stocks significatifs et que les données disponibles permettraient de les comptabiliser tel que le recommande le CCSP.

2.7.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser ses stocks et frais payés d'avance à titre d'actifs non financiers dans ses états financiers consolidés;

— d'évaluer annuellement la situation afin de s'assurer que les principaux stocks et frais payés d'avance sont adéquatement comptabilisés.

2.8 Avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite

Les gouvernements, à titre d'employeurs, peuvent bonifier la rémunération de base de leurs employés, en leur accordant, en plus de bénéfices de régimes de retraite, une gamme d'avantages sociaux dont ils bénéficieront souvent à des moments plus ou moins rapprochés dans le temps. Il se peut même que leurs dépendants soient les bénéficiaires de certains avantages qu'ils confèrent. Les principaux avantages sociaux futurs accordés par le gouvernement à ses employés sont :

— un certain nombre de congés payés, qui s'acquièrent ou s'accumulent, tels les vacances ou les jours de maladie. Les employés acquièrent le droit d'en bénéficier au fur et à mesure qu'ils travaillent. Dans certains cas, ils peuvent accumuler les jours de congé inutilisés et les monnayer lorsqu'ils quittent leur emploi;

— le versement d'une compensation qui ne s'accumule pas, lorsqu'un événement particulier survient tel que les droits parentaux, l'invalidité ou le décès de l'employé.

2.8.1 Recommandations du CCSP

Le coût des avantages sociaux, dont le droit s'acquiert ou s'accumule en fonction des services rendus par les employés, donne lieu à un passif établi sur la base d'évaluations actuarielles. Ce traitement comptable est similaire à celui appliqué pour les fins des régimes de retraite.

Dans le cas d'avantages sociaux liés à des événements particuliers, un passif n'est constaté que lorsque survient l'événement à l'origine de l'obligation du gouvernement. Ce passif est généralement estimé sur la base d'évaluations actuarielles, et ce, dans la mesure où la période visée par l'obligation est supérieure à un an et que le montant en cause est important.

Les actifs d'un fonds constitué en vue du paiement d'une de ces obligations sont traités sensiblement de la même façon que ceux du Fonds d'amortissement des régimes de retraite.

2.8.2 Analyse de la situation actuelle

Une analyse du traitement comptable des divers avantages sociaux, autres que les régimes de retraite, a été effectuée en vue d'obtenir l'assurance du respect des recommandations du CCSP.

Les avantages sociaux qui s'accumulent sur la base des services rendus par les employés, donnent lieu à l'inscription d'un passif. Toutefois, pour les congés de maladie, le passif est établi sur la base du coût des journées non utilisées, accumulées à la fin de l'année financière, au lieu d'être évalué à l'aide d'une méthode actuarielle comme le recommande le CCSP.

Pour les avantages sociaux liés à un événement particulier, aucun passif n'est inscrit, sauf pour ce qui est du régime de rentes de survivants. Une dépense est plutôt comptabilisée au moment du versement des sommes dues à l'employé. Le coût de ces avantages sociaux devrait donner lieu à l'inscription d'un passif et d'une dépense correspondante, et ce, au moment où survient l'événement donnant lieu à l'obligation du gouvernement.

Dans le cas du régime de rentes de survivants, bien que le passif soit déterminé sur la base d'évaluations actuarielles, les gains et pertes constatés lors de ces évaluations sont toutefois amortis sur une durée de cinq ans, plutôt que sur une période associée à l'espérance de vie des bénéficiaires. Par ailleurs, les revenus comptabilisés au Fonds du régime de rentes de survivants sont établis sur la base des revenus encaissés, plutôt que sur la base de principes actuariels.

2.8.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

- de comptabiliser le passif et l'actif liés aux avantages sociaux, qui s'acquièrent ou s'accumulent, sur la base de méthodes actuarielles, lorsque requis, et d'amortir les gains et pertes actuariels qui en résultent sur une base appropriée;
- de comptabiliser le coût des avantages sociaux liés à un événement particulier dès que cet événement se produit.

2.9 Gains et pertes sur contrats de change à terme

Le gouvernement effectue des emprunts libellés dans diverses devises. La fluctuation des devises comparativement au dollar canadien comporte des risques financiers pour le gouvernement. Pour gérer ces risques, le gouvernement utilise divers instruments financiers, dont des contrats d'échange de devises et des contrats de change à terme.

2.9.1 Recommandations du CCSP

Le CCSP a formulé des recommandations précisant l'information à fournir et les règles à respecter lors de la comptabilisation des gains ou des pertes de change sur les instruments financiers libellés en devises. Ces recommandations visent, entre autres, à ce que le lecteur des états financiers comprenne mieux l'importance du risque de change ainsi que la mesure dans laquelle le gouvernement a recours aux instruments financiers pour gérer celui-ci.

Selon les recommandations du CCSP, le gouvernement devrait constater les gains ou les pertes de change sur les instruments financiers à court terme au fur et à mesure qu'ils surviennent, sauf s'il fait appel à la comptabilité de couverture et qu'il en respecte les conditions. On entend par « comptabilité de couverture » une méthode qui permet de constater au même moment dans les résultats les gains et les pertes de change associés à l'instrument de couverture ainsi que les gains et les pertes qui concernent l'élément couvert.

2.9.2 Analyse de la situation actuelle

Conformément à sa convention comptable, le gouvernement amortit les gains et les pertes de change sur des contrats à court terme visant à modifier le risque de change associé aux emprunts à long terme sur la durée restante du portefeuille d'emprunts dans la devise concernée, selon la méthode linéaire, et cela, sans appliquer la comptabilité de couverture.

La modification de la convention comptable du gouvernement sur les instruments financiers à court terme libellés en devises pour se conformer aux PCGR constitue un enjeu de taille pour le gouvernement. Les membres du groupe de travail conviennent qu'il est acceptable d'inclure dans les opérations de 2006-2007 les dépenses encourues relativement aux contrats de change à court terme libellés en devises jusqu'au moment de la présente réforme parce que l'inclusion de ces dépenses ne devrait pas être suffisamment importante pour nuire à la fidélité de la présentation des opérations financières du gouvernement pour 2006-2007.

2.9.3 Recommandation du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser les gains ou les pertes de change sur les instruments financiers à court terme au fur et à mesure qu'ils surviennent, sauf s'il fait appel à la comptabilité de couverture et qu'il en respecte les conditions.

2.10 Rachat avant terme d'instruments financiers

Dans le cours normal des opérations de gestion de la dette du gouvernement, il arrive que le gouvernement procède au rachat, avant échéance, d'emprunts ou d'instruments financiers dérivés, plus particulièrement dans le cas de swaps. Ces rachats impliquent parfois que le gouvernement verse des compensations financières ou perçoive de telles compensations.

2.10.1 Recommandations du CCSP

Lorsqu'un emprunt ou un instrument financier dérivé libellé en devises étrangères est réglé avant terme, les gains et pertes de change non amortis relatifs à ces instruments financiers sont constatés immédiatement aux résultats à la date du rachat. Toutefois, lorsqu'il ne s'agit pas d'un règlement, il est permis de continuer à reporter et amortir les gains et pertes de change.

2.10.2 Analyse de la situation actuelle

La pratique comptable du gouvernement lors de rachats avant terme d'emprunts et d'instruments financiers dérivés, est de continuer à reporter et amortir les gains et pertes de change, les coûts d'émission reportés et les compensations financières versées ou reçues, sur la durée restante de l'instrument financier racheté.

Le groupe de travail convient qu'aucune recommandation précise du CCSP ne définit actuellement ce qui constitue le règlement d'un instrument financier. Dans le contexte où les rachats avant terme effectués par le gouvernement entraînent des besoins de nouveaux emprunts et instruments financiers dérivés pour remplacer ceux rachetés, le groupe de travail est d'avis que ces rachats ne constituent pas un règlement. Par conséquent, la pratique comptable du gouvernement est acceptable et présente bien les résultats de ses pratiques financières.

Par ailleurs, comme il n'existe également pas de recommandation précise du CCSP à l'égard du traitement des coûts d'émission reportés et des compensations financières versées ou reçues lors de rachats, le groupe de travail juge approprié que le gouvernement adopte le même traitement comptable pour ces éléments.

2.10.3 Recommandation du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de continuer à reporter et amortir, lors de rachats avant échéance d'instruments financiers, les gains et pertes de change, les coûts d'émission reportés et les compensations financières versées ou reçues sur la durée restante de l'instrument financier racheté.

2.11 Modifications comptables

Les modifications comptables résultent soit de modifications de conventions comptables, de révisions d'estimations comptables ou de corrections d'erreurs.

2.11.1 Recommandations du CCSP

Une modification de conventions comptables doit être appliquée rétroactivement en retraitant les années financières antérieures, sauf si les données financières ne peuvent être établies au prix d'un effort raisonnable. Dans ce dernier cas, le redressement du solde d'ouverture de l'excédent ou du déficit cumulé de l'exercice est permis.

L'incidence de la modification d'une estimation comptable doit être appliquée prospectivement.

Les corrections d'erreurs significatives doivent être appliquées rétroactivement en retraitant les années financières antérieures, sauf s'il est impossible de le faire.

2.11.2 Analyse de la situation actuelle

En passant en revue les Comptes publics des dernières années, le groupe de travail constate que les modifications comptables qui sont appliquées rétroactivement par le gouvernement sont effectuées sans retraiter les années financières précédentes. Ce traitement n'est permis que dans certaines circonstances, dont notamment lorsque les données financières ne sont pas disponibles.

Pour les années futures, le groupe de travail considère que toute modification significative de conventions comptables et toute correction d'erreur, soit d'un montant supérieur à 25 % du niveau d'importance relative utilisée par le Vérificateur général pour effectuer ses travaux de vérification, devrait être appliquée rétroactivement avec retraitement des années financières précédentes, à moins que les recommandations du CCSP ne permettent un traitement différent.

Par ailleurs, la présente réforme comptable recommandée au gouvernement implique des modifications majeures à ses conventions comptables et à la présentation des états financiers. Le groupe de travail est d'avis que, conformément aux recommandations du CCSP, les nouvelles conventions comptables devraient être appliquées rétroactivement mais sans retraitement des données des années financières antérieures, compte tenu notamment que les données financières nécessaires ne sont pas disponibles au prix d'un effort raisonnable vu l'ampleur de cette réforme.

2.11.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

- d'appliquer rétroactivement les ajustements résultant de la présente réforme comptable sans retraiter les années financières antérieures;
- de comptabiliser rétroactivement avec retraitement des années financières précédentes toutes les modifications significatives de conventions comptables et toutes les corrections d'erreurs, soit d'un montant supérieur à 25 % du niveau d'importance relative utilisée par le Vérificateur général pour effectuer ses travaux de vérification, à moins que les recommandations du CCSP ne permettent un traitement différent.

2.12 Autres sujets abordés brièvement par le groupe de travail

D'autres sujets ont été abordés par le groupe de travail notamment, le statut de la société Immobilière SHQ et la comptabilisation des infrastructures routières. Les délais impartis au groupe de travail pour présenter le rapport font toutefois en sorte que ces deux sujets ne font l'objet que de recommandations générales et d'aucune analyse d'impacts. Le groupe de travail est cependant d'avis que les travaux devront se poursuivre sur ces sujets au cours des prochains mois.

2.12.1 Statut de la société Immobilière SHQ

La société Immobilière SHQ (ISHQ) a pour mission :

- d'acquérir des immeubles d'habitation;
- d'acquérir les droits et obligations découlant des prêts consentis par la Société d'habitation du Québec.

Les liens d'affaires entre l'ISHQ et la Société d'habitation du Québec, un organisme consolidé dans les états financiers du gouvernement, sont très étroits. Le groupe de travail est d'avis que le statut de l'ISHQ devra être examiné afin de déterminer si les critères lui permettant d'être reconnue comme une entreprise publique sont toujours rencontrés.

2.12.2 Comptabilisation des infrastructures routières

Le ministère des Transports et le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier, administré par ce ministère, sont notamment responsables des travaux de conservation, d'amélioration et de développement du réseau routier supérieur du Québec.

Le CCSP donne le choix de comptabiliser les principaux éléments du réseau routier comme des actifs uniques ou de traiter chacune de leurs composantes à titre d'actifs distincts.

Le groupe de travail a constaté que le gouvernement :

- utilise une approche qui n'est ni l'approche de l'actif unique ni celle axée sur les composantes;
- ne comptabilise aucune sortie d'actifs lorsqu'une immobilisation ou une composante est remplacée ou n'est plus utilisée;
- ne fait actuellement aucun suivi de la date de mise en service des infrastructures routières.

Ces façons de faire ont des impacts sur les montants présentés dans les états financiers consolidés du gouvernement aux titres du coût des immobilisations, de l'amortissement cumulé et de la dépense annuelle d'amortissement.

2.12.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

- de poursuivre les travaux sur les deux sujets abordés brièvement par le groupe de travail soit :
  - le statut de la société Immobilière SHQ afin de déterminer si elle peut toujours être reconnue comme entreprise publique;
  - la comptabilisation des immobilisations d'infrastructures routières conformément aux recommandations du CCSP.

2.13 Incidences financières des recommandations

Les ajustements comptables proposés dans la présente réforme affecteraient la situation financière du gouvernement au 31 mars 2007 en augmentant le déficit cumulé de 6 426 millions de dollars au début de l'année financière et la dette nette à la fin de 18 684 millions de dollars. Pour ce qui est des résultats de l'année financière 2006-2007, les impacts sont plutôt limités, le surplus ne variant à la hausse que de 97 millions de dollars.

Le groupe de travail est d'avis que les travaux qu'il a entrepris sont suffisamment avancés pour que de nouvelles conventions comptables du gouvernement, ajustées sur la base des présentes recommandations, soient utilisées pour la production des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007.

❑ Incidences financières

TABLEAU 1

Année financière terminée le 31 mars 2007
(en millions de dollars)

	Surplus	Actifs financiers[1]	Passifs[1]	Déficits cumulés au 1er avril 2006	Actifs non financiers
Périmètre comptable – inclusion des entités des réseaux	– 219	– 483	– 483	3 220	– 3 439
Dépenses de transfert	66	—	418	484	—
Comptabilité d'exercice pour les revenus	286	1 840	3 458	1 904	—
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	– 42	—	167	125	—
Prêts et placements à conditions avantageuses	4	– 331	—	335	—
Provision pour pertes sur interventions financières garanties	68	69	– 57	– 58	—
Stocks et frais payés d'avance	10	6	—	– 152	156
Avantages sociaux futurs, autres que les régimes de retraite	– 41	9	30	– 20	—
Gains et pertes sur contrats de change à terme	– 33	38	779	708	—
Statut de certains organismes					
Corporation d'hébergement du Québec	5	– 737	3 705	– 22	4 469
Financement-Québec	1	1 434	12 264		10 831
Autres (SAAQ, SDBJ, SÉPAQ)	3	– 101	189	– 21	314
Autres modifications	– 11	– 2 854[2]	– 2 896[2]	– 77	24
Grand total	**97**	**– 1 110**	**17 574**	**6 426**	**12 355**

(1) La dette nette correspondant à la différence entre les actifs financiers et les passifs est augmentée de 18 684 millions de dollars.
(2) Incluant la compensation des dettes au montant de 2 946 millions de dollars au 1er avril 2006 du Fonds de financement pour le financement des avances à la Corporation d'hébergement du Québec (1 916 millions de dollars) et à Financement-Québec (1 030 millions de dollars).

2.13.1 Recommandation du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de prendre acte des incidences financières des présentes recommandations calculées pour l'année financière 2006-2007 et de modifier ses conventions comptables, sur la base des présentes recommandations, pour la production des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2007.

3. IMPACT DE LA RÉFORME COMPTABLE SUR LES PRINCIPALES LOIS BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT

Le dernier volet du mandat confié au groupe de travail consistait à examiner les implications de l'harmonisation des conventions comptables du gouvernement aux PCGR applicables au secteur public sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire (L.R.Q., c. E-12.00001)*, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (L.R.Q., c. R-2.2.0.1)* et la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents (L.R.Q., c. R-25.1)*.

3.1 Modification de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*

Au départ, il convient de rappeler que la *Loi sur l'équilibre budgétaire* a pour objectif de baliser la conduite de la politique budgétaire des gouvernements à travers le temps. Il incombe donc à l'Assemblée nationale, et à elle seule, de définir ces balises.

Pour que la Loi atteigne adéquatement ses objectifs, elle doit toutefois reposer sur une information financière de qualité. Ainsi, l'ensemble des recommandations formulées dans le présent rapport, visant l'adoption intégrale des PCGR, constitue un geste concret sur le plan de la crédibilité des états financiers du gouvernement.

En plus de la fiabilité des données, il ne doit exister aucune ambiguïté sur la définition des paramètres de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sans quoi l'atteinte de l'équilibre budgétaire pourrait être remise en question. À cet égard, le groupe de travail conclut qu'il est, entre autres, nécessaire de mieux définir la notion « d'excédent cumulé » contenue dans la loi.

Au cours des dernières années, divers éléments n'ont pas été considérés aux fins de la détermination de l'excédent au sens de la Loi. Ce fut le cas en particulier de modifications de conventions comptables ou de corrections d'erreurs dont les impacts, parfois très importants, ont été imputés directement aux déficits cumulés et n'ont pas été pris en compte dans le calcul de cet excédent. Enfin, un même montant d'un revenu de transfert de 112 millions de dollars a été inclus une deuxième fois dans le calcul de cet excédent en 2005-2006.

Le groupe de travail convient que l'inscription tardive d'une transaction financière pour une année donnée ne devrait pas avoir pour effet de l'exclure automatiquement du calcul de l'excédent aux fins de la Loi. Par ailleurs, le groupe de travail est conscient que l'évolution continuelle des normes comptables du secteur public et leur intégration immédiate dans les états financiers du gouvernement peuvent avoir des impacts importants sur le plan budgétaire.

Il est par conséquent convenu que tous les montants inscrits directement à la dette nette qui affectent les résultats financiers d'années antérieures devraient être pris en compte dans le solde établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* à l'exception des modifications de conventions comptables pour se conformer à une nouvelle norme de l'ICCA. De plus, la loi devrait être modifiée afin que l'excédent cumulé aux fins de la loi soit établi à zéro au 1er avril 2006.

3.2 *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*

En instituant la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*, le gouvernement voulait se donner un outil pour gérer sa politique budgétaire de façon transparente sur une base pluriannuelle.

Dans les années passées, le gouvernement avait présenté les opérations de la réserve budgétaire dans l'état des résultats de fonctionnement en note de bas de page.

La constitution d'une réserve budgétaire ou l'utilisation des fonds qui y sont versés découle des intentions du gouvernement d'entreprendre certaines activités dans l'avenir ou encore pour faciliter la planification budgétaire sur un certain horizon temporel.

Le gouvernement fait part de ses intentions dans les documents budgétaires. Les normes de l'ICCA précisent par ailleurs que si un gouvernement décide de fournir des informations à propos d'une réserve, il ne le fait que dans les notes et les tableaux complémentaires. « Les informations qu'il serait nécessaire de fournir pour indiquer que le gouvernement respecte une loi d'équilibre budgétaire figureront dans les notes et les tableaux complémentaires, et non dans le corps même des états financiers. »[2]

Afin de se conformer aux normes, le groupe de travail convient que les informations sur la réserve budgétaire devraient être présentées uniquement dans les notes complémentaires ou les annexes qui font partie intégrante des états financiers consolidés.

[2] Institut Canadien des Comptables Agréés, Manuel de Comptabilité dans le secteur public, NOSP-4.

3.3 *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*

Afin de donner suite à un engagement pris par le gouvernement lors du Budget de mai 2006 au regard de la réduction de la dette, le Fonds des générations a débuté ses opérations le 1er janvier 2007.

La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* utilise la notion de dette totale dans ses cibles relatives au calcul du ratio du poids de la dette sur le produit intérieur brut (PIB). Or, le concept de dette totale et son champ d'application ne sont pas définis spécifiquement dans la Loi ni dans les normes comptables. L'atteinte des objectifs de réduction de la dette risque donc d'être compromise lors d'une modification de la présentation de certains postes de passifs aux états financiers du gouvernement à la suite de nouvelles normes comptables.

Compte tenu que les cibles de réduction de la dette sont enchâssées dans l'application de la Loi, le groupe de travail convient de l'importance de clarifier la définition de dette totale.

Les objectifs de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* sont définis en fonction de la « dette du gouvernement ». Cette dette correspond, selon la loi, à celle apparaissant comme la dette totale dans les Comptes publics.

Une des solutions pourrait être de modifier, dans le glossaire des Comptes publics, la définition de la dette totale afin que celle-ci tienne compte des paramètres existants lors de l'étude du projet de loi en juin 2006. Il serait judicieux que les modifications à cette définition qui pourraient être apportées par le gouvernement :

- soient annoncées lors du discours sur le budget;
- fassent l'objet d'une reddition de comptes adéquate pour permettre aux parlementaires de comprendre leurs incidences sur l'atteinte des cibles de la Loi.

3.4 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

- de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé, en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006 et inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :
  - des modifications actuelles et ultérieures découlant de la présente réforme;
  - des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA;
- de présenter les informations relatives à la réserve budgétaire uniquement dans les notes complémentaires ou annexes qui font partie intégrante des états financiers;
- de s'assurer que les modifications qui pourraient être apportées à la définition de « dette totale » dans le glossaire des Comptes publics :
  - soient annoncées dans le discours sur le budget;
  - fassent l'objet d'une reddition de comptes adéquate pour permettre aux parlementaires de comprendre leurs incidences sur l'atteinte des cibles de la Loi.

4. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

❑ Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— d'inclure dans son périmètre comptable les agences de la santé et des services sociaux, les établissements publics de santé et de services sociaux, les commissions scolaires, les collèges d'enseignement général et professionnel et l'Université du Québec et ses constituantes;

— de poursuivre les travaux visant à étudier le statut des entités qui gravitent autour des réseaux afin d'évaluer s'il faut les inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement;

— de retenir la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation jusqu'au 31 mars 2008;

— d'ajuster les données financières des entités des réseaux pour les rendre majoritairement conformes aux PCGR et de poursuivre les travaux dans cette voie;

— d'établir la valeur de consolidation des entités dont la date de fin de leur exercice financier n'est pas le 31 mars à partir des données financières vérifiées de l'exercice qui se termine à l'intérieur de celui du gouvernement, en considérant pour la période de décalage, les opérations significatives qui affecteraient la situation financière du gouvernement ou ses opérations;

— de mandater les ministères responsables des réseaux, en collaboration avec les ministères centraux, d'entamer des travaux afin de faciliter l'inclusion harmonieuse des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement, en conformité avec les conventions comptables du gouvernement;

— de mandater les ministères centraux, afin qu'ils mettent en place, en collaboration avec les ministères responsables des réseaux et dans le respect de l'autonomie des entités des réseaux, un cadre de gestion prévoyant des mécanismes de suivi financier et de reddition de comptes plus formels;

— de consolider ligne par ligne, Financement-Québec et la Corporation d'hébergement du Québec dans les états financiers consolidés du gouvernement.

❑ Dépenses de transfert

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de modifier ses conventions comptables afin d'y mentionner, selon la nature des transferts, les facteurs déterminants quant au moment de constatation dans ses résultats d'une dépense de transfert;

— de comptabiliser sur la base de la période de référence appropriée, à la fois les subventions de fonctionnement aux universités liées à la clientèle étudiante et les dépenses de transfert effectuées à titre de compensation tenant lieu de taxes.

❑ Comptabilité d'exercice pour les revenus

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser tous ses revenus sur la base de la comptabilité d'exercice;

— de développer des méthodes d'estimations pour les diverses catégories de revenus fiscaux à l'aide d'extractions de données et de banques de données historiques;

— de revoir régulièrement ses méthodes d'estimations des revenus fiscaux afin qu'elles soient toujours à point.

❑ Fonds d'amortissement des régimes de retraite

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— d'utiliser une valeur liée au marché pour évaluer les placements du Fonds d'amortissement des régimes de retraite;

— de réviser annuellement la valeur liée au marché utilisée pour déterminer les revenus de placement du Fonds d'amortissement des régimes de retraite.

❑ Statut de certains organismes

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de modifier le statut d'entreprise du gouvernement de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Société de développement de la Baie James et de la Société des établissements de plein air du Québec pour celui d'organisme et de les comptabiliser selon la méthode de la consolidation ligne par ligne dans les états financiers consolidés du gouvernement.

❑ Prêts et placements à conditions avantageuses et provision pour pertes sur interventions financières garanties

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de constater à titre de dépense l'élément subvention compris dans les prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes au moment où ces prêts ou placements sont consentis ou effectués et d'amortir l'écart d'actualisation, le cas échéant, des prêts à titre de revenu au cours d'une période correspondant à leur durée;

— d'établir les provisions pour pertes sur les interventions financières en fonction du moment du déboursé du prêt ou de la mise en vigueur de la garantie.

❑ Stocks et frais payés d'avance

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser ses stocks et frais payés d'avance à titre d'actifs non financiers dans ses états financiers consolidés;

— d'évaluer annuellement la situation afin de s'assurer que les principaux stocks et frais payés d'avance sont adéquatement comptabilisés.

❑ Avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser le passif et l'actif liés aux avantages sociaux, qui s'acquièrent ou s'accumulent, sur la base de méthodes actuarielles, lorsque requis, et d'amortir les gains et pertes actuariels qui en résultent sur une base appropriée;

— de comptabiliser le coût des avantages sociaux liés à un événement particulier dès que cet événement se produit.

❑ Gains et pertes sur contrats de change à terme

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser les gains ou les pertes de change sur les instruments financiers à court terme au fur et à mesure qu'ils surviennent, sauf s'il fait appel à la comptabilité de couverture et qu'il en respecte les conditions.

❑ Rachat avant terme d'instruments financiers

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de continuer à reporter et amortir, lors de rachats avant échéance d'instruments financiers, les gains et pertes de change, les coûts d'émission reportés et les compensations financières versées ou reçues sur la durée restante de l'instrument financier racheté.

❑ Modifications comptables

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— d'appliquer rétroactivement les ajustements résultant de la présente réforme comptable sans retraiter les années financières antérieures;

— de comptabiliser rétroactivement avec retraitement des années financières précédentes toutes les modifications significatives de conventions comptables et toutes les corrections d'erreurs, soit d'un montant supérieur à 25 % du niveau d'importance relative utilisée par le Vérificateur général pour effectuer ses travaux de vérification, à moins que les recommandations du CCSP ne permettent un traitement différent.

❑ Autres sujets abordés brièvement par le groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de poursuivre les travaux sur les deux sujets abordés brièvement par le groupe de travail soit :

  — le statut de la société Immobilière SHQ afin de déterminer si elle peut toujours être reconnue comme entreprise publique;

  — la comptabilisation des immobilisations d'infrastructures routières conformément aux recommandations du CCSP.

❑ Incidences financières des recommandations

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de prendre acte des incidences financières des présentes recommandations calculées pour l'année financière 2006-2007 et de modifier ses conventions comptables, sur la base des présentes recommandations, pour la production des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2007.

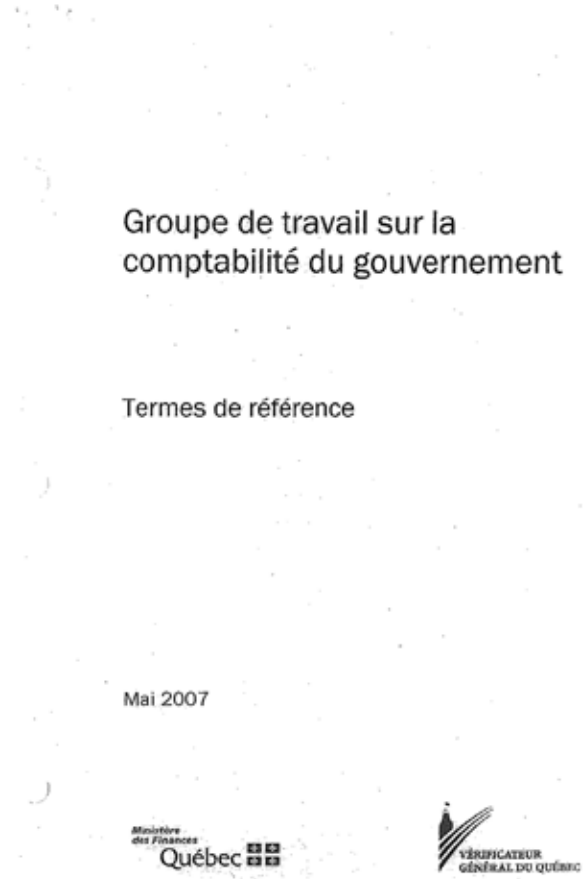
❑ Impact de la réforme comptable sur les principales lois budgétaires du gouvernement

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

- de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé, en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006 et inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :
  - des modifications actuelles et ultérieures découlant de la présente réforme;
  - des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA;
- de présenter les informations relatives à la réserve budgétaire uniquement dans les notes complémentaires ou les annexes qui font partie intégrante des états financiers;
- de s'assurer que les modifications qui pourraient être apportées à la définition de « dette totale » dans le glossaire des Comptes publics :
  - soient annoncées dans le discours sur le budget;
  - fassent l'objet d'une reddition de comptes adéquate pour permettre aux parlementaires de comprendre leurs incidences sur l'atteinte des cibles de la Loi.

[La page 40 est une page blanche.]

ANNEXE 1 – LETTRE MANDAT



Groupe de travail sur la
comptabilité du gouvernement

Termes de référence

Mai 2007

Ministère des Finances Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Annexe 2

41

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT

Objet

Ce document présente les termes de référence du groupe de travail sur la comptabilité gouvernementale. Ce groupe de travail est formé de représentants du ministère des Finances et du Vérificateur général.

Contexte

Des normes comptables en constante évolution

Les normes comptables applicables aux gouvernements sont en constante évolution. Afin de répondre à ces nouvelles normes, le gouvernement du Québec a réformé à plusieurs reprises sa comptabilité. La dernière réforme majeure a eu lieu en 1998 et a été menée en collaboration étroite avec le Vérificateur général.

Récemment, en réponse notamment aux impératifs imposés par la mondialisation des marchés, les normes comptables applicables au secteur privé et aux gouvernements ont été resserrées partout dans le monde.

Au Canada, l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) définit régulièrement de nouvelles normes pour orienter les gouvernements dans leurs pratiques comptables.

Les normes de l'ICCA sont maintenant appliquées, en tout ou en partie, par les administrations publiques au Canada. C'est pourquoi l'ICCA a donné récemment à ces normes le vocable de Principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour le secteur public.

Bien que les conventions comptables du gouvernement du Québec s'inspirent des PCGR, la conformité n'est pas complète. Ces écarts de conformité interpellent le gouvernement non seulement au plan comptable mais également aux plans financier et administratif. En effet, l'adoption de toutes les normes comptables proposées par l'ICCA pourrait avoir des impacts importants sur les états financiers du gouvernement.

Des exigences accrues imposées aux vérificateurs généraux des gouvernements

Par ailleurs, les normes professionnelles applicables aux vérificateurs généraux des gouvernements ont aussi été resserrées.

Jusqu'à tout récemment, les vérificateurs généraux des gouvernements au Canada émettaient leur opinion sur les états financiers des gouvernements en fonction des conventions comptables que les gouvernements s'étaient eux-mêmes données.

Or, depuis 2006, et ce, pour la première fois, une nouvelle norme de l'ICCA les oblige à formuler leur opinion sur les états financiers en fonction des PCGR pour le secteur public. Au Québec, la Loi sur le vérificateur général lui demande aussi de formuler une opinion en fonction des conventions comptables du gouvernement.

Cette double opinion peut créer une confusion dans la population quant à la qualité de l'information financière du gouvernement.

Des implications particulières compte tenu de règles strictes au plan de la conduite de la politique budgétaire

Dans le cas du Québec, la question des normes comptables pose un défi particulier dans la mesure où le gouvernement du Québec s'est donné des règles strictes au plan de la conduite de sa politique budgétaire.

En effet :

- la *Loi sur l'équilibre budgétaire* impose des obligations strictes en matière de respect de l'équilibre budgétaire et impose des conditions en ce qui concerne la résorption des déficits et l'utilisation des surplus;
- la *Loi sur le remboursement de la dette et instituant le Fonds des générations* impose au gouvernement un objectif clair de réduction du poids de la dette;
- la *Loi sur la réserve budgétaire* balise l'utilisation des excédents budgétaires afin de résorber une impasse budgétaire au cours d'une année subséquente.

L'application de ces lois repose sur l'information financière produite par le gouvernement qui est affectée par le choix de ses conventions comptables. L'impact sur ces lois d'éventuelles modifications à ses conventions pour les rendre conformes aux PCGR doit donc être analysé.

Création d'un groupe de travail

Le ministère des Finances et le Vérificateur général conviennent de mettre en place un groupe de travail afin d'examiner les conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à la réforme des conventions comptables du gouvernement.

Ce groupe de travail sera formé de représentants du Vérificateur général et du ministère des Finances.

Mandat

Le groupe de travail examinera les modifications qui sont nécessaires afin d'assurer la conformité des conventions comptables du gouvernement aux PCGR.

Il examinera également les implications de ces modifications sur les lois énumérées précédemment.

L'objectif est de développer une compréhension commune de ces modifications afin d'assurer leur mise en place adéquate, et ce, dans les meilleurs délais.

Plus spécifiquement, le mandat du groupe de travail comportera trois volets :

1. L'examen des conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à la consolidation des réseaux de la santé et de l'éducation au périmètre comptable du gouvernement.
2. L'examen des conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à l'application des PCGR du secteur public.
3. L'examen des implications de l'harmonisation aux PCGR du secteur public sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la *Loi sur le remboursement de la dette* et instituant le *Fonds des générations* et la *Loi sur la réserve budgétaire*.

Échéancier

Le groupe de travail rendra public ses conclusions au plus tard en janvier 2008.

Le ministère des Finances et le Vérificateur général conviennent des termes de référence du groupe de travail exposés dans ce document.

Signé à Québec, ce 18 mai 2007

Jean Houde
Sous-ministre des Finances

Signé à Québec, ce 18 mai 2007

Renaud Lachance
Vérificateur général

ANNEXE 2 – ORGANISMES DES RÉSEAUX DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET DE L'ÉDUCATION DU GOUVERNEMENT

RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Agences

Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches
Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale
Agence de la santé et des services sociaux de la Côte-Nord
Agence de la santé et des services sociaux de la Gaspésie — Îles-de-la-Madeleine
Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec
Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie
Agence de la santé et des services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue
Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière
Agence de la santé et des services sociaux de Laval
Agence de la santé et des services sociaux de l'Estrie
Agence de la santé et des services sociaux de l'Outaouais
Agence de la santé et des services sociaux de Montréal
Agence de la santé et des services sociaux des Laurentides
Agence de la santé et des services sociaux du Bas-Saint-Laurent
Agence de la santé et des services sociaux du Saguenay — Lac-St-Jean
Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James (1)
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James (1)
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik

Établissements publics

Centre André-Boudreau
Centre d'accueil Dixville inc.
Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord
Centre de réadaptation Constance-Lethbridge
Centre de réadaptation de la Gaspésie (Le)
Centre de réadaptation de l'Ouest de Montréal
Centre de réadaptation en alcoolisme et toxicomanie de Chaudière-Appalaches
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle (CRDI) Chaudière-Appalaches
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle de Québec
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle du Bas-Saint-Laurent
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle du Saguenay — Lac-Saint-Jean
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle Gabrielle-Major
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle Montérégie-Est
Centre de réadaptation en déficience physique Chaudière-Appalaches
Centre de réadaptation en déficience physique Le Bouclier
Centre de réadaptation Estrie inc.

Centre de réadaptation Interval
Centre de réadaptation La Maison
Centre de réadaptation La Myriade
Centre de réadaptation Lisette-Dupras
Centre de réadaptation Ubald-Villeneuve
Centre de santé et de services sociaux Cavendish
Centre de santé et de services sociaux Champlain
Centre de santé et de services sociaux Cléophas-Claveau
Centre de santé et de services sociaux d'Ahuntsic et Montréal-Nord
Centre de santé et de services sociaux d'Antoine-Labelle
Centre de santé et de services sociaux d'Argenteuil
Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-L'Érable
Centre de santé et de services sociaux de Beauce
Centre de santé et de services sociaux de Bécancour — Nicolet-Yamaska
Centre de santé et de services sociaux de Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent
Centre de santé et de services sociaux de Charlevoix
Centre de santé et de services sociaux de Chicoutimi
Centre de santé et de services sociaux de Dorval-Lachine-Lasalle
Centre de santé et de services sociaux de Gatineau
Centre de santé et de services sociaux de Jonquière
Centre de santé et de services sociaux de Kamouraska
Centre de santé et de services sociaux de la Baie-des-Chaleurs
Centre de santé et de services sociaux de la Basse-Côte-Nord
Centre de santé et de services sociaux de la Côte-de-Gaspé
Centre de santé et de services sociaux de la Haute-Côte-Nord
Centre de santé et de services sociaux de la Haute-Gaspésie
Centre de santé et de services sociaux de la Haute-Yamaska
Centre de santé et de services sociaux de la Matapédia
Centre de santé et de services sociaux de la Minganie
Centre de santé et de services sociaux de la Mitis
Centre de santé et de services sociaux de la Montagne
Centre de santé et de services sociaux de la MRC-de-Coaticook
Centre de santé et de services sociaux de la Pointe-de-l'Île
Centre de santé et de services sociaux de la région de Thetford
Centre de santé et de services sociaux de la Vallée-de-la-Batiscan
Centre de santé et de services sociaux de la Vallée-de-la-Gatineau
Centre de santé et de services sociaux de Lac-Saint-Jean-Est
Centre de santé et de services sociaux de la Vallée-de-l'Or
Centre de santé et de services sociaux de la Vieille-Capitale
Centre de santé et de services sociaux de Laval
Centre de santé et de services sociaux de l'Énergie
Centre de santé et de services sociaux de l'Hématite
Centre de santé et de services sociaux de l'Ouest-de-l'Île
Centre de santé et de services sociaux de Manicouagan
Centre de santé et de services sociaux de Maskinongé
Centre de santé et de services sociaux de Matane
Centre de santé et de services sociaux de Memphrémagog
Centre de santé et de services sociaux de Montmagny-L'Islet
Centre de santé et de services sociaux de Papineau
Centre de santé et de services sociaux de Port-Cartier
Centre de santé et de services sociaux de Portneuf

Centre de santé et de services sociaux de Québec-Nord
Centre de santé et de services sociaux de Rimouski-Neigette
Centre de santé et de services sociaux de Rivière-du-Loup
Centre de santé et de services sociaux de Rouyn-Noranda
Centre de santé et de services sociaux de Saint-Jérôme
Centre de santé et de services sociaux de Saint-Léonard et Saint-Michel
Centre de santé et de services sociaux de Sept-Îles
Centre de santé et de services sociaux de Sorel-Tracy
Centre de santé et de services sociaux de Témiscaming-et-de-Kipawa
Centre de santé et de services sociaux de Témiscouata
Centre de santé et de services sociaux de Thérèse de Blainville
Centre de santé et de services sociaux de Trois-Rivières
Centre de santé et de services sociaux de Vaudreuil-Soulanges
Centre de santé et de services sociaux des Aurores-Boréales
Centre de santé et de services sociaux des Basques
Centre de santé et de services sociaux des Collines
Centre de santé et de services sociaux des Etchemins
Centre de santé et de services sociaux des Îles
Centre de santé et de services sociaux des Pays-d'en-Haut
Centre de santé et de services sociaux des Sommets
Centre de santé et de services sociaux des Sources
Centre de santé et de services sociaux Domaine-du-Roy
Centre de santé et de services sociaux Drummond
Centre de santé et de services sociaux du Coeur-de-l'Île
Centre de santé et de services sociaux du Grand Littoral
Centre de santé et de services sociaux du Granit
Centre de santé et de services sociaux du Haut-Saint-Maurice
Centre de santé et de services sociaux du Haut-St-François
Centre de santé et de services sociaux du Haut-St-Laurent
Centre de santé et de services sociaux du Lac-des-Deux-Montagnes
Centre de santé et de services sociaux du Lac-Témiscamingue
Centre de santé et de services sociaux du Nord de Lanaudière
Centre de santé et de services sociaux du Pontiac
Centre de santé et de services sociaux du Rocher-Percé
Centre de santé et de services sociaux du Sud de Lanaudière
Centre de santé et de services sociaux du Sud-Ouest-Verdun
Centre de santé et de services sociaux du Suroit
Centre de santé et de services sociaux du Val-St-François
Centre de santé et de services sociaux Haut-Richelieu-Rouville
Centre de santé et de services sociaux - Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke
Centre de santé et de services sociaux Jardins-Roussillon
Centre de santé et de services sociaux Jeanne-Mance
Centre de santé et de services sociaux La Pommeraie
Centre de santé et de services sociaux Les Eskers de l'Abitibi
Centre de santé et de services sociaux Lucille-Teasdale
Centre de santé et de services sociaux Maria-Chapdelaine
Centre de santé et de services sociaux Pierre Boucher
Centre de santé et de services sociaux Richelieu-Yamaska
Centre de santé Inuulitsivik
Centre de santé Tulattavik de l'Ungava

Centre de services en déficience intellectuelle Mauricie/Centre-du-Québec
Centre de soins prolongés Grace Dart
Centre d'hébergement et de soins de longue durée de St-Andrew-de-Father-Dowd-et-de-St-Margaret
Centre Dollard-Cormier (Le)
Centre du Florès
Centre hospitalier affilié universitaire de Québec
Centre hospitalier de l'Université de Montréal
Centre hospitalier de soins de longue durée Juif de Montréal
Centre hospitalier de St. Mary
Centre hospitalier régional de Trois-Rivières
Centre hospitalier Robert-Giffard
Centre hospitalier universitaire de Québec
Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke
Centre hospitalier universitaire Ste-Justine
Centre Jean-Patrice-Chiasson/Maison Saint-Georges (Le)
Centre Jellinek
Centre jeunesse de la Mauricie et de Centre-du-Québec (Le)
Centre jeunesse de la Montérégie
Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue
Centre jeunesse de Laval
Centre jeunesse de l'Estrie
Centre jeunesse de Montréal (Le)
Centre jeunesse de Québec
Centre jeunesse des Laurentides
Centre jeunesse du Bas St-Laurent
Centre jeunesse du Saguenay — Lac-Saint-Jean (Le)
Centre jeunesse Gaspésie/Les Îles
Centre local de services communautaire Naskapi
Centre Miriam
Centre montérégien de réadaptation
Centre Normand
Centre Notre-Dame de l'Enfant (Sherbrooke) inc.
Centre régional de réadaptation La Ressource
Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James (1)
Centre universitaire de santé McGill
Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw (Les)
Centres jeunesse Chaudière-Appalaches (Les)
Centres jeunesse de Lanaudière (Les)
Centres jeunesses de l'Outaouais (Les)
Clair Foyer inc.
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James (1)
Corporation du Centre de réadaptation Lucie-Bruneau (La)
Corporation du Centre hospitalier gériatrique Maimonides (La)
Corporation du Centre hospitalier Pierre-Janet (La)
CRDI Normand-Laramée (Centre de réadaptation en déficience intellectuelle)
Domrémy Mauricie/Centre-du-Québec
Hôpital Catherine Booth de l'Armée du Salut
Hôpital Charles Lemoyne
Hôpital chinois de Montréal (L')
Hôpital de réadaptation Lindsay (L')

Hôpital Douglas
Hôpital du Sacré-Coeur de Montréal
Hôpital général juif Sir Mortimer B. Davis (L')
Hôpital Jeffery Hale (L')
Hôpital juif de réadaptation
Hôpital Laval
Hôpital Louis-H. Lafontaine
Hôpital Maisonneuve-Rosemont
Hôpital Mont-Sinaï
Hôpital Rivière-des-Prairies
Hôpital Santa Cabrini
Hôtel-Dieu de Lévis
Institut Canadien-Polonais du Bien-Être inc.
Institut de cardiologie de Montréal
Institut de réadaptation de Montréal (L')
Institut de réadaptation en déficience physique de Québec
Institut Nazareth et Louis-Braille
Institut Philippe-Pinel de Montréal
Institut Raymond-Dewar
Institut universitaire de gériatrie de Montréal
La Résidence de Lachute
Pavillon du Parc
Saint Brigid's Home Inc.
Services de réadaptation du Sud-Ouest et du Renfort
Services de réadaptation L'Intégrale
Virage, réadaptation en alcoolisme et toxicomanie (Le)

(1) Ces entités agissent en tant qu'agence et établissement.

RÉSEAU DE L'ÉDUCATION

Commissions scolaires

Commission scolaire au Coeur-des-Vallées
Commission scolaire Central Québec
Commission scolaire Crie
Commission scolaire de Charlevoix
Commission scolaire de Kamouraska — Rivière-du-Loup
Commission scolaire de l'Énergie
Commission scolaire de l'Estuaire
Commission scolaire de l'Or-et-des-Bois
Commission scolaire de la Baie-James
Commission scolaire de la Beauce-Etchemin
Commission scolaire de la Capitale
Commission scolaire de la Côte-du-Sud
Commission scolaire De La Jonquière
Commission scolaire de la Moyenne-Côte-Nord
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île
Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke

Commission scolaire de la Riveraine
Commission scolaire de la Rivière-du-Nord
Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles
Commission scolaire de la Vallée-des-Tisserands
Commission scolaire de Laval
Commission scolaire de Montréal
Commission scolaire de Portneuf
Commission scolaire de Rouyn-Noranda
Commission scolaire de Saint-Hyacinthe
Commission scolaire de Sorel-Tracy
Commission scolaire des Affluents
Commission scolaire des Appalaches
Commission scolaire des Bois-Francs
Commission scolaire des Chênes
Commission scolaire des Chic-Chocs
Commission scolaire des Découvreurs
Commission scolaire des Draveurs
Commission scolaire des Grandes-Seigneuries
Commission scolaire des Hautes-Rivières
Commission scolaire des Hauts-Bois-de-l'Outaouais
Commission scolaire des Hauts-Cantons
Commission scolaire des Îles
Commission scolaire des Laurentides
Commission scolaire des Monts-et-Marées
Commission scolaire des Navigateurs
Commission scolaire des Patriotes
Commission scolaire des Phares
Commission scolaire des Portages-de-l'Outaouais
Commission scolaire des Premières-Seigneuries
Commission scolaire des Rives-du-Saguenay
Commission scolaire des Samares
Commission scolaire des Sommets
Commission scolaire des Trois-Lacs
Commission scolaire du Chemin-du-Roy
Commission scolaire du Fer
Commission scolaire du Fleuve-et-des-Lacs
Commission scolaire du Lac-Abitibi
Commission scolaire du Lac-Saint-Jean
Commission scolaire du Lac-Témiscamingue
Commission scolaire du Littoral
Commission scolaire du Pays-des-Bleuets
Commission scolaire du Val-des-Cerfs
Commission scolaire Eastern Shores
Commission scolaire Eastern Townships
Commission scolaire English-Montréal
Commission scolaire Harricana
Commission scolaire Kativik
Commission scolaire Lester-B.-Pearson
Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys
Commission scolaire Marie-Victorin
Commission scolaire New Frontiers

Commission scolaire Pierre-Neveu
Commission scolaire René-Lévesque
Commission scolaire Riverside
Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier
Commission scolaire Western Québec

Comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal

Collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps)

Cégep André-Laurendeau
Cégep Beauce-Appalaches
Cégep d'Ahuntsic
Cégep d'Alma
Cégep de Baie-Comeau
Cégep de Bois-de-Boulogne
Cégep de Chicoutimi
Cégep de Drummondville
Cégep de Granby — Haute-Yamaska
Cégep de Jonquière
Cégep de la Gaspésie et des Îles
Cégep de La Pocatière
Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue
Cégep de Lévis-Lauzon
Cégep de Limoilou
Cégep de l'Outaouais
Cégep de Maisonneuve
Cégep de Matane
Cégep de Rimouski
Cégep de Rivière-du-Loup
Cégep de Rosemont
Cégep de Sainte-Foy
Cégep de Saint-Félicien
Cégep de Saint-Hyacinthe
Cégep de Saint-Jérôme
Cégep de Saint-Laurent
Cégep de Sept-Îles
Cégep de Sherbrooke
Cégep de Sorel-Tracy
Cégep de Thetford
Cégep de Trois-Rivières
Cégep de Valleyfield
Cégep de Victoriaville
Cégep du Vieux Montréal
Cégep Édouard Montpetit
Cégep François-Xavier Garneau
Cégep Gérald-Godin
Cégep John Abbott
Cégep Lionel Groulx

Cégep Marie-Victorin
Cégep Montmorency
Cégep régional de Lanaudière
Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu
Champlain Regional College
Collège Dawson
Collège Héritage
Collège Shawinigan
Vanier College

Université du Québec et ses universités constituantes

École de technologie supérieure
École nationale d'administration publique
Institut national de la recherche scientifique
Université du Québec
Université du Québec à Chicoutimi
Université du Québec à Montréal
Université du Québec à Rimouski
Université du Québec à Trois-Rivières
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
Université du Québec en Outaouais

Annexe 5 – Réforme de la comptabilité du gouvernement et endettement du Québec au 31 mars 2006 et au 31 mars 2007

Table des matières

	Paragraphe
Avant-propos	**1.**
Remarques préliminaires	
Fonctionnement de base de la comptabilité gouvernementale	**3.**
Sources d'information sur la situation financière et l'endettement du Québec	**6.**
Opinions du Vérificateur général sur les états financiers	**8.**
Réforme comptable	**14.**
Intégration des entités des réseaux dans le périmètre comptable	**18.**
Financement-Québec et la Corporation d'hébergement du Québec	**21.**
Application de la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux	**23.**
Principaux éléments à compléter au cours des prochaines années	**26.**
Endettement du Québec au 31 mars 2006 et au 31 mars 2007	**27.**
Mesure de l'endettement par le Vérificateur général	**29.**
Dette supportée par le gouvernement	**31.**
Dette autofinancée des entreprises commerciales	**58.**
Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire	**61.**
Opérations fiduciaires	**64.**
Mesure de l'endettement par le gouvernement du Québec	**66.**
Dette nette	**67.**
Déficits cumulés	**69.**
Dette totale aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*	**70.**
Dette brute	**73.**
Dette à long terme du secteur public	**79.**
Recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement quant aux lois budgétaires	**80.**
Loi sur l'équilibre budgétaire	**81.**
Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations	**84.**
Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents	**87.**

Abréviations et sigles

CAP	Commission de l'administration publique
CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite
FQ	Financement-Québec
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
OSBL	Organisme sans but lucratif
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
PIB	Produit intérieur brut
SQAE	Société québécoise d'assainissement des eaux

Avant-propos

1. Le texte qui suit constitue un résumé regroupant la présentation faite le 29 novembre 2007 par le Vérificateur général du Québec à la Commission de l'administration publique (CAP) ainsi que celle qu'il a faite le 11 décembre 2007 à la CAP et à la Commission des finances publiques à l'occasion du dépôt à l'Assemblée nationale des *Comptes publics 2006-2007*. Il remplace les annexes 3 et 4 figurant dans le rapport spécial publié en décembre 2007.

2. Il débute par quelques remarques concernant le fonctionnement de base de la comptabilité gouvernementale et les principales sources d'information ayant servi à documenter les deux exposés destinés aux parlementaires. Par la suite, il reprend brièvement le contenu des opinions exprimées par le vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement pour les années financières terminées les 31 mars 2006 et 2007 ; il présente aussi l'essentiel de la réforme comptable qui a été accomplie aux fins de la préparation des états financiers de l'année financière terminée le 31 mars 2007. De plus, compte tenu de l'intérêt des parlementaires au sujet de l'endettement du Québec, il présente le résultat des calculs effectués par le Vérificateur général pour en établir le montant au 31 mars 2006 et au 31 mars 2007. Le texte explique les diverses composantes de l'endettement et les différentes mesures permettant de le chiffrer. Enfin, il fait état des recommandations formulées en novembre 2007 par le Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement à l'égard des lois budgétaires.

Remarques préliminaires

Fonctionnement de base de la comptabilité gouvernementale

3. La comptabilité gouvernementale englobe les opérations financières des entités qui sont sous le contrôle du gouvernement. On dit de ces entités qu'elles forment son périmètre comptable.

4. L'ensemble des entités du périmètre comptable du gouvernement est énuméré aux annexes 1 à 4 de ses états financiers consolidés. Les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation y sont intégrées depuis l'année financière terminée le 31 mars 2007.

5. Les états financiers consolidés du gouvernement sont présentés dans le volume 1 des Comptes publics et sont composés de cinq états : l'état consolidé de la situation financière (le bilan) ainsi que les états consolidés des résultats de fonctionnement, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie.

Sources d'information sur la situation financière et l'endettement du Québec

6. Les états financiers consolidés du gouvernement, les notes et les annexes qui les accompagnent, de même que l'analyse que le gouvernement effectue dans la première section du volume 1 des Comptes publics constituent des sources premières d'information sur la situation financière et l'endettement du Québec. Les documents budgétaires fournissent également de l'information à ces sujets.

7. Pour préparer nos présentations aux parlementaires, nous avons utilisé les documents suivants :

- les Comptes publics de 2005-2006 et ceux de 2006-2007 (volume 1) ;
- le *Plan budgétaire 2007-2008* publié en mai 2007 ;
- la *Loi sur l'équilibre budgétaire* ;
- la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* ;
- la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* ;
- les rapports spéciaux du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour les années financières terminées les 31 mars 2006 et 2007.

Opinions du Vérificateur général sur les états financiers

8. Chaque année, au terme de ses travaux de vérification, le vérificateur général se prononce quant à la qualité de l'information financière présentée dans les états financiers consolidés du gouvernement. Le tableau 1 présente les principaux postes des états financiers pour les années financières terminées les 31 mars 2006 et 2007.

Tableau 1
Principaux postes des états financiers (en millions de dollars)

	31 mars 2007	31 mars 2006	Variation
Actifs financiers	47 732	39 998	7 734
Passifs	(169 923)	(144 681)	(25 242)
Dette nette	**(122 191)**	**(104 683)**	**(17 508)**
Actifs non financiers	26 432	12 984	13 448
Déficit cumulé	**(95 759)**	**(91 699)**	**(4 060)**
Surplus annuel	**1 993**	**37**	**1 956**

9. En 2005-2006, le vérificateur général a exprimé pour la première fois deux opinions sur les états financiers consolidés du gouvernement.

10. Tout d'abord, il a formulé une récusation. Cela signifie qu'il n'a pas été en mesure d'exprimer une opinion quant à la fidélité de l'image donnée par les états financiers en fonction des principes comptables généralement reconnus (PCGR), étant donné la non-inclusion des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement et l'utilisation de conventions comptables différentes des PCGR.

11. Pour ce qui est de la deuxième opinion, elle a fait état d'une image fidèle donnée par les états financiers en fonction des conventions comptables du gouvernement, sauf au regard de la non-inclusion des réseaux dans le périmètre comptable.

12. En 2006-2007 et pour la première fois depuis huit ans, deux opinions sans réserve ni commentaire ont été exprimées par le vérificateur général dans son rapport quant au respect des PCGR et des conventions comptables du gouvernement.

13. Ces opinions ont résulté de la mise en œuvre d'une réforme comptable majeure, qui a accru la rigueur et la transparence de la reddition de comptes du gouvernement. Le vérificateur général tient à féliciter le gouvernement pour l'accomplissement de cette réforme.

Réforme comptable

14. La réforme comptable de 1997-1998 plaçait le gouvernement du Québec à l'avant-garde des gouvernements au Canada. Or, les normes comptables de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) ont évolué et les différences avec les conventions comptables du gouvernement se sont accumulées.

15. Au printemps 2007, un groupe de travail composé de représentants du ministère des Finances du Québec, du Contrôleur des finances et du Vérificateur général du Québec a été créé afin de proposer une réforme de la comptabilité gouvernementale.

16. Les objectifs de ce groupe de travail étaient :

- de déterminer les modifications nécessaires aux conventions comptables du gouvernement pour les rendre conformes aux PCGR ;
- d'examiner les implications des modifications proposées sur les différentes lois budgétaires ;
- de faire des recommandations aux autorités compétentes.

17. Le gouvernement a décidé de suivre les recommandations du groupe de travail en apportant les modifications nécessaires à ses conventions comptables dans les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007. Le tableau 2 présente les incidences financières de ces modifications.

Tableau 2
Incidences financières des modifications apportées aux états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2007 (en millions de dollars)

	Au 31 mars 2007				Au 1er avril 2006	Année financière terminée le 31 mars 2007	Au 31 mars 2007
Augmentation (diminution)	Actifs financiers	Passifs	Dette nette	Actifs non financiers	Déficits cumulés	Surplus annuel	Déficits cumulés mars 2007
Intégration des entités des réseaux dans le périmètre comptable	(2 732)	12 540	15 272	11 861	3 198	(213)	3 411
Application de la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux	1 840	3 458	1 618		1 904	286	1 618
Autres modifications	(218)	1 576	1 794	494	1 324	24	1 300
Total (après la réforme)	**(1 110)**	**17 574**	**18 684**	**12 355**	**6 426**	**97**	**6 329**
Passifs environnementaux		463	463		468	5	463
Valeur totale des modifications comptables en 2006-2007	**(1 110)**	**18 037**	**19 147**	**12 355**	**6 894**	**102**	**6 792**

Intégration des entités des réseaux dans le périmètre comptable

18. L'intégration de quelque 330 entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement constitue sans aucun doute la modification la plus importante liée à la réforme comptable. Ces entités incluent les établissements publics de la santé et des services sociaux, les commissions scolaires, les cégeps ainsi que l'Université du Québec (UQ) et ses constituantes. Le tableau 3 résume les incidences financières de cette intégration.

Tableau 3
Incidences financières de l'intégration des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable (en millions de dollars)

	31 mars 2007				1er avril 2006	Pour l'année financière terminée le 31 mars 2007	31 mars 2007
	Investissement net dans les réseaux						
Augmentation (diminution)	Dette nette	Déficits cumulés des réseaux	Prêts et avances	Immobilisations et autres actifs non financiers	Déficits cumulés au 1er avril 2006	Surplus annuel	Déficits cumulés
Entités des réseaux		(3 439)			3 220	(219)	3 439
Corporation d'hébergement du Québec (CHQ)	4 442		2 491	1 978	(22)	5	(27)
Financement-Québec (FQ)	10 830		10 831			1	(1)
Total	**15 272**	**(3 439)**	**13 322**	**1 978**	**3 198**	**(213)**	**3 411**
Investissement net dans les réseaux		**9 883**					

19. L'inclusion des entités des réseaux à la valeur de consolidation modifiée a eu pour effet de réduire le surplus annuel du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007 de 219 millions de dollars, somme représentant le déficit de fonctionnement de ces entités pour 2006-2007.

20. Quant à leur déficit cumulé de 3,4 milliards de dollars au 31 mars 2007, il a été déduit des prêts et avances de 13,3 milliards qui leur ont été consentis par le gouvernement, comme l'illustre l'annexe 18 des états financiers. Le solde de 9,9 milliards de dollars à cette date a été présenté dans un nouveau poste de la section Actifs non financiers dans l'état consolidé de la situation financière appelé « investissement net dans les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ».

Financement-Québec et la Corporation d'hébergement du Québec

21. L'intégration des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a aussi eu comme conséquence de changer le statut de Financement-Québec (FQ) et de la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ). En effet, ces deux entités sont devenues des organismes consolidés ligne par ligne puisqu'elles font maintenant affaires avec une clientèle composée presque entièrement d'entités des réseaux.

22. En consolidant ligne par ligne FQ et la CHQ, les dettes contractées par ces deux organismes se sont ajoutées à celles du gouvernement. Ces dettes qui ont, en quasi-totalité, été engagées pour le bénéfice des entités des réseaux seront principalement remboursées par des crédits budgétaires ultérieurs du gouvernement. Ainsi, la dette nette de celui-ci ainsi que ses actifs non financiers ont augmenté de 15,3 milliards de dollars au 31 mars 2007. Cette consolidation a cependant eu un impact marginal sur le surplus annuel du gouvernement pour l'année financière 2006-2007, qui a augmenté de 6 millions, et sur son déficit cumulé au 31 mars de la même année, lequel a diminué de 28 millions.

Application de la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux

23. L'application de la comptabilité d'exercice aux impôts et aux taxes implique que les revenus sont constatés au moment où les opérations ont lieu plutôt que lors de leur encaissement.

24. Le montant des remboursements à verser aux contribuables étant supérieur au montant à recevoir d'eux au 31 mars 2007, il en est résulté une augmentation de la dette nette de 1,6 milliard de dollars à cette date.

25. L'augmentation du surplus annuel est principalement due au retard, en 2005-2006, à effectuer les remboursements aux particuliers. Ces remboursements, versés en 2006-2007 et qui, avant la réforme, auraient réduit les revenus de cette même année, ont été inscrits directement à la dette nette en date du 1er avril 2006.

Principaux éléments à compléter au cours des prochaines années

26. Le groupe de travail a abordé brièvement certains autres sujets pour lesquels des recommandations générales ont été formulées. Le gouvernement devra poursuivre ses travaux concernant les sujets suivants :

- étude du statut d'autres entités qui gravitent autour des réseaux afin d'évaluer si elles doivent être incluses dans le périmètre comptable du gouvernement ;
- préparation de rapports financiers consolidés par le ministère de la Santé et des Services sociaux et par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ;
- développement de méthodes d'estimation pour les diverses catégories de revenus fiscaux ;
- étude du statut de la société Immobilière SHQ du Québec ;
- révision de la méthode de comptabilisation des infrastructures routières.

Endettement du Québec au 31 mars 2006 et au 31 mars 2007

27. Compte tenu de l'intérêt des parlementaires pour cet aspect de la situation financière du Québec, le Vérificateur général du Québec a exceptionnellement calculé l'endettement de celui-ci. Ce calcul repose sur son interprétation de ce qui constitue une dette. Les hypothèses et les approches utilisées lui sont donc propres. L'adoption d'hypothèses ou d'approches différentes de celles qu'il a retenues pourrait ne pas donner le même résultat.

28. D'ailleurs, le ministère des Finances fait appel à plusieurs mesures relativement à l'endettement du Québec, tout comme les agences d'évaluation de crédit. Comme nous avons présenté aux parlementaires les bases utilisées par le gouvernement en la matière, nous fournissons aussi des explications à leur égard.

Mesure de l'endettement par le Vérificateur général

29. L'endettement du Québec, tel que l'a calculé le Vérificateur général, se compose de la dette supportée par le gouvernement, de la dette autofinancée des entreprises commerciales et de la dette supportée par les secteurs municipal et universitaire.

30. Comme le tableau 4 l'indique, il se chiffrait à 204 milliards de dollars au 31 mars 2007, somme représentant 72,1 p. cent du produit intérieur brut (PIB). Il a augmenté de 6,7 milliards de dollars comparativement à ce qu'il était au 31 mars 2006. Cependant, son poids relatif par rapport au PIB a diminué de 0,3 p. cent.

Tableau 4
Endettement du Québec au 31 mars 2006 et au 31 mars 2007 (en millions de dollars)

	2007	2006
Dette supportée par le gouvernement[1]	154 466	148 952
Dette autofinancée des entreprises commerciales	35 334	35 157
Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire[2]	14 245	13 274
Endettement total du Québec au 31 mars	**204 045**	**197 383**
En pourcentage du PIB[3]	**72,1**	**72,4**

1. Les obligations contractuelles (sauf les emprunts remboursés par le gouvernement) et les opérations fiduciaires sont exclues.
2. L'UQ et ses constituantes sont exclues.
3. Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 8 novembre 2007.

Dette supportée par le gouvernement

31. La **dette supportée par le gouvernement** est définie par le Vérificateur général comme étant la dette qui sera remboursée directement ou indirectement par le gouvernement du Québec. Ainsi, le calcul de cette dette repose sur les hypothèses et les critères suivants :

a. Les montants dus par le gouvernement à des tiers et assimilables à une dette ont été inclus.

b. Les dettes légalement attribuées à des tiers mais pour lesquelles le gouvernement s'est engagé à payer le capital et les intérêts ou qui seront remboursées ultimement par des subventions du gouvernement ont été incluses. Ces dettes sont présentées à titre d'obligations contractuelles (engagements) dans les notes afférentes aux états financiers consolidés du gouvernement.

c. Les emprunts sur les marchés financiers effectués directement par des entités des réseaux intégrées dans le périmètre comptable du gouvernement ont été inclus. Nous avons d'abord pris en considération le fait que ces entités sont contrôlées par le gouvernement et qu'elles sont très largement subventionnées par ce dernier pour être en mesure de faire face à leurs obligations. En outre, les normes comptables prévoient que les entités des réseaux seront consolidées ligne par ligne à compter du 31 mars 2009. Ainsi, le respect des PCGR implique que ces emprunts s'ajouteront à ceux du gouvernement dans ses états financiers consolidés à cette date.

d. Les fonds affectés précisément au remboursement de la dette ainsi que les placements temporaires nets ont été déduits de la dette supportée par le gouvernement. À cet égard, nous avons tenu compte du fait que le gouvernement peut effectuer des emprunts par anticipation lorsque le marché des capitaux est favorable. Les sommes ainsi empruntées étant placées temporairement, la dette en est réduite d'autant.

32. Par contre, la dette supportée par le gouvernement exclut toutes les obligations contractuelles autres que celles mentionnées ci-dessus. Par exemple, les paiements que le gouvernement s'est engagé à faire en vertu de baux de location-exploitation ne sont pas comptabilisés dans cette dette. Celle-ci exclut également les montants que le gouvernement pourrait être amené à payer à la suite des déficits enregistrés par des entités effectuant des opérations fiduciaires. Ces dernières sont exclues du périmètre comptable du gouvernement puisque les sommes confiées à la gestion de ces entités ne lui appartiennent pas.

33. Nous avons déterminé la dette supportée par le gouvernement de deux façons : selon les emprunteurs et selon la forme qu'elle prend.

34. Nous présentons la dette établie selon les emprunteurs en nous référant à l'entité qui la contracte sur les marchés financiers et qui la rembourse. Nos travaux ont donné lieu à trois catégories d'emprunteurs, soit :

- le gouvernement lui-même ;
- les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ;
- les municipalités et les autres bénéficiaires de subventions du gouvernement.

35. La dette basée sur la forme permet de comprendre les hypothèses que nous avons posées pour calculer l'endettement et les autres critères dont nous avons tenus compte pour effectuer ce calcul. Ils nous ont conduits à définir les trois formes de dette suivantes : les montants dus qui sont assimilables à une dette, le passif net au titre des régimes de retraite ainsi que les emprunts sur les marchés financiers.

36. Le Vérificateur général estime que la dette supportée par le gouvernement se montait à 154 milliards de dollars au 31 mars 2007, ce qui représentait 54,6 p. cent du PIB. La hausse est de 5,5 milliards par rapport au 31 mars 2006. Les tableaux 5 et 6 détaillent ces résultats.

Tableau 5
Dette supportée par le gouvernement – selon les emprunteurs (en millions de dollars)

	2007	2006
Montants dus par le gouvernement et dettes ou emprunts effectués directement par celui-ci[1]	146 363	141 155
Emprunts qui sont effectués directement par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation et qui seront remboursés par le gouvernement	4 184	4 051
Emprunts qui sont effectués par des municipalités ou d'autres bénéficiaires de subventions et qui sont remboursés par le gouvernement	3 919	3 746
Total au 31 mars	**154 466[2]**	**148 952[3]**
En pourcentage du PIB[4]	**54,6**	**54,6**

1. Les placements temporaires nets et les sommes accumulées dans le Fonds des générations sont soustraits de la dette.
2. Des emprunts de 17 565 millions de dollars (réseaux : 13 819 millions ; municipalités : 2 874 millions ; autres bénéficiaires de subventions : 872 millions) remboursés par le gouvernement sont inclus.
3. Des emprunts de 18 222 millions de dollars (réseaux : 14 303 millions ; municipalités : 2 791 millions ; autres bénéficiaires de subventions : 1 128 millions) remboursés par le gouvernement et présentés dans les obligations contractuelles (engagements) sont inclus.
4. Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 8 novembre 2007.

Tableau 6
Dette supportée par le gouvernement – selon sa forme (en millions de dollars)

	2007	2006
Montants dus assimilables à une dette	3 473	4 586
Passif net des régimes de retraite	32 844	34 630
Emprunts sur les marchés	124 673	112 436
Moins : placements temporaires nets[1]	(5 940)	(2 700)
Moins : sommes accumulées dans le Fonds des générations	(584)	
Total au 31 mars	**154 466**	**148 952**
En pourcentage du PIB	**54,6**	**54,6**

1. Il s'agit des placements temporaires et du découvert bancaire.

37. Les **montants dus assimilables à une dette** (tableau 7) sont définis comme étant ceux qui sont payables principalement à long terme.

38. Les sommes à payer en vertu de la *Loi sur l'équité salariale*, les transferts du gouvernement fédéral à rembourser (résultant d'une entente à long terme) ainsi que les avantages sociaux futurs payables principalement au moment de la retraite des employés sont inclus dans ce type de dette.

39. Pour verser aux employés les montants dus en vertu de la *Loi sur l'équité salariale*, le gouvernement a emprunté sur les marchés financiers en 2006-2007. Ces sommes, déjà inscrites dans les états financiers de 2005-2006, ont donc tout simplement été comptabilisées sous une autre forme de dette. En constatant comme une dette les sommes à payer relativement à l'équité salariale dès le moment où les faits se produisent, on évite de faire augmenter la dette ultérieurement, au moment de leur décaissement. Dans les états financiers, l'équité salariale à payer est incluse dans les créditeurs et frais à payer pour chacune des deux années financières visées par nos calculs.

40. Les montants qui ont trait aux transferts du gouvernement fédéral et qu'il faut lui rembourser sur un horizon de 10 ans à compter de 2006-2007 constituent, en substance, de l'endettement. Dans les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007, ces transferts sont présentés sous une rubrique distincte dans l'état consolidé de la situation financière, ce que le gouvernement ne faisait pas antérieurement.

41. Quant aux congés de maladie accumulés et au passif découlant du régime de rentes de survivants, ils constituent des avantages sociaux futurs au même titre que les régimes de retraite. Depuis la réforme comptable, ces autres avantages sont présentés avec la dette des régimes de retraite.

42. Au 31 mars 2007, les montants dus assimilables à une dette totalisaient 3,5 milliards de dollars, une baisse de 1,1 milliard par rapport à l'année financière précédente.

Tableau 7
Dette supportée par le gouvernement – montants dus assimilables à une dette (en millions de dollars)

	2007[1]	2006[2]
Montants relatifs à l'équité salariale (inclus dans les créditeurs)	450	1 171
Transferts à rembourser au gouvernement fédéral	2 271	2 640
Avantages sociaux futurs : congés de maladie accumulés et régime de rentes de survivants	752	775
Total au 31 mars	**3 473**	**4 586**

1. Ces montants figurent dans les *Comptes publics 2006-2007* aux pages 76, 84 et 133.
2. Ces montants figurent dans les *Comptes publics 2005-2006* à la page 101.

43. Le **passif net au titre des régimes de retraite** (tableau 8) est établi , d'une part, sur la base de la valeur actuarielle des prestations constituées par les employés – en tenant compte de certains redressements[1] – et, d'autre part, en déduisant les placements effectués dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR). Ces placements sont faits en vue de pourvoir au paiement d'une partie ou de l'ensemble des prestations de retraite.

44. Au 31 mars 2007, le passif à l'égard des régimes de retraite se chiffrait à 59,7 milliards de dollars ; il s'agit d'une hausse de 2,5 milliards comparativement à celui établi au 31 mars 2006. Quant aux placements dans le FARR, ils se montaient à 26,9 milliards, une hausse de 4,3 milliards par rapport à l'année financière précédente.

Tableau 8
Dette supportée par le gouvernement – passif net au titre des régimes de retraite (en millions de dollars)

	2007[1]	2006[2]
Passif des régimes de retraite	59 721	57 193
Moins : Placements dans le FARR	(26 877)	(22 563)
Total au 31 mars	**32 844**	**34 630**

1. *Comptes publics 2006-2007*, p. 80.
2. *Comptes publics 2005-2006*, p. 64.

45. Les **emprunts sur les marchés** (tableau 9) sont ceux contractés sur les marchés financiers nationaux et internationaux par :

- le gouvernement lui-même ;
- les entités incluses dans son périmètre comptable ;
- les entités exclues de son périmètre comptable pourvu que ces emprunts soient remboursés au moyen de subventions du gouvernement.

46. Ces emprunts se composent de la dette directe, de la dette contractée pour financer les réseaux et de celle relative au financement du secteur municipal et d'autres bénéficiaires de subventions du gouvernement.

Tableau 9
Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés (en millions de dollars)

	2007	2006
Dette directe	98 448	87 962
Dette pour financer les réseaux	19 784	18 050
Dette pour financer le secteur municipal	5 313	5 552
Dette pour financer d'autres bénéficiaires de subventions du gouvernement	1 128	872
Total au 31 mars	**124 673**	**112 436**

1. Les redressements ont trait aux gains et pertes actuariels constatés lors des évaluations actuarielles triennales et aux ajustements déterminés lors des extrapolations effectuées entre deux évaluations.

47. La **dette directe** résulte du total de la « dette avant gain (perte) de change reporté » et du « gain de change reporté ». Elle est présentée sous ces rubriques respectives dans l'état de la situation financière. Il s'agit de la dette contractée sur les marchés financiers pour les besoins du Fonds consolidé du revenu et des organismes consolidés. Elle exclut donc les sommes engagées pour subvenir aux besoins des réseaux ainsi que la dette contractée par le gouvernement par l'entremise de la Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE) lors de la construction des usines d'assainissement des eaux du secteur municipal. Le gain de change reporté y est ajouté puisqu'il n'est pas matérialisé. Ce gain résulte de la variation annuelle des taux de change et il est amorti sur la durée restante des emprunts dans les devises concernées.

48. La dette avant gain de change reporté représente la somme qui serait nécessaire, en dollars canadiens, pour régler la dette au 31 mars de l'année financière concernée, compte tenu du taux de change en vigueur à ce moment. Évidemment, cette estimation ne tient pas compte de pénalités ou de tout autre montant qu'il faudrait débourser pour rembourser la dette en devises étrangères à ce moment.

49. Comme on peut le voir dans le tableau 10, la dette directe s'élevait à 98,4 milliards de dollars au 31 mars 2007, la hausse étant de 10,5 milliards comparativement à celle de 2005-2006.

Tableau 10
Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés : dette directe (en millions de dollars)

	2007[1]	2006[2]
Dette avant gain de change reporté	96 563	86 356
Plus : Gain de change reporté	1 885	1 606
Total au 31 mars	**98 448**	**87 962**

1. *Comptes publics 2006-2007*, p. 88.
2. *Comptes publics 2005-2006*, p. 70, 71.

50. La hausse de la dette directe s'explique notamment par les éléments suivants :

- l'augmentation de 2 milliards de dollars ayant trait à la participation dans les entreprises du gouvernement ; cette hausse est essentiellement due à la portion des bénéfices qui n'est pas versée en dividendes ;
- les investissements nets en immobilisations totalisant 1,2 milliard, après déduction de l'amortissement et des réductions de valeur ;
- le financement des ajustements relatifs à l'équité salariale ; les sommes visées (1,4 milliard) ont été déboursées en mars 2007 ;
- l'augmentation des emprunts par anticipation de 3,4 milliards ; il s'agit principalement de placements temporaires ;
- l'investissement de 3 milliards de dollars dans le FARR.

51. La dette **du gouvernement** pour financer les réseaux figure sous la rubrique « dette pour financer les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation » dans l'état de la situation financière au 31 mars 2007. Elle se compose de la dette du Fonds de financement, de celle de Financement-Québec et de celle de la Corporation d'hébergement du Québec, lesquels consentent des prêts principalement aux entités des réseaux. La consolidation ligne par ligne de Financement-Québec et de la Corporation d'hébergement du Québec dans les états financiers consolidés du gouvernement, laquelle découle de la réforme comptable, explique le fait que leur dette respective figure dans l'état consolidé de la situation financière du gouvernement au 31 mars 2007, ce qui n'était pas le cas au 31 mars 2006.

52. En plus de la dette contractée par le gouvernement, la **dette pour financer les réseaux** comprend également celle directement contractée sur les marchés par les entités des réseaux incluses dans le périmètre comptable. Cette dette est considérée dans le calcul de l'investissement net des réseaux présenté dans l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2007. On trouve sa valeur dans l'annexe qui présente le sommaire des renseignements financiers des entités des réseaux. La présentation d'un investissement net dans les réseaux découle de la méthode de consolidation utilisée pour comptabiliser les données relatives aux entités des réseaux, méthode qui prévoit la comptabilisation d'un investissement net (un placement) ; elle diffère de la méthode de consolidation ligne par ligne, qui implique le regroupement de chacun des postes des états financiers propres aux entités avec ceux du gouvernement.

53. Enfin, la dette pour financer les réseaux englobe certaines dettes directement contractées sur les marchés par des universités exclues du périmètre comptable, mais dont le remboursement sera fait au moyen de subventions accordées par le gouvernement. Puisque ce dernier supportera ces dettes, il en fait état dans ses obligations contractuelles.

54. La dette pour financer les réseaux (tableau 11) totalisait ainsi 19,8 milliards de dollars au 31 mars 2007, soit 1,7 milliard de plus qu'au 31 mars 2006.

Tableau 11
Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés : dette pour financer les réseaux (en millions de dollars)

	2007	2006
Dette du gouvernement pour financer les réseaux	15 600	13 999
Dette directe contractée sur les marchés par les entités des réseaux incluses dans le périmètre comptable	3 488	3 197
Dette directe contractée sur les marchés par les universités exclues du périmètre comptable et remboursable par le gouvernement	696	854
Total au 31 mars	**19 784**[1]	**18 050**[2]

1. Une somme de 14 303 millions de dollars sera remboursée par le gouvernement, dont 1 934 millions sont présentés à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2006-2007*, p. 146).
2. Une somme de 13 819 millions de dollars est présentée à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2005-2006*, p. 109).

55. La **dette supportée par le gouvernement pour financer le secteur municipal** se compose, d'une part, des emprunts qu'il a effectués – par l'entremise de la SQAE – pour verser sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux et, d'autre part, des emprunts faits par les municipalités qu'il subventionne. La dette de la SQAE apparaît de manière distincte dans l'état de la situation financière du gouvernement, tandis que les emprunts des municipalités subventionnées sont présentés à titre d'obligations contractuelles par voie d'une note dans les états financiers.

56. Le tableau 12 indique que la dette supportée par le gouvernement pour financer le secteur municipal était de 5,3 milliards de dollars au 31 mars 2007 (baisse de 239 millions par rapport à l'année financière précédente).

Tableau 12
Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés : dette pour financer le secteur municipal (en millions de dollars)

	2007	2006
Emprunts effectués par le gouvernement pour financer sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux (SQAE)	2 522	2 678
Emprunts qui sont effectués par les municipalités pour financer des immobilisations et qui seront remboursés par le gouvernement	2 791[1]	2 874[1]
Total au 31 mars	**5 313**	**5 552**

1. Ce montant est présenté à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2005-2006*, p. 109 et *Comptes publics 2006-2007*, p. 146).

57. La **dette supportée par le gouvernement pour financer d'autres bénéficiaires** (1 128 millions au 31 mars 2007 ; 872 millions au 31 mars 2006) renvoie à des obligations contractuelles du gouvernement aux fins de l'acquisition d'immobilisations par ces derniers. Ces autres bénéficiaires sont surtout des organismes à but non lucratif dont les activités relèvent des domaines de la culture ou du logement social. Ils incluent aussi les centres de la petite enfance.

Dette autofinancée des entreprises commerciales

58. La deuxième grande composante de l'endettement du Québec est la **dette autofinancée des entreprises commerciales**. Elle est ainsi qualifiée parce que les activités de ces entreprises leur permettent de générer des revenus suffisants pour faire face à leurs obligations.

59. Les dettes de ce type sont présentées dans les états financiers consolidés, mais uniquement dans l'annexe portant sur les participations du gouvernement dans ses entreprises, laquelle détaille leur situation financière. Elles sont incluses dans le périmètre comptable selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation. Cette méthode est la même que celle utilisée à l'égard des entités des réseaux. On se souviendra qu'elle entraîne la comptabilisation d'un investissement net (un placement) dans les états financiers consolidés du gouvernement, par opposition à la méthode de consolidation ligne par ligne qui, elle, conduit à l'intégration des dettes des entités dans celles du gouvernement.

60. La dette autofinancée des entreprises commerciales, selon le tableau 13, se chiffrait à 35,3 milliards de dollars au 31 mars 2007, soit 177 millions de plus qu'en 2005-2006. Nous avons déduit de cette dette les prêts consentis par certaines entreprises commerciales à des entités incluses dans le périmètre comptable. En effet, les bénéficiaires de ces prêts avaient déjà pris en compte ces montants dans le calcul de leur propre dette. Il est à noter que la dette autofinancée des entreprises commerciales provenait à 93 p. cent d'Hydro-Québec.

Tableau 13
Dette autofinancée des entreprises commerciales (en millions de dollars)

	2007	2006
Hydro-Québec[1]	32 674	32 367
Immobilière SHQ[2]	1 975	2 043
IQ Immigrants Investisseurs[2]	2 610	2 292
Société générale de financement	410	445
Autres entreprises commerciales	102	115
Moins : Prêts à des entités incluses dans le périmètre comptable	(2 437)	(2 105)
Dette autofinancée des entreprises commerciales au 31 mars	**35 334**	**35 157**

1. *Plan budgétaire 2007-2008*, E.15.
2. Cette entreprise a consenti des prêts à des entités incluses dans le périmètre comptable.

Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire

61. La troisième et dernière composante de l'endettement du Québec est la **dette supportée par les secteurs municipal et universitaire**. Cette dette sera remboursée, selon le cas, par les municipalités ou les universités avec des recettes qui leur sont propres.

62. Il est généralement entendu que la dette des administrations locales (les municipalités) doit être prise en compte dans le calcul de l'endettement du Québec. Le Vérificateur général considère donc les dettes des municipalités dans sa mesure de l'endettement du Québec, tout comme le gouvernement le fait dans ses propres calculs.

63. Le tableau 14 révèle que la dette supportée par les secteurs municipal et universitaire se chiffrait à 14,2 milliards de dollars au 31 mars 2007. Elle a donc connu une hausse d'environ un milliard depuis le 31 mars 2006.

Tableau 14
Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire (en millions de dollars)

	2007	2006
Dette à long terme des municipalités et organismes municipaux	18 931[1]	18 347[1]
Moins : dette pour financer le secteur municipal supportée par le gouvernement	(5 313)	(5 552)
Sous-total	**13 618**	**12 795**
Dette à long terme des universités[2]	627	479
Total au 31 mars	**14 245**	**13 274**

1. *Plan budgétaire 2007-2008*, E.15.
2. L'Université du Québec et ses constituantes sont exclues.

Opérations fiduciaires

64. Les opérations fiduciaires ne figurent pas dans les résultats du gouvernement puisque de telles opérations ne font pas partie de son périmètre comptable. Ainsi, ces opérations apparaissent seulement en annexe de ses états financiers consolidés.

65. Dans la présente analyse concernant l'endettement du Québec, nous avons jugé qu'il était pertinent d'attirer l'attention des parlementaires sur les opérations fiduciaires du Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Ce fonds présentait un avoir net déficitaire de 597 millions au 31 mars 2007 (372 millions au 31 mars 2006). Il faudra procéder à des augmentations tarifaires afin de combler ce déficit. Comme environ les deux tiers de ces augmentations seront à la charge de la Financière agricole, elles seront finalement à la charge du gouvernement. En effet, les comptes de cette dernière entité sont consolidés dans ceux du gouvernement.

Mesure de l'endettement par le gouvernement du Québec

66. Le gouvernement du Québec fait appel à différents indicateurs pour mesurer l'endettement du Québec. Ce sont : la dette nette, les déficits cumulés, la dette totale aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, la dette brute et la dette à long terme du secteur public. Nous les présentons ci-après, en exposant comment le gouvernement s'y réfère dans le cadre de sa démarche.

Dette nette

67. La **dette nette** est l'un des indicateurs les plus utilisés par les gouvernements pour déterminer leur endettement. Elle s'établit par la différence entre le total de tous les passifs et celui des actifs financiers. Cette dette résulte de l'acquisition d'actifs non financiers et des déficits cumulés au fil des années (ce qu'on appelle communément les « déficits d'épicerie »).

68. Pour ce qui est de 2006-2007, le gouvernement a estimé que la dette nette du Québec s'élevait à 122,2 milliards de dollars, soit 17,5 milliards de plus qu'en 2005-2006 (tableau 15). Cette hausse a résulté de l'intégration des entités des réseaux dans son périmètre comptable.

Tableau 15
Dette nette selon le gouvernement[1] (en millions de dollars)

	2007	2006
Passifs totaux	169 923	145 038
Moins : Actifs financiers	(47 732)	(40 355)
Dette nette au 31 mars	**122 191**	**104 683**

1. *Comptes publics 2005-2006*, p. 49 et *Comptes publics 2006-2007*, p. 54

Déficits cumulés

69. Les **déficits cumulés** peuvent se calculer de deux façons :

- Ils peuvent tout d'abord représenter l'accumulation des surplus ou des déficits annuels, auxquels s'ajoutent les ajustements portant directement sur les déficits cumulés (tableau 16).
- Ils peuvent également représenter la différence entre la dette nette et les actifs non financiers à une date donnée. Ils correspondent ainsi à la dette liée aux « déficits d'épicerie » accumulés au fil des ans (tableau 17).

Tableau 16
Déficits cumulés selon le gouvernement[1]– accumulation des déficits annuels et des ajustements (en millions de dollars)

	Surplus (déficit)	
	2007	2006
Déficits cumulés au 1er avril	(91 699)	(87 224)
Redressements affectés aux années antérieures :		
Gouvernement	(6 894)	(4 511)
Entreprises	830	(25)
Surplus annuel aux états financiers	1 993	37
Autres	11	24
Total au 31 mars	**(95 759)**	**(91 699)**
En pourcentage du PIB[2]	**33,9**	**33,6**

1. *Comptes publics 2005-2006*, p. 40, 48 et *Comptes publics 2006-2007*, p. 54.
2. Le PIB auquel le gouvernement se réfère est celui établi par Statistique Canada en date du 8 novembre 2007.

Tableau 17
Déficits cumulés selon le gouvernement[1] – différence entre la dette nette et les actifs non financiers (en millions de dollars)

	2007	2006
Dette nette	(122 191)	(104 683)
Moins : immobilisations	16 387	12 984
Moins : investissements nets dans les réseaux	9 883	
Moins : stocks et frais payés d'avance	162	
Total au 31 mars	**(95 759)**	**(91 699)**
En pourcentage du PIB	**33,9**	**33,6**

1. *Comptes publics 2005-2006*, p. 40 et *Comptes publics 2006-2007*, p. 55.
2. Le PIB auquel le gouvernement se réfère est celui établi par Statistique Canada en date du 8 novembre 2007.

Dette totale aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*

70. Le Fonds des générations a été créé par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Les sommes versées dans le Fonds, géré par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), sont destinées uniquement au remboursement de la dette. Le Fonds est alimenté par diverses sources de revenus : redevances hydrauliques (Hydro-Québec et producteurs privés) ; biens non réclamés ; placements ; partie des bénéfices sur la vente d'électricité à l'extérieur du Québec ; redevances sur l'eau captée ; vente d'actifs ; dons, legs ou autres contributions ; toute autre somme décrétée par le gouvernement.

71. La **dette totale aux fins de la loi** se réfère à la définition de « dette totale » fournie dans le Glossaire des Comptes publics. Cette définition peut être modifiée lors de la publication des Comptes publics sans que la loi soit modifiée. En fonction de cette définition dans le Glossaire des Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2007, la dette totale s'établissait à 122,6 milliards de dollars à cette date ; ce montant représentait 43,4 p. cent du PIB et il s'était accru de 4,3 milliards comparativement à celui relatif au 31 mars 2006. Le calcul de cette dette totale aux fins de la loi est illustré au tableau 18.

Tableau 18
Dette totale établie par le gouvernement aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*[1] (en millions de dollars)

	2007	2006
Dette directe	98 448	87 962
Moins : gain de change reporté	(1 885)	(1 606)
Moins : emprunts par anticipation	(6 069)	(2 684)
Moins : dette de nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable	(154)	
Sous-total	**90 340**	**83 672**
Plus : dette nette relative aux régimes de retraite	32 844	34 630
Moins : sommes accumulées dans le Fonds des générations	(584)	–
Total au 31 mars	**122 600**	**118 302**
En pourcentage du PIB[2]	**43,4**	**43,4**

1. *Comptes publics 2006-2007*, p. 33.
2. Le PIB auquel le gouvernement se réfère est celui établi par Statistique Canada en date du 8 novembre 2007.

72. La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* contient des cibles de réduction de la dette exprimées en pourcentage du PIB. Ainsi, la réduction visée correspond à ceci : 38 p. cent du PIB au 31 mars 2013, 32 p. cent du PIB au 31 mars 2020 et 25 p. cent du PIB au 31 mars 2026. L'atteinte de ces cibles n'est pas influencée par les éléments suivants parce qu'ils n'entrent pas dans le calcul de la dette totale aux fins de cette loi :

- les emprunts pour financer les réseaux ;
- les emprunts pour financer les travaux municipaux ;
- les autres éléments de passif non inclus dans la dette totale (par exemple, une somme due au gouvernement fédéral) ;
- les obligations contractuelles assimilables à des dettes ;
- les nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable.

Dette brute

73. La **dette brute** est un nouvel indicateur de mesure introduit par le gouvernement dans les Comptes publics 2006-2007. Essentiellement, il s'agit de la dette totale calculée aux fins du Fonds des générations, à laquelle d'autres éléments pertinents à la dette sont ajoutés pour tenir compte de la redéfinition du périmètre comptable et de la réforme récemment accomplie.

74. Comme on peut le constater dans le tableau 19, la dette brute se chiffrait à 141,6 milliards de dollars au 31 mars 2007.

Tableau 19
Dette brute selon le gouvernement (en millions de dollars)

	2007
Dette totale aux fins du Fonds des générations	122 600
Dette du gouvernement pour financer les réseaux	15 600
Emprunts effectués par le gouvernement pour verser sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux	2 522
Avantages sociaux futurs	752
Dette de nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable	154
Comptes à recevoir d'un organisme fiduciaire et d'un OSBL	(31)
Total au 31 mars	**141 597**

75. Pour le bénéfice des parlementaires, nous avons détaillé au tableau 20 les différences entre la dette brute déterminée par le gouvernement et la dette supportée par le gouvernement, telle que nous l'avons établie car ces deux concepts relatifs à l'endettement ont comme objectif commun de représenter une estimation de la dette globale sous la responsabilité du gouvernement du Québec.

Tableau 20
Écart entre la dette brute – selon le gouvernement – et la dette supportée par le gouvernement – selon le Vérificateur général du Québec (en millions de dollars)

	Au 31 mars 2007
Dette brute déterminée par le gouvernement	**141 597**
Plus :	
Emprunts effectués directement par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation et qui seront remboursés par le gouvernement[1]	4 184
Emprunts qui sont effectués par des municipalités et d'autres bénéficiaires de subventions et qui sont remboursés par le gouvernement[2]	3 919
Transferts à rembourser au gouvernement fédéral	2 271
Montants relatifs à l'équité salariale (inclus dans les créditeurs)	450
Gain de change reporté	1 885
Autres	160
Dette supportée par le gouvernement selon le Vérificateur général du Québec	**154 466**

1. La dette des universités non incluses dans le périmètre comptable et qui n'est pas remboursée par le gouvernement est exclue.
2. Ces emprunts sont présentés dans les obligations contractuelles.

76. L'écart de 4 184 millions de dollars relatif à la dette des réseaux provient de l'inclusion dans nos calculs de la dette contractée sur les marchés par les entités visées, soit celles incluses dans le périmètre comptable, ainsi que des obligations contractuelles du gouvernement envers les universités non incluses dans ce périmètre (voir également le tableau 5). Le gouvernement n'a considéré, quant à lui, que la dette qui figure dans l'état de sa situation financière.

77. Pour ce qui est de la différence de 3 919 millions de dollars à l'égard de la dette des municipalités, elle s'explique par notre prise en compte des dettes pour lesquelles le gouvernement s'est engagé (obligations contractuelles) envers les municipalités à payer le capital et les intérêts. Tout comme pour la dette des réseaux, le gouvernement n'a tenu compte que de la dette présentée dans l'état de sa situation financière (voir encore ici le tableau 5).

78. Les autres éléments qui divergent entre les chiffres que nous avançons et ceux du gouvernement réfèrent essentiellement à des montants dus apparaissant dans l'état de la situation financière du gouvernement, mais que celui-ci ne considère pas dans sa mesure de l'endettement.

Dette à long terme du secteur public

79. La **dette à long terme du secteur public** est présentée par le gouvernement dans son plan budgétaire. Elle s'élevait à 191,9 milliards de dollars au 31 mars 2007 et représentait 67,9 p. cent du PIB. Par rapport au 31 mars précédent, ce passif a connu une augmentation de 6,3 milliards de dollars.

Tableau 21
Dette à long terme du secteur public (en millions de dollars)

	2007	2006
Dette totale du gouvernement[1]	122 600	118 302
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation[2]	14 138	13 078
Hydro-Québec[2]	32 674	32 367
Autres entreprises du gouvernement[2]	3 564	3 540
Municipalités et organismes municipaux[2,3]	18 931	18 347
Total au 31 mars	**191 907**	**185 634**
En pourcentage du PIB[4]	**67,9**	**68,1**

1. *Comptes publics 2006-2007*, p. 33.
2. *Plan budgétaire 2007-2008*, E.15. Les données de 2007 sont préliminaires.
3. Les emprunts effectués par le gouvernement pour verser sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux sont inclus.
4. Nous nous sommes basés sur le PIB établi par Statistique Canada en date du 8 novembre 2007 pour effectuer ce calcul.

Recommandations du groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement quant aux lois budgétaires

80. Comme nous l'avons mentionné auparavant, un des objectifs du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement était d'examiner les implications des modifications proposées aux différentes lois budgétaires. Nous résumons ci-après, en les expliquant, les recommandations faites par ce groupe relativement à chacune des lois budgétaires concernées.

Loi sur l'équilibre budgétaire

81. La *Loi sur l'équilibre budgétaire* a pour objectif de baliser la conduite de la politique budgétaire des gouvernements à travers le temps. Ainsi, il ne doit exister aucune ambiguïté concernant la définition des paramètres de cette loi, sans quoi l'atteinte de l'équilibre budgétaire pourrait être remise en question.

82. Conséquemment, le groupe de travail a convenu que tous les montants inscrits directement à la dette nette et qui influent sur les résultats financiers d'années antérieures devraient être pris en compte dans le solde établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, à l'exception des modifications faites par le gouvernement en matière de conventions comptables pour se conformer à une nouvelle norme de l'ICCA.

83. Par ailleurs, la loi devrait être modifiée afin que l'excédent cumulé établi actuellement par le gouvernement aux fins de la loi soit réduit à zéro au 1er avril 2006.

Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations

84. La dette totale établie aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, laquelle est définie dans le Glossaire des Comptes publics, a fait l'objet de changements en 2006-2007, comparativement aux éléments qu'elle recouvrait en 2005-2006. Ces changements visent à préciser les exclusions dont il faut tenir compte dans le calcul de cette dette :

- emprunts par anticipation ;
- gain ou perte de change reporté ;
- dette pour financer les réseaux ;
- dette pour financer les travaux d'organismes municipaux ;
- dette provenant du changement de statut d'organismes lors de la réforme comptable.

85. La définition des emprunts par anticipation a aussi été modifiée pour spécifier qu'il s'agit de ceux visant à combler les besoins de financement du Fonds consolidé du revenu de l'année financière subséquente. Cette définition fait en sorte que les emprunts nécessaires cependant pour les besoins de l'année financière courante d'organismes non budgétaires (hors du Fonds consolidé du revenu) seront déduits de la dette déterminée aux fins du Fonds des générations.

86. Le groupe de travail qui s'est penché sur la réforme comptable a recommandé au gouvernement de s'assurer que les modifications qui pourraient être apportées à la définition de « dette totale » dans le Glossaire des Comptes publics :

- soient annoncées dans le discours sur le budget ;
- fassent l'objet d'une reddition de comptes adéquate pour permettre aux parlementaires de comprendre leurs incidences sur l'atteinte des cibles de la loi.

Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents

87. La *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* permet au ministre d'affecter des excédents à une réserve au moment de préparer le budget. Ces sommes doivent être déposées à la Caisse de dépôt et placement du Québec durant l'année visée par le budget.

88. La réserve doit être utilisée pour des projets d'immobilisations et d'autres projets ayant une durée déterminée, sauf si l'intérêt public l'exige. Les sommes en réserve peuvent ainsi être consacrées au maintien de l'équilibre budgétaire dans certaines circonstances.

89. La loi permet au ministre de modifier les affectations prévues au moment du budget et lui demande de faire rapport annuellement à l'Assemblée nationale des opérations relatives à la réserve.

90. La constitution ou l'utilisation d'une réserve influe sur l'excédent calculé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

91. La constitution d'une réserve :

- se veut un outil pour faciliter la planification budgétaire sur un horizon donné ;
- découle d'une intention du gouvernement d'entreprendre certaines activités.

92. Les priorités du gouvernement orientent cependant ses intentions, susceptibles d'être révisées. En conséquence, la constitution d'une réserve n'est pas une dépense à inscrire dans ses états financiers consolidés ; l'utilisation d'une réserve n'est pas non plus un revenu à y comptabiliser.

93. Le groupe de travail a recommandé au gouvernement de présenter les informations relatives à la réserve budgétaire uniquement dans les notes complémentaires ou les annexes qui font partie intégrante de ses états financiers consolidés. Il en résultera que les résultats annuels ne tiendront pas compte des opérations ayant trait à cette réserve.

94. L'application de cette recommandation devrait permettre de ne pas confondre les résultats annuels réels avec le solde budgétaire, ce dernier englobant les opérations liées aux réserves.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008

Tome III

ANNEXE C

Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Page

Introduction **423**

Extraits du rapport

La gestion des matières résiduelles **423**

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 du Québec.

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 décembre 2007.

Le *Dix-neuvième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires d'une de nos vérifications, dont le fruit a été publié le second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*.

Extraits du rapport

La gestion des matières résiduelles

Le 18 septembre 2007, la Commission de l'administration publique a entendu la sous-ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) […] ainsi que le président-directeur général de la Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC) […] concernant les matières résiduelles […].

[…]

La consommation sans cesse croissante de la société québécoise a une incidence sur la quantité de matières résiduelles générées. C'est particulièrement l'élimination des matières résiduelles qui amène son lot de préoccupations. Afin d'atténuer les problèmes qui y sont liés, il est essentiel d'agir simultanément sur différents fronts. D'une part, il faut assurer une élimination sécuritaire des matières résiduelles pour en diminuer les risques de dommages à l'environnement et à la santé humaine. D'autre part, il est tout aussi important de trouver des moyens de mettre en valeur les matières qui peuvent l'être et d'en réduire la quantité à la source.

Les travaux du Vérificateur général avaient pour but d'examiner, dans un premier temps, les activités de surveillance et de contrôle du Ministère au regard du respect des règles et des normes en vigueur dans le secteur de la récupération et de l'élimination et, dans un deuxième temps, de porter un jugement sur la mise en œuvre, par le MDDEP et RECYC-QUÉBEC, de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*. Cette politique, qui constitue la toile de fond de la gestion des matières résiduelles au Québec, arrive à échéance en 2008.

1. Les notes en bas de page et les appels y afférents ne sont pas reproduits.

Constatations générales

- Le MDDEP ne peut exercer une surveillance efficace et efficiente des activités de gestion des matières résiduelles compte tenu de : (1) sa connaissance incomplète des lieux autorisés ; (2) la gestion de la capacité et des besoins d'élimination ; (3) une planification non basée sur une approche de risque ; (4) une documentation insuffisante des travaux d'inspection.
- Malgré une amélioration de la situation à l'égard du taux de récupération des matières résiduelles, il y a des risques importants que les résultats attendus en 2008 ne soient pas au rendez-vous car la progression est lente.

Surveillance et contrôle des activités de récupération et d'élimination

- Le MDDEP a une connaissance générale relativement bonne du secteur des matières résiduelles. Toutefois, sous leur forme actuelle, les données qu'il possède ne lui fournissent pas un portrait global des lieux d'élimination en activité. De plus, il ne maintient pas une bonne connaissance des lieux fermés afin d'évaluer les situations représentant un risque environnemental potentiel. Enfin, il possède des moyens limités pour repérer les activités illicites.
- Un suivi rigoureux des lieux d'élimination en voie d'atteindre la capacité autorisée doit être réalisé afin d'éviter les situations d'urgence.
- La planification globale des activités d'inspection ne permet pas une couverture adéquate des lieux autorisés, car elle ne repose pas sur une approche de gestion de risque. La fréquence d'inspection varie beaucoup d'un lieu à l'autre et d'une région à une autre. La documentation relative aux travaux d'inspection est insuffisante de sorte que le Ministère n'a pas l'assurance que les lieux inspectés sont conformes. Par ailleurs, les irrégularités constatées ne sont pas toujours signifiées et les motifs de cette décision sont insuffisamment justifiés. Toutefois, le MDDEP se livre présentement à une réflexion portant sur son processus d'inspection.

La Politique québécoise de gestion des matières résiduelles

- Le plan d'action intégré dans la politique n'a pas été mis à jour depuis son élaboration en 1998 malgré l'évolution du contexte. De plus, des éléments importants tels les objectifs intermédiaires, les échéances et les ressources sont absents du plan.
- Les retards dans la réalisation d'actions importantes de la Politique peuvent expliquer la difficulté à atteindre les objectifs. Par exemple, la plupart des règlements liés à la Politique ont été mis en vigueur plus de six ans après l'élaboration du plan. De même, seulement 15 % des municipalités régionales ont adopté leur plan de gestion des matières résiduelles (PGMR) dans les délais prescrits et l'analyse faite par RECYC-QUÉBEC avant leur approbation n'a pas toujours été suffisamment documentée. Enfin, les évaluations faites des programmes d'aide sont de qualité inégale. En conséquence, il s'avère difficile d'expliquer le déséquilibre apparent entre l'importance des problèmes vécus dans certains secteurs et les efforts qui y ont été investis.
- La qualité des informations véhiculées dans les bilans soulève des interrogations. De plus, si les bilans permettent de suivre le degré d'atteinte des objectifs, ils ne font pas état de l'avancement des actions prévues et de leur apport respectif à l'atteinte des objectifs. Il est donc difficile d'apprécier la pertinence des actions. Par ailleurs, les délais de production du bilan s'allongent. À titre d'exemple, le bilan 2004 a été produit après 21 mois.

[…]

Au terme de ses travaux sur les matières résiduelles, la Commission de l'administration publique exprime sa satisfaction au regard des échanges qui ont eu lieu. Elle accueille favorablement les plans d'action produits. Elle encourage la poursuite des actions et souligne le sérieux des deux organismes vis-à-vis des recommandations du Vérificateur.

La Commission juge qu'un certain chemin a été parcouru et des acquis obtenus. Toutefois, elle juge l'écart entre le taux de récupération actuel de 49 % et l'objectif de 65 % encore relativement grand.

Les parlementaires considèrent que l'atteinte de l'objectif global de 65 % est tributaire de l'augmentation de la récupération des matières putrescibles (7 % pour ces matières qui comptent pour 40 % des déchets) et qu'il faudra faire un effort pour augmenter la valorisation de ces matières. Ils souhaitent également que l'expérience lacunaire de la planification et de la mise en œuvre de la Politique serve à orienter les actions futures dans le secteur de la gestion des matières résiduelles. Les parlementaires sont confiants que les deux organismes feront le nécessaire pour atteindre l'objectif de 65 % en 2008. Ils sont également convaincus que l'après-2008 sera mieux préparé et mieux suivi.

La Commission exprime une certaine préoccupation à l'égard de la fiabilité des données. Elle invite aussi le Ministère et RECYC-QUÉBEC à revoir le calcul du taux de récupération qui est actuellement basé sur le potentiel valorisable.

Les députés considèrent comme très positifs l'engagement du MDDEP à réviser son processus d'inspection et celui des deux entités à revoir la méthode d'analyse des PGMR. Cependant, ils sont insatisfaits de l'absence d'engagement de l'une ou l'autre à évaluer les actions en cours et leur contribution à l'atteinte de l'objectif de récupération. Les députés invitent les deux entités à trouver une solution. Quant aux programmes administrés par les deux organisations, les députés se demandent s'il ne serait pas plus approprié de confier leur examen à des évaluateurs indépendants pour en augmenter la crédibilité.

Les députés trouvent nécessaire d'appliquer le plus rapidement possible la grille d'analyse de risques à l'ensemble des sites et de se tenir au courant du risque des lieux actifs ou fermés, et ce, à tout moment. Ils jugent également nécessaire que le Ministère continue d'intervenir auprès des exploitants des lieux en fin de vie afin d'éviter les situations d'urgence. Ils prennent acte des mesures de redressement des activités d'inspection envisagées et souhaitent qu'elles soient appliquées avec rigueur et efficacité. Ils incitent le Ministère à documenter et à s'occuper davantage des lieux désaffectés et abandonnés.

Les parlementaires croient également que le Ministère doit mettre davantage l'accent sur la recherche et le développement afin de développer des technologies alternatives de gestion des matières résiduelles. Ils saluent l'implantation de la responsabilité élargie des producteurs dans certains secteurs et la volonté de l'étendre aux technologies de l'information.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- Que le Ministère et RECYC-QUÉBEC prennent les mesures vigoureuses nécessaires pour augmenter le taux de récupération des matières putrescibles afin d'atteindre l'objectif global de 65 % de la Politique.
- Que le Ministère et RECYC-QUÉBEC revoient l'utilisation du potentiel valorisable comme élément de détermination du taux de récupération.
- Que le Ministère applique rapidement la grille d'analyse à l'ensemble des sites et évalue régulièrement les risques des lieux actifs et fermés.
- Que le Ministère renforce ses actions auprès des exploitants des lieux dont la capacité est presque comblée afin d'éviter les situations d'urgence.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Signification du logo

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

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;

- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;

- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

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

Le vérificateur général du Québec



Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue 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.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

Cette publication
est rédigée par le



Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 1er trimestre 2008
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-52399-4