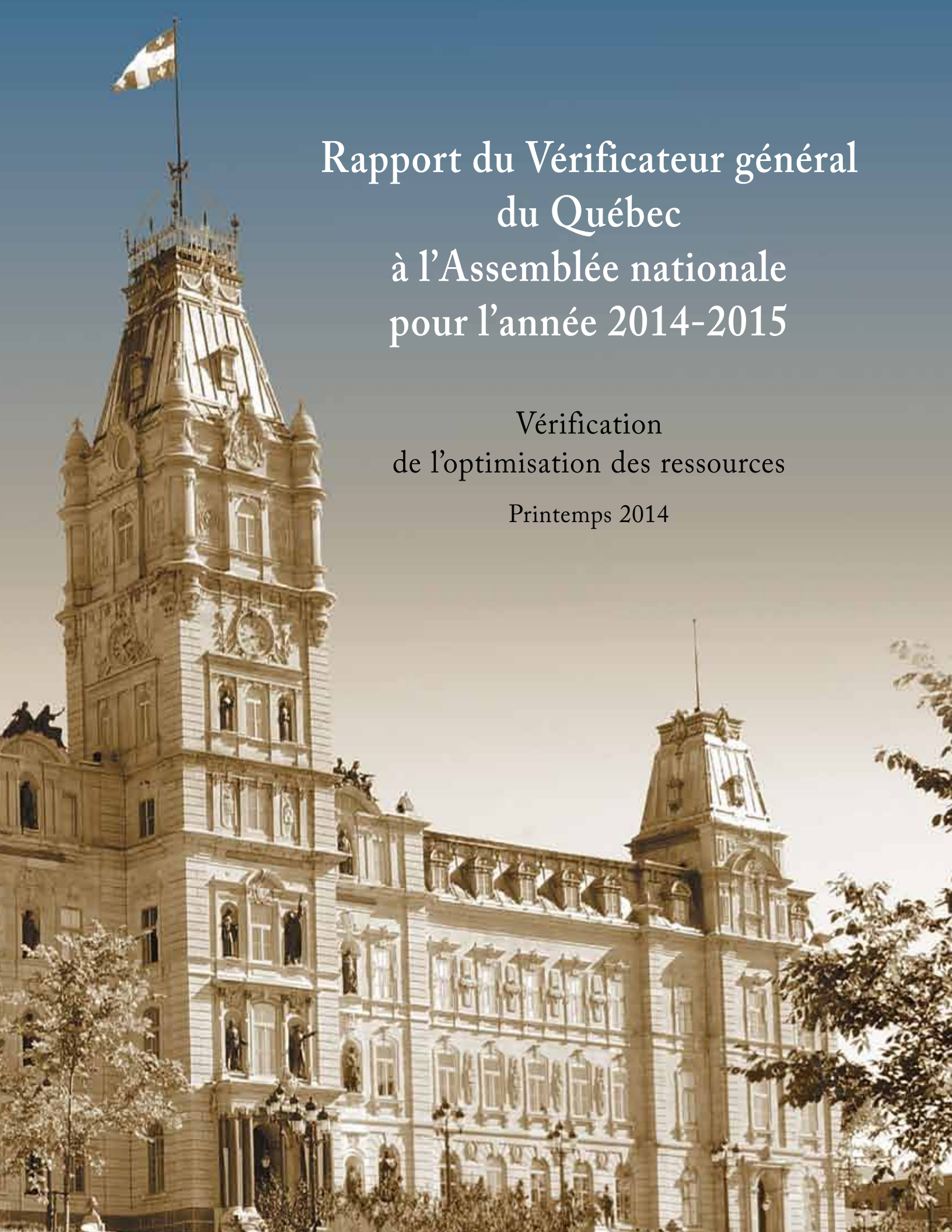


Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources

Printemps 2014

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 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources

Printemps 2014

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

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, juin 2014

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

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Vérification de l'optimisation des ressources* (printemps 2014), lequel inclut la vérification particulière *Réalisation et exploitation d'aires de service*. Ce tome fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015*. Il est accompagné du document présentant le rapport sous forme de diaporama.

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

Le vérificateur général par intérim,



Michel Samson, CPA, CA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson
Chapitre 2	Réalisation et exploitation d'aires de service – Vérification particulière
Chapitre 3	Acquisitions de biens et de services
Chapitre 4	Commission scolaire du Chemin-du-Roy : gestion à l'égard du Complexe sportif Alphonse-Desjardins
Chapitre 5	Traverses et dessertes maritimes exploitées en partenariat
Chapitre 6	Médicaments et services pharmaceutiques
Chapitre 7	Produits financiers non réclamés : administration provisoire par Revenu Québec
Chapitre 8	Sélection des immigrants travailleurs qualifiés

Le nom des entités figurant dans les chapitres 4 et 8 était à jour en date du 22 avril 2014.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2014

CHAPITRE
1

Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson

Table des matières

1 **Introduction** 4

2 **Mandat élargi pour la vérification de l'optimisation des ressources** 5

3 **Sommaire du contenu du présent tome** 9

Sigles 13

1 Introduction

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

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

3 Le premier chapitre donne au vérificateur général l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Le présent chapitre fait le point sur l'entrée en vigueur des récentes modifications législatives apportées à la *Loi sur le vérificateur général* concernant la VOR. De plus, il présente de manière sommaire chacun des autres chapitres.

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

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

5 Cette modification à la loi a été demandée à maintes reprises au fil des ans par mes prédécesseurs et moi. En effet, nous avons toujours considéré qu'il était nécessaire que le contrôle parlementaire s'exerce avec la même acuité et la même efficacité dans toutes les entités visées par la *Loi sur le vérificateur général*. Il faut comprendre que l'État exerce une influence prépondérante sur les entités dans lesquelles il possède une participation majoritaire. Il est donc normal que la vingtaine d'entités concernées soient soumises aux mêmes règles de gouvernance et de contrôle des fonds publics que le sont les autres organismes du gouvernement. Ce récent changement à la *Loi sur le vérificateur général* est un élément positif, car il permet d'accroître l'efficacité du contrôle parlementaire sur des sociétés d'envergure, telles qu'Hydro-Québec, Loto-Québec, la Société des alcools du Québec, la Commission de la construction du Québec.

6 J'ai adapté mon plan de travail à court terme afin d'intervenir le plus tôt possible auprès de certaines sociétés d'État et, ainsi, de répondre au souhait exprimé par les parlementaires. De fait, dès le début de l'année 2014, j'ai intégré dans la planification de mes travaux une **revue générale des activités** d'Hydro-Québec et de Loto-Québec.

La revue générale des activités permet d'acquérir une connaissance adéquate des domaines ou des activités susceptibles de faire l'objet de missions de vérification de l'optimisation des ressources. Elle sert à planifier les interventions futures, et ce, en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

7 Conformément aux attentes des parlementaires, le choix d'Hydro-Québec s'est imposé d'emblée. En effet, il s'agit de la plus importante des sociétés d'État si l'on considère sa valeur et sa taille. En 2013, elle a perçu des revenus de 12,6 milliards de dollars provenant de la vente d'électricité et elle a administré des actifs de plus de 73 milliards. De plus, Hydro-Québec s'appuie sur une force de travail d'environ 20 000 employés.

8 Loto-Québec figure aussi parmi les sociétés d'État de grande envergure. Pour l'exercice terminé en 2013, ses revenus se sont élevés à 3,6 milliards de dollars alors que ses dépenses d'exploitation ont presque atteint le milliard. Elle compte quelque 6 500 employés pour mener à bien son mandat. C'est pourquoi j'ai jugé pertinent d'entreprendre en priorité des travaux dans cette société d'État.

9 Dans les mois suivants, j'ai également annoncé aux responsables concernés le début d'une revue générale des activités à la Société des établissements de plein air du Québec et à la Société des alcools du Québec.

10 Dans le souci de créer un climat de respect, de confiance et de collaboration, mon personnel a discuté avec les responsables de chacune des entités des modalités auxquelles il est nécessaire de se conformer pour assurer l'efficience, l'efficacité et la rigueur de mes travaux. Cela est essentiel pour que je puisse circonscrire les sujets les plus pertinents et réaliser les missions de vérification de l'optimisation des ressources afférentes, et ce, au bénéfice des parlementaires. Ces modalités s'appliquent à chacune des missions que je mène dans tous les secteurs d'activité gouvernementale. Mentionnons celles-ci :

- Je dois obtenir, avec diligence, une copie de tout document que je juge utile pour réaliser ma mission sans avoir à justifier les raisons à l'appui de ma demande et sans égard à la période pendant laquelle le document a été produit.
- Je dois être en mesure de communiquer librement avec les employés de l'entité pour planifier et organiser les rencontres nécessaires à mes travaux ; bien entendu, j'en informe les supérieurs auparavant afin de faire preuve de transparence et de favoriser la meilleure collaboration possible.
- Les employés de l'entité doivent collaborer pleinement en étant disponibles et en fournissant l'information demandée au fur et à mesure de l'avancement de mes travaux.

11 Je suis conscient que la présence d'une équipe du Vérificateur général peut parfois soulever des préoccupations, étant donné la nature même de mon mandat et l'effort additionnel demandé à des employés dont l'emploi du temps est souvent fort chargé. C'est pourquoi mon personnel demeure toujours très réceptif par rapport aux enjeux et aux contraintes des entités afin de minimiser l'impact de nos travaux sur les activités courantes. Au final, je demeure convaincu que l'effort additionnel demandé est amplement compensé par l'amélioration de la transparence dans la gestion des fonds publics et de l'imputabilité des dirigeants.

12 Près de six mois ont passé depuis que j'ai commencé mes interventions auprès des sociétés d'État nouvellement assujetties sans condition à la vérification de l'optimisation des ressources. Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, je dois informer l'Assemblée nationale de la mesure dans laquelle j'ai reçu, dans l'exercice de mes fonctions, tous les renseignements, les explications et les rapports demandés. Pour ce faire, je traite ci-dessous des sociétés qui font actuellement l'objet de mes travaux.

13 Ainsi, à ce jour, Loto-Québec m'a offert sa collaboration et a démontré concrètement sa volonté de se conformer aux modalités prescrites. Mon personnel a également tenu des premières rencontres avec les représentants de la Société des établissements de plein air du Québec et ceux de la Société des alcools du Québec, lesquelles ont permis de jeter les bases des interventions à venir.

14 La situation est différente chez Hydro-Québec ; celle-ci interprète de façon restrictive et contraignante les pouvoirs qui me sont dévolus. La Société me propose des façons de faire qui ne respectent pas ma méthodologie, laquelle a fait ses preuves et est basée sur la *Loi sur le vérificateur général* et les normes professionnelles.

15 À ce jour, Hydro-Québec n'a pas accédé à toutes mes demandes de documents. Elle argue notamment qu'elle n'est pas tenue de me remettre les documents qui sont antérieurs à la date où la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée, soit le 14 juin 2013. Cette interprétation, que je ne partage pas, limite de façon importante la portée de mes travaux.

16 De plus, elle insiste sur le fait que le sujet d'une vérification de l'optimisation des ressources doit nécessairement être circonscrit avant qu'elle mette à ma disposition certains documents que je juge nécessaires à la prise de connaissance initiale. Elle prétend d'ailleurs que je dois justifier la pertinence de mes demandes par rapport au sujet de la vérification. Cela va à l'encontre même de ma loi constitutive et de l'objectif d'une revue générale des activités, qui consiste justement à prendre connaissance des activités d'une entité pour ensuite déterminer un sujet qui pourrait donner lieu à une VOR.

17 Par ailleurs, j'ai accueilli favorablement la proposition d'Hydro-Québec d'offrir des sessions de formation à mes collaborateurs sur des sujets qu'elle aura choisis. Bien que je sois convaincu de leur utilité, ces sessions ne peuvent toutefois se substituer aux travaux que je considère comme nécessaires pour mener à bien ma mission.

18 La position d'Hydro-Québec est incompatible avec la recherche d'une plus grande transparence et d'une efficacité accrue de l'administration publique. Les contraintes que l'entreprise m'impose nuisent à l'efficience de mes travaux et elles menacent l'indépendance indispensable à la réalisation de ma mission de vérification de l'optimisation des ressources auprès de cette société. De plus, l'exécution de mon plan de travail risque d'être considérablement retardée.

19 Je comprends que le fait d'accomplir une première mission de vérification de l'optimisation des ressources dans une société d'État nécessite une période d'adaptation. C'est pourquoi mes collaborateurs ont échangé à différentes reprises avec les représentants de l'entité afin d'expliquer nos façons de faire.

20 Malgré nos points de vue divergents, j'espère arriver à développer une collaboration avec Hydro-Québec, l'un des objectifs étant de favoriser une plus grande transparence dans la gestion des fonds publics. Ainsi, j'ai communiqué avec le président-directeur général et le président du comité de vérification afin de les sensibiliser à l'impact de cette approche restrictive. À cet égard, j'ai reçu le 2 juin une lettre d'Hydro-Québec qui m'avise que des documents demandés me seront acheminés sous peu. J'ai bon espoir que ce sera le début d'une relation plus efficace entre les deux organisations.

21 Mon but est d'obtenir de la part d'Hydro-Québec une collaboration semblable à celle que j'ai établie avec les autres entités dans lesquelles j'effectue des travaux. Bien sûr, je tiendrai les parlementaires informés de la situation, comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général*.

22 L'objectif lié aux modifications législatives en lien avec la vérification de l'optimisation des ressources dans les entreprises du gouvernement est clair : mener sans difficulté, dans ces dernières, les travaux que je jugerai opportun d'effectuer afin d'informer adéquatement les parlementaires qui exercent un contrôle à l'égard de ces entreprises.

3 Sommaire du contenu du présent tome

23 L'un des objectifs que je poursuis est d'aider les parlementaires à relever le défi de taille que pose la saine gestion des finances publiques. C'est pourquoi je mets mes connaissances et mes travaux à leur service. Au courant de la dernière année, plusieurs sujets ont retenu mon attention. Dans ce tome, je livre les résultats de mes travaux pour certains d'entre eux. Les paragraphes suivants donnent un aperçu de chacun des sujets traités.

24 À la demande du Conseil du trésor en avril 2013, j'ai effectué une vérification particulière concernant l'entente pour la réalisation et l'exploitation en partenariat public-privé (PPP) de sept aires de service sur le réseau autoroutier québécois. Les résultats de mes travaux figurent dans le chapitre 2. J'explique dans ce dernier comment les lacunes relevées à chacune des étapes menant à la signature de l'entente de partenariat ont contribué à fragiliser ce projet, qui fait partie des premiers PPP signés au Québec. J'y expose également les faiblesses que la gestion de l'entente comporte. En outre, je présente des pistes d'amélioration dans l'éventualité où le gouvernement aurait à gérer une autre entente de partenariat de ce type dans le futur. Ces pistes portent notamment sur les garanties accordées, le contrôle des risques et la surveillance de la performance du partenaire.

25 Dans le chapitre 3, j'aborde les activités d'acquisitions de biens et de services accomplies par le Centre de services partagés du Québec (CSPQ). La création de cet organisme, en décembre 2005, devait permettre entre autres de tirer profit d'économies d'échelle et de gains de productivité. Or, à mon avis, il n'est pas encore devenu après huit ans d'existence le centre d'excellence qu'il devrait être et il n'est toujours pas la référence dans son domaine. Dans un contexte où la gestion des finances publiques s'avère difficile, je soulève l'importance pour le CSPQ de revoir son offre de services en matière d'acquisitions afin de l'arrimer aux besoins prioritaires de ses clients et de l'orienter sur les meilleures économies potentielles du point de vue gouvernemental.

26 Le chapitre 4 est consacré à la gestion du complexe sportif Alphonse Desjardins par la commission scolaire du Chemin-du-Roy. À la suite de mes travaux d'audit des états financiers, j'avais des préoccupations liées à la gestion de ce complexe. J'ai donc décidé de m'y intéresser de façon plus approfondie. Selon moi, des mesures s'avèrent nécessaires afin d'éviter que la commission scolaire se trouve dans une situation qui la mènerait à investir davantage de fonds publics dans le projet. Je me questionne d'emblée sur le lien entre le projet et la mission éducative de la commission scolaire. Le modèle d'affaires selon lequel la plupart des risques lui sont attribués ainsi que le suivi qu'elle effectue de la gestion du complexe qu'elle a confiée à un mandataire font partie des autres éléments qui ont retenu mon attention.

27 Les traverses et les dessertes maritimes exploitées en partenariat sont gérées par la Société des traversiers du Québec (STQ). Mes propos à ce sujet, qui figurent dans le chapitre 5, portent sur l'organisation des services ainsi que sur le suivi exercé auprès des partenaires à qui est confiée par contrat l'exploitation des services de transport maritime des personnes et des marchandises. Je me suis également intéressé à la gouvernance de l'entité. Je souligne notamment la difficulté de la STQ à établir clairement sa vision d'ensemble du mode d'exploitation à privilégier pour les services de transport liés à chaque traverse et desserte maritime. Le choix d'exploiter elle-même les traverses, qui l'étaient auparavant en partenariat, n'est pas appuyé sur une analyse complète et la démonstration n'est pas faite que c'est le mode d'exploitation le plus avantageux. Le suivi de la performance des partenaires de même que l'information fournie au conseil d'administration et au ministère des Transports du Québec sont d'autres volets pour lesquels je formule certaines réserves.

28 Dans le chapitre 6, je traite de la gestion des médicaments et des services pharmaceutiques dans les établissements de la santé et services sociaux. Pour réaliser mes travaux, j'ai visité cinq centres hospitaliers, en plus du ministère de la Santé et des Services sociaux. J'aborde dans ce chapitre des enjeux liés à l'approvisionnement en médicaments, notamment le prix de ceux-ci, les ruptures d'approvisionnement et le contenu des listes de médicaments dans les établissements. Je souligne aussi le manque de contrôles a posteriori de l'usage des médicaments, ce qui ne permet pas de s'assurer de leur utilisation optimale. La gestion des services pharmaceutiques dans les établissements fait également l'objet de constatations et de recommandations.

29 Je présente le résultat de mes travaux auprès de Revenu Québec dans le chapitre 7. Je me suis penché précisément sur la façon dont il remplit son mandat relativement à l'administration provisoire des produits financiers non réclamés. J'explique que des ajustements sont nécessaires afin de favoriser la récupération de ces biens par leurs ayants droit et d'assurer la remise à l'État de ceux pour lesquels les ayants droit demeurent introuvables. Par exemple, je mentionne qu'un faible pourcentage des détenteurs effectue des remises de produits financiers non réclamés et que Revenu Québec utilise peu les moyens d'intervention à sa disposition pour améliorer la situation. Entre autres, il réalise peu de vérifications et, lorsqu'il en fait, les procédés utilisés sont insuffisants. Par ailleurs, la recherche des ayants droit n'est pas toujours effectuée, comme le prévoit sa politique.

30 Je termine ce tome en rendant publics les résultats d'un suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources publiée en mai 2010, laquelle portait sur la sélection des immigrants travailleurs qualifiés. Le chapitre 8 montre que le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles a déployé des efforts importants pour donner suite à la plupart des recommandations formulées à l'époque. Les progrès ont été jugés satisfaisants pour six des sept recommandations (86 %) que nous avions formulées de même que pour les quatre recommandations que la Commission de l'administration publique avait adressées au ministère à la suite de l'audition de sa sous-ministre. Ainsi, les efforts additionnels que le ministère devra fournir pour que l'on puisse juger que ses progrès sont satisfaisants concernent la qualité des renseignements présentés dans sa reddition de comptes.

31 À la suite des élections tenues en avril dernier, de nouveaux membres forment la Commission de l'administration publique. Je crois que ces membres trouveront à l'intérieur de ce tome des pistes de réflexion intéressantes pour alimenter leurs travaux. Ce sera un plaisir pour mon équipe et moi d'expliquer plus en détail aux parlementaires chacun des sujets et, ainsi, de contribuer à ma façon au contrôle parlementaire et à la saine gestion des fonds publics.

Sigles

Sigles

CSPQ	Centre de services partagés du Québec	**STQ**	Société des traversiers du Québec
PPP	Partenariat public-privé	**VOR**	Vérification de l'optimisation des ressources

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2014

CHAPITRE

2

Vérification particulière

Réalisation et exploitation d'aires de service

Entente de partenariat public-privé

Ministère des Transports du Québec

Faits saillants

Objectif des travaux

Cette vérification particulière a été réalisée à la demande du Conseil du trésor. La mission de vérification touche l'aspect du financement et celui du partage des risques et des responsabilités entre le ministre des Transports, le partenaire et les prêteurs relativement à l'entente de partenariat public-privé (PPP) pour sept aires de service sur le réseau autoroutier québécois. Le projet fait partie des premiers PPP signés au Québec.

Les travaux de vérification avaient les objectifs suivants :

- s'assurer que l'entente conclue repose sur les bonnes pratiques reconnues lors de la passation des contrats en mode partenariat public-privé ;
- s'assurer que le ministère des Transports du Québec (MTQ) fait un suivi adéquat de l'entente de partenariat conclue avec le partenaire privé.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification particulière concernant la réalisation et l'exploitation de sept aires de service.

Le MTQ n'a pas démontré que les services exigés dans chaque aire de service sont arrimés aux besoins. Il a choisi l'emplacement des aires de service selon le principe d'en établir une tous les 100 km, mais il a fait abstraction des services existants près des sorties des autoroutes.

L'analyse effectuée pour démontrer que le mode PPP se révèle la meilleure solution est incomplète. Le gouvernement n'a pas obtenu l'information suffisante pour évaluer le projet portant sur les sept aires de service, notamment celle sur la rentabilité et les risques que comporte chaque mode de réalisation.

La solidité du plan de financement du seul soumissionnaire n'a pas été démontrée. Vu la grande marge d'erreur possible dans les hypothèses et le modèle financier puisqu'il s'agit d'un projet de 31 ans, plus de rigueur et de prudence lors de l'évaluation de la proposition auraient été nécessaires.

Les négociations permises avec le candidat sélectionné ont donné lieu à des modifications notables au modèle financier. L'ajout de bonis versés par le MTQ pour des bureaux touristiques représenterait, selon notre évaluation, plus de 13 millions de dollars sur 20 ans.

Malgré une participation financière publique plus élevée que prévu, le modèle financier demeure « fragile ». La grande incertitude qui entoure les hypothèses clés et la sensibilité de la rentabilité du projet à de faibles variations de ces hypothèses expliquent cette « fragilité ».

Les garanties accordées ont limité les risques du partenaire et des prêteurs, et ont augmenté ceux du MTQ. Le fait que le MTQ a garanti le remboursement de la dette et les indemnités en cas de résiliation de l'entente a modifié le partage des risques établi initialement.

Les risques liés aux permis de construction et aux exigences environnementales n'ont pas fait l'objet d'un suivi rigoureux. Le MTQ n'a pas posé en temps opportun les gestes nécessaires pour atténuer les risques de résiliation de l'entente. Le début des travaux a été reporté de plusieurs mois et le MTQ a dû payer des indemnités de 4 millions.

Malgré les conséquences importantes d'une défaillance du partenaire, le ministère n'a fait aucun suivi de sa situation financière. Il n'a pas évalué les conséquences sur la santé financière du partenaire et sur sa propre situation du fait qu'il n'a pas versé à ce dernier la quasi-totalité des bonis de performance et les bonis pour les bureaux touristiques.

Recommandations

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

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

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré aux recommandations, sauf à celle portant sur l'arrimage des services aux besoins et à celle ayant trait à la répartition optimale des risques en prévoyant dans l'entente des mesures, tel le rééquilibrage financier.

C'est pourquoi le lecteur trouvera notre réaction à la suite des commentaires.

Recommandations au ministère

1. **S'assurer de l'arrimage des services déployés dans chaque aire de service aux besoins en considérant notamment les services déjà disponibles à proximité.**
2. **Présenter une analyse complète des projets d'infrastructures aux décideurs, y compris la rentabilité de chaque projet, la comparaison des différents modes, les coûts liés à chacun des modes, les risques et les analyses de sensibilité.**
3. **Limiter les négociations permises avec le candidat sélectionné afin d'augmenter l'efficience du processus d'appel d'offres.**
4. **Effectuer une analyse rigoureuse des propositions des soumissionnaires afin de recenser tous les risques liés au modèle financier et en évaluer les effets sur l'autofinancement du projet.**
5. **Évaluer l'impact des garanties publiques sur la répartition des risques liés au projet et leurs répercussions futures sur les finances publiques et, s'il y a lieu, se servir de ces garanties comme incitatif pour attirer un plus grand nombre de soumissionnaires.**
6. **S'assurer d'une répartition optimale des risques en prévoyant dans l'entente des mesures tel le rééquilibrage financier, si le projet s'avère plus rentable ou moins rentable que prévu.**
7. **Effectuer un suivi rigoureux de la performance du partenaire et des risques que le ministère assume pour recenser les problèmes potentiels de façon précoce afin d'en limiter l'impact et définir clairement les responsabilités et les actions à accomplir à cet égard.**
8. **Favoriser une relation partenariale de confiance en ayant recours à une procédure de prévention et de règlement des différends qui inclut notamment :**
   - **l'utilisation des services d'experts indépendants pour faciliter la compréhension des objectifs de chacun et concilier les intérêts divergents lors des longues périodes de négociation ;**
   - **le recours à la médiation et à l'arbitrage pour favoriser un règlement rapide des différends.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** **6**

2 **Résultats de la vérification** **10**

2.1 **Entente de partenariat** **10**

Définition du projet
Évaluation du mode partenariat public-privé
Sélection du partenaire
Modèle financier
Garanties et partage des risques
Modifications à l'entente
Recommandations

2.2 **Gestion de l'entente** **27**

Définition des rôles et des responsabilités
Contrôle des risques
Surveillance de la performance
Gestion des relations avec le partenaire
Recommandations

Commentaires de l'entité vérifiée **36**

Annexes et sigles **43**

1 Mise en contexte

Équipe

Sylvie Laflamme
Directrice de vérification
Josée Bellemare
Josée Levasseur

Mission de vérification

1 Le 19 avril 2013, le Conseil du trésor demandait au Vérificateur général du Québec de procéder à une vérification particulière concernant l'entente pour la réalisation et l'exploitation en **partenariat public-privé (PPP)** de sept aires de service sur le réseau autoroutier québécois, et ce, conformément à l'article 36 de la *Loi sur le vérificateur général*. La vérification devait porter sur le modèle financier présenté par le partenaire, le partage des risques et des responsabilités entre le ministre des Transports, le partenaire et les prêteurs, les bonis et les redevances, l'octroi de garanties et tout autre élément jugé pertinent par le Vérificateur général.

Le recours au mode PPP vise tout à la fois à réaliser des investissements publics dans un contexte budgétaire restreint, à bénéficier des savoir-faire et des capacités des sociétés privées et à s'assurer d'une répartition optimale des risques.

2 Le projet en mode PPP qui fait l'objet de cette mission inclut la conception, la construction, la rénovation, le financement, l'exploitation et l'entretien de 7 aires de service. Ce projet constitue la phase 1 d'un nouveau réseau de **parcs routiers** comprenant 33 aires de service. Le ministère des Transports du Québec (MTQ) travaille actuellement à la préparation du dossier d'affaires relatif à la phase 2 du projet, qui prévoit le déploiement d'aires supplémentaires.

En 2008, le réseau québécois des parcs routiers comportait 107 infrastructures comprenant 2 aires de service, 31 haltes routières permanentes, 46 haltes routières saisonnières, 26 belvédères et 2 stationnements pour véhicules lourds.

Historique du projet

3 Au début des années 2000, le ministère se livre à une analyse de son réseau de parcs routiers. De cette analyse ressort la nécessité de rendre le déplacement des usagers de la route plus sécuritaire, notamment par l'amélioration de l'offre de services sur le réseau autoroutier, et ainsi de contribuer à l'amélioration du bilan de la sécurité dans les transports.

4 Il lance ensuite la première phase de développement d'aires de service afin d'aménager sept aires offrant des services de base jour et nuit et des services complémentaires facultatifs. Le projet prévoit la construction et l'aménagement de cinq aires de service (Rigaud, Rivière-Beaudette, Magog, Melbourne et Maskinongé) et la prise en charge ainsi que la rénovation de deux aires existantes (Porte-du-Nord à Saint-Jérôme et Cap-de-Pierre à Saint-Augustin-de-Desmaures).

5 À la suite de la réalisation de plusieurs études, le ministère conclut que la réalisation du projet en mode PPP offre de réels avantages. Il signe une entente avec un partenaire privé en septembre 2008. Ce PPP fait partie des premiers signés au Québec après ceux des autoroutes 25 et 30. Le MTQ en est donc à ses premières expériences de ce mode de réalisation qui présente plusieurs inconnues et incertitudes. Les principales étapes ayant conduit à la signature de l'entente sont présentées dans la page suivante.

Autorisation du gouvernement pour réaliser les aires de service en mode PPP	11 mai 2005
Appel de qualification[1]	Juin et novembre 2006
Appel de propositions	23 mars 2007
Ateliers avec les deux soumissionnaires pour permettre aux candidats de mieux apprécier les exigences et les attentes du ministère, et les aspects légaux du projet	Mai et juin 2007
Date de dépôt des propositions	2 novembre 2007
Évaluation de l'unique proposition	Décembre 2007
Confirmation du candidat privilégié	Janvier 2008
Autorisation de la signature de l'entente par le gouvernement	25 juin 2008
Signature de l'entente	30 septembre 2008

1. Une seule candidature répondant à l'ensemble des exigences administratives a été reçue à la suite du premier appel de qualification. Pour assurer une concurrence, le ministère a annulé l'appel de qualification et en a publié un deuxième.

L'appel de qualification a pour objet de repérer et de sélectionner les partenaires potentiels les plus aptes à assumer les responsabilités prévues.

Quant à l'appel de propositions, il a pour but d'inviter les candidats qualifiés à soumettre une proposition pour le projet.

6 En mars 2012, soit avant l'ouverture de la dernière aire de service, le partenaire transmet au ministre un **avis de résiliation** unilatérale de l'entente en alléguant que le ministre n'a pas respecté des clauses de l'entente, notamment celle de payer certains bonis. En décembre de la même année, le partenaire se place sous la protection de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*. Du 17 janvier 2013, date où le partenaire a cessé d'exploiter les aires de service, au 23 août 2013, date de la nomination d'un séquestre par le tribunal, le MTQ a dû mettre en place des mesures pour maintenir en état les aires de service afin que les usagers puissent continuer à utiliser les services en toute sécurité. D'importants coûts sont reliés à ces mesures (plus de 1 million de dollars à ce jour).

Au moment de l'avis de résiliation de l'entente, une aire de service n'était pas encore en activité, quatre aires l'étaient depuis moins de deux ans et deux autres l'étaient déjà au moment de la signature de l'entente.

Cadre de référence

7 Le guide d'élaboration du dossier d'affaires de 2002 a été le document de référence au moment où le projet a débuté. La *Politique-cadre sur les partenariats public-privé* a été adoptée en juin 2004. Cette politique fait état des objectifs et des principes qui sous-tendent le recours au PPP et précise le cadre de gouvernance qui régit la mise en œuvre des projets réalisés selon ce mode. Entre autres, le PPP est encouragé lorsqu'il est démontré que ce mode offre une valeur ajoutée pour les fonds publics investis. Il est à noter que cette politique a été remplacée par la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique* en février 2014.

8 Au début de 2006, dans le cadre du projet de développement des aires de service, un ensemble de règles devant encadrer le processus du choix du partenaire a été adopté par le Conseil du trésor et le Conseil des ministres.

Rôles et responsabilités

9 Le ministère élabore et propose au gouvernement des politiques relatives aux services, aux réseaux et aux systèmes de transport. Il planifie, conçoit et réalise des travaux de construction, d'amélioration, de réfection, d'entretien et d'exploitation du réseau routier et des autres infrastructures de transport qui relèvent de sa responsabilité. Dans ce cadre, il a signé une entente pour la réalisation et l'exploitation en mode PPP de sept aires de service sur le réseau autoroutier québécois.

10 Le ministère a été secondé par l'**Agence des partenariats public-privé du Québec** pour l'élaboration du dossier d'affaires, la sélection du partenaire et la signature de l'entente. Les services de divers experts ont aussi été retenus pour la mise en œuvre du projet, dont ceux d'un vérificateur pour assurer la transparence et l'équité du processus.

L'Agence a été remplacée par Infrastructure Québec le 17 mars 2010. Le 14 novembre 2013, cette organisation et la Société immobilière du Québec ont fusionné, ce qui a donné lieu à la création de la Société québécoise des infrastructures.

11 L'entente définit les responsabilités du MTQ et de la Société en commandite Aires de service Québec, qui est le partenaire. Une convention directe a été conclue entre ceux-ci et les prêteurs afin de clarifier leurs obligations et leurs droits respectifs s'il survenait notamment un cas de non-respect des termes de l'entente. Voici certaines responsabilités des principales parties prenantes.

Ministère	Le ministre est la partie cocontractante de l'entente conformément à la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*. Le directeur des parcs routiers agit en qualité de représentant du ministre et assure la gestion de l'entente.
Société en commandite Aires de service Québec	Elle est composée de deux catégories d'associés : ■ Le commandité (9192-6402 Québec inc.) est la seule personne autorisée à administrer et à représenter la Société. En tant qu'administrateur, il a une responsabilité illimitée à l'égard des dettes et des obligations de la Société envers les créanciers. ■ Le commanditaire (Aires de service Québec inc.) fournit l'apport de capital dans la Société en commandite et n'est responsable des dettes de la Société que jusqu'à concurrence de sa mise de fonds.
Prêteurs	La Compagnie d'assurance du Canada sur la Vie et la Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers sont les prêteurs. En vertu de la convention de financement, ils consentent à certaines facilités de crédit en vue de financer le projet. La Corporation financière Stonebridge est la représentante des prêteurs.

12 L'annexe 2 présente une description plus détaillée des rôles et des responsabilités des principaux acteurs. L'annexe 3 contient l'organigramme de la Société en commandite Aires de service Québec.

Coûts prévus du projet

13 Les coûts du projet selon l'entente s'élèvent à 35 millions de dollars pour le partenaire, dont 3,5 millions sont financés par les investisseurs (10 %) et 31,5 millions, par les prêteurs (**90 %**). Le partenaire est responsable du financement des coûts afférents aux travaux de conception, de construction, de rénovation et d'aménagement prévus dans l'entente. Il est également responsable du financement des activités, y compris des coûts d'entretien, de réparation et de rénovation des emplacements ainsi que des coûts liés aux travaux de mise aux normes des installations. Pour sa part, le ministère a prévu un investissement de 7 millions de dollars, notamment pour la construction de voies d'accès aux emplacements. Il est propriétaire des terrains et des deux aires existantes et devient propriétaire des autres aires de service au fur et à mesure de leur construction.

Selon la littérature, la dette représente souvent 90 % des ressources. En effet, les montages financiers se rapportant aux PPP ne font que marginalement appel aux capitaux propres fournis par les investisseurs.

14 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

15 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit l'élaboration de l'entente de partenariat et la gestion de celle-ci par le MTQ.

2.1 Entente de partenariat

16 Comme l'entente doit prévoir de façon détaillée les aspects du contrat pour une longue période, soit environ 30 ans, la planification d'un projet qui s'effectue en mode PPP est plus complexe et demande plus de temps de préparation qu'un projet réalisé selon le mode conventionnel. Le projet en mode PPP nécessite notamment une rédaction rigoureuse des termes de l'entente, en particulier l'établissement des critères de performance des services que le projet est censé fournir, la rétribution du partenaire et la répartition des risques.

17 Le PPP envisagé pour la réalisation des sept aires de service est un projet de type commercial, ce qui en augmente la complexité. Contrairement aux autres projets réalisés en mode PPP pour lesquels les revenus proviennent essentiellement du gouvernement, les revenus d'un projet en mode PPP de type commercial sont plus imprévisibles ; par exemple, dans ce cas-ci, ils sont tirés principalement des usagers de la route.

18 À chacune des étapes menant à la signature de l'entente de partenariat, des faiblesses ont contribué à fragiliser l'entente de PPP.

19 Les principales étapes dans lesquelles nous avons relevé des points d'amélioration possibles sont la définition du projet, l'évaluation des modes de réalisation, dont le PPP, la sélection du partenaire, l'évaluation du modèle financier, le partage des risques et la rédaction de l'entente.

Définition du projet

20 Le gouvernement fait face à de nombreuses possibilités d'investissement. L'objectif fondamental du processus de sélection d'un projet est de s'assurer que celui-ci permet d'obtenir le meilleur résultat possible pour la société, compte tenu de l'ensemble des avantages, des coûts et des risques engendrés pendant toute la durée de vie du projet.

21 Afin d'améliorer la sécurité et le confort des usagers de la route, le MTQ propose en 2005 au gouvernement un concept reposant sur le déploiement d'un nouveau réseau de parcs routiers. Dès 2002, il a précisé les orientations stratégiques du projet :

- assurer le confort de la clientèle (notamment en fournissant des services de qualité conformes aux besoins de celle-ci) ;
- contribuer à la sécurité des usagers de la route en tout temps ;
- renouveler l'image des parcs routiers ;

- contribuer au développement économique du Québec et de ses régions ;
- viser l'autofinancement des parcs routiers tant en matière d'exploitation qu'en termes d'immobilisations.

22 S'appuyant sur les expériences hors Québec, le ministère établit par ailleurs que, pour améliorer la sécurité routière, il doit couvrir le réseau routier à raison d'un parc routier tous les 100 km ; il s'assure de cette façon que les usagers de la route ont la possibilité d'effectuer un arrêt sécuritaire en tout temps à un intervalle moyen de 60 minutes. Cette décision se base sur la prémisse que la présence d'aires de repos aménagées de manière sécuritaire le long des voies de circulation incite les usagers de la route à faire des arrêts plus fréquents, sans qu'il y ait d'obligation d'effectuer des achats, et contribue ainsi à réduire les risques d'accident.

23 Dans la présentation du concept, le MTQ définit les **services de base** à caractère obligatoire ainsi que les services complémentaires à caractère facultatif qui sont offerts dans chaque aire. Pour la détermination des services de base, le ministère s'est notamment appuyé sur les résultats de deux sondages menés auprès des usagers de la route dans lesquels ceux-ci ont donné leur opinion sur l'ajout de nouveaux services. Les services de base sont le bloc sanitaire, les téléphones publics, l'eau potable, la restauration légère à toute heure, des aires de jeux pour enfants, des aires de repos comprenant des tables de pique-nique, la borne inforoutière Internet du ministère, les stationnements séparés pour les voitures et les véhicules lourds et l'accès aux personnes à mobilité réduite.

Dans d'autres administrations, les services de base ne sont pas tous obligatoires ; de fait, ils sont modulés en fonction des besoins.

24 Les sept aires de service comprises dans ce projet offrent tous les services de base prévus et un bureau d'information touristique, lequel est devenu obligatoire dans le document d'appel de propositions. De plus, six des sept aires abritent un poste d'essence et un dépanneur. Cela respecte la philosophie du MTQ, qui est de mettre en place un réseau intégré de services pour que les usagers trouvent les mêmes services de base d'un emplacement à l'autre. Autrement, selon le ministère, la confiance des usagers de la route dans le réseau serait minée, ce qui aurait pour conséquence de créer de la méfiance à son égard.

25 Le choix de l'emplacement des aires de service est influencé par leur impact potentiel sur l'amélioration de la sécurité routière. Ainsi, les aires de service doivent parfois être situées à des endroits où la circulation est moins importante, ce qui peut se traduire par des aires non rentables. Toutefois, puisque le projet vise l'autofinancement, sa rentabilité globale doit être suffisante pour intéresser des partenaires, ce qui implique la détermination précise des **besoins** de la clientèle et l'arrimage des services à ceux-ci.

Selon la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, les projets doivent répondre à des besoins justifiés.

26 C'est pourquoi l'ajout de services commerciaux doit être modulé en fonction de chaque situation. De fait, bien qu'ils s'inscrivent dans la philosophie du réseau intégré et que ces services puissent contribuer à augmenter la rentabilité du projet, ils peuvent aussi avoir l'effet contraire. Par exemple, l'aménagement ou la création d'espaces pour la restauration peut s'avérer coûteux pour le partenaire si l'achalandage est trop faible ; en effet, cela peut amener les concessionnaires à ne plus vouloir exploiter les services. Si la rentabilité globale

est insuffisante, le gouvernement doit assumer une part des coûts afin de garantir le maintien des services, ce qui l'éloigne de son objectif quant à l'autofinancement des aires de service. Bref, il pourrait alors devoir financer des espaces vacants destinés à la restauration ou encore subventionner le maintien de services commerciaux non rentables.

27 Le MTQ n'a pas démontré que les services exigés dans chaque aire de service sont arrimés aux besoins. On a choisi l'emplacement des aires de service selon le principe d'en établir une tous les 100 km, mais on a fait abstraction des services existants près des sorties des autoroutes.

28 Les besoins ne sont pas nécessairement les mêmes pour les différentes aires de service. La clientèle, composée principalement de résidents, de touristes et de transporteurs routiers, varie selon l'emplacement de l'aire. Par exemple, sur certains territoires, les services de restauration et les postes d'essence peuvent être facilement accessibles, alors que le nombre d'aires de repos pour les transporteurs routiers est insuffisant. Le niveau d'achalandage est un autre critère qui peut justifier des services différents. Les 33 aires de service du nouveau réseau de parcs routiers affichent pour une année des débits journaliers moyens très variables. Par exemple, pour 8 aires de service, le débit est inférieur à 5 000 véhicules alors que, pour 6 autres, il est supérieur à 20 000 véhicules.

29 Le ministère n'a pas tenu compte de ces éléments lorsqu'il a calculé la distance entre chacune des aires. À ce sujet, d'autres administrations considèrent les services fournis par le secteur privé pour déterminer le nombre d'aires de service, leur emplacement et les services qu'elles doivent offrir.

30 L'aire de service de Maskinongé illustre bien les interrogations quant à son emplacement et à la pertinence des services. Cette aire a été construite au kilomètre 160 de l'autoroute 40, alors qu'une autre aire de service du MTQ se trouve à 42 km et que plusieurs services offerts par le secteur privé sont accessibles. Dans cet exemple, l'usager de la route a accès quatre fois à des services de restauration, à des dépanneurs et à du carburant sur une distance de 56 km, comme nous le montrons ci-dessous.

Sortie d'autoroute	Services offerts
118 – Lavaltrie	Halte routière bidirectionnelle appartenant au MTQ, offrant du carburant, des services alimentaires, des blocs sanitaires, de l'eau potable, des téléphones publics, des stationnements pour véhicules lourds et des aires de repos extérieures comprenant des tables de pique-nique
144 – Berthierville	Services offerts par le secteur privé à la sortie de l'autoroute, dont des services alimentaires, du carburant et des dépanneurs
160 – Maskinongé	Aire de service incluse dans l'entente de partenariat, qui offre tous les services
174 – Louiseville	Services offerts par le secteur privé à la sortie de l'autoroute, dont des services alimentaires, du carburant, des dépanneurs et des stationnements pour véhicules lourds

31 D'autre part, le besoin de certaines aires de service n'a pas été démontré. Par exemple, à Saint-Augustin-de-Desmaures, le taux d'arrêt journalier ne représente que 3,3 % du trafic autoroutier. Il est à noter que l'on n'y trouve ni poste d'essence ni dépanneur. Les usagers de la route l'utilisent très peu comme aire de repos. De même, à Rigaud, tous les services sont offerts, mais l'aire est très peu fréquentée par les usagers de la route. Une proportion importante des usagers est locale ; ceux-ci l'utilisent principalement pour la restauration. Une analyse plus approfondie du type d'usagers de la route et de leurs besoins aurait certainement pu améliorer l'arrimage des besoins et des services.

32 Les aires de service comprises dans la phase 2 du projet de développement du nouveau parc routier soulèvent les mêmes interrogations. Comme pour l'aire de Maskinongé, des services de restauration, des dépanneurs et du carburant sont offerts à proximité de certaines aires prévues. Par exemple, on prévoit une aire de service sur un emplacement, alors que les usagers de la route ont accès à de nombreux services à proximité dans un rayon d'environ 30 km. La démonstration de la nécessité d'une aire de service à cet endroit afin de répondre à un besoin de sécurité routière n'a pas été faite.

33 Le MTQ prévoit aussi construire deux nouvelles aires de service à moins de 50 km de distance, alors qu'une aire de service exploitée par le secteur privé, située à proximité, offre tous les services.

34 Quant à la construction d'un **bureau d'information touristique** dans chaque aire de service, nous n'avons trouvé aucun document justifiant le fait qu'il y a des besoins à combler en ce sens. À ce sujet, la *Politique relative aux lieux d'accueil et de renseignements touristiques* de Tourisme Québec mentionne qu'il pourrait y avoir dans certains parcs routiers stratégiquement situés « des espaces aménagés, sans personnel sur place, offrant aux visiteurs des services minimums et de l'information générale ». Pourtant, les bureaux d'information touristique sont une composante importante du projet. Les emplacements déterminés à ces fins dans les aires de service représentent 25 % des superficies totales.

L'Ontario n'a identifié que 2 aires de service nécessitant un bureau d'information touristique. Pour les 21 autres aires de service, des brochures d'information sont disposées sur des présentoirs.

35 Pour les 10 premières années de l'entente, les revenus liés à ces bureaux d'information touristique représentent 29 % des revenus totaux du partenaire quant aux 6 aires de service pour lesquelles de telles sommes sont perçues. Or, les locataires de ces emplacements ne désirent pas payer le prix demandé par le partenaire. Afin de combler la différence, le ministère s'est engagé à verser à celui-ci des bonis importants dans la mesure où il remplit certaines conditions prévues. Il est à noter que les occupants paient un loyer basé sur le marché local. Plus de détails à ce sujet sont présentés dans la section Modèle financier.

Évaluation du mode partenariat public-privé

36 La justification du recours au mode PPP plutôt qu'au mode conventionnel repose sur l'idée généralement acceptée selon laquelle un partage optimal des risques entre les partenaires public et privé peut engendrer un bilan coûts-avantages plus favorable pour le secteur public et pour la société privée.

37 Selon les bonnes pratiques, on doit comparer les modes de réalisation possibles du projet en établissant les coûts, les risques, les frais de gestion et les avantages de chacun et présenter les **analyses de sensibilité**. On doit aussi démontrer que le projet est rentable pour les partenaires éventuels, ce qui est essentiel avant de faire un appel d'offres public. Enfin, on doit actualiser les données tout au long du processus menant à la signature de l'entente de partenariat.

L'analyse de sensibilité évalue la variabilité des résultats quantitatifs à la suite de changements dans les hypothèses clés.

38 L'analyse effectuée pour démontrer que le mode PPP se révèle la meilleure solution est incomplète. Le gouvernement n'a pas obtenu l'information suffisante pour évaluer le projet portant sur les sept aires de service, notamment celle sur la rentabilité et les risques que comporte chaque mode de réalisation.

39 En janvier 2005, une firme prépare un dossier d'affaires. Celui-ci présente deux modes d'approvisionnement et de financement pour le déploiement des parcs routiers, soit le mode conventionnel et le mode PPP. Ces parcs comprennent 33 aires de service. À ce moment, les 7 aires faisant l'objet de la phase 1 du projet ne sont pas déterminées. Dans l'analyse qu'effectue la firme, la rentabilité de chacune des 33 aires de service pour le partenaire est évaluée : 18 d'entre elles n'offrent pas un rendement suffisant, dont 3 des 7 qui seront sélectionnées.

40 En avril 2005, l'information est présentée au gouvernement. La réalisation du projet des 33 aires de service en mode PPP a une **valeur ajoutée** de 56 ou de 80 millions de dollars, selon le taux d'arrêt moyen des voitures utilisé. Toutefois, le document ne donne pas la valeur ajoutée pour le projet des 7 aires de service de la phase I. Le 11 mai 2005, le gouvernement autorise la réalisation de la phase 1 du projet en mode PPP.

La valeur ajoutée représente la différence entre la valeur actuelle nette des entrées de fonds pour le gouvernement en mode PPP et la valeur des entrées de fonds en mode traditionnel.

41 Le 25 juin 2008, le gouvernement autorise le ministre des Transports à conclure une entente avec le partenaire pour les sept aires de service. À ce moment, le ministère présente aux décideurs le projet d'entente et le **modèle financier**, mais il n'y a aucune information sur la variabilité des résultats du modèle. Une analyse comparative du mode PPP et du mode conventionnel pour les sept aires de service produite par une firme montre une valeur ajoutée de 19,3 millions de dollars pour le mode PPP (cette valeur sera ramenée à 17 millions lors de la signature de l'entente en septembre 2008). Ce chiffre est toutefois très incertain ; en effet, il est basé sur plusieurs hypothèses non justifiées, dont plusieurs favorisent indûment le mode PPP. Voici certaines des hypothèses utilisées.

Le modèle financier présente les flux monétaires prévus pour le projet. Il inclut un bilan, un état des résultats, un état des bénéfices non répartis ainsi qu'un état des flux de trésorerie.

Hypothèse	Commentaires	Mode PPP favorisé indûment
Ventes commerciales (pour les 2 modes)	■ Ventes présentant un haut degré d'incertitude, surtout sur une longue période ■ Ventes basées sur des hypothèses non justifiées à cause de l'absence de données réelles comparables : taux de croissance de l'achalandage, taux d'arrêt aux aires de service, dépenses par personne ■ Débit journalier moyen annuel de véhicules, qui permet d'atteindre un taux de rentabilité attrayant pour 2 aires de service seulement selon les conseillers du ministère	
Provision pour les dépenses relatives au maintien des actifs[1]	■ Dépenses estimées beaucoup plus élevées en mode conventionnel, et ce, sans justification (11,7 millions de dollars en mode PPP et 28,8 millions en mode conventionnel, soit un écart de 146 %)	√
Frais de financement	■ Surévaluation des frais de financement liés au mode conventionnel de 5 millions de dollars ■ Utilisation du taux réel d'emprunt du partenaire pour l'évaluation des frais de financement dans les deux modes, malgré un taux d'emprunt du gouvernement inférieur de 24 % à celui du partenaire	√
Coûts associés aux risques pour le ministère	■ Près de 10 millions de dollars en coûts pour les risques supplémentaires assumés par le ministère si la réalisation se fait en mode conventionnel ■ Montant non justifié (le montant total auquel équivalent les risques pour les 7 aires de service est similaire à celui estimé pour les 33 aires dans le dossier d'affaires)	√
Coûts liés aux transactions[2]	■ Sous-évaluation des coûts liés aux transactions pour le mode PPP (selon des expériences recensées dans différentes études, les coûts, incluant ceux reliés aux renégociations et aux règlements contractuels, sont souvent importants pour le mode PPP)	√

1. Les dépenses relatives au maintien des actifs sont notamment faites dans le but de contrer la vétusté des immeubles et d'assurer leur conservation. Elles portent sur les composantes architecturales d'une installation, les systèmes électriques et mécaniques ainsi que sur la conformité aux différents codes et normes.
2. Les coûts liés aux transactions pour les projets en mode PPP pourraient atteindre plus de 20 % de la valeur totale des projets, selon le secteur de la santé britannique.

42 Étant donné la grande incertitude qui entoure la valeur ajoutée, les décideurs doivent être sensibilisés à la faiblesse de cet argument. Or, aucune analyse de sensibilité ne permet de vérifier l'effet sur cette valeur des changements dans les hypothèses clés et, par le fait même, d'évaluer la précision et la fiabilité des résultats. Compte tenu de la longue durée du contrat (31 ans), il est difficile d'évaluer les gains réels liés au mode PPP. La qualité du projet et, surtout, la gestion des risques sont les principaux éléments déterminant le choix d'un partenariat public-privé, bien plus que le seul écart des coûts.

Sélection du partenaire

La concurrence incite les soumissionnaires à présenter leur meilleure offre.

43 Le processus de sélection d'un partenaire comporte une série de mesures qui instaurent un processus de **concurrence** pour l'attribution du contrat, le but étant de maximiser le bilan coûts-avantages du mode PPP. Tout au long de ce processus, les principes de transparence et d'équité doivent être respectés afin de renforcer la légitimité du choix du mode PPP et son acceptation par les parties prenantes.

44 Différentes étapes ont mené à la sélection du partenaire, notamment un appel d'intérêt, deux appels de qualification et un appel de propositions. De même, un vérificateur de processus a été mandaté par l'Agence des partenariats public-privé du Québec afin d'assurer aux autorités gouvernementales et aux soumissionnaires que le processus mis en place est équitable et transparent.

45 Les différentes mesures nécessaires à la sélection d'un partenaire ont été prises. Toutefois, un seul soumissionnaire a déposé une proposition et la solidité de son plan de financement n'a pas été démontrée.

46 Peu de candidatures admissibles ont été reçues à la suite des appels de qualification. Les deux candidats qualifiés ont reçu le document d'appel de propositions, mais il n'y en a qu'un qui a déposé une offre.

47 Afin d'évaluer la proposition reçue, un comité de sélection composé de représentants du ministère, de l'Agence des partenariats public-privé du Québec et de la firme ayant réalisé le dossier d'affaires a été formé. Il a été mandaté pour faire les recommandations appropriées au ministère à la suite de son appréciation de la qualité de la proposition et de sa valeur actuelle nette. Trois sous-comités ont été mis en place pour réaliser les évaluations : les sous-comités Aménagement, Exploitation et Finance. Le sous-comité Finance a évalué la conformité et la qualité des propositions, notamment la solidité et le réalisme du plan de financement.

48 À cet égard, la proposition dépasse la note de passage de 60 % (soit 67,8 %), exigée pour le critère ayant trait à la solidité et au réalisme du plan de financement. Toutefois, le pointage accordé, souvent généreux, n'est pas toujours justifié. Étant donné la grande marge d'erreur possible dans les hypothèses et le modèle financier pour un projet de 31 ans, on aurait dû faire preuve de beaucoup plus de rigueur et de prudence lors de l'évaluation. Voici des exemples de conclusions du sous-comité et nos commentaires sur celles-ci.

Conclusions du sous-comité	Commentaires
Le soumissionnaire s'assure de revenus fixes couvrant le financement de base et les frais d'exploitation. Le dossier contient tous les protocoles d'affaires signés par les concessionnaires pour des engagements fermes de 10 ans.	Les revenus fixes sont principalement des revenus de loyers de base supportés par les concessionnaires. Or, les protocoles d'affaires signés avec ces derniers sont une déclaration d'intérêt et ne les engagent pas. Des 20 concessionnaires prévus dans la proposition, 11 devaient verser des redevances fixes. Or, seuls 5 des 22 concessionnaires qui ont signé un contrat en paient (23 %). Compte tenu de la durée des protocoles d'affaires (10 ans), les revenus ne sont pas assurés pour les 31 ans de l'entente.
En plus de la solidité financière, la viabilité du montage financier repose sur la fiabilité financière des concessionnaires.	Des 20 concessionnaires prévus, 7 se sont désistés (35 %).
Le soumissionnaire n'a déposé aucun **plan d'urgence** ; 50 % des points ont été accordés pour ce critère.	Bien que les états financiers des investisseurs montrent une capacité financière pour faire face aux imprévus, aucun d'entre eux ne s'est engagé formellement à injecter des capitaux supplémentaires dans la société créée pour le projet.
Les hypothèses à l'appui du modèle financier sont raisonnables.	Les hypothèses sont très peu appuyées sur des données historiques. Par exemple, pour 3 emplacements, le soumissionnaire a inclus des taux de croissance de l'achalandage supérieurs aux autres emplacements. Les hypothèses de vente sont basées sur ces taux. Or, dans le modèle financier définitif, signé 10 mois plus tard, les revenus estimés pour 2 des 3 emplacements ont diminué de 46 et de 80 %. La diminution représente 25 des 39 millions de dollars prévus.
Le prêteur a un niveau d'engagement adéquat. L'offre ne contient pas de conditions qui pourraient rendre le financement difficile à mettre en place.	La proposition financière devait comprendre une lettre de confirmation des bailleurs de fonds du candidat, laquelle aurait stipulé qu'ils acceptent le partage des risques proposé dans l'entente et leurs obligations financières. Le prêteur pressenti ne s'engage pas ; il exige notamment une garantie du gouvernement de 100 % du solde du prêt. Or, selon l'appel de propositions, il n'y a pas de garantie prévue de la part du ministère. Le prêteur exige un **ratio de couverture du service de la dette** qui n'est pas respecté pour trois des cinq premières années selon le modèle financier. Le prêteur initial n'a finalement pas conclu la transaction.

Le plan d'urgence décrit les mesures envisagées par le partenaire si les cibles liées aux revenus commerciaux pour chaque emplacement ne sont pas atteintes.

Le ratio de couverture du service de la dette est utilisé pour évaluer la capacité d'une société à générer suffisamment de marge d'exploitation pour couvrir les emprunts (capital et intérêts).

49 Quant aux deux autres sous-comités, les notes accordées sont faibles. Bien qu'il n'y ait pas de note de passage, le sous-comité Aménagement juge que la proposition est conforme et souligne que certains critères n'ont pu être évalués ; en effet, ils ne peuvent l'être que lors de la réalisation du projet (note accordée de 8,1 sur 15). Le sous-comité Exploitation conclut que le candidat satisfait aux exigences minimales du ministère et qu'il offre un dépassement du niveau de performance minimal ; toutefois, le sous-comité précise que plusieurs éléments devront être surveillés par le ministère avant la signature de l'entente. Il accorde 7,5 points sur 35 pour le dépassement de la qualité exigée. À la suite des recommandations formulées par le comité d'évaluation, le ministère a retenu l'unique candidat restant.

Modèle financier

50 Le modèle financier est un modèle d'analyse prévisionnelle qui permet de simuler les résultats, le bilan et les flux de trésorerie à partir d'hypothèses sur l'évolution des revenus et des débours pendant la durée de l'entente. Il est notamment essentiel au prêteur pour déterminer les garanties qu'il exigera.

Modifications au modèle financier

51 Selon les bonnes pratiques, les modifications au contrat pendant les dernières négociations ne doivent pas revêtir une importance significative pour la signature de l'entente. Elles doivent se limiter à des explications et à la confirmation des engagements pris. À partir du moment où le soumissionnaire sait que son offre peut être modifiée, notamment son modèle financier, il risque de surenchérir puisqu'il pourra toujours revoir son offre à la baisse ultérieurement. Dans ces conditions, le processus d'appel d'offres donne une moins bonne assurance que c'est le soumissionnaire le plus compétitif qui remporte le contrat. Dans le même esprit, la *Loi sur les contrats des organismes publics* permet au ministère de négocier avec le candidat retenu toutes les dispositions nécessaires pour en arriver à conclure le contrat de partenariat public-privé tout en préservant les éléments fondamentaux des documents d'appel d'offres et d'appel de propositions.

52 Selon le processus décrit dans l'appel de propositions initial, très peu de changements à la proposition étaient prévus à partir du moment où le candidat était sélectionné. La finalisation de l'entente consiste à terminer la rédaction des documents juridiques relatifs à l'entente et à conclure le financement. Toutefois, à la suggestion de l'un des deux candidats, le ministère a modifié l'appel de propositions afin de permettre la négociation lors de cette phase.

53 Les négociations permises avec le candidat sélectionné ont donné lieu à des modifications notables au modèle financier. Elles ont aussi amené des modifications majeures de la répartition du risque financier, élément important du projet, ce qui est contraire aux pratiques reconnues dans le domaine.

54 Le partenaire a déposé son modèle financier en novembre 2007 et sa proposition a été retenue en janvier 2008. Toutefois, au moment de la signature du contrat en septembre 2008, le modèle financier avait significativement changé. En effet, afin d'augmenter la rentabilité du projet, le ministère a accepté d'y participer financièrement, contrairement à ce que prévoyait le modèle financier initial. Il a aussi offert des garanties, ce qui a changé la répartition des risques. Les garanties sont décrites dans la section suivante. De plus, le partenaire a modifié ses hypothèses quant aux revenus et aux dépenses de façon notable. Les principales modifications sont présentées ci-dessous.

Modification	Description
Ajout d'honoraires de gestion	La somme est versée annuellement au partenaire par le ministère les 6 premières années de l'entente pour l'emplacement de Saint-Augustin-de-Desmaures. La somme annuelle est de 375 000 dollars, ce qui donne 2,3 millions de dollars. Le partenaire s'est engagé à rembourser ces sommes par des redevances fixes les 10 dernières années de l'entente.
Ajout de bonis pour des bureaux touristiques	Le ministère verse au partenaire à chacune des 20 premières années de l'entente un montant pour combler notamment la différence entre le loyer demandé par le partenaire et le montant que le locataire paye, soit le prix du marché local. Pour 3 des 4 bureaux pour lesquels l'information est disponible, ce montant représente environ 50 % du loyer demandé. Les sommes qui seront versées au partenaire représenteraient plus de 13 millions de dollars sur 20 ans, selon notre évaluation.
Modification des hypothèses liées aux revenus et aux dépenses	Les revenus de certaines aires de service ont varié de - 80 % à 21 % et les dépenses d'exploitation pour deux aires ont diminué de 27 % et de 22 %. Globalement, pour les hypothèses quant aux revenus, il y a eu une diminution de 7 % et, pour celles relatives aux dépenses, la diminution a été de 11 %. Le partenaire n'a pas justifié les changements apportés.

« Fragilité » du modèle financier

55 Les modifications au modèle financier ont fait en sorte d'accroître la participation financière du ministère.

56 Malgré une participation financière publique plus élevée que prévu, le modèle financier demeure « fragile ».

La « fragilité » du modèle financier augmente la vulnérabilité du partenaire au risque de défaillance.

57 Cette « **fragilité** » est causée, entre autres, par la grande incertitude qui entoure les hypothèses liées aux revenus, la sensibilité de la rentabilité du projet à des variations des hypothèses clés et la nécessité d'inclure les bonis de performance dans les revenus pour respecter le ratio financier exigé par le prêteur.

58 Les modifications apportées au modèle financier montrent qu'il y a une grande incertitude quant aux prévisions des revenus et aux hypothèses utilisées. Certaines hypothèses sont d'ailleurs peu probables. Selon les données colligées par le ministère, la hausse globale du débit de circulation au cours de la période de 2003 à 2013 a été de 14,1 %. Or, la plus faible hausse présentée pour une aire de service dans le modèle financier est de 2 % par année, ce qui signifie 19,6 % pour une période de 10 ans. Notons que le modèle financier a prévu jusqu'à **3,8 % de croissance annuelle** pour une des aires de service.

Pour l'aire de service qui présente le plus gros débit de circulation, on a prévu une croissance annuelle de 3,8 %. Ce taux représente une croissance de 206 % sur 30 ans, ce qui signifie que la circulation va tripler. Or, la croissance réelle s'est établie à 24 % de 2000 à 2010.

59 Pour les revenus, les hypothèses servant aux ventes ont été établies à partir du volume du trafic. Une fois ce volume établi, le partenaire a déterminé le pourcentage d'arrêt des voitures dans les aires de service, le nombre moyen d'occupants par voiture, le pourcentage des occupants qui vont consommer quelque chose ainsi que la valeur des achats moyens par personne. Toutes ces variables ont une influence sur le chiffre d'affaires.

60 Par la suite, le partenaire a estimé la croissance pour les 30 prochaines années. En l'absence de données historiques, il a élaboré un scénario pour chacune des aires de service à partir de données fournies par le ministère, soit le volume du trafic observé sur les autoroutes pour chacune des régions concernées ainsi que les taux d'arrêt pour les deux aires de service québécoises existantes. Toutefois, ce scénario n'a pas tenu compte des variables sectorielles qui ont un impact sur la consommation, dont l'environnement commercial et le type de voyageur.

61 Les analyses de sensibilité que nous avons effectuées pour évaluer le modèle financier montrent que, même si la variation pour une ou plusieurs des hypothèses clés relatives aux revenus est faible, cette variation a un effet important sur la rentabilité du projet (tableau 1).

Tableau 1 Effet de la variation des hypothèses sur la rentabilité du projet

Hypothèse	Variation	Perte d'exploitation (en années)	Non-respect du ratio de couverture du service de la dette (en années)	Taux de rendement interne pour le partenaire (%)
Aucune variation dans le modèle financier	–	3	–	16
Croissance du trafic[1]	- 1 %	5	2	13
	+ 1 %	3	–	19
Moyenne d'occupants par véhicule[2]	- 0,47[3]	11	15	8
Valeur des achats par personne[4]	- 0,50 $	8	4	12
	+ 0,50 $	3	–	20
	- 1,00 $	12	16	7
	+ 1,00 $	2	–	23
Croissance du trafic Moyenne d'occupants par véhicule Valeur des achats par individu	- 1 % - 0,47 - 1,00 $	30	26	–
Croissance du trafic Moyenne d'occupants par véhicule Valeur des achats par individu	+ 1 % - 0,47 + 1,00 $	3	–	18

1. La croissance annuelle du trafic varie de 2,0 à 3,8 %.
2. La moyenne d'occupants par véhicule a été établie à 2,1.
3. En raison de cette variation, on revient à la moyenne réelle de 2009 pour le Québec (1,63) selon le rapport de l'enquête sur les véhicules au Canada de 2009 réalisée par Ressources naturelles Canada.
4. Les achats moyens par personne pour les restaurants et les dépanneurs sont estimés à 4 dollars.

62 Ainsi, si l'on utilise la donnée réelle de 2009 pour la **moyenne d'occupants par véhicule**, soit 1,63, le projet est beaucoup moins rentable et ne permet pas de respecter les exigences des prêteurs relatives au ratio de couverture du service de la dette pour 15 des 30 années du projet. Ce ratio exprime le rapport entre l'**excédent brut d'exploitation** et le service de la dette (capital et intérêts). Il faudrait d'ailleurs une augmentation de près de 1 % du trafic et de 1 dollar quant aux achats pour compenser la surévaluation de la moyenne d'occupants par véhicule. D'autre part, la moyenne réelle des occupants par véhicule dans les aires de service n'est pas connue. Le ministère a fait un relevé dans 6 des 7 aires de service en 2011 pour 2 journées consécutives. Pour ces aires, les usagers de la route ont répondu à un questionnaire (de 311 à 409 répondants par aire). Trois aires de service présentaient une moyenne d'occupants inférieure à l'hypothèse de 2,1 utilisée dans le modèle financier. En outre, le résultat reflète la réalité à un moment précis et ne peut être extrapolé à l'ensemble de l'année.

La moyenne d'occupants par véhicule a baissé : le taux d'occupation pour les voitures et les familiales a chuté de 6 % de 2000 à 2009 et de 0,6 % pour les fourgonnettes, les véhicules utilitaires sport (VUS) et les camionnettes, selon un rapport d'enquête canadien.

L'excédent brut d'exploitation correspond au bénéfice avant les intérêts, les amortissements et les impôts.

63 Les recettes réelles montrent aussi la grande incertitude reliée aux hypothèses pour les ventes. Les recettes des concessionnaires pour l'offre alimentaire et les dépanneurs diffèrent de celles figurant dans le modèle financier du partenaire. Par exemple, quant aux deux premières années d'exploitation des cinq aires de service pour lesquelles nous avons pu obtenir les données, soit 2010-2011 et 2011-2012, il existe de grands écarts : les recettes réelles varient de 26 à 324 % de celles prévues. Les données concernant une autre aire de service ne sont disponibles que pour une année : les recettes réelles sont de 56 % de celles anticipées. Globalement, pour ces deux années, le ministère a évalué que les ventes réalisées représentent près de 90 % de celles prévues. Si ce volume de ventes se maintient durant la durée de l'entente, le projet sera exploité à perte pendant les huit premières années.

Pour encourager la performance du partenaire, le ministère a prévu dans l'appel d'offres de lui verser des bonis de performance déterminés selon l'atteinte des objectifs et le respect des conditions mentionnées dans l'entente de partenariat.

64 Les **bonis de performance** ne constituent pas un revenu assuré ; de fait, ils devraient ajouter à la rentabilité que le partenaire espère. Toutefois, selon le modèle financier, si l'on veut respecter le ratio de couverture du service de la dette pendant les huit premières années du projet pour lesquelles ce ratio est exigé, l'attribution de ces bonis est nécessaire. Le fait que ces bonis sont essentiels à l'équilibre financier de la Société en commandite n'est pas logique et traduit la fragilité du modèle financier.

Garanties et partage des risques

65 La garantie est une mesure qui peut être utilisée par l'administration publique pour inciter le secteur privé à participer à un projet en mode PPP ou encore pour en faciliter le financement.

66 Devant les incertitudes liées aux recettes générées par le projet et compte tenu de l'impossibilité de s'appuyer sur des garanties mobilières ou immobilières autres que la valeur de l'entente avec le gouvernement, les prêteurs ont exigé des garanties additionnelles de la part du gouvernement.

67 Les garanties accordées par le ministère ont limité les risques assumés par le partenaire et les prêteurs. Par contre, elles ont aussi augmenté les risques du MTQ, qui ne les a pas pris en compte adéquatement dans sa propre gestion de risques.

68 En plus de sa participation financière directe, le ministère a accordé des garanties importantes non prévues dans son appel de propositions. Ces garanties sont présentées de façon détaillée dans la page suivante. Il est à noter qu'elles ont été accordées trop tardivement pour améliorer la qualité globale du projet, attirer un plus grand nombre de soumissionnaires et, par conséquent, s'assurer de la meilleure offre.

Description	Impact (M$)[1]	
Solde de la dette et indemnités en cas de résiliation de l'entente		
Résiliation au gré du ministère sans défaillance du partenaire ou résiliation à cause d'une défaillance du ministre	■ Solde de la dette assumée à 100 %	30,2
	■ Frais estimés relatifs au remboursement anticipé de la dette	10,0
	■ Montant estimé du rendement de l'apport en capital des investisseurs pour la durée restante de l'entente[2]	7,4
	Total	47,6
Résiliation à la suite de la décision des prêteurs d'exiger le remboursement immédiat du solde de la dette en raison du non-paiement des intérêts ou du capital de la dette	■ Solde de la dette assumée à 100 %	30,2
	■ Garantie réduite à 75 % de la dette si le projet montre une rentabilité pendant sept années d'exploitation de suite	
Résiliation à la suite d'une autre défaillance du partenaire	■ Solde de la dette assumée à 100 %	30,2
	■ Frais estimés relatifs au remboursement anticipé de la dette	10,0
	Total	40,2
Autorisation des travaux		
Si le partenaire ne peut obtenir les permis, les licences et les autres autorisations dont la délivrance relève d'une autorité municipale dans les délais prévus dans l'entente, le ministère doit autoriser les travaux ou encore résilier l'entente pour l'emplacement concerné. Le ministère doit alors verser l'indemnité en cas de résiliation pour défaillance du ministre prévue dans l'entente[3].	Indemnité en cas de résiliation pour défaillance du ministre (voir ci-dessus)	

1. L'impact varie selon la situation économique et le nombre d'années qu'il reste à l'entente. À titre d'illustration, nous avons pris comme hypothèse que la résiliation de l'entente se faisait dans la cinquième année d'exploitation.
2. L'évaluation de ce montant varie entre autres selon la prévision des flux monétaires futurs pour la durée restante de l'entente. À titre d'exemple, nous avons considéré que ces flux correspondent à ceux prévus dans le modèle financier du partenaire.
3. Pour une des aires de service, le ministre doit résilier l'entente en totalité et verser l'indemnité totale en cas de résiliation. Pour cet emplacement, l'autorisation devait être accordée avant le 15 mars 2009.

69 Bien que les principaux risques liés au projet (construction, exploitation et financement) soient transférés au partenaire, conformément au dossier d'appel de propositions, les garanties accordées par la suite font en sorte que le partage des risques établi initialement ne s'est pas maintenu. Plusieurs des risques assumés par le ministère en cas de défaillance du partenaire sont accrus. De plus, la présence des garanties n'incite pas nécessairement le partenaire à être efficace.

Risques pour le partenaire

70 Le transfert des risques commerciaux au partenaire est limité. Le partenaire est une société en commandite faiblement capitalisée créée expressément pour le projet. Sa principale source de financement est constituée de sa dette envers les prêteurs. La Société en commandite est détenue par un seul commanditaire dont les actionnaires sont cinq investisseurs. Le risque relatif à ces derniers est limité à l'apport de chacun dans cette société. Globalement, le risque qu'ils assument représente environ 10 % des coûts du projet. Toutefois, deux investisseurs peuvent récupérer leur placement de façon accélérée : l'un d'eux agit à titre de promoteur et de gestionnaire du projet alors que l'autre est le constructeur. Ils tirent donc tous deux des honoraires ou des profits de ces activités réalisées principalement au cours des premières étapes du projet.

71 Par ailleurs, les garanties financières accordées par le ministère minimisent les conséquences pour le partenaire s'il n'atteint pas les **objectifs** liés au projet et ne respecte pas ses obligations. Par exemple, s'il juge le projet trop peu rentable, il peut se retirer une fois son investissement récupéré. Il peut aussi ne pas respecter ses obligations et, ainsi, être en défaut. À ce moment, si le ministère demande la résiliation de l'entente, le partenaire se retire de l'entente avec une pénalité de 500 000 dollars, soit le montant de la lettre de crédit exigée lors de la signature, et la perte de sa mise de fonds si elle n'a pas été récupérée. C'est le ministre qui doit verser l'indemnité pour la résiliation de l'entente.

Pour que le projet soit une réussite, il faut que les objectifs, aussi bien ceux du partenaire que ceux du ministère, soient atteints.

72 De plus, bien que les bonis de performance soient une mesure incitant le partenaire à remplir certaines conditions de l'entente, celui-ci sait que, s'il ne respecte pas ses obligations contractuelles, le ministère ne voudra pas nécessairement le mettre en défaut et demander la résiliation de l'entente, vu l'importance de l'indemnité à verser. À cause de la garantie accordée, le ministère se trouve dans une situation inconfortable : il gère l'entente et veille à son respect tout en étant garant de la dette et responsable des indemnités en cas de résiliation.

Risques pour les prêteurs

73 Il y a très peu de risques pour les prêteurs. Si l'échec du projet compromet le service de la dette, ceux-ci peuvent proposer un partenaire remplaçant ou encore demander la résiliation de l'entente. Le **remboursement de la dette** leur est alors garanti par le gouvernement.

Dans d'autres administrations publiques, la garantie de l'État quant au remboursement de la dette est limitée. Par exemple, en France, le maximum est de 80 %.

74 Par ailleurs, malgré la garantie gouvernementale accordée aux prêteurs, les coûts de financement du projet n'ont pas diminué.

- La prime de risque demandée par les prêteurs est plus élevée que celle pour un emprunt public. Par exemple, si le projet avait profité du **taux d'intérêt** accordé pour un emprunt de ce type, des économies de 5 millions de dollars auraient pu être faites, ce qui aurait diminué la participation financière du ministère.
- Les prêteurs ont rendu disponible la totalité de l'emprunt dès le début de l'entente. Le partenaire doit payer des intérêts sur cette somme dès le premier mois, même si elle n'est pas entièrement utilisée.

En 2008, lors de travaux effectués en mode PPP avec le gouvernement fédéral, le partenaire privé pour ce projet a emprunté au même taux d'intérêt que le gouvernement puisque ce dernier assumait tout le risque financier.

Risques pour le ministère

75 Une défaillance du partenaire pourrait être source de coûts élevés pour le gouvernement. Si le ministère résilie l'entente, il devra notamment verser le solde de la dette, les indemnités en cas de résiliation et les honoraires professionnels liés à la résiliation du contrat ; il devra aussi supporter les coûts relatifs à un nouvel appel d'offres et à l'évaluation des soumissions, ainsi que les frais afférents à la gestion temporaire des installations. Par ailleurs, si le projet se révèle peu rentable, il sera difficile d'intéresser de nouveaux investisseurs et, sans concurrence, d'obtenir la meilleure offre financière. Le gouvernement pourrait devoir prendre en charge une partie du risque commercial.

76 Le ministère a évalué s'il était probable que les différents risques se matérialisent et si ceux-ci pouvaient avoir un impact sur les finances publiques. Il a cependant sous-évalué la probabilité quant à la concrétisation de certains d'entre eux et n'en a pas assuré de suivi particulier. La section portant sur le contrôle des risques traite de façon détaillée ce sujet.

Modifications à l'entente

77 Le processus lié au mode PPP ne se termine pas avec la sélection du partenaire et la signature de l'entente. Les contrats de partenariat sont des contrats à long terme qui peuvent nécessiter des adaptations au fil du temps. En effet, une entente ne peut jamais tenir compte de toutes les incertitudes qui subsistent concernant l'avenir. C'est pourquoi elle doit comporter des dispositions applicables aux événements imprévus pendant toute sa durée de vie. L'entente devrait être suffisamment concrète et précise pour encourager le partenaire à gérer ses risques et le dissuader d'adopter un comportement opportuniste.

78 L'entente ne permet pas de prendre en compte les situations imprévues et l'évolution du contexte économique, ce qui aurait été d'autant plus nécessaire qu'elle repose sur des hypothèses incertaines et qu'elle est conclue pour une longue durée.

79 L'entente ne prévoit aucune possibilité de renégociation ou de modification sans l'accord des deux parties et l'approbation du Conseil des ministres. Cette « rigidité » comporte certains avantages. En effet, il n'est pas souhaitable que le partenaire puisse demander, une fois que le marché a été attribué, une **renégociation**, et ce, à des conditions qui lui sont plus favorables. Cela peut être source de difficultés au stade de l'appel d'offres, comme nous l'avons déjà mentionné. Si les candidats ne considèrent pas que leur offre les engage à atteindre les résultats convenus, ils pourraient être incités à surenchérir, puisqu'ils pourront toujours revoir leur offre à la baisse ultérieurement.

La renégociation d'éléments majeurs du contrat a des implications importantes pour les parties. Elle est d'ailleurs interdite, en principe, par la législation européenne.

80 Toutefois, une trop grande rigidité peut entraîner des conséquences néfastes. De fait, il est préférable de prévoir les circonstances dans lesquelles des modifications peuvent être apportées au **contrat** ainsi que la méthodologie à utiliser pour s'entendre sur ces modifications et pour les effectuer. Par exemple, aucune disposition visant le rééquilibrage financier n'est prévue dans l'entente si la rentabilité réelle du projet est nettement inférieure ou supérieure aux prévisions. Dans les faits, si le projet génère des revenus beaucoup plus élevés que ceux prévus, c'est seulement le partenaire qui en bénéficiera.

Insérer des clauses précisant des rendez-vous réguliers afin d'examiner le cadre d'exécution du contrat et, éventuellement, adapter les objectifs de performance sont de bonnes pratiques de gestion.

81 Or, comme le risque financier est supporté par le MTQ et qu'il accorde des garanties de revenus au partenaire, il aurait été normal qu'il puisse profiter de redevances plus importantes si le projet était plus rentable que prévu. Selon l'entente, le ministère ne reçoit aucune redevance les 15 premières années et celles prévues pour les années subséquentes sont calculées selon un faible taux des revenus.

Recommandations

82 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

1. **S'assurer de l'arrimage des services déployés dans chaque aire de service aux besoins en considérant notamment les services déjà disponibles à proximité.**
2. **Présenter une analyse complète des projets d'infrastructures aux décideurs, y compris la rentabilité de chaque projet, la comparaison des différents modes, les coûts liés à chacun des modes, les risques et les analyses de sensibilité.**
3. **Limiter les négociations permises avec le candidat sélectionné afin d'augmenter l'efficience du processus d'appel d'offres.**
4. **Effectuer une analyse rigoureuse des propositions des soumissionnaires afin de recenser tous les risques liés au modèle financier et en évaluer les effets sur l'autofinancement du projet.**
5. **Évaluer l'impact des garanties publiques sur le partage des risques liés au projet et leurs répercussions futures sur les finances publiques et, s'il y a lieu, se servir de ces garanties comme incitatif pour attirer un plus grand nombre de soumissionnaires.**
6. **S'assurer d'une répartition optimale des risques en prévoyant dans l'entente des mesures tel le rééquilibrage financier, si le projet s'avère plus rentable ou moins rentable que prévu.**

2.2 Gestion de l'entente

83 Une fois l'entente signée, le ministère doit s'impliquer dans le suivi des services qu'il a délégués. Le succès de la démarche nécessite l'établissement d'un dialogue permettant aux deux parties de comprendre leur réalité, leurs enjeux et leurs contraintes respectives, de déterminer les difficultés et d'anticiper les conflits qui peuvent découler de l'application de l'entente. La gestion d'une entente de partenariat implique entre autres la définition des rôles et des responsabilités, le contrôle des risques assumés par le secteur public, la surveillance de la performance et la gestion des relations avec le partenaire.

Définition des rôles et des responsabilités

84 En 2002, le ministère crée la Direction des parcs routiers (DPR), équipe composée d'un directeur et de deux chargés de projet, pour gérer le déploiement d'un nouveau réseau de parcs routiers. La DPR est impliquée depuis le début dans le processus et a participé à l'élaboration et à la signature de l'entente de partenariat ; elle est responsable de son suivi.

85 Le suivi de l'entente de partenariat a une forte influence sur son succès et sa capacité à apporter les avantages escomptés. Afin d'optimiser ce suivi, le MTQ doit définir clairement les rôles et les responsabilités relatifs à la gestion de l'entente.

86 Le MTQ n'a pas précisé les actions qui étaient nécessaires afin d'apprécier la performance du partenaire et de s'assurer de la bonne gestion des risques qu'il assume.

87 L'entente de partenariat définit les obligations des deux parties. De plus, il existe un guide de gestion et de suivi de l'entente visant à faciliter la gestion du projet. On y décrit les obligations du partenaire et du ministère pour les différentes étapes du projet, que ce soit avant la mise en service des aires ou pendant leur exploitation. Cependant, aucun document ne définit clairement les exigences liées à la surveillance de la performance et les responsabilités du chargé de projet. La DPR reçoit périodiquement différentes données opérationnelles et financières. Toutefois, aucune évaluation de la qualité du suivi réalisé n'est faite. D'autre part, aucun responsable n'a été affecté précisément à la gestion des risques.

88 Dans les faits, certaines exigences ne font l'objet d'aucun contrôle quant à leur respect, des actions sont accomplies tardivement ou encore on n'en mesure pas l'impact négatif possible. Des exemples sont présentés dans les sections suivantes.

Contrôle des risques

Le risque fait référence à tous les événements, anticipés ou imprévisibles, qui peuvent arriver éventuellement et qui peuvent nuire à la performance d'un projet.

89 Le contrôle des **risques** dans un partenariat public-privé est un processus continu, qui commence dès le démarrage du projet et qui est articulé autour d'un plan de gestion des risques qui doit être révisé et maintenu à jour pendant toutes les étapes jusqu'à la clôture du projet. Il s'agit de suivre, de surveiller et de réviser les risques recensés et de déterminer les nouveaux risques au fur et à mesure que le projet progresse et d'en faire état à intervalles réguliers aux intervenants.

90 Il est important de déceler les situations problématiques potentielles le plus tôt possible afin de mettre en place les mesures correctives et ainsi de minimiser les incidences négatives sur le projet.

91 Certains risques n'ont pas fait l'objet d'un suivi ou encore les mesures qui auraient permis de les atténuer n'ont pas été prises en temps opportun.

92 Les principaux risques qui auraient dû donner lieu à un suivi plus rigoureux de la part du MTQ sont les risques relatifs à l'obtention des permis de construction, ceux liés aux exigences environnementales et les risques de défaillance du partenaire.

Permis de construction

93 Le MTQ n'a pas posé en temps opportun les gestes nécessaires pour atténuer les risques de résiliation de l'entente liés à l'obtention des permis de construction.

94 L'entente stipule que le partenaire devait obtenir et maintenir en vigueur tous les permis, les certificats et les licences. S'il y avait des délais anormaux pour l'obtention des permis délivrés par les autorités municipales, le ministère pouvait autoriser lui-même la construction des ouvrages à l'égard desquels une demande de permis avait été déposée par le partenaire. Ce dernier devait obtenir les permis et les autorisations ultérieurement. Si le ministère n'autorisait pas les travaux, il devait à l'expiration des délais résilier l'entente pour l'emplacement concerné. De plus, l'obtention en temps opportun du permis pour l'une des municipalités était essentielle parce que le ministère faisait face au risque de devoir résilier l'entente en totalité et de payer une indemnité importante aux prêteurs s'il dépassait la date butoir du 15 mars 2009.

95 Avant la signature de l'entente, le ministère avait accompagné le partenaire auprès des municipalités afin de faciliter les démarches pour l'obtention des permis de construction. Toutefois, dès le début du projet, le partenaire s'est heurté à diverses difficultés. Deux municipalités ont retardé la délivrance des permis sous la pression de commerçants locaux ou pour faire avancer d'autres dossiers environnementaux sans aucun lien avec le projet du partenaire. Or, le ministère est intervenu tardivement auprès de l'une des municipalités pour

dénouer l'impasse. Il n'a pas respecté la date butoir du 15 mars 2009 et a dû se mettre d'accord avec les prêteurs pour éviter qu'ils exercent leur droit de résiliation de l'entente. Quant à l'autre municipalité, le MTQ est intervenu dès qu'il a été informé de la situation par le partenaire et a autorisé le début des travaux.

96 Par ailleurs, malgré les démarches effectuées auprès de la Ville et les efforts pour trouver un puits d'eau potable, le MTQ n'a pas été en mesure d'assurer l'approvisionnement en eau potable de l'aire de service de Magog, ce qui a empêché le partenaire de prendre possession de l'emplacement à la date prévue dans l'entente. Ce retard a engendré des coûts supplémentaires pour le partenaire, lesquels ont été supportés en partie par le ministère.

Exigences environnementales

97 Le partenaire a la responsabilité d'obtenir les certificats et les autorisations environnementales nécessaires pour la réalisation du projet et de les maintenir en vigueur. Toutefois, un emplacement n'était pas prêt pour la construction ; de plus, les coûts associés au respect des normes environnementales étaient importants et difficiles à estimer.

98 Le ministère a choisi de confier au partenaire la responsabilité d'obtenir les certificats et les autorisations environnementales malgré les risques potentiels. Il a dû faire face à des reports de date et payer des indemnités importantes.

99 Pour que le partenaire puisse respecter la date de début des travaux, il est nécessaire que les permis et les autorisations soient délivrés en temps opportun. Or, l'obtention des autorisations environnementales a été une étape complexe et la recherche de solutions acceptables pour tous les intervenants a retardé leur délivrance. Le ministère a donc accompagné le partenaire dans ses démarches pour accélérer le processus de délivrance des différentes autorisations. Toutefois, la date de début des travaux et celle de la disponibilité des services ont été reportées de plusieurs mois (de 9 à 19 mois) pour 5 aires de service.

100 Les retards dans l'obtention des permis et des certificats municipaux et environnementaux ont entraîné des coûts importants pour le MTQ :

- Le 21 décembre 2009, le gouvernement a autorisé une contribution financière supplémentaire de 3,1 millions de dollars au partenaire et a prolongé d'une année la durée de l'entente. Cette contribution a été versée au partenaire le 12 octobre 2010.
- Le 4 juillet 2011, le gouvernement a autorisé une seconde contribution de 0,9 million de dollars, qui a été payée le 9 août 2011.

101 Les longues négociations pour établir le montant de la **compensation** ont fragilisé les relations entre le partenaire et le ministère. Selon le partenaire, le processus adopté par le MTQ est trop lent. Ce dernier, quant à lui, n'apprécie pas les demandes additionnelles de modifications du partenaire, alors que l'entente a déjà été négociée et signée, et qu'il doit s'assurer du bien-fondé des demandes du partenaire.

La détermination d'une juste compensation peut être sujette à interprétation selon les circonstances et les négociations nécessaires pour y parvenir sont de nature à fragiliser la relation entre les partenaires.

Au Québec, au moins deux emplacements prévus liés au projet des aires de service sont susceptibles de nécessiter des démarches particulières sur le plan environnemental, notamment à cause de la présence de milieux humides.

102 Pour son projet d'aires de service en mode PPP, l'Ontario a préféré gérer le risque relatif aux autorisations et aux exigences environnementales, et fournir des **emplacements** prêts pour la construction. Pour ce projet, soit la rénovation majeure et la remise aux normes d'aires de service déjà existantes, toutes les autorisations requises doivent être fournies et tous les enjeux environnementaux réglés, pour permettre au partenaire d'entreprendre immédiatement la construction sans avoir à faire de démarches additionnelles.

Défaillance du partenaire

103 Selon l'entente de partenariat, le risque commercial est presque entièrement transféré au partenaire. Toutefois, à cause des garanties qu'il a offertes aux prêteurs, le ministère doit assumer le risque de défaillance de son partenaire et, si le projet échoue, trouver le moyen de livrer les services. Ces garanties ont grandement augmenté les coûts d'une telle défaillance. En effet, en plus de rembourser le solde du prêt, le MTQ doit payer l'indemnité en cas de résiliation aux prêteurs ainsi que reprendre et financer les activités jusqu'à ce qu'une solution permanente soit adoptée pour la poursuite de ces activités.

104 Malgré les conséquences importantes pour le ministère d'une défaillance du partenaire, le MTQ n'a fait aucun suivi de sa situation financière. Il n'a pas évalué les conséquences sur la santé financière du partenaire et sur sa propre situation du fait qu'il n'a pas versé à ce dernier la quasi-totalité des bonis de performance et les bonis pour les bureaux touristiques.

Non-versement des bonis

105 Seules les aires de service de Saint-Jérôme et de Saint-Augustin-de-Desmaures sont actuellement « en service » au sens de l'entente. Le ministère a autorisé l'ouverture des cinq autres aires au public mais, selon lui, elles ne répondent pas à l'exigence précisée dans l'entente puisqu'elles n'ont pas fait l'objet d'une attestation par le certificateur indépendant (l'exigence concernant les « plans et devis tels que construits » n'a pas été respectée). De ce fait, elles ne sont pas considérées comme mises en service et le partenaire n'a pas droit aux bonis de performance et aux bonis pour les bureaux touristiques. Cette situation fait d'ailleurs l'objet du litige qui oppose présentement le partenaire et le ministère.

106 Le MTQ n'a donc pas versé une bonne partie des bonis, ce qui a rendu plus précaire la situation financière du partenaire. En effet, malgré une participation financière du ministère, la rentabilité du projet demeure « fragile ». Selon le modèle financier, les bonis de performance et les bonis pour les bureaux touristiques sont nécessaires pour assurer la viabilité financière du partenaire. Pendant les 15 premières années de l'entente, les bonis comptent pour plus de 22 % des revenus totaux du partenaire ; s'ils sont exclus, il y a un déficit.

107 Si nous prenons comme hypothèse que les critères d'évaluation de la performance étaient respectés au 31 décembre 2012, les bonis qui auraient dû être versés à cette date auraient totalisé près de 2 millions de dollars.

108 Nous ne jugeons pas du droit ou non du partenaire de recevoir les bonis, mais nous observons que leur retenue a un impact important sur ses flux de trésorerie. Le ministère n'a pas évalué dans quelle mesure cela influe sur la capacité du partenaire à faire face au service de sa dette ni n'a estimé les conséquences d'une défaillance du partenaire pour lui.

Suivi de la situation financière du partenaire

109 Un examen des **données financières** réelles du partenaire aurait peut-être révélé au ministère que la situation du partenaire s'avérait moins bonne que celle prévue dans le modèle financier.

Nous n'avons pas eu accès aux données financières, dont les états des recettes et des débours cumulés par le séquestre depuis la reprise des activités de la Société, ni au portrait complet de sa situation financière.

110 De fait, le MTQ n'a pas demandé l'information qui lui aurait permis d'évaluer la santé financière du partenaire en temps opportun et de prendre des mesures pour atténuer les difficultés, le cas échéant. Malgré l'importance des garanties offertes et des conséquences financière en cas de défaillance, le ministère ne reçoit pas les états financiers vérifiés du partenaire, lesquels sont pourtant remis aux prêteurs, ni les états des recettes et des débours. Les renseignements que le ministère demande à ce titre sont le montant des ventes réalisées mensuellement, montant nécessaire au calcul des redevances qui lui sont dues à compter de la 16e année de l'entente.

111 Pour effectuer un bon contrôle du risque de défaillance du partenaire, le MTQ aurait dû surveiller sa situation financière et déterminer à l'avance les actions à accomplir si les recettes ou le volume de la circulation prévu baissaient, si les dépenses augmentaient ou si sa situation financière se détériorait. Le ministère aurait notamment dû répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les causes principales des difficultés financières du partenaire ? La situation est-elle temporaire ?
- Une participation financière supplémentaire du ministère est-elle envisageable, compte tenu de l'importance des services pour la clientèle ?
- Le plan d'urgence du partenaire prévoit-il une participation financière supplémentaire des investisseurs en cas de difficultés financières ?
- Quels sont les coûts d'une résiliation de l'entente pour le ministère ? Cette résiliation peut-elle être évitée ?

Surveillance de la performance

112 Avant et pendant la construction des aires de service, on a eu recours à certains mécanismes de contrôle pour s'assurer que le partenaire a répondu aux exigences du MTQ et a respecté l'entente. Mentionnons les suivants :

- des rencontres de nature opérationnelle et de gestion sur une base régulière ;
- l'examen des plans et devis par le ministère avant la construction afin de vérifier leur conformité aux exigences de l'entente ;
- l'autorisation des débours pendant la construction par un certificateur indépendant qui confirme aux prêteurs le degré d'avancement des travaux et le respect des plans et devis selon les certificats délivrés par les professionnels retenus par le partenaire ;
- la délivrance par un certificateur indépendant à la fin de la construction d'une attestation qui confirme que les exigences précisées dans l'entente ont été respectées.

113 Pendant l'exploitation des aires de service, l'entente prévoit que la performance du partenaire est mesurée par des indicateurs, des critères d'évaluation et des sondages sur la satisfaction de la clientèle.

114 Le MTQ n'a pas évalué la performance du partenaire à l'égard des sept aires de service lorsque ce dernier les exploitait. Il n'a donc pas été en mesure de relever en temps opportun l'ensemble des éléments non satisfaisants, d'en aviser le partenaire et de justifier les bonis versés.

115 Pendant la période où le partenaire a fait fonctionner les aires de service, la gestion que le ministère a effectuée de la performance du partenaire a consisté principalement à faire le suivi des plaintes reçues. Le MTQ a communiqué verbalement ou par courriel avec le partenaire pour s'assurer qu'il corrige les déficiences rapportées. Même lorsque le partenaire a tardé à rétablir la situation, le MTQ a rarement transmis un avis de défaillance formel décrivant les correctifs à apporter, s'il y a lieu. Peu de contrôles ont été effectués de façon régulière dans chaque aire de service.

116 Le ministère obtient mensuellement du partenaire des rapports d'activité, d'entretien et d'exploitation et, trimestriellement, une déclaration portant notamment sur l'accessibilité des services, les plaintes, la sécurité et l'entretien. L'entente prévoit que le ministère remplit un formulaire d'évaluation trimestrielle de chaque emplacement au moyen des déclarations du partenaire et d'une vérification sur place.

117 Le MTQ a réalisé l'évaluation de la performance pour les deux seules aires considérées comme étant en service. Il l'a fait uniquement pour deux trimestres, même si elles ont été exploitées par le partenaire d'octobre 2008 à décembre 2012 et que les bonis ont été versés jusqu'en septembre 2012. Pour les autres trimestres, il n'y a pas de trace indiquant que les rapports ont été analysés. De plus, le ministère n'a effectué qu'une visite sur place pour

vérifier si les critères d'évaluation ont été respectés. Quant aux autres aires, bien qu'elles aient été en activité, il n'y a eu ni évaluation de la performance ni vérification sur place des déclarations mensuelles et trimestrielles du partenaire. Aucun boni n'a été versé pour ces aires.

118 Au moment de notre vérification, deux enquêtes sur la satisfaction des usagers ont été réalisées pour les années 2010-2011 et 2011-2012. Étant donné que les taux de satisfaction étaient supérieurs à 96 %, le partenaire a eu droit au boni maximal de 100 000 dollars, lequel a été réduit au prorata des aires considérées comme en service.

119 L'évaluation régulière de la qualité liée à chacun des emplacements aurait permis au ministère de donner une rétroaction, que celle-ci soit positive ou négative, au partenaire sur sa performance. En l'absence d'évaluation et d'une inspection trimestrielle documentée basée sur les critères définis dans l'entente, le ministère n'a pas été en mesure d'informer formellement le partenaire des éléments qui faisaient problème.

120 Ce n'est qu'en février 2014, après avoir repris les activités, que le MTQ a commencé à établir une liste des différents correctifs que, selon lui, le partenaire aurait dû apporter.

Gestion des relations avec le partenaire

121 Selon plusieurs études, le succès d'un partenariat repose sur la confiance que les partenaires ont l'un envers l'autre ainsi que le développement et le maintien de bonnes relations. Parce que les partenaires viennent de milieux différents et poursuivent des objectifs parfois différents, le défi consiste à atteindre l'équilibre entre divers enjeux, tels que l'intérêt du citoyen, la transparence dans l'utilisation des fonds publics, la profitabilité et la qualité des services.

122 Les ententes de partenariat étant par essence de longue durée, il est presque inévitable que surviennent pendant ce temps des différends que les parties ne sont pas toujours en mesure de régler seules. Une bonne entente doit donc prévoir une **procédure** qui permet un règlement rapide et efficace des différends.

La procédure de règlement ne doit pas faire cesser la relation de partenariat. Il est dans l'intérêt des partenaires d'être en mesure de poursuivre l'exécution du contrat après le règlement de leur différend.

123 Le ministère et le partenaire n'ont pas réussi à développer une relation de confiance. Ils n'ont pas su accomplir les actions appropriées qui leur auraient permis d'améliorer leur relation ou au moins de minimiser les effets de leurs différends.

124 Bien que le MTQ et le partenaire aient l'objectif commun de rendre des services aux usagers, des intérêts divergents et les façons de procéder différentes ont contribué aux mésententes qui se sont manifestées très tôt dans la mise en œuvre du projet. Ainsi, alors que la rentabilité du projet est primordiale pour le partenaire, la préoccupation première pour le MTQ est la qualité des services rendus aux usagers. Il est à noter que, malgré le fait que le ministère

avait beaucoup d'expérience de travail avec le secteur privé, il en avait très peu pour des travaux en mode PPP. Quant au partenaire, il n'avait jamais transigé avec le secteur public. Nous présentons ci-dessous les principales différences dans les façons de procéder entre les parties.

Partenaire	Ministère
■ Négociation : outil lui permettant de discuter d'ajouts ou de modifications à l'entente ■ Règlement rapide des situations problématiques ■ Parfois, établissement d'une communication directement avec des gestionnaires de haut niveau sans en aviser la DPR ■ Utilisation de la mise en demeure pour accélérer les changements ou obtenir des compensations	■ Pour modifier une clause, obtention des autorisations des autorités compétentes, ce qui occasionne des délais ■ Collaboration des conseillers juridiques de l'entité à la suite de la réception d'une mise en demeure, ce qui occasionne des délais

125 Le 4 mars 2012, le partenaire a transmis au MTQ un avis de résiliation de l'entente pour défaillance du ministère.

126 D'après le ministère, si les aires de service ne sont pas mises en service, c'est que les attestations n'ont pu être délivrées par le certificateur indépendant puisque le partenaire refuse ou néglige de se conformer à l'entente en ne fournissant pas des « **plans et devis tels que construits** ». Selon lui, le partenaire n'a pas droit aux bonis et l'entente ne prévoit pas de dispositions qui permettent une mise en service de façon rétroactive.

À titre de propriétaire, le MTQ demande de recevoir les « plans et devis tels que construits » des ouvrages.

127 Pour sa part, le partenaire reproche au MTQ sa grande rigidité et sa fermeté, lesquelles sont incompatibles avec la notion de partenariat. Notons que l'expression « plans et devis tels que construits » n'est pas définie dans l'entente.

Gestion du différend

128 Afin de gérer les conflits éventuels, l'entente prévoit une procédure en trois étapes et des délais précis à respecter pour chacune : le règlement à l'amiable, la médiation et l'arbitrage. Ce mode de résolution des différends n'a pas porté fruit.

129 La première étape de la procédure de gestion des différends, soit le règlement à l'amiable, s'est prolongée et n'a donné aucun résultat. Plusieurs échanges ont eu lieu entre les professionnels, les gestionnaires et les dirigeants des deux parties pour analyser la situation. Les discussions pour chaque groupe ont duré beaucoup plus longtemps que ce qui était prévu dans l'entente, c'est-à-dire 15 jours, et n'ont pas permis de modifier les positions des parties.

- Le partenaire a confirmé au ministère qu'il était dans l'impossibilité de lui remettre certains plans certifiés par des ingénieurs. Il n'a pas présenté au ministère une autre façon de répondre à ses besoins.
- Le ministère n'a pas non plus proposé de solution de rechange au partenaire pour remplacer les plans. Il avait pourtant estimé en novembre 2012 qu'un investissement de 300 000 dollars permettrait de réaliser de nouveaux relevés pour remplacer les plans manquants.

130 Contrairement à ce qui est prévu pour la seconde étape de la procédure de gestion des différends, la **médiation** n'a pas été utilisée. Le MTQ, avec l'accord du partenaire, a plutôt fait appel à un tiers indépendant pour obtenir son avis sur la conformité avec l'entente des documents remis par le partenaire, notamment des plans. Étant donné que cette démarche n'a pas permis de régler le différend, le ministère a passé directement à la dernière étape et fait appel à un arbitre pour qu'il tranche la question. Le partenaire a refusé l'arbitre proposé par le ministère de même que le processus d'arbitrage.

Lors d'une médiation, le médiateur aide les parties à faciliter un rapprochement et à régler elles-mêmes leur différend.

131 En définitive, les parties n'ont pas utilisé les deux moyens les moins coûteux (la médiation et l'arbitrage). Il y a eu plutôt une **procédure judiciaire** de la part du partenaire pour la résiliation de l'entente. Depuis, aucune autre proposition n'a été faite par les parties pour tenter de régler le différend.

Une procédure judiciaire pour le non-respect d'une obligation contractuelle expose les parties à devoir supporter des coûts considérables.

132 De fait, à partir de mars 2012, le partenaire a engagé une poursuite judiciaire afin que la résiliation de l'entente soit reconnue, que le ministère rembourse le solde de l'emprunt aux prêteurs et qu'il lui paye l'indemnité en cas de résiliation, les bonis impayés et les autres montants dus. L'annexe 4 présente un historique des événements entourant la poursuite judiciaire.

Recommandations

133 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

7 **Effectuer un suivi rigoureux de la performance du partenaire et des risques que le ministère assume pour recenser les problèmes potentiels de façon précoce afin d'en limiter l'impact et définir clairement les responsabilités et les actions à accomplir à cet égard.**

8 **Favoriser une relation partenariale de confiance en ayant recours à une procédure de prévention et de règlement des différends qui inclut notamment :**

- **l'utilisation des services d'experts indépendants pour faciliter la compréhension des objectifs de chacun et concilier les intérêts divergents lors des longues périodes de négociation ;**
- **le recours à la médiation et à l'arbitrage pour favoriser un règlement rapide des différends.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré aux recommandations, sauf à celle portant sur l'arrimage des services aux besoins et à celle ayant trait à la répartition optimale des risques en prévoyant dans l'entente des mesures, tel le rééquilibrage financier. C'est pourquoi le lecteur trouvera notre réaction à la suite des commentaires.

Commentaires du ministère des Transports du Québec

« Le ministère des Transports du Québec et la Société québécoise des infrastructures (SQI) ont analysé le rapport du Vérificateur général et présentent ci-après leurs commentaires conjoints. Le ministère et la SQI tiennent d'abord à souligner que ce rapport comporte certaines interprétations et opinions divergentes des leurs, notamment quant aux objectifs poursuivis par le gouvernement du Québec et aux particularités qui caractérisent une entente de partenariat de nature entièrement commerciale.

« **Observations préliminaires**. Bien que la crise financière de 2008 soit venue limiter la concurrence, le ministère et la SQI sont d'avis que les meilleures pratiques nationales et internationales reconnues à l'époque des événements, soit entre 2005 et 2008, ont été suivies et que les cadres juridique et administratif en vigueur ont été respectés. Par ailleurs, le ministère et la SQI estiment pertinent de rappeler qu'un important litige opposant le ministre des Transports et le partenaire est présentement devant les tribunaux. En conséquence, en raison de son caractère public, plusieurs éléments du rapport ne font pas l'objet de commentaires dans les pages qui suivent afin d'éviter d'affecter les prétentions des parties à ce litige.

« **Projet**. L'objectif prioritaire du gouvernement est d'améliorer la sécurité routière et la qualité des services offerts aux usagers de la route, notamment par la mise en place d'un réseau intégré de 33 aires de service publiques principalement le long des autoroutes. Des études internationales indépendantes démontrent que de telles infrastructures contribuent à la lutte contre la fatigue et la somnolence au volant, troisième cause d'accident mortel après la vitesse et l'alcool. L'initiative gouvernementale a d'ailleurs été saluée par la *Table québécoise de la sécurité routière* qui recommande de poursuivre et de compléter la mise en place du réseau annoncé. L'identification des besoins, la détermination des services et le déploiement des aires de service publiques ont été le fruit d'analyses approfondies et de multiples consultations des milieux municipal, touristique et d'affaires locaux. Diverses organisations nationales représentant les usagers de la route ou préoccupées par la sécurité routière ont également été consultées.

« En application des cinq orientations stratégiques poursuivies, le gouvernement souhaitait mettre en place, le long des autoroutes, un réseau intégré d'aires de service publiques multifonctionnelles[1] distantes les unes des autres d'une moyenne de 100 km. D'autres organisations gouvernementales ont adopté cette même approche (ex.: France, Ontario), dans certains cas avec des distances beaucoup plus courtes entre les sites (ex.: France). Ainsi, on retrouvera, d'un site à l'autre, une offre de services multifonctionnelle de même nature s'adressant sans discrimination à toutes les catégories d'usagers de la route. Ne pas respecter cette règle, de l'avis du ministère, irait directement à l'encontre des objectifs de sécurité routière poursuivis et minerait à coup sûr la confiance des usagers de la route envers le réseau d'aires de service publiques.

« Des études indiquent que les aires de service publiques multifonctionnelles ne concurrencent pas le secteur privé et que leur impact sur le chiffre d'affaires des commerces privés environnants est non significatif. L'expérience démontre que les aires de service publiques sont en grande partie fréquentées par des usagers de la route qui ne visitent pas ou peu les établissements privés situés en marge des autoroutes. Loin de se concurrencer, les réseaux privés et publics sont complémentaires.

« Le Vérificateur général reproche au ministère d'avoir mis en place des aires de service dans des zones desservies par le secteur privé dans des secteurs adjacents à l'autoroute. Il est également d'opinion que l'offre de services publics devrait être modulée en fonction de celle du privé. Le ministère est en désaccord avec cette approche puisqu'elle ne permet pas d'atteindre les objectifs de sécurité routière visés. Les aires de service publiques existent pour des raisons de sécurité routière. Elles doivent opérer sur une base permanente, 24 heures sur 24, sept jours par semaine, sans aucune obligation de consommation pour les usagers de la route. L'offre de services du secteur privé n'est régie par aucune règle de ce genre. Les seules règles applicables sont associées à la rentabilité financière de leurs activités. Dans plusieurs endroits, les services ne sont d'ailleurs offerts qu'aux heures, voire qu'aux jours, que le secteur privé considère rentables. L'établissement d'un service public accessible, fiable et intégré s'avère ici largement justifié. Rappelons par ailleurs que trois récents sondages indiquent un fort taux de satisfaction des usagers de la route à l'égard des aires de service publiques visées par le projet (moyenne de 98 %). À cela s'ajoute un taux d'achalandage de près de 30 % pour les véhicules lourds, et ce, sans égard à la proximité de services privés.

« **Choix du mode de réalisation des aires de service.** Le dossier d'affaires a été élaboré conformément au guide d'élaboration d'un dossier d'affaires[2] en vigueur à l'époque ainsi qu'à partir des meilleures pratiques mondiales pour l'élaboration de projets similaires. Il a été préparé en collaboration avec l'Agence des partenariats public-privé du Québec (par la suite, Infrastructure Québec et, maintenant, la Société québécoise des infrastructures) et une firme spécialisée.

1. Par *multifonctionnel*, on entend la présence de services variés, tels unités sanitaires, téléphonie publique, information routière, restauration rapide, carburant, dépanneur, aire de repos et de pique-nique, stationnements séparés pour les véhicules lourds et les automobiles, débarcadères protégés pour autocars et information touristique.
2. *Le dossier d'affaires – Guide d'élaboration*, septembre 2002.

« Suite à l'élaboration du dossier d'affaires, le ministère a recommandé au Conseil des ministres d'opter pour le mode PPP pour la réalisation du projet puisqu'il offrait une valeur ajoutée significative lorsque comparé au mode conventionnel et qu'il constituait par conséquent le mode le plus avantageux. Cette conclusion s'imposait par le fait que le secteur privé, en raison de son expertise et de son expérience, est le mieux placé pour concevoir, construire, entretenir et exploiter des espaces commerciaux intégrant l'ensemble des services souhaités.

« Outre la recommandation relative au mode de réalisation, le dossier d'affaires proposait de regrouper les aires de service (grappes). L'analyse démontrait en effet que certaines aires s'avéraient très rentables, alors que d'autres sites rencontraient plus difficilement les objectifs de rentabilité du secteur privé. Afin d'assurer la réalisation de l'ensemble des aires de service, la firme chargée d'élaborer le dossier d'affaires a proposé une stratégie d'interfinancement des aires de service. Le gouvernement a approuvé cette recommandation et a autorisé le ministre des Transports à lancer le projet de la « grappe 1 » en ayant recours au mode PPP. L'analyse financière déposée au gouvernement, sous la forme d'un addenda au dossier d'affaires, indiquait que cette première grappe présentait un estimé de taux de rendement global suffisant pour intéresser le secteur privé.

« En regard des objectifs poursuivis, le ministère et la SQI sont d'avis qu'il s'agissait d'une approche tout à fait appropriée dans les circonstances et que les recommandations faites au Conseil des ministres étaient justifiées et raisonnables.

« **Choix du partenaire et partage des risques.** En 2005, outre les dispositions de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport* (LPMIT, R.L.R.Q., c. P-9.001) et celles de la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, les règles encadrant le processus devant mener au choix d'un partenaire et à la conclusion d'une entente de partenariat étaient peu développées. Conformément à la LPMIT et de concert avec le Secrétariat du Conseil du trésor et la SQI, le ministère a développé un ensemble de règles, critères et modalités. Ces règles ont été approuvées par le Conseil du trésor et le Conseil des ministres.

« Le ministère et la SQI confirment qu'ils ont respecté ces règles tout au long du processus, tel qu'en fait foi le rapport du vérificateur de processus chargé d'assurer le respect de ces règles et le traitement équitable des candidats. Par ailleurs, le ministère et la SQI sont également d'avis que tous les éléments convenus avec le partenaire dans l'entente de partenariat sont conformes aux principes arrêtés en 2007 par la Cour suprême du Canada, quant au traitement équitable des candidats dans la gestion d'un appel d'offres public[3].

« Lors du processus d'approvisionnement, le gouvernement a fait face à deux défis particuliers et inattendus, soit la nécessité de répéter l'appel de qualification en raison de soumissions non conformes sur le plan administratif, et le contexte difficile de la crise financière mondiale qui sévissait en 2007-2008 et qui réduisait l'accès au financement des soumissionnaires. À chaque étape, le ministère et la SQI ont réagi de façon responsable.

3. Double N Earthmovers Ltd. c. Edmonton (Ville), 2007 CSC 3, [2007] 1 R.C.S. 116.

« Le Vérificateur général reproche au ministère de ne pas avoir transféré au partenaire le risque lié au financement du projet. Le ministère et la SQI sont d'avis qu'il importe d'apprécier les décisions gouvernementales en se plaçant dans le contexte où celles-ci ont été prises. En 2008, face à la crise financière mondiale, le gouvernement devait prendre position quant à l'avenir du projet. Le gouvernement a jugé que les impératifs liés à la sécurité routière devaient être priorisés. Le gouvernement a également évalué le risque financier et a statué qu'il pouvait raisonnablement l'assumer. La situation se présentait alors comme suit :

- Le partenaire injecte des fonds propres (10 % du projet) et obtient un financement (90 % du projet, soit 31,5 millions de dollars) ;
- Le gouvernement provisionne 9,6 millions de dollars en risques de projet ;
- Les immobilisations sont la propriété du gouvernement dès qu'elles sont effectuées ;
- La pénalité maximale gouvernementale payable, le cas échéant, aux bailleurs de fonds est de 10 millions de dollars ;
- En cas de défaillance du partenaire, le gouvernement peut tirer sur une lettre de crédit du partenaire de 500 000 dollars et le partenaire perd ses fonds propres (10 % du projet).

« **Gestion de l'entente de partenariat.** Suivant la compréhension du ministère et de la SQI, le Vérificateur général reproche au ministère :

- d'avoir transféré au partenaire les risques liés à l'obtention des permis de construction et des certificats environnementaux et de ne pas avoir posé en temps opportun les gestes nécessaires pour atténuer les risques que cela comportait ;
- de ne pas avoir accompagné adéquatement le partenaire dans ses démarches afin de s'assurer d'une bonne gestion des risques gouvernementaux ;
- de ne pas avoir évalué la performance du partenaire préalablement au versement des bonis de performance.

« Le ministère est d'avis que ces reproches reposent sur une interprétation des événements qui est celle du Vérificateur général. Il importe de prendre en compte le concept de « partenariat public-privé ». L'entente de partenariat stipule que le partenaire prend à sa charge l'intégralité du projet et l'ensemble des activités en découlant et assume à leur égard une obligation de résultat. Il est de pratique courante, en mode PPP, d'opérer de tels transferts de responsabilités. Qui plus est, il est de l'essence même de ce mode de procéder ainsi.

« À la suite de la signature de l'entente de partenariat, le ministère a mis en place des mesures proactives visant à établir des liens harmonieux avec le partenaire, à suivre ses activités et à le soutenir dans ses démarches auprès des municipalités pour l'obtention des permis de construction et des certificats d'autorisation environnementale, dans le but spécifique de bien gérer les risques du projet non transférés ou partiellement transférés au partenaire. Ainsi, avant même la signature de l'entente de partenariat, des rencontres avec les représentants de chacune des municipalités ont été tenues par le ministère, de concert avec le partenaire,

en vue de permettre à ce dernier de présenter ses projets et de prendre connaissance des enjeux municipaux. Ce n'est qu'après ces rencontres que l'entente de partenariat a été signée par les parties. Par la suite, le ministère a mandaté un cadre-ingénieur pour assister le partenaire dans l'obtention des permis. De plus, un comité de suivi conjoint Partenaire-MTQ a été mis en place pour suivre de près le déroulement des activités. Un guide de gestion de l'entente de partenariat a été développé dès les premières semaines suivant la signature de l'entente de partenariat en vue de permettre au ministère de bien gérer ses risques. Quant aux bonis au rendement, malgré qu'il n'y ait que quelques documents qui font état d'une analyse quant au respect des exigences d'octroi desdits bonis, des vérifications ont été faites par le ministère préalablement à leur versement. Le ministère souligne, à titre d'illustration, que le montant d'un des bonis versés a été réduit à la suite de ces vérifications en raison du non-respect de l'ensemble des critères de performance.

« **Recommandations du Vérificateur général**. Le ministère et la SQI ont pris note des recommandations du Vérificateur général. Rappelons que le projet constituait l'une des premières expériences gouvernementales de PPP de nature entièrement commerciale au Canada. L'expertise et les expériences acquises font désormais partie de l'actif cognitif gouvernemental en cette matière et les recommandations du Vérificateur général pourraient servir d'assises à tout projet futur du même type.

« Le ministère ne peut adhérer à la recommandation nº 1 du Vérificateur général puisqu'elle témoigne d'une incompréhension d'un réseau intégré d'aires de service publiques comme outil visant à assurer la sécurité routière. La décision du ministère d'offrir aux usagers de la route des services complets, 24 heures sur 24, n'est pas un impératif commercial, mais une mesure importante de sécurité routière.

« Le ministère et la SQI ne peuvent adhérer à la recommandation nº 6 du Vérificateur général puisqu'elle témoigne d'une incompréhension de la nature même d'un PPP de type commercial. Le ministère et la SQI sont d'avis qu'il est de l'essence même d'un PPP de type commercial de s'assurer d'obtenir la meilleure offre possible pour le secteur public en faisant appel à la performance du secteur privé. Le partenaire privé doit s'assurer d'optimiser ses processus de conception, de construction, d'exploitation et d'entretien. Les règles doivent être claires dès la signature de l'entente de partenariat à l'effet que les risques associés à l'optimisation de ces processus sont et demeureront de la responsabilité exclusive du partenaire privé.

« Le ministère et la SQI sont d'avis qu'il est d'autant plus important que l'ensemble des processus soient optimisés dans un PPP de type commercial, car la seule garantie financière du partenaire privé est associée à ses revenus d'exploitation et à la performance reliée à ses processus de conception, de construction, d'entretien et d'exploitation. Une entente qui limite les possibilités d'obtention de contributions financières gouvernementales durant son exécution assure au gouvernement le sérieux des personnes qui répondent à un appel de propositions, lesquelles doivent compter parmi les plus performantes dans les domaines de

l'exploitation commerciale et de la gestion d'actifs immobiliers. Qui plus est, c'est un gage de performance pour le gouvernement, car le partenaire privé a une obligation de performer dans toutes les sphères du projet visé à l'entente de partenariat afin d'optimiser ses profits.

« Le ministère et la SQI tiennent à signifier que leur adhésion aux autres recommandations ne signifie pas pour autant qu'ils endossent certaines interprétations et opinions divergentes qu'ils ont avec le Vérificateur général.

Réaction aux commentaires

Le Vérificateur général juge nécessaire d'apporter certaines précisions à la suite des commentaires du ministère et de la SQI.

Pour la recommandation nº 1, nous ne remettons aucunement en cause l'orientation stratégique du ministère de contribuer à la sécurité des usagers de la route en tout temps. Toutefois, nous sommes d'avis que les services offerts à proximité ne peuvent être ignorés lors du choix de l'emplacement des aires. Si une aire de service est déjà présente ou encore si de nombreux services sont offerts par le secteur privé, il faut se demander dans quelle mesure il est justifié de construire une aire de service publique à quelques kilomètres. Ainsi, le besoin d'une aire de service pour des raisons de sécurité routière doit être démontré. Les besoins des usagers pour des services commerciaux (restauration, essence, etc.) doivent également être démontrés puisque le projet en mode PPP vise notamment l'autofinancement.

Quant à la recommandation nº 6, nous comprenons très bien la nature d'un PPP de type commercial. Toutefois, pour un projet qui s'étend sur une trentaine d'années et qui comporte beaucoup d'incertitudes, comme nous l'avons démontré dans le rapport, nous considérons qu'il est important que soient bien encadrées les modalités qui permettent les modifications à apporter ainsi que la méthodologie à utiliser, le cas échéant. En l'absence de telles modalités, le partenaire pourrait être le seul à profiter d'un projet nettement plus profitable que prévu. À l'inverse, si le projet est beaucoup moins rentable, c'est le gouvernement qui risque d'en subir l'impact.

Par ailleurs, en ce qui concerne la gestion de l'entente de partenariat, le ministère et la SQI ne font pas une juste interprétation des constats énoncés dans notre rapport. Nous ne reprochons pas au ministère d'avoir transféré certains risques au partenaire. Il est tout aussi inexact de dire que nous lui reprochons de ne pas avoir accompagné le partenaire dans ses démarches. Toutefois, la possibilité de résiliation de l'entente liée à l'obtention des permis de construction et les coûts associés au respect des normes environnementales par le partenaire méritaient que le ministère fasse un suivi plus rigoureux et qu'il pose en temps opportun les gestes nécessaires pour atténuer le risque lié à la résiliation de l'entente.

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Rôles et responsabilités des principaux acteurs

Annexe 3 Organigramme de la Société en commandite Aires de service Québec

Annexe 4 Événements entourant la poursuite judiciaire

Sigles

DPR	Direction des parcs routiers	**PPP**	Partenariat public-privé
MTQ	Ministère des Transports du Québec		

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

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

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent aussi sur nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs. 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 présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que l'entente conclue repose sur les bonnes pratiques reconnues lors de la passation des contrats en mode partenariat public-privé.	■ Le projet correspond à des besoins justifiés. ■ Une analyse montre que le mode partenariat public-privé apporte la meilleure valeur pour le MTQ et ce dernier s'assure que cette valeur est préservée tout au long du projet, notamment lors de modifications. ■ Un processus rigoureux assure un traitement concurrentiel et équitable des propositions tout au long des différentes étapes (appel d'intérêt, appel de qualification, appel de propositions, etc.). ■ Le ministère s'assure de la viabilité financière du projet et des propositions reçues. ■ La répartition des risques et des responsabilités entre les secteurs public et privé, les mécanismes de rétribution et les garanties accordées permettent la meilleure optimisation des ressources, et ce, tout au long de la durée de l'entente. ■ L'entente précise le type d'information que le partenaire doit soumettre afin que le ministère soit en mesure d'effectuer un suivi efficace de la mise en œuvre du projet dans le respect des exigences, ainsi que la fréquence des rapports. ■ L'entente définit clairement la procédure à suivre en cas de différend.
S'assurer que le MTQ fait un suivi adéquat de l'entente de partenariat conclue avec le partenaire privé.	■ Le ministère favorise l'instauration d'une collaboration avec le partenaire, notamment en entretenant des communications régulières. ■ Le ministère a défini clairement les responsabilités et les tâches relatives à la gestion du contrat. ■ Le MTQ assure un suivi rigoureux de la gestion des risques liés à l'entente. ■ La surveillance de la performance est systématique et basée sur une information de gestion suffisante et fiable.

Portée des travaux

Nos travaux ont été réalisés auprès du MTQ. Lors de notre vérification, nous avons analysé les dossiers d'affaires, l'entente de partenariat, y compris le modèle financier et ses différentes annexes. Nous avons aussi effectué des entrevues auprès du personnel du ministère, du partenaire et d'Infrastructure Québec (maintenant la Société québécoise des infrastructures). Nous avons également fait des comparaisons avec différents guides de bonnes pratiques.

De plus, nous avons rencontré des consultants spécialisés en matière de partenariat public-privé et nous avons consulté une firme spécialisée en modélisation financière informatisée pour l'analyse du modèle financier.

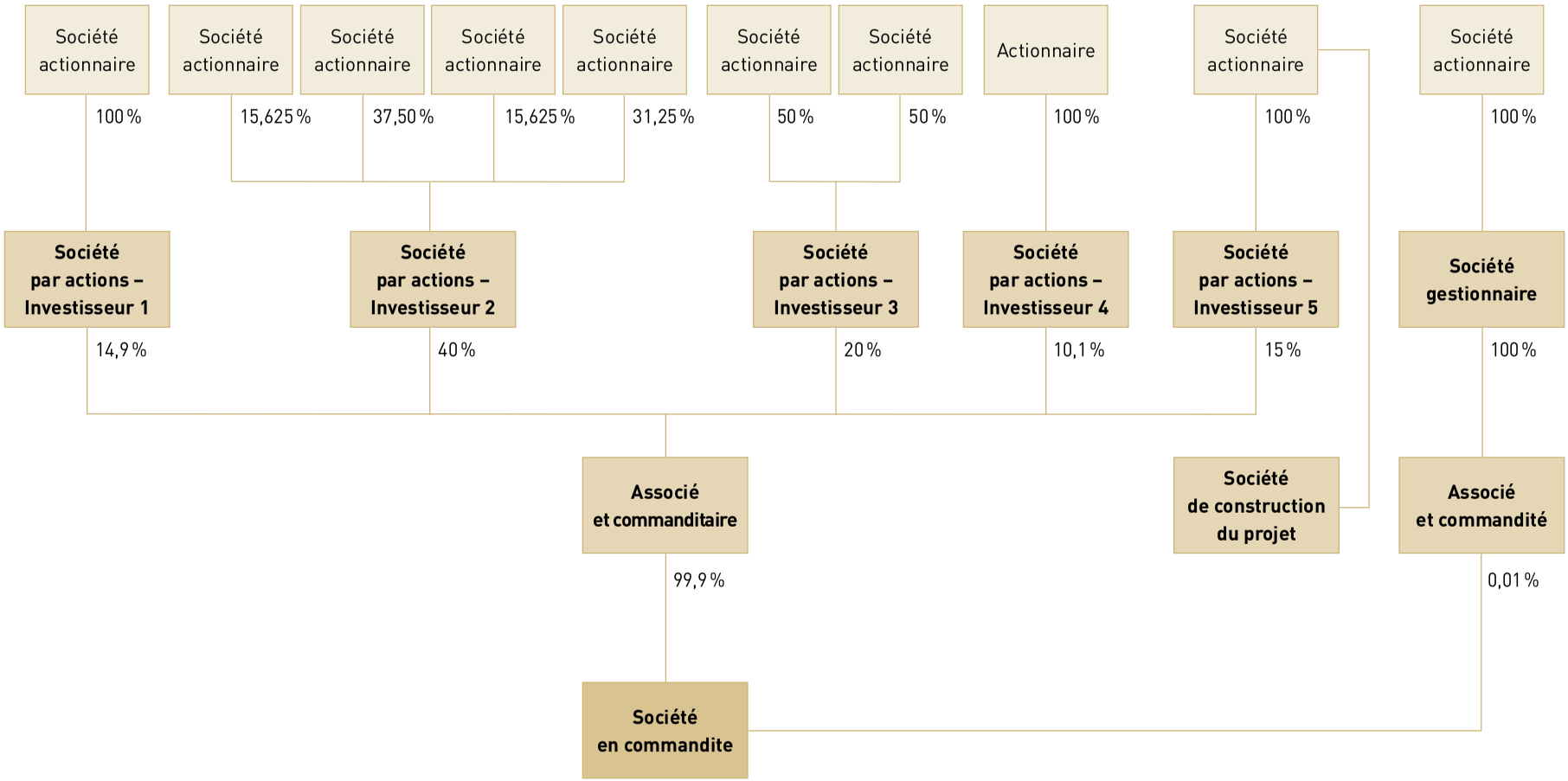
Nos travaux se sont déroulés principalement de mai 2013 à janvier 2014.

Annexe 2 Rôles et responsabilités des principaux acteurs

Ministère des Transports du Québec	Le ministre[1] est la partie cocontractante de l'entente, conformément à la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*. Il doit entres autres : ■ mettre à la disposition du partenaire les terrains de même que les ouvrages existants et en assurer au partenaire la jouissance paisible ; ■ effectuer les travaux de construction et d'aménagement des infrastructures routières afin de permettre notamment l'accès aux sites ; ■ verser les bonis, le cas échéant ; ■ respecter tout autre engagement prévu dans l'entente.
Société en commandite Aires de service Québec	En vertu de l'entente, le partenaire doit : ■ obtenir tous les permis et toutes les autorisations nécessaires pour la réalisation des ouvrages ; ■ respecter la stratégie d'aménagement proposée pour optimiser le potentiel commercial de chacun des emplacements ; ■ concevoir les ouvrages en fonction des résultats recherchés par le ministère tout en respectant les lois applicables et en se conformant au programme des besoins ; ■ construire ou réaménager sept aires de service tout en répondant aux exigences législatives et réglementaires applicables et selon les modalités et les conditions prévues dans l'entente ; ■ financer la construction, le réaménagement, l'exploitation et l'entretien des aires de service pour toute la durée de l'entente, et ce, selon le montage financier du projet qu'il a proposé ; ■ exploiter les infrastructures conformément à l'entente de partenariat en offrant aux usagers des services diversifiés et en suivant le programme d'entretien des ouvrages et des aménagements ; ■ verser mensuellement au ministère des redevances variables établies en fonction de ses revenus bruts et des chiffres de vente des exploitants ; ■ mettre en place des procédures et des activités afin de s'assurer que les actifs seront transférés en bonne condition au MTQ à la fin de l'entente.
Prêteurs	■ En vertu de la convention de financement, les prêteurs ont convenu de consentir à certaines facilités de crédit en vue de financer le projet.

1. Dans les faits, l'administration et la gestion des programmes sont confiées au sous-ministre.

Annexe 3 Organigramme de la Société en commandite Aires de service Québec[1]



1. Les pourcentages sont exprimés en fonction de parts ou d'actions comportant le droit de vote.

Annexe 4 Événements entourant la poursuite judiciaire

4 mars 2012	Le partenaire transmet au ministre un avis de résiliation unilatérale de l'entente dans lequel il allègue des défaillances du ministre, notamment celle de payer certains bonis prévus dans l'entente.
29 mars 2012	Le ministre transmet au partenaire un avis d'arbitrage aux fins de faire statuer sur ses prétendues défaillances, le tout dans le respect des procédures et des modalités prévues dans le processus de règlement des différends figurant dans l'entente.
14 mai 2012	Le partenaire a avisé le ministère de la cessation des activités le 15 mai 2012. Il produit une requête demandant à la Cour supérieure du Québec de prononcer la résiliation unilatérale de l'entente de partenariat et de condamner le ministère à lui verser diverses sommes dues.
16 mai 2012	La Cour supérieure du Québec rend une ordonnance de sauvegarde intimant au partenaire de continuer à exécuter ses obligations contractuelles prévues dans l'entente.
16 août 2012	La Cour supérieure du Québec rejette la demande d'arbitrage du ministère, mais ordonne au partenaire de continuer ses obligations contractuelles décrites dans l'entente.
29 octobre 2012	La Cour supérieure du Québec rejette l'ordonnance de sauvegarde demandée par le partenaire le 18 septembre 2012 ; selon cette ordonnance, le ministère aurait dû lui verser le paiement des bonis en attendant que le tribunal rende un jugement relativement à la requête de résiliation de l'entente.
10 décembre 2012	Le partenaire se place sous la protection de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* en déposant un avis d'intention de faire une proposition à ses créanciers.
17 décembre 2012	Par le jugement, l'ordonnance de sauvegarde prononcée le 16 août 2012 est suspendue et le partenaire peut cesser ses activités à compter du 17 janvier 2013.
18 janvier 2013	Le ministère s'assure du maintien en bon état des bâtiments et des équipements, et doit veiller en tout temps au maintien des services aux usagers.
5 mars 2013	La Cour d'appel rejette la requête pour permission d'appeler qui a été déposée par le procureur général du Québec pour le compte du ministre à la suite de la décision du 17 décembre 2012.
30 avril 2013	Une majorité de créanciers acceptent la proposition du partenaire.
23 août 2013	La Cour rend une ordonnance pour la nomination d'un séquestre, dont le mandat est notamment de voir à ce que les aires de service soient en activité, de recueillir l'information financière sur les revenus reliés à l'exploitation des aires de service et de gérer toute problématique associée à la condition des terrains et des ouvrages.
20 janvier 2014	La date d'audience prévue pour mars 2014 est remise à l'automne 2014.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2014

CHAPITRE

3

Acquisitions de biens et de services

Centre de services partagés du Québec

Faits saillants

Objectifs des travaux

Institué en décembre 2005, le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) a pour mission de fournir ou de rendre accessibles aux organismes publics les biens et les services administratifs dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans le cadre de sa mission, le CSPQ doit notamment veiller à ce que les organismes publics puissent acquérir des biens et des services de qualité, au meilleur coût possible.

Notre vérification avait pour but de nous assurer qu'en matière d'acquisitions le CSPQ :

- tient compte de facteurs essentiels pour remplir efficacement sa mission ;
- acquiert les biens et les services de manière efficiente et économique ;
- dispose d'une information de gestion, évalue sa performance et en rend compte.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les acquisitions de biens et de services.

Le CSPQ n'a pas l'assurance que la libre concurrence s'exerce efficacement. Le degré de précision et de clarté de certains appels d'offres est insuffisant. De plus, le manque de connaissances des marchés et de questionnements des conseillers en acquisitions peut les mener à une gestion coûteuse du processus d'appel d'offres.

En ce qui a trait à l'évaluation des appels d'offres, l'insuffisance de directives et le manque de rigueur dans l'exécution des tâches ne favorisent pas le traitement équitable des fournisseurs. En outre, le CSPQ se place parfois dans des situations de non-conformité à la réglementation en vigueur. Par exemple, une analyse inadéquate des soumissions a mené à l'attribution d'un contrat au mauvais fournisseur.

L'organisation du travail ne favorise pas un traitement optimal des acquisitions. Des lacunes relatives à la planification entraînent plusieurs ruptures dans l'offre de services à l'égard des achats regroupés.

Le CSPQ ne dispose que de peu d'information de gestion et celle disponible n'est pas toujours fiable. De plus, le manque d'information sur l'historique des dossiers d'acquisitions le prive d'une mémoire organisationnelle essentielle au développement d'une culture d'amélioration continue.

La stratégie du CSPQ pour réaliser sa vision et sa mission en matière d'acquisitions n'est pas établie clairement. Ainsi, l'élaboration des actions nécessaires pour recentrer l'offre de services reste encore à développer.

Le CSPQ n'est pas parvenu à appliquer un mode de gestion basé sur l'approche clientèle. Après plus de huit ans d'existence, il n'a pas établi une offre de services arrimée aux besoins prioritaires des ministères et des organismes et orientée sur les économies gouvernementales. En outre, ses réflexions dans le but d'accroître l'utilisation de ses services par les organismes publics ont porté davantage sur l'élargissement de l'adhésion obligatoire que sur les moyens à mettre en place pour améliorer la qualité de ses services.

Le CSPQ n'a pas pris les mesures suffisantes pour développer et conserver l'expertise organisationnelle nécessaire à l'implantation des meilleures pratiques en vue d'offrir une prestation de services de qualité.

Le CSPQ ne mesure pas adéquatement sa performance. Il n'a pas défini les objectifs liés à la qualité des services qu'il souhaite offrir ni les cibles et les indicateurs y afférents. Par conséquent, il ne peut connaître sa performance, l'analyser et démontrer les progrès réalisés.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du CSPQ. Celles-ci sont présentées en partie ci-contre.

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

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

Recommandations au Centre

2 **Mettre en place des mécanismes afin que la préparation des appels d'offres soit faite de façon à :**

- **maximiser le libre jeu de la concurrence ;**
- **tenir compte des enjeux de développement durable et de l'impact économique régional.**

3 **Prendre les moyens pour que l'évaluation des appels d'offres favorise le traitement équitable des fournisseurs, en conformité avec les exigences réglementaires et d'admissibilité.**

4 **Mettre en place les outils pour favoriser un traitement optimal des dossiers d'acquisitions, notamment par :**

- **une planification des interventions ;**
- **un encadrement des conseillers ;**
- **un processus d'assurance qualité efficace.**

5 **Se doter des systèmes permettant d'obtenir une information de gestion fiable et suffisante pour soutenir les gestionnaires dans leur prise de décision en matière d'acquisitions.**

6 **Constituer un historique des achats en vue de développer une mémoire organisationnelle et d'effectuer un suivi efficace et efficient des dossiers.**

7 **Établir une stratégie de mise en œuvre de sa vision et de sa mission dans le secteur des acquisitions afin de développer une compréhension commune des moyens nécessaires pour la concrétiser et de s'assurer que les actions sont conséquentes dans le temps.**

8 **Améliorer, dans le domaine des acquisitions, la qualité de sa prestation de services et accroître la satisfaction de sa clientèle, notamment par :**

- **une meilleure compréhension des attentes des clients ;**
- **une meilleure communication sur le suivi des dossiers et les modalités de services, entre autres en ce qui concerne son rôle et les délais de livraison ;**
- **l'établissement d'une offre de services qui répond aux besoins des clients ;**
- **le développement, le renforcement et le maintien de l'expertise et du savoir-faire de son personnel.**

9 **Déterminer les biens et les services ayant le meilleur potentiel d'économies et ajuster son offre de services en conséquence.**

10 **Établir, en matière d'acquisitions, des objectifs, des cibles et des indicateurs qui lui permettront d'évaluer régulièrement sa performance, notamment quant à la qualité de ses services, à son efficience et à l'économie générée par ses opérations.**

12 **Mettre en place une gestion intégrée des risques afin de s'assurer que ceux liés aux activités d'acquisition de biens et de services sont adéquatement gérés tout au long du processus d'acquisition.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 11

2.1 **Processus d'acquisition** 11

Planification de l'acquisition

Évaluation des offres

Organisation du travail

Information de gestion

Recommandations

2.2 **Gouvernance en matière d'acquisitions** 22

Approche stratégique

Qualité de la prestation de services et savoir-faire

Mesure de la performance

Gestion des risques

Recommandations

Commentaires de l'entité vérifiée 34

Annexes et sigles 37

Équipe

Véronique Boily
Directrice de vérification

Steven Gauthier
Guy Marcotte
Stéphane Michaud
Daniel Otis
Sébastien Simard
Karine Tétreault

1 Mise en contexte

1 Au Québec, l'initiative d'implanter une gestion regroupée des services administratifs prend assise dans le *Plan de modernisation 2004-2007* publié en mai 2004. Dans cette perspective, le gouvernement confiait à un groupe de travail le mandat de lui soumettre un plan d'affaires sur la rationalisation et le regroupement de ressources exerçant des activités communes. Le modèle proposé devait entre autres permettre de tirer profit des économies d'échelle et des gains de productivité tout en contribuant à rehausser la qualité des services et à réduire les coûts.

2 Institué en décembre 2005, le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) a pour mission de fournir ou de rendre accessibles aux organismes publics les biens et les services administratifs dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles. Pour ce faire, il entend rationaliser et optimiser ces services afin de générer des économies gouvernementales tout en s'assurant de leur qualité et de leur adéquation aux besoins des clients. Il privilégie le développement d'une expertise interne en matière d'acquisitions.

3 Au 31 mars 2013, l'offre de services du CSPQ regroupait sept domaines d'activité, soit les acquisitions, les moyens de communication, les ressources humaines, informationnelles et matérielles, le service aérien gouvernemental et les solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources. Plus spécifiquement, le Centre développe et exploite des systèmes, fournit des services et effectue des acquisitions de biens et de services. L'annexe 2 en présente un portrait évolutif ainsi que les principaux services qu'il offre dans chacun de ces domaines.

Acquisitions de biens et de services

4 Les acquisitions du gouvernement représentent un pourcentage non négligeable du produit intérieur brut et génèrent annuellement des déboursés de plusieurs milliards de dollars. Un processus d'acquisition efficace est donc essentiel pour l'administration afin d'optimiser les coûts inhérents à la gestion de ses services et de générer des économies.

Les achats mandatés visent à répondre à des besoins précis et ponctuels, comme le carburant d'avion. Les achats regroupés traitent des besoins communs et récurrents de nombreux organismes, tels les fournitures de bureau ou les véhicules.

5 Ces responsabilités incombent notamment au CSPQ qui est l'un des plus importants donneurs d'ouvrage gouvernementaux. Les acquisitions qu'il effectue, sous la responsabilité de la Direction générale des acquisitions (DGACQ), sont généralement catégorisées en **achats mandatés** ou en **achats regroupés**. En 2012-2013, 78 équivalents temps complet ont été affectés à cette direction.

6 Le tableau 1 indique le nombre et la valeur des acquisitions de 25 000 dollars et plus réalisées au cours des trois dernières années selon le type d'achat et le mode de sollicitation, le tableau 2 les présente selon le type de clientèle et l'annexe 3 montre leur évolution selon le type de contrat.

Tableau 1 Acquisitions de 25 000 dollars et plus selon le type d'achat et le mode de sollicitation[1]

	2011		2012		2013	
	Nbre	M$	Nbre	M$	Nbre	M$
Achats mandatés	**615**	**381,7**	**641**	**524,5**	**696**	**541,6**
Appel d'offres public	370	308,2	357	423,0	389	463,4
De gré à gré	215	65,7	234	92,9	274	73,3
Appel d'offres sur invitation	30	7,8	50	8,6	33	4,9
Achats regroupés	**105**	**166,1**	**82**	**454,4**	**83**	**187,3**
Appel d'offres public	52	105,0	68	360,6	75	168,6
De gré à gré	23	56,6	10	91,6	8	18,7
Appel d'offres sur invitation	30	4,5	4	2,2	–	–
Total	**720**	**547,8**	**723**	**978,9**	**779**	**728,9**

1. Les montants indiqués représentent la valeur des contrats pour leur durée entière, laquelle peut être de plus d'un an.

Source : CSPQ.

Tableau 2 Acquisitions de 25 000 dollars et plus selon le type de clientèle[1]

	2011		2012		2013	
	M$	%	M$	%	M$	%
Ministères et organismes	293,4	53,6	613,3	62,7	381,3	52,3
CSPQ[2]	254,4	46,4	365,6	37,3	347,6	47,7
Total	**547,8**	**100,0**	**978,9**	**100,0**	**728,9**	**100,0**

1. Les montants indiqués représentent la valeur des contrats pour leur durée entière, laquelle peut être de plus d'un an.
2. Il s'agit d'achats mandatés effectués pour le CSPQ.

Source : CSPQ.

Assises légales et cadres de référence

7 La passation des marchés publics est notamment encadrée par la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Entrée en vigueur en octobre 2008, cette loi a été bonifiée en 2011 par la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et, en décembre 2012, par la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*. Elle a pour objet de préciser les conditions et les principes applicables à une saine gestion contractuelle. Elle vise notamment à promouvoir la transparence dans les processus, le traitement intègre et équitable des concurrents ainsi que la mise en place de procédures efficaces et efficientes comportant une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse.

8 La *Loi sur les contrats des organismes publics* a aussi pour objectif de favoriser la mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité et une reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et la bonne utilisation des fonds publics.

9 En vertu de cette loi, un organisme public doit recourir à la procédure d'appel d'offres public pour la conclusion de tout contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil minimal prévu. Ce seuil est généralement de 25 000 dollars pour les contrats **d'approvisionnement** et de 100 000 dollars pour les contrats de **services** et de travaux de construction. La loi prévoit toutefois des situations d'exception où un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public peut être conclu de gré à gré, notamment en présence d'une urgence mettant en cause la sécurité des personnes ou des biens ou lorsqu'un seul contractant est possible en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif, tel un droit d'auteur ou un brevet.

Les contrats d'approvisionnement incluent les contrats d'achat ou de location de biens meubles, lesquels peuvent comporter des frais d'installation, de fonctionnement ou d'entretien des biens.

Les contrats de services regroupent les contrats de services professionnels et ceux de nature technique.

10 De cette loi découlent des règlements pour chacun des trois types de contrats mentionnés ci-haut que les organismes publics peuvent conclure dans le cadre d'un marché public. Des directives et des politiques en matière de gestion contractuelle ont aussi été adoptées par le **Secrétariat du Conseil du trésor (SCT)** pour en encadrer l'application.

Le Secrétariat du Conseil du trésor assiste le président du Conseil du trésor dans son rôle de responsable de l'application de la loi.

Rôles et responsabilités

11 Le CSPQ est administré par un conseil d'administration composé de 11 membres nommés par le gouvernement. L'annexe 4 présente un organigramme simplifié du Centre et plus spécifiquement de la DGACQ.

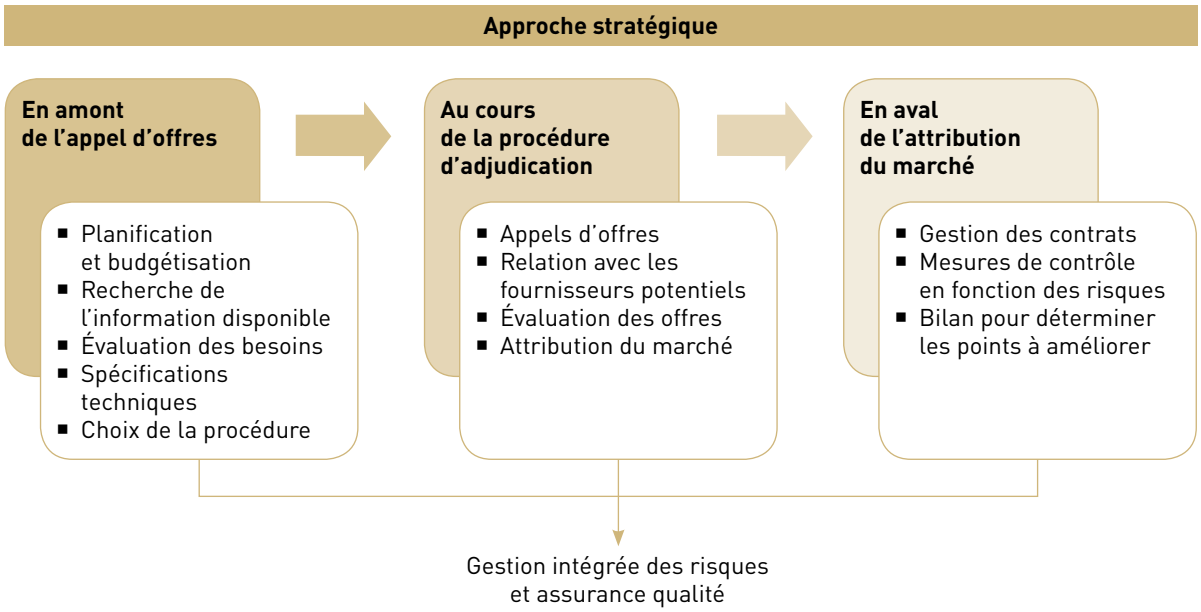
12 En matière d'acquisitions, la DGACQ a pour mandat de veiller à ce que des entités de l'administration gouvernementale puissent acheter des biens et des services de qualité, au meilleur coût possible et en conformité avec la réglementation et les normes d'accessibilité, d'équité et de transparence en vigueur.

13 La loi constitutive du CSPQ prévoit l'obligation, pour les ministères et les organismes budgétaires, d'utiliser ses services pour conclure certains contrats, notamment les contrats d'approvisionnement d'une valeur supérieure à 25 000 dollars, ou lorsqu'il existe un regroupement d'achats pour les biens ou les services à acquérir. Les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ainsi que les municipalités peuvent également avoir recours à ses services.

14 Un processus d'acquisition efficace comporte plusieurs étapes. Comme le montre la figure 1, inspirée principalement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ces étapes peuvent être regroupées en trois phases. Elles doivent s'inscrire dans une perspective stratégique à long terme qui vise l'utilisation des meilleures approches pour optimiser l'acquisition

des biens et des services et contribuer à l'atteinte des objectifs organisationnels. À chacune d'entre elles, des mesures destinées à prévenir ou à atténuer les risques potentiels sont planifiées.

Figure 1 Processus d'acquisition de biens et de services



15 La prise en considération de ces étapes est essentielle afin de pouvoir accompagner la clientèle tout au long du processus, de la définition du besoin jusqu'à la conclusion du contrat.

16 En amont de l'appel d'offres, les responsabilités du CSPQ pour les achats mandatés sont notamment de soutenir et de guider les clients dans la définition du besoin, l'élaboration des spécifications techniques de l'appel d'offres, l'estimation des coûts et l'établissement des orientations et des stratégies d'acquisition, tout en permettant à la libre concurrence de s'exercer dans le respect des principes de transparence, d'équité et d'accessibilité pour l'ensemble des fournisseurs. Pour les achats regroupés, il a de plus la responsabilité de procéder à la rédaction du devis technique et, depuis le 1er avril 2012, à la collecte des engagements d'achats auprès des organismes publics.

17 Concernant la procédure d'adjudication, le Centre procède entre autres à la préparation et à la publication des appels d'offres, à l'attribution des contrats d'acquisition, à l'obtention des autorisations nécessaires et à la mise en place des comités de sélection, le cas échéant. Il doit également répondre aux questions des fournisseurs et rédiger les addendas, s'il y a lieu.

18 En aval de l'attribution du marché, il doit entre autres s'assurer de la signature des contrats et rédiger ou prendre connaissance des rapports de rendement des fournisseurs.

19 La présente vérification a été menée auprès du CSPQ, principalement auprès de la DGACQ, et a porté sur les acquisitions de biens et de services effectuées pour les exercices 2010-2011 à 2012-2013, tant pour les propres besoins du Centre que pour ceux de sa clientèle. Elle vise autant les achats de biens que les achats de services, mandatés ou regroupés. Elle exclut cependant les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information, les travaux de construction ainsi que les contrats dont la valeur est estimée à moins de 25 000 dollars.

20 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

21 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit le processus d'acquisition et les mécanismes de gouvernance.

22 Compte tenu de sa mission, des objectifs poursuivis lors de sa création et de la maturité organisationnelle attendue après huit ans d'existence, le CSPQ n'est pas encore devenu le centre d'excellence qu'il devrait être en matière d'acquisitions ni la référence dans son domaine d'affaires. De plus, il n'a pas démontré qu'il pouvait générer les économies gouvernementales attendues. On le constate notamment par les déficiences relevées dans le traitement des dossiers et dans certains éléments de gouvernance.

2.1 Processus d'acquisition

23 Nous avons examiné les principales étapes du processus d'acquisition en nous inspirant des trois phases présentées dans la figure 1 et nous avons comparé la réalisation de certaines activités avec les bonnes pratiques reconnues.

24 Plusieurs éléments du processus en place ne permettent pas au CSPQ d'acquérir les biens et les services de manière efficiente, efficace et économique. De plus, le manque de rigueur dans l'exécution des tâches le place parfois dans des situations de non-conformité à la réglementation en vigueur. Il est important de corriger ces lacunes rapidement, compte tenu de l'échéance à court terme de certains contrats majeurs, entre autres dans le domaine des télécommunications.

25 Nous avons décelé ces lacunes et évalué leur incidence notamment en examinant 26 dossiers d'acquisitions, soit 19 achats mandatés et 7 achats regroupés, d'une valeur totale estimée à 188,9 millions de dollars selon la liste des contrats attribués. Elles ont trait entre autres à la planification de l'acquisition, à l'évaluation des offres, à l'organisation du travail et à l'information de gestion.

Planification de l'acquisition

26 Pour assurer un processus d'acquisition réussi, plusieurs activités sont nécessaires avant le lancement de l'appel d'offres ou l'attribution d'un contrat de gré à gré. Ainsi, l'approvisionneur devra évaluer les besoins, établir les spécifications techniques, proposer le mode de sollicitation et, dans le cas d'un appel d'offres public dont l'évaluation est basée sur la qualité, définir les critères de sélection.

27 Au CSPQ, le rôle du conseiller en acquisitions dans cette phase de planification sera différent selon qu'il effectue un achat mandaté ou un achat regroupé.

28 Pour les achats regroupés, le conseiller est responsable d'effectuer toutes les activités liées à cette phase, telles la rédaction du devis technique, l'estimation du besoin et la définition des critères de sélection. Il peut être essentiel, selon la nature de l'achat, de consulter les utilisateurs au préalable. Pour l'aider à estimer les besoins, il peut recourir à une analyse des rapports de consommation antérieurs ou recenser les besoins prévisionnels des entités voulant faire partie du regroupement d'achats.

29 Pour les achats mandatés, il revient d'abord au mandant de déterminer son besoin et de rédiger les spécifications techniques de l'appel d'offres. Le rôle du conseiller se situe alors à un plus haut niveau. Selon le manuel des procédures, il doit analyser le devis technique du client, s'assurer que les exigences de l'appel d'offres ne sont pas restrictives afin de ne pas limiter le jeu de la libre concurrence et voir à ce qu'aucun bien ou fournisseur ne soit ciblé. De plus, dans le cadre d'une évaluation de la qualité, il doit s'assurer que les critères d'évaluation sont bien définis et clairs pour les fournisseurs potentiels, mais qu'ils ne sont pas trop limitatifs. Il est aussi appelé à accompagner le client dans sa démarche de transformation du besoin en spécifications techniques et dans le choix du mode de sollicitation.

30 Nos constats portent plus particulièrement sur l'évaluation du besoin et les spécifications techniques de l'appel d'offres.

Évaluation du besoin

31 La *Loi sur les contrats des organismes publics* indique qu'une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse fait partie des principes de base d'une saine gestion contractuelle. Elle constitue le fondement d'une acquisition.

32 L'analyse des besoins comprend différentes étapes qui visent à préciser le besoin d'acquisition et à bien comprendre le produit ou le service à acquérir, notamment par l'analyse du marché. Par ailleurs, c'est à cette étape que le conseiller doit évaluer les possibilités de faire un achat écoresponsable et l'impact économique régional de son action afin d'établir la meilleure stratégie d'acquisition.

33 Le CSPQ ne manifeste pas une bonne compréhension de son rôle à l'égard de la veille de marché et n'exerce pas les tâches attendues d'un expert en acquisitions relativement à l'évaluation du besoin.

Connaissance des marchés

34 L'objectif de l'analyse des marchés est de comprendre leur fonctionnement afin de prendre les meilleures décisions et de mieux connaître les biens et les services à acquérir.

35 Or, tant en ce qui regarde les achats regroupés que les achats mandatés, la plupart des conseillers en acquisitions ont peu de connaissances sur les produits ou les services qu'ils ont la responsabilité d'acquérir ainsi que sur le secteur d'activité concerné. Six des huit fournisseurs rencontrés ont d'ailleurs confirmé ce fait. De plus, dans les trois quarts des dossiers examinés, les conseillers n'avaient pas effectué de recherches en vue de combler cette carence.

36 D'ailleurs, pour un dossier d'achats regroupés dans le secteur de l'impression, domaine d'expertise du CSPQ, il est étonnant de constater que le conseiller s'est tourné vers le fournisseur actuel du service pour l'aider à déterminer le besoin et pour répondre aux questions des soumissionnaires potentiels pendant la période de publication de l'appel d'offres. De surcroît, comme ce fournisseur est le seul soumissionnaire depuis plusieurs années, le contrat lui a été attribué. Pareille situation va à l'encontre des bonnes pratiques et constitue un risque de conflit d'intérêts, puisque le fournisseur en cause pourrait alors moduler ses interventions et ses conseils de façon à être favorisé.

37 Dans le cas d'achats mandatés, plusieurs conseillers interrogés considèrent que la veille du marché est de la responsabilité des ministères et des organismes. Or, suivant la politique de gestion du Conseil du trésor, le Centre doit jouer un rôle de conseil et de contrôle important à cet égard. En effet, cette dernière mentionne qu'après avoir reçu la demande de biens du mandant, il doit effectuer une recherche d'information complémentaire à celle transmise par les ministères et les organismes afin d'orienter le demandeur sur la base d'une bonne connaissance du marché : concurrence, manufacturiers, caractéristiques des produits, etc. Peu de travaux de cette nature sont réalisés dans les faits.

Développement durable

38 En vertu de la loi, l'évaluation des besoins doit également tenir compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement. Par sa mission et son pouvoir d'achat, le CSPQ a un rôle d'influence important à jouer afin d'inciter sa clientèle à faire des choix de consommation plus écoresponsables et de convaincre les fournisseurs de s'ajuster en conséquence.

39 À cet égard, le Centre a notamment révisé sa politique interne d'acquisitions écoresponsables pour renforcer son orientation en développement durable. Il a aussi contribué à l'élaboration de divers outils qui visent à fournir les repères nécessaires à l'exercice de choix éclairés en matière d'acquisitions, notamment des fiches techniques, une liste de contrôle et un répertoire des produits et des services écoresponsables offerts.

40 Malgré ces bonnes pratiques, le CSPQ n'a pas réussi à instaurer une réelle culture d'écoresponsabilité dans les acquisitions. En effet, peu des conseillers rencontrés comprennent leurs responsabilités de sensibilisation ainsi que les enjeux qu'elles soulèvent. Par conséquent, leurs interventions dans l'évaluation

du besoin n'intègrent pas la préoccupation constante de présenter et de promouvoir des produits et des services plus écoresponsables, particulièrement en ce qui concerne les dossiers d'achats mandatés.

41 À titre d'illustration, les conseillers n'ont pas échangé avec les clients sur la possibilité d'ajouter des exigences relatives aux principes de développement durable ni consulté le spécialiste du CSPQ en la matière dans presque tous les achats mandatés examinés. Plusieurs affirment agir ainsi puisque, de toute manière, la décision finale sur les spécifications techniques revient au client. À notre avis, dans plusieurs dossiers examinés, l'obtention d'une certification reconnue, l'utilisation d'une **marge préférentielle** ou l'ajout d'exigences écoresponsables auraient pu être suggérés.

Une marge préférentielle d'au plus 10 % doit être accordée aux fournisseurs qui répondent à une exigence prévue liée au développement durable et à l'environnement, conformément à ce qui est indiqué dans les documents d'appels d'offres.

Impact économique régional

42 La *Loi sur les contrats des organismes publics* prévoit qu'un organisme public ne peut procéder à un appel d'offres dans le cadre d'un regroupement d'organismes sans en considérer l'impact sur l'économie régionale. La loi constitutive du CSPQ va dans le même sens et présente cette notion comme faisant partie intégrante de sa mission. Le conseiller doit donc tenir compte de cette exigence lors de la planification de son acquisition.

43 Or, le CSPQ n'a pas établi d'orientations claires sur les moyens à prendre pour se conformer à cette exigence de la loi. En effet, il ne dispose pas de directives ou d'un guide à l'intention de son personnel visant à définir la notion d'impact économique régional et à déterminer la ligne de conduite à adopter afin de favoriser une action plus cohérente et homogène.

44 De plus, il n'a prévu aucun mécanisme afin de s'enquérir des priorités économiques régionales, de parfaire sa connaissance des marchés locaux et de pouvoir tenir compte de ces deux aspects, le cas échéant, en coordination avec les autres intervenants gouvernementaux.

45 Ainsi, l'aspect régional a été considéré dans seulement un des achats regroupés examinés. Dans ce cas, l'appel d'offres visait à conclure des contrats avec plusieurs fournisseurs de régions différentes. Les autres achats regroupés ne comportaient aucune documentation montrant que l'impact sur l'économie régionale avait été pris en compte conformément à la loi. Justement, les conseillers rencontrés nous ont confirmé la difficulté de la démarche, faute d'accompagnement dans les tâches à accomplir.

46 Selon l'information obtenue, la direction mène une réflexion sur l'impact économique régional pour en tenir compte dans certains dossiers où cela s'applique. Nous avons constaté que le CSPQ a mis en place des initiatives intéressantes à cet égard. Par exemple, il a établi dans un dossier une stratégie d'acquisition qui permet aux clients de transiger avec des marchands locaux aux conditions établies dans un contrat attribué au manufacturier.

Spécifications techniques

47 Un des objectifs de la loi est de promouvoir la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres. Cette concurrence est indispensable pour assurer un traitement équitable des fournisseurs et favoriser le meilleur usage des fonds publics. Le défi lors de la rédaction des documents d'appel d'offres consiste donc à décrire les spécifications relatives aux produits et aux services à l'aide de termes assez précis pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins tout en permettant au plus grand nombre de fournisseurs possible de participer au processus et d'évaluer avec justesse l'ampleur et la teneur des services à rendre.

48 Le CSPQ n'a pas l'assurance que la libre concurrence s'exerce efficacement. Le degré de précision et de clarté de certains appels d'offres est insuffisant. De plus, le manque de connaissances des marchés et de questionnements des conseillers en acquisitions peut les mener à une gestion coûteuse du processus d'appel d'offres.

49 En avril 2013, le SCT déposait un rapport sur un audit qu'il avait réalisé concernant le processus d'adjudication et d'attribution des contrats d'achats regroupés en approvisionnement du CSPQ, accordés du 1er avril 2010 au 31 mars 2012. Il avait notamment pour objectif de s'assurer que ce processus était conforme au cadre normatif en gestion contractuelle et ses travaux couvraient 83 % de la valeur de ces regroupements d'achats pour la période visée. Le rapport concluait que les documents d'appel d'offres étaient imprécis ou incomplets et que certains ne contenaient aucune estimation des quantités ou de la valeur monétaire. Nos travaux ont également démontré que les appels d'offres ne présentent pas toujours un degré de précision et de clarté suffisant. En effet, dans les dossiers d'achats regroupés examinés, le nombre d'**addendas** variait de 2 à 9 et la moyenne était de 5 par dossier. Pour un même dossier, 136 questions de fournisseurs ont donné lieu à l'ajout de 7 addendas.

Un organisme public peut modifier ses documents d'appel d'offres au moyen d'un addenda transmis aux fournisseurs concernés par cet appel d'offres.

50 Par ailleurs, dans les 22 dossiers examinés dont les contrats avaient été attribués par appels d'offres publics, 50 % avaient été accordés alors que 2 soumissions et moins étaient conformes et acceptables. Cela soulève des doutes quant au degré d'atteinte de l'objectif de libre concurrence.

51 En ce qui concerne les achats mandatés, dans 9 des 15 dossiers d'appel d'offres public examinés, nous n'avons pas retracé d'échanges avec le client ou de recherches sur les spécifications techniques. Le manque de questionnements des conseillers ainsi que leur méconnaissance du marché ou des produits et des services à acquérir font en sorte qu'ils peuvent difficilement déceler la présence d'exigences restrictives ou imprécises dans les appels d'offres. Cela les rend donc vulnérables aux pressions des clients qui souhaiteraient favoriser un produit ou un fournisseur particulier.

52 Comme le démontre l'exemple suivant, ce manque de questionnements et cette méconnaissance ont aussi mené à une gestion inefficiente et coûteuse du processus d'appel d'offres. Dans un dossier, un premier appel d'offres a été lancé et quatre soumissionnaires ont alors déposé leur proposition. Il a ensuite été annulé et un deuxième appel d'offres, dans lequel le mandant a considérablement modifié le besoin et plusieurs exigences de l'appel d'offres précédent, a été publié. Le résultat en a été que le nombre de soumissionnaires est passé de quatre à deux et que les prix soumis ont augmenté de 32 %. La documentation au dossier est insuffisante pour justifier l'annulation du premier appel d'offres et les modifications effectuées dans le deuxième. Au contraire, l'analyse au dossier va à l'encontre de l'orientation prise, ce que nous trouvons préoccupant.

53 Pour les dossiers d'achats regroupés, la description du besoin est rédigée par le conseiller. L'enjeu est d'autant plus important étant donné l'envergure et le caractère récurrent de ces contrats. Il est également primordial que les conseillers se questionnent sur la stratégie d'acquisition retenue, surtout si le nombre de soumissionnaires est faible.

54 Nos travaux nous ont démontré que le CSPQ doit réaliser des efforts supplémentaires en ce sens. Par exemple, un contrat d'une valeur annuelle d'un million de dollars est attribué au même fournisseur depuis environ 15 ans. Bien qu'il n'y ait qu'un seul soumissionnaire depuis au moins 6 ans, aucun changement à la stratégie d'acquisition n'a été envisagé. Plusieurs questions auraient pu être soulevées, notamment si le mode de sollicitation est toujours pertinent, si la description du besoin inclut des critères trop restrictifs ou si une autre action pourrait être posée afin de favoriser un marché plus concurrentiel.

55 Toutefois, nous avons observé des initiatives récentes conformes aux bonnes pratiques. Pour certains renouvellements d'achats regroupés, le CSPQ a revu la stratégie d'acquisition. Pour un dossier examiné, il a notamment engagé un spécialiste externe dans le domaine en vue d'obtenir de l'aide pour la rédaction des spécifications techniques et des critères d'évaluation de la qualité des soumissions. Nous l'encourageons à poursuivre dans cette voie lorsque la situation s'y prête.

Évaluation des offres

56 Dans un souci de transparence des processus contractuels et de traitement intègre et équitable des concurrents, la loi privilégie un mode de sollicitation par appel d'offres public. Elle permet aussi en certaines circonstances un appel d'offres sur invitation ou une négociation de gré à gré avec un fournisseur.

57 Le processus d'évaluation des offres doit être rigoureux pour s'assurer non seulement du respect de la réglementation, mais surtout de l'obtention des meilleures conditions d'achat. En ce sens, l'OCDE recommande notamment que les dossiers d'acquisitions soient adéquatement documentés et contiennent

une information pertinente et complète. Cette information doit inclure les décisions prises ainsi que les analyses et les justifications les appuyant. Une documentation adéquate augmente la transparence du processus et la responsabilisation des parties concernées.

58 En ce qui a trait à l'évaluation des appels d'offres, l'insuffisance de directives et le manque de rigueur dans l'exécution des tâches ne favorisent pas le traitement équitable des fournisseurs. En outre, le CSPQ se place parfois dans des situations de non-conformité à la réglementation en vigueur.

59 Tous les appels d'offres publics sont publiés dans le Système électronique d'appel d'offres (SEAO). Ils doivent prévoir, entre autres, une description des besoins, les conditions d'admissibilité du fournisseur et de conformité des soumissions, la liste des documents exigés et les règles d'adjudication des contrats. La réglementation prévoit déjà un certain nombre de **conditions** de conformité et d'admissibilité, mais d'autres peuvent s'y ajouter dans un appel d'offres. Le non-respect des conditions de conformité entraîne le rejet automatique de la soumission.

La réglementation prévoit notamment les conditions suivantes : une soumission ne peut être conditionnelle ni restrictive et un fournisseur doit posséder les qualifications, les autorisations, les permis, les licences, les enregistrements, les certificats, les accréditations et les attestations nécessaires.

60 Pour évaluer si les soumissions reçues respectent la réglementation et les conditions des appels d'offres, le CSPQ s'est doté d'une grille d'analyse dans laquelle doivent être consignés les renseignements nécessaires à cette évaluation. Cependant, plusieurs conseillers ne comprennent pas l'objectif de cette grille d'analyse, de telle sorte que la qualité du travail d'évaluation des critères d'admissibilité et de conformité diffère d'un dossier à l'autre.

61 Ainsi, 15 des 20 grilles examinées n'avaient pas été remplies de façon rigoureuse. Par exemple, plusieurs de ces grilles ne contenaient pas l'ensemble des conditions prévues dans l'appel d'offres. Dans un dossier, une certification exigée ne se trouvait pas dans la grille. De ce fait, le conseiller ne l'a pas demandée, ce qui a entraîné une analyse inadéquate des soumissions et mené à l'attribution d'un contrat au mauvais fournisseur. Ce contrat a dû être résilié après avoir été en vigueur pendant 7 mois et tout le processus a dû être repris, ce qui met en lumière le traitement inefficient du dossier.

62 Le manque de rigueur dans l'analyse des dossiers examinés a également fait en sorte qu'au moins sept soumissions ont été jugées conformes alors qu'elles ne respectaient pas une des conditions de conformité ou d'admissibilité de l'appel d'offres, ce qui aurait dû entraîner leur rejet. Par ailleurs, dans son rapport d'audit d'avril 2013, le SCT fait des constats similaires et précise que, dans deux dossiers sur six, des fournisseurs ont été retenus alors qu'ils auraient dû faire l'objet d'un rejet automatique.

63 De plus, nous avons constaté que la documentation consignée dans les dossiers d'acquisitions examinés varie en fonction du conseiller les ayant traités et qu'elle est souvent fragmentaire, notamment en ce qui concerne l'historique des actions, les justifications étayant les décisions prises et les estimations de coûts et de volumes.

64 Par exemple, parmi les dossiers examinés, quatre contrats ont été attribués de gré à gré au moyen de cas d'exception prévus dans la loi. Contrairement à ce qui est requis par les procédures applicables à deux de ces dossiers, ces derniers ne comportaient aucune preuve que des recherches sérieuses et documentées avaient été effectuées pour appuyer le choix de procéder de gré à gré. De plus, l'information contenue dans les dossiers d'attribution de gré à gré permet difficilement de déterminer si des négociations de prix ont eu lieu avec le fournisseur ou quelles ont été les références utilisées pour fixer le coût des services à recevoir. Dans un dossier, nous avons même remarqué qu'un contrat avait été signé plus de trois mois avant la réception de la demande d'acquisition sans qu'une explication soit fournie.

65 De même, le SCT constate dans son rapport d'audit d'avril 2013 que la documentation fournie dans les dossiers est incomplète puisque, notamment, dans deux cas les dossiers du comité de sélection avaient été perdus.

Organisation du travail

66 L'organisation du travail consiste à coordonner les activités et les tâches en vue de rationaliser le travail et d'accroître la productivité.

67 L'organisation du travail ne favorise pas un traitement optimal des acquisitions et le processus en place n'intègre pas plusieurs pratiques reconnues s'y rapportant.

68 Il existe plusieurs pratiques reconnues pour favoriser une bonne organisation du travail en matière d'acquisitions et certaines ne sont pas mises en œuvre adéquatement par le CSPQ. Parmi celles-ci, mentionnons la planification rigoureuse des activités, l'encadrement approprié des conseillers, le suivi des dossiers et le contrôle de qualité basé sur les risques.

Planification des activités

69 Étant donné les volumes importants des demandes, les difficultés de prévoir certaines d'entre elles et la nécessité de maintenir ses services sur une base continue, il importe que le CSPQ effectue une planification rigoureuse de ses activités en matière d'acquisitions. À cet égard, nos travaux font ressortir des points nécessitant des améliorations.

70 Le Centre ne dispose pas d'un processus systématique pour estimer les demandes d'acquisitions et suivre l'évolution des dossiers. Par conséquent, il n'a pas de vue d'ensemble des acquisitions en cours et à venir ni de planification annuelle. Il lui est donc difficile de gérer adéquatement le flux des demandes et de faire une répartition du travail équilibrée en fonction des risques associés au dossier et de la charge de travail des conseillers.

71 Les achats mandatés ne font pas l'objet d'une évaluation, portant par exemple sur la complexité de l'achat, les enjeux, les contraintes et les risques, afin de cibler les actions spécifiques à prendre et d'assigner le dossier au conseiller ou à l'équipe le plus apte à le traiter.

72 Ces lacunes relatives à la planification ont diverses conséquences. Nous en avons noté certaines lors de l'examen des dossiers. Parmi celles-ci, mentionnons deux ruptures d'environ trois mois dans l'offre de services et une prolongation de contrats.

73 Ainsi, le CSPQ a dû prolonger un contrat de sept mois pour assurer la continuité du service, ce qui représente une augmentation de sa valeur initiale de plus de 7 millions de dollars. Une telle pratique est contraire aux principes de saine gestion contractuelle puisque cette prolongation équivaut à la conclusion d'un contrat de gré à gré.

74 De plus, plusieurs délais entre la fin d'un contrat et le début d'un nouveau ont été constatés à l'égard d'achats regroupés. Selon les documents obtenus du Centre, ces délais varient de 4 jours à 21 mois. Des ministères et des organismes rencontrés nous ont confirmé avoir fait des achats sur une base individuelle à des coûts plus élevés lors de telles ruptures de services.

Encadrement des conseillers

75 Pour bien encadrer le personnel, il est important que les responsabilités et les attentes soient clairement définies, comprises et partagées. Or, la direction n'encadre pas adéquatement les conseillers dans leurs interventions, que ce soit par l'établissement d'échéanciers ou par une supervision adéquate à différentes étapes du processus. En particulier, aucune cible quant aux délais de traitement ne leur est fournie en fonction du type ou de la complexité des acquisitions. D'ailleurs, le CSPQ n'est pas en mesure de déterminer un délai moyen ni de suivre les délais aux étapes clés du processus.

76 Au cours de l'année 2012, le Centre s'est doté d'un manuel de procédures pour les acquisitions. Ces dernières sont différentes selon qu'il s'agit d'un achat mandaté ou d'un achat regroupé. Or, bien que les procédures pour les achats regroupés soient en vigueur depuis mai 2012, les conseillers rencontrés ne les suivaient pas de manière systématique. Quant à celles relatives aux achats mandatés, elles ne sont pas toujours bien comprises et suivies, ce qui peut expliquer certaines lacunes constatées précédemment dans le rapport.

Suivi des dossiers

77 Certaines étapes liées au suivi des dossiers sont la responsabilité du client, tels le suivi contractuel et l'évaluation du fournisseur. Il est néanmoins important pour le CSPQ d'obtenir une rétroaction de celui qui reçoit ultimement le bien ou le service afin d'apporter les correctifs appropriés, le cas échéant. Lors de notre vérification, le Centre n'avait effectué aucun exercice de cette nature de façon systématique et périodique pour les 26 dossiers examinés.

La consignation de renseignements, notamment l'évaluation des fournisseurs, qu'elle soit satisfaisante ou non, permettrait entre autres de mieux gérer les risques liés aux nouvelles demandes et d'adapter les interventions futures du CSPQ en conséquence.

Contrôle de qualité

78 Lors de nos travaux, peu de contrôles étaient en place afin de s'assurer de la qualité et de la pertinence des actions posées. Par exemple, une tierce partie ne lisait pas les documents d'appel d'offres avant leur publication lorsqu'il s'agissait d'acquisitions complexes ou qualifiées de risquées. Une telle lecture aurait probablement permis de repérer certaines erreurs que nous avons constatées, notamment des bordereaux de prix erronés et des données de base manquantes comme la période couverte par l'estimation des quantités à acquérir.

79 Dans un tel contexte, un mécanisme d'assurance qualité composé de différents contrôles portant sur les éléments à risque est essentiel pour évaluer la qualité du travail effectué, améliorer les façons de faire et favoriser un traitement uniforme et équitable. Entre autres, il pourrait permettre de détecter les ambiguïtés ou les exigences trop restrictives dans les documents d'appel d'offres avant leur publication de même que les cas de non-conformité des soumissions avant l'adjudication du contrat.

80 Pour améliorer la situation, la DGACQ a créé une direction consacrée en particulier à l'assurance qualité dans le cadre des récents changements organisationnels. Cette nouvelle direction, opérationnelle depuis janvier 2013, s'est d'abord concentrée sur le développement d'outils de support pour les conseillers et sur l'implantation d'un plan de formation. La mise en place d'une telle direction est assurément un élément positif et nous l'encourageons à poursuivre ses efforts, notamment dans l'élaboration d'un programme d'assurance qualité.

Information de gestion

81 L'information de gestion aide les gestionnaires quant à la prise de décision et à la détermination des éléments nécessitant des améliorations. Les organisations doivent disposer d'une information de gestion fiable, pertinente, accessible en temps opportun et suffisante ainsi que de systèmes d'information adéquats.

82 Le CSPQ ne dispose que de peu d'information de gestion et celle disponible n'est pas toujours fiable. De plus, le manque d'information sur l'historique des dossiers d'acquisitions le prive d'une mémoire organisationnelle essentielle à la gestion efficace et efficiente des acquisitions et au développement d'une culture d'amélioration continue.

83 En matière d'acquisitions, le CSPQ possède une information de gestion insuffisante. Les gestionnaires rencontrés ne peuvent s'appuyer sur des données utiles à des fins d'amélioration des processus ou de la performance. En fait, aucune analyse ni aucun croisement de données ne sont effectués concernant, par exemple, les biens et les services acquis, les délais moyens de traitement des demandes d'acquisition, les caractéristiques des clients ou celles des fournisseurs. De plus, aucun tableau de bord n'a été mis en place.

84 Outre les rapports statutaires exigés pour l'étude des crédits budgétaires et ceux requis par la réglementation en vigueur, l'information de gestion disponible prend la forme de différents rapports statistiques compilés et produits trimestriellement. Ces rapports présentent le nombre et la valeur des contrats attribués au cours de la période. L'information y est regroupée selon différents critères, tels le type d'achat et de contrat, la clientèle et le mode de sollicitation.

85 La production de ces rapports est le résultat d'un processus complexe de manipulation de données impliquant des extractions, des modifications, des reclassements et des retranscriptions, ce qui accroît sensiblement le risque d'erreurs. D'ailleurs, l'analyse des données que nous avons effectuée a permis de déceler plusieurs inexactitudes, principalement quant à leur répartition selon les critères énumérés précédemment. Par exemple, des contrats dont le client est le CSPQ étaient présentés avec ceux des autres ministères et organismes gouvernementaux.

86 De telles erreurs entravent la qualité et la fiabilité de l'information et rendent difficile l'analyse comparative des données dans le temps. Il est également surprenant de constater que le CSPQ ne dispose pas d'une liste des achats regroupés en vigueur qui soit à jour, complète et disponible pour tous les intervenants.

87 L'insuffisance de l'information de gestion a un impact direct sur la reddition de comptes pouvant être faite au conseil d'administration afin que ce dernier puisse remplir adéquatement son rôle de gouvernance à l'égard de la performance de l'ensemble du processus d'acquisition. Ainsi, les membres du conseil d'administration reçoivent trimestriellement une reddition de comptes limitée qui porte essentiellement sur les contrats de 5 millions de dollars et plus qu'il a préalablement approuvés.

Historique des dossiers d'acquisitions

88 Le CSPQ ne dispose pas d'un historique des dossiers d'acquisitions effectuées au cours des années, qui regrouperait par exemple des renseignements sur la nature des biens et des services acquis, la rétroaction obtenue des clients et l'évaluation des fournisseurs.

89 Ainsi, nos travaux font ressortir la difficulté d'avoir un accès rapide et convivial à l'information consignée et de faire une recherche sur un objet précis concernant un dossier antérieur.

90 Un tel outil permettrait de bonifier l'information de gestion et de favoriser l'efficience et la diligence dans la réalisation de chaque étape du processus, ainsi que le transfert de connaissances et d'expertise, en plus d'assurer que l'intégrité des renseignements est protégée. À titre d'exemple, il pourrait être utile de consulter des dossiers antérieurs ou similaires pour déterminer le volume d'activité estimatif dans le cadre d'un nouveau contrat ou pour comparer les spécifications techniques en fonction de besoins analogues.

Recommandations

91 Les recommandations suivantes s'adressent au Centre.

1. **Se doter d'objectifs en matière de développement des connaissances des marchés et établir des attentes claires en ce sens aux conseillers.**
2. **Mettre en place des mécanismes afin que la préparation des appels d'offres soit faite de façon à :**
   - **maximiser le libre jeu de la concurrence ;**
   - **tenir compte des enjeux de développement durable et de l'impact économique régional.**
3. **Prendre les moyens pour que l'évaluation des appels d'offres favorise le traitement équitable des fournisseurs, en conformité avec les exigences réglementaires et d'admissibilité.**
4. **Mettre en place les outils pour favoriser un traitement optimal des dossiers d'acquisitions, notamment par :**
   - **une planification des interventions ;**
   - **un encadrement des conseillers ;**
   - **un processus d'assurance qualité efficace.**
5. **Se doter des systèmes permettant d'obtenir une information de gestion fiable et suffisante pour soutenir les gestionnaires dans leur prise de décision en matière d'acquisitions.**
6. **Constituer un historique des achats en vue de développer une mémoire organisationnelle et d'effectuer un suivi efficace et efficient des dossiers.**

2.2 Gouvernance en matière d'acquisitions

92 Les problèmes décelés dans le processus d'acquisition du CSPQ ne sont pas nouveaux. Depuis la constitution de l'organisation en 2005, la clientèle et les fournisseurs ont soulevé leurs insatisfactions à maintes reprises, notamment dans le rapport d'une firme indépendante sur l'application de la *Loi sur le Centre de services partagés du Québec* publié en 2010. En outre, le rapport du SCT de 2013 sur le processus d'adjudication des contrats d'achats regroupés en approvisionnement a également relevé des lacunes dans le processus de gestion contractuelle.

93 Parmi les facteurs pouvant expliquer cette situation qui dure depuis plusieurs années, nous avons recensé certains éléments associés à la gouvernance du CSPQ. Nous avons traité précédemment des améliorations souhaitables au processus d'acquisition. Nous croyons qu'il est également nécessaire que des correctifs soient apportés au mode de gouvernance exercé en matière d'acquisitions.

94 La gouvernance réfère généralement aux processus par lesquels les organisations sont dirigées, contrôlées et rendent des comptes. Elle est basée sur des principes de transparence, d'intégrité et d'imputabilité. Diverses pratiques assurent une bonne gouvernance, notamment une approche stratégique résultant d'une vision et d'orientations claires, une prestation de services de qualité, une mesure de la performance dans un souci d'amélioration continue et une gestion efficace des risques.

Approche stratégique

95 La gamme de services du CSPQ est large et plusieurs services existant dans des ministères et des organismes ont été transférés lors de sa constitution. Dans ce contexte, il importe que la vision et la mission de chacun des domaines d'affaires ainsi que les stratégies pour les concrétiser soient claires et s'inscrivent dans la vision globale du Centre.

96 La stratégie du CSPQ pour réaliser sa vision et sa mission en matière d'acquisitions n'est pas établie clairement, de telle sorte qu'il n'y a pas de compréhension commune des moyens à prendre pour la concrétiser. En outre, il existe un manque de continuité des actions et des efforts dans le temps.

97 Ce n'est qu'en 2012, sept ans après sa création, que le CSPQ a établi des énoncés quant à sa vision et à sa mission dans le domaine des acquisitions, à l'effet de devenir :

- un centre d'excellence en matière d'acquisitions à l'échelle gouvernementale ;
- une référence dans son domaine d'affaires en raison de la qualité, de la rareté et de la concentration de ses expertises ;
- une organisation sensible aux besoins de ses clients et apte à y répondre avec diligence, dans le respect des règles ;
- un modèle d'affaires rentable pour le gouvernement du Québec, qui lui fera réaliser des économies et lui donnera des moyens concrets d'optimisation.

98 Le Centre n'a cependant pas encore élaboré une stratégie claire pour préciser comment il y parviendrait.

99 À la suite du dépôt du rapport d'évaluation de décembre 2010 sur l'application de la *Loi sur le Centre de services partagés du Québec*, le CSPQ a amorcé des démarches d'amélioration. Dans ce contexte, en plus de documents statutaires comme celui portant sur la planification stratégique, il a produit plusieurs documents les trois années suivantes pour mettre en œuvre les recommandations de ce rapport. Parmi les plans recensés, quatre visaient les activités d'acquisition uniquement, alors que les autres avaient trait à l'ensemble des activités du Centre. Voici la liste chronologique des principaux documents stratégiques et opérationnels produits de 2010 à 2013.

Décembre 2010	Rapport d'évaluation sur la *Loi sur le Centre de services partagés du Québec*
Septembre 2011	Plan d'action sur le virage clientèle
Juin 2012	Cadre de gestion et de suivi sur les contrats de service Plan d'affaires sur les achats regroupés
Août 2012	Plan de mise en œuvre du cadre de gestion et de suivi des contrats de service
Mai 2013	Plan d'action 2013-2014 de la DGACQ
Juin 2013	Stratégie d'affaires du CSPQ 2013-2015 Plan de consolidation de la DGACQ
Septembre 2013	Plan stratégique 2012-2015 Plan d'action annuel Plan intégré d'amélioration des services 2012-2015
Octobre 2013	Plan de consolidation de la DGACQ
Décembre 2013	Plan d'action 2013-2015 lié à la stratégie d'affaires du CSPQ

100 L'examen de ces documents nous amène à conclure qu'il est difficile de comprendre rapidement la position du Centre et d'avoir une représentation claire des moyens qu'il entend mettre en œuvre pour réaliser sa mission dans le domaine. Cela est d'abord dû au nombre élevé de documents, mais également au manque de cohérence dans les orientations et les actions qui y sont prévues.

101 Les documents qui visent l'ensemble des domaines d'activité traitent peu du secteur des acquisitions. De plus, lorsqu'ils en font mention, ils n'en abordent généralement qu'un volet, soit les achats regroupés.

102 Le plan d'action sur le virage clientèle, adopté en 2011, proposait deux grandes stratégies : recentrer l'offre de services et gérer le CSPQ selon une approche dite « entrepreneuriale ». Le Centre a élaboré en 2012 son premier plan d'affaires sur les achats regroupés, lequel est en lien avec ces stratégies. Bien que ce plan, assorti d'un budget de 2,39 millions de dollars, ait été approuvé par le conseil d'administration en juin 2012, il a été mis de côté en 2013, ce qui a marqué par le fait même un changement d'orientation.

103 La volonté de mettre en œuvre ce plan et le fait de l'abandonner par la suite ont nécessité des changements de structure, de telle sorte que, de mars 2012 à octobre 2013, la DGACQ a connu trois réorganisations administratives. La dernière a mené au retour à une structure qui, notamment, distingue les achats mandatés de biens de ceux de services, comme c'était le cas en 2009. Ces changements successifs n'ont pas favorisé le développement d'une vision commune, la rétention de la main-d'œuvre et la prestation de services de qualité. Ultimement, ils ont marqué un bris dans la continuité des efforts de développement de l'expertise recherchée.

104 En ce qui a trait aux trois plans d'action élaborés de mai à octobre 2013 pour améliorer le fonctionnement de la DGACQ, leur portée stratégique est plutôt limitée. Les mesures proposées, bien que pertinentes dans un contexte de consolidation, répondent essentiellement à des exigences opérationnelles telles que la formation et l'intégration des nouveaux employés, la standardisation des pratiques d'affaires ou la mise en place de mécanismes d'assurance qualité.

105 Ainsi, en matière d'acquisitions, la stratégie et l'élaboration des actions nécessaires pour recentrer l'offre de services et gérer selon une approche dite « entrepreneuriale » restent encore à développer.

Qualité de la prestation de services et savoir-faire

106 Pour offrir une prestation de services de qualité démontrant son savoir-faire en matière d'acquisitions, le CSPQ doit développer une approche clientèle et une offre de services axées sur les besoins des clients. Il doit aussi développer et maintenir une expertise organisationnelle.

Approche clientèle

107 Le principe de gestion basé sur l'approche clientèle consiste à orienter l'entité sur la satisfaction des besoins des clients, notamment par la mise en place de procédures axées sur le service offert, pour les fidéliser et en attirer de nouveaux. En ce sens, la qualité du service devrait être une préoccupation constante quant à la valeur ajoutée afin que le CSPQ soit perçu par sa clientèle actuelle ou potentielle comme un intervenant incontournable en matière d'acquisitions.

108 Le CSPQ n'est pas parvenu à appliquer un mode de gestion basé sur l'approche clientèle. Il subsiste des insatisfactions des clients à l'égard de la qualité des services qu'il rend en matière d'acquisitions, notamment en raison d'une absence de culture favorisant une saine relation d'affaires.

109 Les indices de satisfaction les moins élevés, décelés lors des consultations de la clientèle menées en 2009 et en 2012, se rapportent à la qualité des services, à leur accessibilité, à leurs coûts et aux délais de traitement des dossiers. Ces sondages révèlent que le domaine des acquisitions est l'un de ceux qui a l'indice de satisfaction le plus bas.

110 D'autres études sur les services offerts par le CSPQ confirment ces insatisfactions, notamment celle effectuée en 2009 auprès des membres du Forum des directrices et directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec ainsi que celle sur l'application de la *Loi sur le Centre de services partagés* publiée en décembre 2010. Nos entrevues réalisées en 2013 auprès des clients et des fournisseurs viennent aussi confirmer des résultats de même nature. Les principales insatisfactions soulevées ont notamment trait à la communication et aux relations d'affaires et de partenariat avec le CSPQ.

111 Par exemple, le Centre ne communique pas à ses clients une estimation du délai relatif au traitement de leur demande ni le degré d'avancement du dossier, des renseignements essentiels pour les clients afin de mieux planifier leurs acquisitions et recevoir en temps opportun les biens ou les services requis. De plus, les communications se limitent souvent aux discussions portant sur les aspects administratifs entourant l'appel d'offres. Certains clients rencontrés ont mentionné qu'ils avaient travaillé avec plus d'un intervenant pour une même acquisition et que cela nécessitait de réexpliquer leur dossier.

112 Les clients ne perçoivent pas bien le rôle du conseiller en acquisitions du CSPQ relativement aux achats mandatés. Selon eux, le Centre ne comprend pas toujours leurs besoins et, par conséquent, peut difficilement réussir à y répondre adéquatement. Certains mentionnent qu'il limite sa participation à l'aspect contractuel des acquisitions et plusieurs déplorent le manque d'accompagnement et de suivi tout au long du processus d'acquisition. Le CSPQ n'est pas encore en mesure de jouer son rôle d'expert et de leader attendu par sa clientèle en matière d'acquisitions. De plus, certains clients ont de la difficulté à percevoir la valeur ajoutée de l'utilisation de ses services d'acquisitions.

Offre de services

113 Un des facteurs clés du succès d'un centre de services partagés est d'avoir une offre de services adaptée aux attentes de la clientèle dont il doit comprendre les besoins. Par ailleurs, l'objectif premier ayant motivé la mise en place du CSPQ est la réduction de coûts générée par la rationalisation des services de soutien administratif du gouvernement. Cela nécessite que le Centre ait une bonne connaissance des produits et des services offrant le meilleur potentiel à cet égard.

114 Après plus de huit ans d'existence, le CSPQ n'a pas établi une offre de services arrimée aux besoins prioritaires des ministères et des organismes et orientée sur les biens et les services qui génèrent une économie gouvernementale d'échelle ou de processus.

115 Le Centre possède très peu d'information sur l'évolution de sa clientèle et sur ses besoins afin de pouvoir bonifier son offre de services en conséquence. En outre, il ne s'est pas doté des outils de gestion lui permettant de développer son marché dans de nouveaux créneaux où il aurait une valeur ajoutée parce qu'ils généreraient un potentiel d'économies gouvernementales ou parce qu'ils offriraient des occasions intéressantes pour l'administration publique.

Besoins et attentes de la clientèle

116 Deux des moyens privilégiés pour déterminer les besoins des clients, reconnus par les bonnes pratiques, sont la mise sur pied de comités d'utilisateurs et l'établissement de tables de concertation. Or, le CSPQ emploie peu ces moyens qui pourraient également être utiles afin de promouvoir son offre de services et de connaître les raisons pour lesquelles la clientèle utilise peu certains services offerts. Il pourrait ainsi mieux cibler son offre en fonction des besoins réels de la clientèle.

117 Il existe un comité de consultation clientèle qui regroupe des dirigeants de plusieurs organismes et ministères. Cependant, au cours des trois années examinées, les discussions de ce comité se sont surtout concentrées sur les technologies de l'information et ont très peu porté sur les activités d'acquisitions de biens et de services exercées au CSPQ.

118 De plus, jusqu'en 2010-2011, le Centre et le Forum des gestionnaires en ressources matérielles siégeaient à une table d'interaction. Quatre ou cinq rencontres avaient lieu chaque année pour discuter de sujets en lien avec les acquisitions. Ce moyen n'est plus utilisé. Il était pourtant utile pour échanger avec les représentants des ministères et des organismes sur les dossiers en cours, sonder leurs besoins à l'égard de nouveaux achats et comprendre comment améliorer les façons de faire.

119 L'absence d'une culture de partenariat entre le CSPQ et la clientèle a également été relevée lors des entrevues que nous avons réalisées. En effet, la relation décrite par les clients est plutôt caractérisée par une faible collaboration. Ces derniers se disaient peu consultés au sujet de l'offre de services proposée ou de l'élaboration d'achats regroupés qui puissent répondre adéquatement à leurs besoins.

120 Le processus de renouvellement d'un achat regroupé devrait être l'occasion d'impliquer la clientèle dans la démarche. Or, dans trois des six dossiers de renouvellement examinés, les ministères et les organismes ont été peu consultés sur leurs besoins, leurs enjeux et les problèmes vécus lors d'acquisitions antérieures. Pourtant, la procédure prévoit que l'on devrait obtenir l'information à savoir si des améliorations ou des modifications à la description du besoin sont requises. Le CSPQ se limite en général à effectuer une mise à jour minimale de l'information et à demander aux ministères et aux organismes une confirmation de leur adhésion et de leur engagement d'achats. À cet égard, mentionnons toutefois la constitution récente de comités d'utilisateurs relativement à des achats regroupés spécifiques, dont ceux se rapportant à la revue de presse et aux micro-ordinateurs. Nous encourageons le CSPQ à poursuivre ses efforts dans cette démarche participative.

121 Depuis le 1er avril 2012, les règlements relatifs à la loi exigent, dans le cas d'un regroupement d'achats, que les documents d'appel d'offres mentionnent tous les organismes publics appartenant à ce regroupement ainsi que leurs besoins. Le CSPQ a donc la responsabilité de recueillir les engagements d'achats auprès de ces organismes avant de lancer les appels d'offres, le cas échéant.

La consommation réfère aux achats totaux effectués par les organismes (clients) qui ont adhéré à l'achat regroupé. Les données s'y rapportant sont obtenues trimestriellement des fournisseurs par le Centre.

122 C'est lors de l'entrée en vigueur de cette exigence que le Centre a réalisé que certains achats regroupés n'étaient pas économiques puisque très peu de ministères et d'organismes y participaient ou que les volumes d'achats étaient peu élevés. Cela démontre qu'il ne se questionne pas suffisamment sur l'adéquation entre son offre et les besoins de ses clients puisqu'il a fallu la mise en place de cet article du règlement pour qu'il examine les besoins réels de **consommation**.

Biens et services générant des économies

123 Le CSPQ n'est pas proactif pour développer son offre de services. Il ne procède pas à des activités de démarchage auprès de clients potentiels afin d'obtenir leur adhésion et leur engagement lors de renouvellements d'achats regroupés. De même, il ne prend pas de mesures pour déterminer les possibilités de nouveaux regroupements d'achats. Par exemple, il n'effectue aucune analyse des achats réalisés individuellement par les ministères et les organismes afin de déterminer ceux qui pourraient faire l'objet d'un regroupement.

124 Il est difficile pour le Centre de connaître les économies de processus puisqu'il ne les calcule pas. Des clients se questionnent sur celles qui sont liées aux achats mandatés. Par exemple, il y en a un qui évalue que les coûts des services du CSPQ sont supérieurs aux économies réalisées par la diminution des ressources affectées aux acquisitions. Certains organismes ont même jugé nécessaire d'affecter du personnel au suivi de leurs dossiers d'acquisitions réalisées par le CSPQ, éliminant par le fait même toute économie potentielle pouvant résulter d'une collaboration avec ce dernier.

125 Une conséquence de ce manque de proactivité est reflétée dans le rapport sur l'évaluation de la *Loi sur le Centre de services partagés du Québec* déposé en 2010. En effet, on y constate une faible utilisation, par les ministères et les organismes, des services basés sur le principe d'une adhésion volontaire. Le CSPQ ne parvient pas à accroître l'utilisation de ces services afin de générer de réelles économies d'échelle pour le gouvernement. Nos propres observations ont permis de confirmer cette situation. Ainsi, la quasi-totalité des clients que nous avons rencontrés n'utilise pas les services du CSPQ lorsqu'ils n'ont pas l'obligation de le faire, notamment pour les acquisitions de services professionnels ou de nature technique. Ils mentionnent qu'ils réduiraient sensiblement l'utilisation des services du Centre si ces derniers n'étaient pas obligatoires, notamment en raison d'une prestation qu'ils jugent insatisfaisante.

126 Or, les réflexions du CSPQ dans le but d'accroître l'utilisation de ses services d'acquisitions par les organismes publics ont porté davantage sur l'élargissement de l'adhésion obligatoire, notamment par la participation des organismes non budgétaires aux achats regroupés, plutôt que sur les moyens à mettre en place pour améliorer la qualité de ses services. Nous considérons que ce n'est pas en gardant ce cap qu'il parviendra à remplir adéquatement son véritable rôle de leader en matière d'acquisition de biens et de services au gouvernement du Québec.

Développement et maintien de l'expertise organisationnelle

127 Le travail d'approvisionneur requiert de posséder un certain nombre de connaissances et de compétences clés. Celui-ci doit notamment bien connaître l'environnement législatif et réglementaire ainsi que le marché des biens et des services qu'il achète. Du côté des compétences, il doit par exemple avoir des habiletés de communication et de négociation ainsi que de bonnes capacités d'analyse.

128 C'est pourquoi le développement et le maintien de l'expertise organisationnelle sont nécessaires pour assurer une prestation de services de qualité répondant aux besoins de la clientèle. La consolidation de cette expertise est un des objectifs à l'origine de la création du CSPQ. D'ailleurs, pour réaliser sa mission, ce dernier dit privilégier le développement d'une expertise interne en matière de services administratifs.

129 En matière d'acquisitions, le CSPQ n'a pas pris les mesures suffisantes pour développer et conserver l'expertise organisationnelle nécessaire à l'implantation des meilleures pratiques en vue d'offrir une prestation de services de qualité.

130 Certaines lacunes ayant trait notamment au recrutement, à la formation et au transfert d'expertise ont contribué à cette situation.

131 L'expertise du CSPQ n'est pas alimentée par le recrutement de personnel nécessairement qualifié dans le domaine des acquisitions. Les offres d'emploi publiées par le Centre n'exigent généralement aucune expérience ou formation particulière dans le domaine des acquisitions de biens et de services. Dans quelques offres, il est mentionné que la connaissance du domaine de l'approvisionnement et des aspects juridiques des contrats constitue un atout.

132 Dans ce contexte, il est d'autant plus important de définir une stratégie de formation et de perfectionnement dans le but de développer et de garder à jour les connaissances et les compétences du personnel. Avant l'automne 2013, le CSPQ ne disposait pas d'une telle stratégie. La formation était limitée, dispensée de façon ad hoc et le Centre ne possédait aucune donnée permettant de suivre le niveau de formation de chaque employé. De plus, bien que des démarches soient amorcées, aucun plan de transfert d'expertise n'a été élaboré ni implanté, ce qui permettrait de favoriser le maintien de la qualité de la prestation de services.

133 Ces outils auraient été d'autant plus essentiels que, au cours des dernières années, le CSPQ a connu un taux de roulement élevé du personnel affecté aux acquisitions, de telle sorte que la moitié a maintenant moins de deux ans d'expérience.

134 Toutefois, certaines mesures pour renforcer la formation et favoriser l'intégration ont été implantées très récemment ou sont en déploiement, dont des programmes de mentorat et de développement des compétences. Un plan de formation est aussi en cours d'implantation et celle offerte présentement vise à assurer une base de connaissances commune. Une formation plus pointue permettant de développer et de maintenir une expertise élevée nécessaire à la réalisation des acquisitions serait souhaitable.

Mesure de la performance

135 La mesure de la performance vise entre autres à apprécier si les opérations sont menées avec efficience, si les services fournis sont de qualité et si les objectifs fixés sont atteints.

136 Le CSPQ ne mesure pas adéquatement sa performance en matière d'acquisition de biens et de services. D'une part, il n'a pas établi clairement le niveau de service qu'il vise à offrir et, d'autre part, il ne calcule qu'un seul indicateur et les lacunes dans la méthodologie nuisent à sa fiabilité.

137 Le Centre n'a pas défini les objectifs liés à la qualité des services qu'il souhaite offrir ni les cibles et les indicateurs y afférents. Par conséquent, il ne peut connaître ni analyser sa performance dans le domaine des acquisitions, lequel est pourtant partie intégrante de sa mission. Il ne peut non plus démontrer les progrès réalisés en ce sens au cours des dernières années. Par ailleurs, le peu d'information de gestion disponible et le manque de fiabilité de celle existante font en sorte qu'il est difficile de produire l'information nécessaire à la mesure de la performance et de comparer cette dernière à celle d'autres organismes qui ont, en tout ou en partie, des mandats semblables au sien.

138 L'annexe 5 présente des exemples d'indicateurs reconnus en matière d'acquisitions qui visent à mesurer, en plus de l'économie, différents aspects de la performance tels que le niveau de concurrence dans l'attribution des marchés publics, la qualité des services ou la célérité du traitement des demandes d'acquisitions.

139 Il faut mentionner qu'en lien avec son plan stratégique 2012-2015, le CSPQ s'est donné l'objectif de mesurer les économies générées annuellement. En 2012-2013, près de 90 % des économies mesurées provenaient du domaine des acquisitions, majoritairement des achats regroupés.

140 Nous considérons que c'est un pas dans la bonne direction. Cependant, cet indicateur ne mesure que les économies d'échelle relatives au volume d'achat sans toutefois considérer les économies associées aux processus. Pourtant, ces dernières sont partie intégrante des attentes gouvernementales concernant la rationalisation et l'optimisation des services administratifs ainsi que les gains de productivité générés par le développement d'une expertise centralisée en ce domaine.

141 En ce qui a trait aux économies d'échelle de 76,5 millions de dollars mentionnées dans le rapport annuel de gestion 2012-2013, nous avons décelé dans la méthodologie utilisée certaines lacunes qui nuisent significativement à la fiabilité du montant rapporté.

142 D'une part, plusieurs données utilisées dans le calcul ne sont pas mises à jour régulièrement, de telle sorte qu'elles ne reflètent pas la réalité du marché. Dans un dossier d'achats regroupés, par exemple, le pourcentage d'économies utilisé en 2013 a été établi en 2006 à partir de volumes et de prix obtenus du fournisseur en 2002. Pourtant, le montant d'achat des produits concernés

a quintuplé depuis 2002. D'ailleurs, le CSPQ ne s'assure pas de la plausibilité des données qui proviennent des fournisseurs, comme la consommation et les prix. D'autre part, la méthodologie utilisée implique des procédures d'échantillonnage. Or, la sélection des échantillons n'a pas été bien définie et n'est pas adéquatement encadrée. Par conséquent, les décisions sont subjectives et entraînent un manque d'uniformité dans les calculs d'économies générées par chacun des achats regroupés.

143 Conscient des lacunes liées aux calculs des économies dans tous ses secteurs d'activité, le CSPQ a entrepris en octobre 2012 des démarches en vue de mettre en place un cadre méthodologique. Son plan de travail prévoit une implantation complète en mars 2015.

Gestion des risques

144 Selon l'OCDE, les marchés publics constituent l'un des principaux domaines à risque en raison des enjeux financiers et de l'étroite interaction entre les intervenants des secteurs public et privé. De toutes les activités des administrations publiques, les achats sont l'une des plus exposées au risque de gaspillage, de corruption et de fraude. Il importe donc de se doter de mesures de prévention ainsi que de techniques de détection et de répression à cet égard.

145 En matière d'acquisitions, le CSPQ ne dispose pas d'un système intégré de gestion des risques malgré l'existence de risques majeurs liés à ce domaine. Par conséquent, il n'est pas assuré que ceux auxquels il est confronté sont gérés de manière adéquate.

146 Aucun exercice de recensement et de classification des risques menant à la détermination de mesures d'atténuation n'a été effectué dans le secteur des acquisitions.

147 L'OCDE insiste sur l'importance de mettre en place des mécanismes de prévention favorisant une culture d'intégrité pour contribuer à maintenir la confiance à l'égard des marchés publics. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer leur efficacité, des efforts en ce sens ont été déployés récemment par le CSPQ pour élaborer des balises et favoriser un comportement éthique de l'ensemble du personnel. Notamment, il s'est doté d'une section informative sur l'éthique rendue disponible sur intranet en plus d'adopter, en janvier 2012, un plan d'action en matière d'éthique, lequel a été approuvé par le comité de direction.

148 Le Centre s'est aussi engagé à accroître la sensibilisation des conseillers en matière d'éthique par l'intégration de formations adaptées, dont l'une est offerte par un acteur important du milieu, soit l'Unité permanente anticorruption (UPAC). Ces formations sont données depuis février 2012.

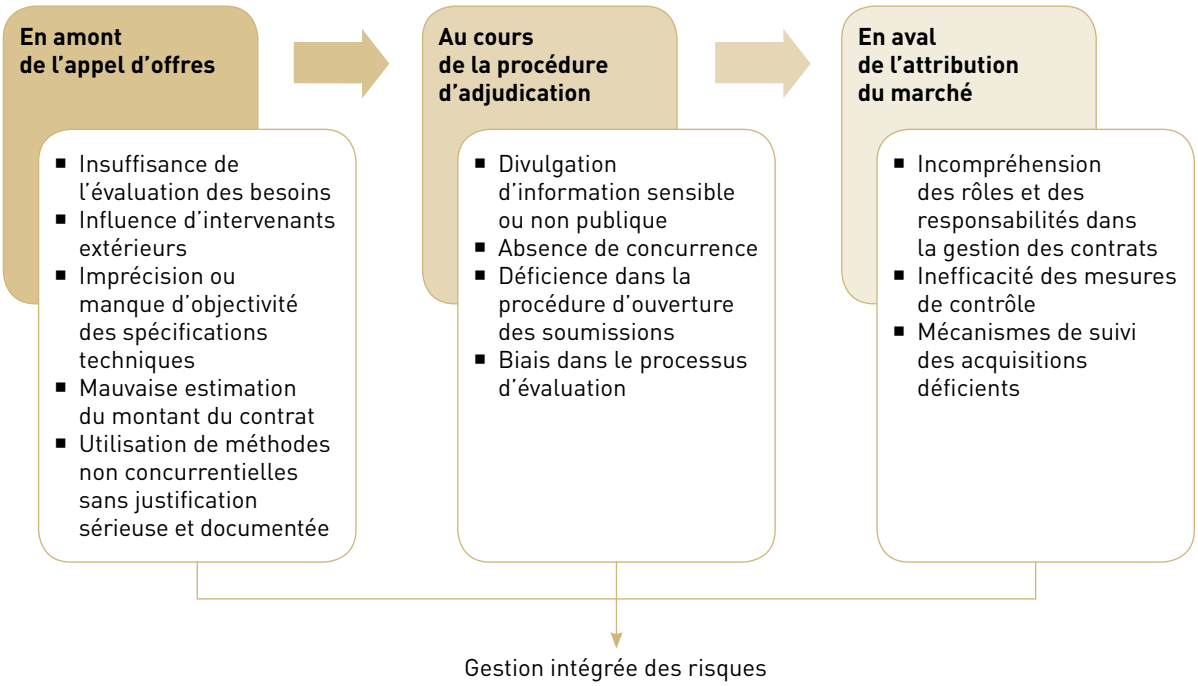
149 Toutefois, plusieurs mesures qui permettraient de prévenir ou de détecter les risques liés aux acquisitions ne sont pas encore considérées. La gestion des risques devrait s'exercer tout au long du processus d'acquisition, dans l'organisation du travail, l'établissement des priorités et les contrôles à mettre

en place. Pour chaque étape critique du processus, des orientations devraient être proposées aux conseillers chargés des acquisitions concernant les risques et les mesures de précaution pour les réduire.

150 Par exemple, malgré la production d'un tableau d'analyse des soumissions, l'analyse des écarts n'est pas une pratique courante, et ce, bien que des écarts importants soient observés entre l'estimation et le montant de la soumission gagnante ou entre les montants reçus des soumissionnaires. Une telle pratique permet de cibler et de signaler les transactions qui paraissent s'écarter des normes établies ou des moyennes de prix et qui peuvent provenir d'irrégularités dans le fonctionnement du marché public.

151 Le figure 2 présente des exemples de facteurs de risque décrits dans les bonnes pratiques au Canada et en Europe et les illustre dans le cadre des trois grandes phases du processus d'acquisition.

Figure 2 **Exemples de facteurs de risque en matière d'acquisitions**



Recommandations

152 Les recommandations suivantes s'adressent au Centre.

7 **Établir une stratégie de mise en œuvre de sa vision et de sa mission dans le secteur des acquisitions afin de développer une compréhension commune des moyens nécessaires pour la concrétiser et de s'assurer que les actions sont conséquentes dans le temps.**

8 **Améliorer, dans le domaine des acquisitions, la qualité de sa prestation de services et accroître la satisfaction de sa clientèle, notamment par :**

- **une meilleure compréhension des attentes des clients ;**
- **une meilleure communication sur le suivi des dossiers et les modalités de services, entre autres en ce qui concerne son rôle et les délais de livraison ;**
- **l'établissement d'une offre de services qui répond aux besoins des clients ;**
- **le développement, le renforcement et le maintien de l'expertise et du savoir-faire de son personnel.**

9 **Déterminer les biens et les services ayant le meilleur potentiel d'économies et ajuster son offre de services en conséquence.**

10 **Établir, en matière d'acquisitions, des objectifs, des cibles et des indicateurs qui lui permettront d'évaluer régulièrement sa performance, notamment quant à la qualité de ses services, à son efficience et à l'économie générée par ses opérations.**

11 **S'assurer de la fiabilité des données lui permettant de mesurer sa performance en matière d'acquisitions.**

12 **Mettre en place une gestion intégrée des risques afin de s'assurer que ceux liés aux activités d'acquisition de biens et de services sont adéquatement gérés tout au long du processus d'acquisition.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du Centre de services partagés du Québec

« Le rapport du Vérificateur général sur l'acquisition de biens et de services au Centre de services partagés du Québec porte sur les exercices 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013.

« D'emblée, le Centre tient à souligner qu'il est conscient des défis à relever en matière d'acquisitions et qu'il a déjà mis en œuvre, depuis 2012, plusieurs mesures qui contribuent à répondre à un certain nombre de recommandations formulées dans ce rapport. Bien que le rapport en fasse mention, il ne permet pas d'apprécier pleinement tous les efforts consentis à cet égard. Le Centre aurait apprécié qu'il en tienne davantage compte.

« Comme mentionné dans son rapport, en plus des entrevues, la vérification menée principalement auprès de la Direction générale des acquisitions (DGACQ) a examiné un total de 26 dossiers d'acquisition de biens et de services sur une possibilité de 2 222. Ces 26 dossiers sont répartis sur trois exercices financiers, soit 5 en 2010-2011, 6 en 2011-2012 et 15 en 2012-2013. Les dossiers examinés totalisent une valeur estimée à 188,9 millions de dollars. Sur la même période, le Centre a acquis pour 2 255,6 millions.

Acquisitions de 25 000 dollars et plus sur la période analysée[1]

	En nombre	En M$
Dossiers examinés	26	188,9
Ensemble des dossiers	2 222	2 255,6
% examiné	1,2 %	8,4 %

1. Les montants indiqués représentent la valeur des contrats pour leur durée entière, laquelle peut excéder un an.

Source : CSPQ.

« Il est important de rappeler que la mission du Centre, en matière d'acquisitions, est différente lorsque les achats sont effectués directement par un ministère ou un organisme ou lorsque le Centre effectue les achats pour ceux-ci. En effet, le recueil des politiques de gestion du Conseil du trésor précise que "le ministère et organisme définit ses besoins en acquisition en précisant ses exigences au regard de standards ou normes existants et rédige, au besoin, un devis technique". Il est donc de la responsabilité du ministère ou de l'organisme de définir ses besoins et les spécifications techniques pour les achats en biens et en services.

« En ce qui a trait aux réorganisations administratives effectuées sur la période 2012-2013, il est vrai que la DGACQ en a connu trois entre mars 2012 et octobre 2013. Toutefois, le Centre est plutôt d'avis que ces réorganisations ont permis de mettre en place une structure administrative plus performante, répondant plus adéquatement à la nouvelle vision véhiculée, contrairement à celle qui prévalait de 2009 à 2012. Le Centre aurait apprécié que le Vérificateur général mette davantage cet aspect en relief.

« En effet, avant 2012, la structure administrative de la DGACQ ne comportait pas de direction de l'assurance qualité et du soutien aux opérations ni de direction des achats regroupés, comme c'est le cas depuis 2013. Il s'agit de deux éléments majeurs du virage entrepris par le Centre et salués à bien des égards par le Vérificateur général.

« Le Centre est aussi d'avis que ces réorganisations administratives ont été l'occasion de mettre en place une nouvelle vision pour la DGACQ, vision largement partagée avec l'organisation afin d'en faire une vision commune. Elles ont de plus été réalisées en privilégiant un déploiement par étapes afin de limiter les impacts sur l'organisation. Enfin, le Centre estime que la mise en place de la Direction de l'assurance qualité et du soutien aux opérations et de la Direction des achats regroupés a permis de consolider les efforts de développement de l'expertise nécessaire à faire de la DGACQ un centre d'excellence.

« Comme mentionné dans son rapport, les constats et les recommandations du Vérificateur général rejoignent, à certains égards, ceux faits par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) dans son rapport d'audit déposé en avril 2013 concernant les processus d'adjudication et d'attribution de neuf contrats d'achats regroupés en approvisionnement du Centre pour la période du 1er avril 2010 au 31 mars 2012.

« La réalisation de ce rapport d'audit par le SCT, débutée à l'été 2012, a concordé avec un exercice de remise en question des façons de faire du Centre en matière d'acquisitions. C'est dans ce contexte que le Centre a mis en œuvre, dès le mois d'août 2012, une série de mesures significatives afin d'apporter des correctifs, notamment :

- diagnostic sur l'organisation de la DGACQ ;
- création de la Direction de l'assurance qualité et du soutien aux opérations ;
- meilleur encadrement des ressources ;
- préparation et mise en œuvre d'un plan de consolidation du secteur des acquisitions ;
- embauche de personnel expert en assurance qualité et en conformité contractuelle ;
- adoption et mise en place d'un processus d'accueil ainsi que d'un parcours de formation et de mentorat ;
- implantation d'un manuel des pratiques d'affaires.

« Malgré qu'il soit encore trop tôt pour en constater pleinement les résultats, le Vérificateur général salue les efforts du Centre à plusieurs égards, notamment pour de récentes initiatives en matière d'acquisitions écoresponsables, d'impacts économiques régionaux, de stratégie d'acquisition en achats regroupés, d'assurance qualité, de comités d'utilisateurs, de formation, de mesure de performance et d'éthique.

« En conclusion, le Centre souscrit à l'objectif visant à améliorer ses façons de faire afin que celles-ci soient en adéquation avec les meilleures pratiques dans le domaine des acquisitions. C'est d'ailleurs dans cet état d'esprit que le Centre accueille les recommandations du Vérificateur général formulées dans son rapport et qu'il poursuivra et intensifiera les mesures déjà entreprises. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Portrait du Centre

Annexe 3 Contrats de 25 000 dollars et plus

Annexe 4 Organigramme simplifié (21 février 2014)

Annexe 5 Indicateurs de performance

Sigles

CSPQ	Centre de services partagés du Québec
DGACQ	Direction générale des acquisitions
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

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

Ces critères émanent principalement des principes de saine gestion reconnus notamment par l'OCDE, le SCT, l'Association de la gestion de la chaîne d'approvisionnement et le Conseil canadien des marchés publics. Ils se fondent également sur la *Loi sur les contrats des organismes publics* et les règlements afférents ainsi que sur nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs. 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 respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification.*

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le CSPQ tient compte des facteurs essentiels pour remplir efficacement sa mission en matière d'acquisition de biens et de services.	Le CSPQ : ■ s'est doté d'un plan d'affaires et a établi une stratégie qui favorise les achats regroupés et qui se base notamment sur le recensement et l'analyse des possibilités ; ■ a mis en place les moyens pour promouvoir la participation des ministères et des organismes à ces regroupements ; ■ a élaboré une offre de services qui s'adapte de façon continue aux besoins des ministères et des organismes, et qui permet la réalisation d'économies pour l'ensemble du gouvernement et la rationalisation des services administratifs ; ■ évalue, dans une perspective de développement durable, les effets des achats regroupés, notamment l'impact économique régional ; ■ a pris les moyens pour s'appuyer sur un personnel qui fait en sorte que l'expertise organisationnelle nécessaire à la réalisation de ses activités est développée ; ■ a établi des mécanismes de contrôle pour s'assurer que le personnel agit de façon éthique ; ■ optimise l'utilisation des solutions technologiques comme levier pour soutenir la réalisation de ses activités.
S'assurer que le CSPQ acquiert les biens et les services de manière efficiente et économique, conformément à la réglementation en vigueur, aux directives gouvernementales et aux saines pratiques de gestion.	Le CSPQ : ■ planifie et réalise les acquisitions de façon efficiente, notamment à l'égard : – de la gestion et de l'analyse des demandes ; – de la transformation des besoins des clients en spécifications à des fins d'appels d'offres ; – des autorisations requises ; – de la documentation des dossiers ; ■ a un processus de renouvellement des dossiers d'achats regroupés qui permet d'en évaluer la pertinence et de maximiser les économies à réaliser ;

	■ applique un processus d'attribution de contrats qui favorise la saine concurrence, la transparence et l'économie, et qui tient compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable, et ce, en conformité avec la réglementation et les saines pratiques de gestion ; ce processus a trait notamment : — à la préparation de l'appel d'offres ; — au mode de sollicitation et d'adjudication ; — à la sélection du fournisseur ; — à l'établissement du contrat ; ■ exerce un suivi rigoureux des acquisitions dans une perspective d'amélioration continue.
S'assurer que le CSPQ dispose en temps opportun de l'information nécessaire à l'égard des acquisitions de biens et de services, qu'il évalue sa performance et qu'il en rend compte.	Le CSPQ : ■ s'est fixé des objectifs mesurables et pertinents, assortis d'indicateurs et de cibles, et en mesure le degré d'atteinte ; ■ obtient en temps opportun l'information de gestion pertinente, suffisante et fiable ; ■ analyse les données, notamment à l'égard des délais, des économies d'échelle et des gains d'efficience, en suit l'évolution et apporte les améliorations requises ; ■ évalue la qualité du service à la clientèle ; ■ effectue de l'étalonnage avec des organismes ayant des activités comparables ; ■ rend disponible aux autorités l'information nécessaire à la prise de décision.

Portée des travaux

La présente vérification porte sur la gestion des acquisitions de biens et de services effectuée par le CSPQ, tant pour ses propres besoins que pour ceux des ministères et des organismes publics. Nous avions pour but de constater dans quelle mesure les facteurs essentiels qui permettraient au Centre de rationaliser et d'optimiser les acquisitions de biens et de services gouvernementaux sont présents.

La vérification vise les achats de biens et de services mandatés et regroupés. Elle exclut cependant les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information, les travaux de construction et les contrats dont la valeur est estimée à moins de 25 000 dollars.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons réalisé des entrevues avec des gestionnaires et des professionnels de l'entité et des clients, ainsi qu'avec du personnel des ministères et des organismes publics non utilisateurs, des fournisseurs et des dirigeants d'un regroupement d'achats du secteur public. Nous avons analysé des données issues des systèmes d'information du CSPQ et divers documents, dont le rapport d'audit concernant les processus d'adjudication et d'attribution des contrats d'achats regroupés en approvisionnement, produit en avril 2013 par le SCT, ainsi que le rapport de vérification portant sur les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information, publié à l'automne 2012 par le Vérificateur général. Nous avons également procédé à l'examen de 26 dossiers d'acquisitions sélectionnés à l'aide d'un échantillonnage par choix raisonné, dont 19 relatifs aux achats mandatés et 7 aux achats regroupés. Nous avons choisi 5 dossiers de 2010-2011, 6 de 2011-2012 et 15 de 2012-2013. Enfin, nous avons observé certaines pratiques en vigueur dans des organismes similaires au Canada et dans d'autres pays.

Nos travaux se sont déroulés d'avril 2013 à mars 2014. Notre vérification a porté essentiellement sur les activités menées par le CSPQ pour les exercices 2010-2011 à 2012-2013. Toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Portrait du Centre

Le tableau 3 présente les équivalents temps complet (ETC) et les résultats financiers.

Tableau 3 ETC utilisés et résultats financiers au 31 mars

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variation totale (%)
ETC utilisés	1 236	1 286	1 864	1 899	1 861	2 048	1 946	57,4
Résultats (M$)								
Revenus	332,8	335,4	493,3	512,5	554,2	648,0	654,1	96,6
Charges	337,5	349,9	488,7	506,0	552,9	651,9	657,7	94,9
Excédent (déficit)	**(4,7)**	**(14,5)**	**4,6**	**6,5**	**1,3**	**(3,9)**	**(3,6)**	

Source : CSPQ.

Voici une description sommaire des principaux services offerts.

Domaine d'activité	Services offerts aux organismes publics
Acquisitions	Acquisitions de biens et de services, dont les achats regroupés Organisation de comités de sélection Répertoires de fournisseurs de biens et de services Services-conseils et accompagnement pour la rédaction d'appels d'offres et de contrats
Moyens de communication	Communication Web Conception graphique, édition et commercialisation Gestion des droits d'auteur Gestion d'événements Publicité, relations publiques, recherche et évaluation Révision linguistique, correction d'épreuves et traduction Services de bibliothèque
Ressources humaines	Gestion de la rémunération et des avantages sociaux et conseil à la retraite Opérations gouvernementales de dotation Développement des compétences Services-conseils en gestion des ressources humaines Programme d'aide aux employés Services de proximité en région
Ressources informationnelles	Entretien et amélioration des systèmes et des infrastructures Entretien et réparation d'équipements bureautiques Exploitation d'infrastructures Planification et soutien de la gestion des technologies de l'information Projets de développement d'infrastructures et de systèmes Soutien aux utilisateurs Télécommunication multimédia Réseau intégré de télécommunication multimédia (RITM) Réseau national intégré de radiocommunication (RENIR) Télécommunications et téléphonie cellulaire

Ressources matérielles	Aménagement des espaces et soutien aux occupants Conservation des documents Distribution documentaire, courrier et transport Gestion et disposition de biens Gestion intégrée des documents Impression et numérisation
Service aérien gouvernemental	Évacuations aéromédicales Lutte contre les incendies de forêt Recherche et sauvetage de personnes Transport des équipes ministérielles
Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources	Exploitation de SAGIR-SGR1 (système comptable, volet des dépenses et des acquisitions) Développement de SAGIR-SGR2 (gestion des ressources humaines – dossier employé) et de SAGIR-SGR3 (dotation en ligne) Services d'opérations financières et matérielles en soutien à SAGIR

Annexe 3 Contrats de 25 000 dollars et plus

Le tableau 4 présente un portrait des contrats de 25 000 dollars et plus attribués par la DGACQ, établi selon leur type.

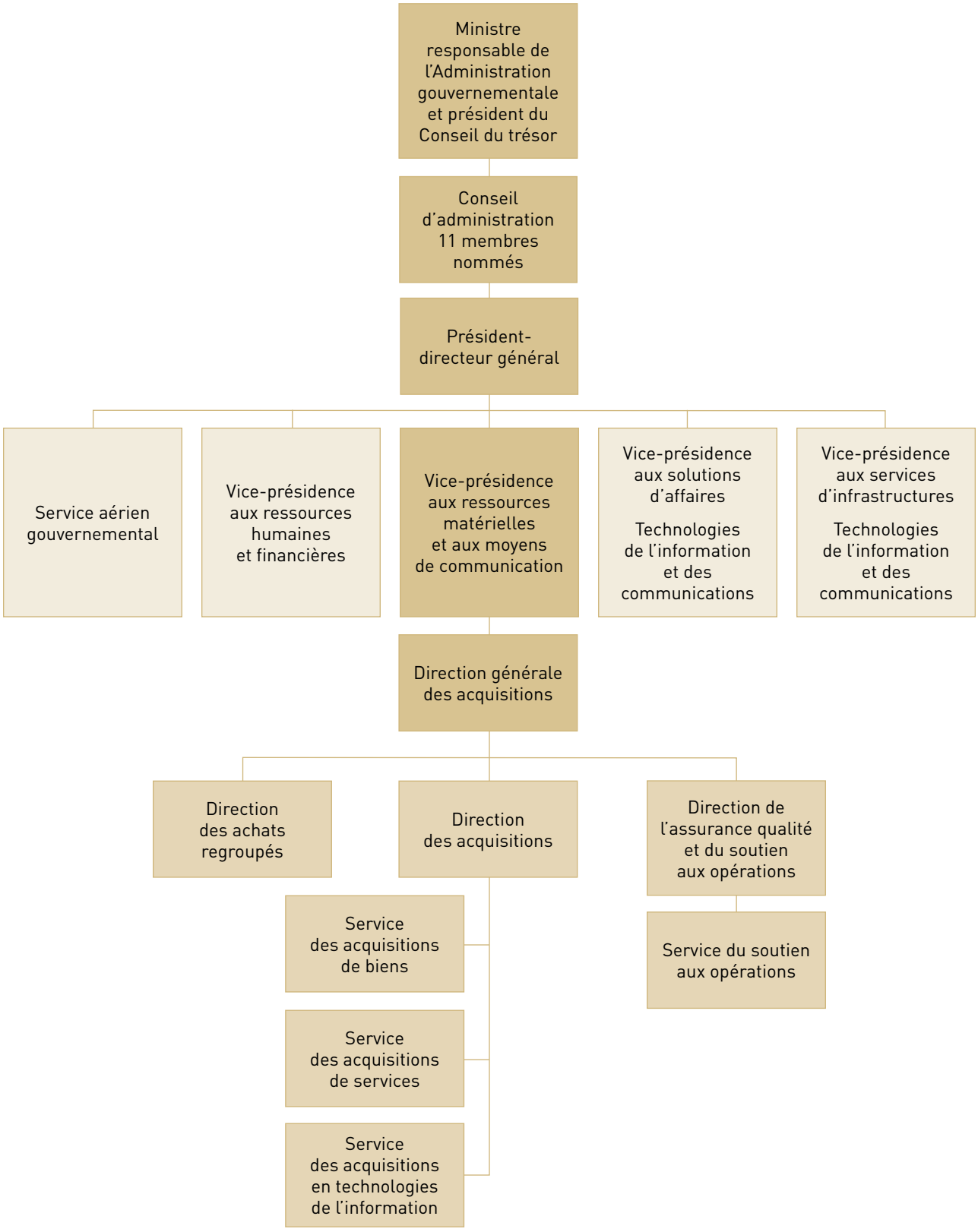
Tableau 4 Évolution des contrats de 25 000 dollars et plus

	2011		2012		2013	
Type	**N^bre**	**Valeur[1] M$**	**N^bre**	**Valeur[1] M$**	**N^bre**	**Valeur[1] M$**
Approvisionnement	507	251,9	504	561,3	518	356,2
Construction	9	7,4	10	6,8	8	1,1
Service en ressources informationnelles	70	158,8	54	177,9	59	224,6
Autres services	134	129,7	155	232,9	194	147,0
Total	**720**	**547,8**	**723**	**978,9**	**779**	**728,9**

1. Les montants indiqués représentent la valeur des contrats pour leur durée entière, qui peut être de plus d'un an.

Source : CSPQ.

Annexe 4 Organigramme simplifié (21 février 2014)



Annexe 5 Indicateurs de performance

Voici des exemples d'indicateurs de performance reconnus en matière d'acquisitions au Québec, au Canada et en Europe.

Efficacité (ou économie)	Économies réalisées Pourcentage d'appels d'offres annulés Pourcentage des contrats accordés avec des critères de développement durable ou avec une marge préférentielle sur le total des contrats Nombre de fournisseurs localisés en région soumissionnant aux appels d'offres ou ratio de contrats adjugés aux entreprises régionales
Concurrence	Nombre moyen de soumissionnaires (dans le cas d'appels d'offres publics) par type d'acquisition ou par secteur Pourcentage de soumissionnaires non conformes Nombre et valeur des acquisitions ayant un seul soumissionnaire Pourcentage des acquisitions de gré à gré sur le total des acquisitions
Célérité	Délai moyen par type d'acquisition et complexité Délai moyen selon les principales étapes du processus d'acquisition
Efficience	Coût de revient de la direction des acquisitions Acquisitions moyennes par ETC
Qualité des services	Pourcentage des clients satisfaits du délai de réponse, de la collaboration et des communications avec la direction des acquisitions Nombre total de plaintes par année
Assurance qualité	Pourcentage des acquisitions examinées avec la documentation requise au dossier Nombre de vérifications de conformité terminées Nombre de constats critiques par vérification

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2014

CHAPITRE

4

Commission scolaire du Chemin-du-Roy : gestion à l'égard du Complexe sportif Alphonse-Desjardins

Faits saillants

Objectif des travaux

En 2003, la Commission scolaire du Chemin-du-Roy, la Ville de Trois-Rivières et la Fondation Les Amis des Estacades ont constitué l'organisme à but non lucratif Complexe multidisciplinaire les Estacades (CMDE). Cet organisme a pour mandat d'effectuer la gestion des activités et des immeubles liés au projet du Complexe sportif Alphonse-Desjardins. Ce projet comporte neuf phases. Les quatre premières phases sont en grande partie terminées et la cinquième est en démarrage. La Commission scolaire du Chemin-du-Roy est propriétaire des installations des phases 1 à 3 et il est prévu qu'elle soit aussi propriétaire de celles de la phase 5.

Nos travaux visaient à nous assurer que la commission scolaire gère, selon les saines pratiques de gestion, les immeubles dont elle est propriétaire dans le cadre du projet du Complexe sportif Alphonse-Desjardins et qu'elle contrôle de manière adéquate l'utilisation des fonds publics investis.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gestion effectuée par la Commission scolaire du Chemin-du-Roy à l'égard du Complexe sportif Alphonse-Desjardins.

La commission scolaire devrait se questionner sur la pertinence de participer à ce projet étant donné que sa mission première est liée aux services éducatifs et que le modèle d'affaires lui attribue les principaux risques financiers. Le complexe sportif représente un investissement majeur pour celle-ci alors que son principal utilisateur des installations est l'école l'Académie les Estacades qui a environ 600 élèves inscrits aux programmes sport-études.

Pour les phases 1 à 3, les coûts réels sont de 35,3 millions de dollars alors que les coûts prévus avant le début de la construction étaient estimés à 24,9 millions. Ainsi, contrairement à l'information fournie à la Société québécoise des infrastructures, les coûts réels ne sont pas égaux à ceux estimés. Pour la phase 5, les coûts sont estimés à 60,2 millions de dollars.

Le complexe sportif engendre des déficits annuels importants pour la commission scolaire, variant entre 700 000 et 1,2 million de dollars au cours des cinq dernières années. Ainsi, elle doit affecter sur une base continue des sommes qui auraient pu servir à des fins en lien plus direct avec sa mission éducative.

Il y a des risques que les coûts pour la commission scolaire soient encore plus élevés. Parmi ceux-ci, notons la santé financière fragile du CMDE et des problèmes de construction tels que l'usure prématurée de certains éléments du pavillon de la glace olympique ainsi que la présence de pyrrhotite.

La commission scolaire n'effectue pas un encadrement adéquat de la gestion du complexe sportif qu'elle a confiée au CMDE. Celle-ci a versé à plusieurs occasions des sommes d'argent au CMDE sans être en mesure de nous démontrer en quoi le paiement était justifié. Les risques d'erreurs ou de fraudes s'en trouvent alors augmentés.

Les membres du conseil des commissaires n'ont pas été informés adéquatement à l'égard du complexe sportif. Jusqu'à l'automne 2013, les informations véhiculées étaient que le projet s'autofinançait.

Les deux employés en prêt de service ont reçu du CMDE une rémunération supérieure aux conditions salariales de la commission scolaire, ce qui est non conforme à la réglementation applicable.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Commission scolaire du Chemin-du-Roy. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

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

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

Recommandations à la Commission scolaire du Chemin-du-Roy

1. **Démontrer, sur la base d'une analyse rigoureuse, la pertinence pour la commission scolaire d'agir à titre de partenaire principal dans un projet d'infrastructure d'une telle envergure ainsi que le lien de ce projet avec sa mission éducative.**
2. **Analyser la situation financière du Complexe sportif Alphonse-Desjardins, sur la base d'une information complète et pertinente, afin d'élaborer un plan d'action permettant d'assurer la viabilité du projet et de minimiser les risques pour la commission scolaire.**
3. **Revoir le contenu des ententes avec les partenaires pour s'assurer qu'elles favorisent un partage équitable des revenus et des dépenses en fonction des services rendus et des risques encourus par chacune des parties.**
4. **Mettre en place des contrôles permettant un suivi adéquat de la gestion du complexe sportif déléguée au Complexe multidisciplinaire les Estacades et une reddition de comptes suffisante de sa part, notamment à l'égard des volets suivants :**
   - **les revenus et les dépenses gérés par le mandataire ;**
   - **les approbations préalables à la réalisation de certaines transactions ;**
   - **les sommes versées aux mandataires.**
5. **Fournir au conseil des commissaires une information de gestion permettant de tracer un portrait exact et complet de la situation à l'égard du complexe sportif, et ce, en temps opportun.**
6. **S'assurer que, dans le cas de prêt de service, la rémunération versée au personnel de la commission scolaire prêté au Complexe multidisciplinaire les Estacades respecte la réglementation en vigueur.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 11

2.1 **Mission de la commission scolaire** 11

2.2 **Coûts de construction** 12

2.3 **Autofinancement du projet** 13

2.4 **Éléments de risques financiers** 15

Ententes contractuelles

Rentabilité du CMDE

Investissement dans la phase 5

Problèmes de construction

2.5 **Suivi de la gestion du complexe sportif** 19

2.6 **Reddition de comptes aux commissaires** 22

2.7 **Prêts de service** 23

2.8 **Recommandations** 24

Commentaires de l'entité vérifiée 25

Annexes et sigles 27

Le nom des entités était à jour en date du 22 avril 2014.

Équipe

Alain Fortin
Directeur de vérification

France Bêty
Catherine Labbé
Rémi Roy

1 Mise en contexte

1 En 2001, l'école secondaire l'Académie les Estacades a démarré un projet pour développer l'offre d'infrastructures sportives à Trois-Rivières. À l'époque, on a estimé que, puisque les futurs utilisateurs seraient les élèves de la Commission scolaire du Chemin-du-Roy, les citoyens de Trois-Rivières et les associations sportives du territoire, il était important d'engager les secteurs municipal, scolaire et communautaire dans le projet.

2 Les partenaires de ces trois secteurs visaient à offrir un service et des infrastructures de qualité accessibles à la communauté, à rentabiliser le projet et à rendre l'excellence sportive accessible à tous.

3 En avril 2003, la Commission scolaire du Chemin-du-Roy, la Ville de Trois-Rivières et la Fondation Les Amis des Estacades ont constitué l'organisme à but non lucratif Complexe multidisciplinaire les Estacades (CMDE). Cet organisme a pour mandat d'effectuer la gestion des activités et des immeubles liés au projet du Complexe sportif Alphonse-Desjardins. Par ailleurs, il exerce, au sein du complexe, d'autres activités à ses propres fins, notamment l'exploitation d'une garderie et de concessions alimentaires.

4 Le CMDE est régi par un conseil d'administration composé de six représentants de la communauté, de trois représentants de la commission scolaire et de deux représentants de la Ville de Trois-Rivières. En vertu des règlements généraux du CMDE, le président ne peut pas être un administrateur représentant la Ville ou la commission scolaire.

Complexe sportif Alphonse-Desjardins

5 Le projet du Complexe sportif Alphonse-Desjardins comporte neuf phases. Les quatre premières phases sont en grande partie terminées et la cinquième est en démarrage. La Commission scolaire du Chemin-du-Roy est propriétaire des installations des phases 1 à 3 et il est prévu qu'elle soit aussi propriétaire de celles de la phase 5. Quant aux installations de la phase 4, elles appartiennent principalement à la Ville de Trois-Rivières, sauf les équipements relatifs au « dek hockey » qui appartiennent au CMDE. Les infrastructures actuelles, à l'exception de celles de la phase 4, sont sur le terrain où est située une école de la commission scolaire, l'Académie les Estacades. Le tableau 1 présente le détail des différentes phases du projet.

Tableau 1 Phases du projet du Complexe sportif Alphonse-Desjardins

	Statut	Nature[1]	Propriétaire	Coût prévu (M$)	Coût réel (M$)	Date de début des travaux	Date de mise en service
Phase 1	Terminée	Pavillon Tennis	Commission scolaire	3,7[2]	5,0[2]	Mars 2003	Octobre 2003
Phase 2	Terminée	Glace olympique	Commission scolaire	10,2[2]	17,7[2]	Novembre 2006	Octobre 2007
Phase 3	Terminée	Surface synthétique intérieure	Commission scolaire	11,0[2]	12,6[2]	Mars 2007	Janvier 2008
Phase 4A	Terminée	Surface synthétique extérieure	Ville	n.d.	3,8[3]	–	–
Phase 4B	Terminée	Centre de « dek hockey »	Ville	n.d.	0,8[3]	–	–
	Terminée	Bandes, équipements et installations	CMDE			–	–
Phase 4C	Terminée	Terrains de tennis en terre battue	Ville	n.d.	1,2[3]	–	–
Phase 4D	Non commencée	Bâtiment de services	Ville	4,5[3]	–	–	–
Phase 5	En démarrage	Colisée multifonctionnel	Commission scolaire	60,2[2]	s.o.[4]	–	–
Phase 6	Non commencée	Auberge-école	À déterminer	30,0[3]	–	–	–
Phase 7	Non commencée	Réaménagement de l'aréna Jean-Guy Talbot	Ville	5,5[3]	–	–	–
Phase 8	Non commencée	Jeux d'eau	Ville	1,0[3]	–	–	–
Phase 9	Non commencée	Sentiers extérieurs	Ville	1,5[3]	–	–	–

1. En plus des installations sportives, les infrastructures des phases 1 à 3 incluent d'autres locaux (bureaux, commerces, etc.).
2. Les coûts prévus et réels sont présentés avant taxes. Les coûts prévus représentent l'estimation la plus récente établie avant la construction, disponible à la commission scolaire.
3. Les données relatives à ces phases n'ont fait l'objet d'aucun travail de validation.
4. Bien que la construction ne soit pas commencée, la commission scolaire a versé à ce jour 1,5 million de dollars à des fournisseurs en honoraires professionnels.

Source : Commission scolaire.

6 Le fait que la commission scolaire soit propriétaire offrait des avantages pour chacun des partenaires. Mentionnons notamment : l'économie de taxes municipales et scolaires, un meilleur taux de récupération de la taxe sur les produits et services et de la taxe de vente du Québec sur les coûts de construction ainsi que l'obtention, du gouvernement du Québec, de compensations tenant lieu de taxes.

7 En vertu de la réglementation, une commission scolaire est exemptée de taxes municipales lorsqu'elle est reconnue comme propriétaire occupant. En ce qui concerne une ville, qui ne peut pas percevoir les taxes municipales, elle a droit à une compensation provenant du gouvernement du Québec. Pour la partie du complexe sportif dont la commission scolaire est propriétaire occupante, la compensation tenant lieu de taxes est estimée à 496 000 dollars pour 2013. La Ville de Trois-Rivières s'est engagée par résolution à verser des subventions à la commission scolaire correspondant à l'équivalent du montant des compensations tenant lieu de taxes qu'elle reçoit du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

8 La propriété des installations détermine qui est le maître d'œuvre de la construction et à qui incombe la responsabilité du financement. Dans le cadre de la construction des installations, la commission scolaire a bénéficié de diverses sources d'aides financières publiques. Le tableau 2 présente le détail des sources de financement.

Tableau 2 Détail des sources de financement pour la construction des phases 1 à 3 (en millions de dollars)

Phase	Coût réel	Subvention fédérale[1]	Subventions provinciales[2]	Ville de Trois-Rivières[3]	Fondation Les amis des Estacades[4]	Commission scolaire
1	5,0	1,1	1,1	0,55	0,60	1,65
2	17,7	–	–	–	–	17,7
3	12,6	–	3,5	–	–	9,1
Total	35,3	1,1	4,6	0,55	0,60	28,45

1. Cette subvention a été versée selon l'avancement des travaux admissibles.
2. Les subventions provinciales sont versées en 10 versements annuels égaux plus intérêts.
3. Cette subvention est versée en 10 versements annuels égaux, sans intérêts. Il faut noter que ce montant ne tient pas compte des autres participations effectuées par la Ville.
4. Cette participation est payable en 15 versements annuels égaux, sans intérêts. Les modalités relatives au paiement sont les suivantes : le CMDE verse le montant de la participation annuelle à la fondation, puis cette dernière transfère le montant reçu à la commission scolaire.

9 Comme le tableau 2 l'indique, le coût total de construction des trois premières phases a été de 35,3 millions de dollars. À l'exception de la subvention fédérale de 1,1 million versée lors de la réalisation des travaux, la participation financière des autres partenaires est étalée dans le temps. Ainsi, pour payer les coûts de construction, 1,1 million provient d'une subvention fédérale, 32,5 millions résultent d'emprunts à long terme contractés par la commission scolaire et 1,7 million a été prélevé à même ses propres fonds.

10 Étant donné le montant des investissements en cause, la phase 5 du projet, soit celle qui concerne la réalisation d'un colisée multifonctionnel, est visée par la *Loi sur les infrastructures publiques* et par la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*, entrées en vigueur en mars 2010. Ainsi, la commission scolaire a dû s'associer à la Société québécoise des infrastructures pour élaborer le dossier d'affaires. Actuellement, le Conseil des ministres n'a pas encore approuvé le dossier d'affaires initial, comme le prévoit la politique-cadre.

Rôles et responsabilités

11 Dans le cadre du projet du Complexe sportif Alphonse-Desjardins, la commission scolaire a signé des ententes avec le CMDE et la Ville de Trois-Rivières pour préciser la nature de leurs relations d'affaires. Voici un sommaire des rôles et des responsabilités des différents intervenants relativement au Complexe sportif Alphonse-Desjardins pour les phases 1 à 5.

Commission scolaire du Chemin-du-Roy	Rôles ■ Propriétaire des actifs des phases 1 à 3 et, s'il y a lieu, de la phase 5 en démarrage ■ Utilisatrice des installations par l'intermédiaire de ses élèves Responsabilités ■ Responsable des emprunts relatifs aux immeubles dont elle est propriétaire ■ Maître d'œuvre de la construction des immeubles dont elle est propriétaire ■ Responsable des coûts de construction et d'entretien majeur des immeubles dont elle est propriétaire ■ Responsable des coûts relatifs à l'énergie (électricité, gaz, chauffage) et au déneigement des immeubles dont elle est propriétaire ■ Maintien de la vocation des immeubles inclus dans le projet du complexe sportif et des services offerts à la Ville de Trois-Rivières
Ville	Rôles ■ Locataire ■ Propriétaire de la majorité des actifs de la phase 4 Responsabilités ■ Paiement des frais de location conformément aux baux ■ Versement des subventions prévues selon ses engagements envers la commission scolaire
CMDE	Rôles ■ Mandataire de la commission scolaire quant à la gestion des actifs des phases 1 à 3 (opération des sites d'activités, entretien et réparation des installations) ■ Exploitation des installations de la phase 4 ■ Locataire à ses propres fins (exploitation d'un service de garde, exploitation de concessions alimentaires, sous-location de locaux, etc.) Responsabilités ■ Gestion et entretien des installations ■ Collaboration à la gestion du projet de construction ■ Répartition des dépenses de fonctionnement et d'entretien entre celles de la commission scolaire et les siennes

12 Par ailleurs, le directeur général de la commission scolaire en poste en 2003, année du début des travaux de construction du projet, a quitté son emploi le 31 janvier 2011. Toutefois, il est demeuré lié aux activités de la commission scolaire notamment à titre d'employé ou de contractuel. Parmi les responsabilités qu'on lui a confiées après janvier 2011, il représentait la commission scolaire dans le projet du complexe sportif et, plus particulièrement, dans la gestion du projet de construction de la phase 5. En outre, depuis septembre 2011, il est président du conseil d'administration du CMDE. L'ancien directeur général a mis fin à ses responsabilités à la commission scolaire le 16 juin 2013 pour ne conserver que son poste de président du conseil d'administration, et ce, jusqu'au 30 octobre 2013.

13 L'objectif de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Il est à noter que, dans le cadre de ce mandat, nous avons décidé de ne pas commenter l'attribution des contrats puisque la réglementation a changé de façon importante après la construction des phases 1 à 3.

2 Résultats de la vérification

14 Nos travaux de vérification ont soulevé plusieurs points à l'égard de ce projet d'infrastructure dans lequel la Commission scolaire du Chemin-du-Roy joue un rôle prépondérant. L'accumulation de ces points nous porte à constater que des mesures s'avèrent nécessaires afin d'éviter que la commission scolaire se retrouve dans une situation qui la mènerait à investir davantage de fonds publics dans le projet. Nous présentons dans les pages suivantes les résultats de nos travaux qui mènent à ce constat en les articulant autour de sept axes distincts.

15 D'abord, nous nous sommes penchés sur le lien du projet avec la mission de la commission scolaire. Ensuite, nous avons porté notre regard sur trois éléments de nature financière, soit : les coûts de construction, le principe d'autofinancement qui est à la base du projet ainsi que des éléments de risques financiers liés à cet autofinancement. Nous avons poursuivi notre analyse en examinant le suivi effectué par la commission scolaire de la gestion du complexe sportif qu'elle a confiée à un mandataire ainsi que la qualité de la reddition de comptes au conseil des commissaires. Enfin, nous avons formulé certains commentaires sur la rémunération du personnel en prêt de service chez le mandataire.

2.1 Mission de la commission scolaire

16 La commission scolaire a pour mission :

- d'assurer la qualité et de faciliter l'accessibilité aux services éducatifs ;
- de soutenir les établissements pour favoriser la réussite des élèves ;
- d'exercer son rôle d'influence au regard du développement social, culturel et économique de la région.

17 Le droit de la commission scolaire de participer à la réalisation d'un tel complexe sportif repose sur la *Loi sur l'instruction publique*. En vertu de celle-ci, la commission scolaire peut « fournir des services à des fins culturelles, sociales, sportives, scientifiques ou communautaires ».

18 D'un point de vue légal, la commission scolaire est en droit de construire un tel complexe sportif. Cependant, elle devrait se questionner sur la pertinence de participer à un tel projet étant donné que, d'une part, sa mission première est liée aux services éducatifs et que, d'autre part, le modèle d'affaires lui attribue les principaux risques financiers.

19 Le complexe sportif représente un investissement majeur pour la commission scolaire. Au 30 juin 2013, selon les états financiers de la Commission scolaire du Chemin-du-Roy, les immobilisations liées au complexe sportif représentent 21 % de toutes celles détenues par la commission scolaire. Quant à la dette à long terme, 16 % de celle-ci sert à financer la construction des installations des phases 1 à 3 du complexe.

20 Dans l'éventualité où la phase 5 est réalisée par la commission scolaire, laquelle prévoit la construction d'un colisée multifonctionnel de 5 000 sièges au coût estimé de 60,2 millions de dollars, la proportion des immobilisations de la commission scolaire associées au projet du complexe sportif passerait de 21 à 44 %. De plus, la proportion de la dette liée à celui-ci sur la dette totale passerait de 16 à 39 %.

21 Pour la commission scolaire, le principal utilisateur des installations du complexe sportif est l'école secondaire l'Académie les Estacades. Cette école accueille environ 1 700 élèves dont un peu plus de 600 sont inscrits aux programmes sport-études. Dans les faits, ce sont seulement les élèves de certains programmes qui utilisent régulièrement les installations du complexe. Lorsque l'on met en relation l'envergure des investissements réalisés par la commission scolaire, à l'égard du complexe sportif, par rapport au nombre d'élèves, nous considérons que celle-ci doit se questionner sur la pertinence du modèle d'affaires qui lui attribue les principaux risques, tel que nous le verrons dans les prochaines sections.

2.2 Coûts de construction

22 Lors de la réalisation d'un projet, il est important de bien contrôler les coûts afin de minimiser les incidences financières. Le contrôle des coûts est d'autant plus important, puisque les programmes de subventions dont a bénéficié la commission scolaire ne prévoyaient pas de montant d'aide additionnel pour couvrir les dépassements. C'est donc la commission scolaire qui encourt les principaux risques financiers liés au dépassement de coût pour les phases dont elle est propriétaire.

23 Pour la réalisation des phases 1 à 3, les dépassements de coûts ont totalisé 10,4 millions de dollars, soit une hausse de plus de 40 % par rapport aux coûts estimés.

24 Pour les phases 1 à 3, les coûts réels sont de 35,3 millions de dollars alors que les coûts prévus avant le début de la construction étaient estimés à 24,9 millions. Cette augmentation s'explique par des travaux non prévus et des coûts supérieurs aux estimations.

25 Par ailleurs, en février 2013, dans le cadre de la réalisation de la phase 5, la Société québécoise des infrastructures a demandé de l'information quant aux coûts estimés et aux coûts réels des phases 1 à 3. La Société voulait obtenir ces informations dans le but d'apprécier, notamment, l'expérience acquise par la commission scolaire et le CMDE lors des phases précédentes.

26 Des informations erronées ont été transmises à la Société québécoise des infrastructures au sens où l'on a indiqué que, pour les phases 1 à 3, les travaux ont été réalisés à un coût égal à ceux estimés.

27 Le tableau 3 présente les informations transmises à la Société québécoise des infrastructures par rapport aux informations qui auraient dû être transmises.

Tableau 3 Dépassements de coûts

	Informations transmises à la Société québécoise des infrastructures	Informations qui auraient dû être transmises
Phase 1		
Coût réel	4 089 300	5 039 000
Coût estimé	4 136 500	3 740 700
Dépassement (Excédent)	(47 200)	1 298 300
Phase 2		
Coût réel	15 349 800	17 643 700
Coût estimé	15 357 600	10 144 500
Dépassement (Excédent)	(7 800)	7 499 200
Phase 3		
Coût réel	11 841 100	12 562 400
Coût estimé	11 847 300	10 974 800
Dépassement (Excédent)	(6 200)	1 587 600

Afin de rendre les chiffres comparables, nous avons enlevé le montant des taxes aux chiffres qui ont été présentés à la Société québécoise des infrastructures.

2.3 Autofinancement du projet

28 Les partenaires du complexe sportif visaient l'autofinancement. Jusqu'à l'automne 2013, les informations véhiculées étaient que le projet s'autofinançait. D'ailleurs, en mars 2011, dans le cadre d'une demande d'aide financière pour la construction de la phase 5 au MAMROT, un document préparé par la commission scolaire et le CMDE spécifiait « [...] Aucun coût n'est à la charge de la Commission scolaire [...] C'est le même type d'entente que pour les quatre phases précédentes ». « [...] il s'agit d'un projet qui s'inscrit dans la continuité des quatre premières phases réalisées. Il s'agit d'un partenariat unique où nous retrouverons au-delà de 80 millions de dollars d'investissement sans aucune charge financière pour la Commission scolaire mais garantit par un protocole de 25 ans avec la Ville de Trois-Rivières au regard de l'utilisation des plateaux et d'une subvention annuelle ».

29 Ce n'est qu'en septembre 2013 que des chiffres, soutenant que la participation de la commission scolaire n'était pas à coût nul, ont été présentés pour la première fois aux commissaires.

30 Le projet du complexe sportif engendre des déficits annuels importants pour la commission scolaire, variant entre 700 000 et 1,2 million de dollars au cours des cinq dernières années. Ainsi, la commission scolaire doit affecter à ce projet sur une base continue des sommes qui auraient pu servir à des fins en lien plus direct avec sa mission éducative.

31 Avant la réalisation des phases 1 à 3, des prévisions appuyant l'autofinancement ont été préparées. Toutefois, nous n'avons retracé aucun document qui démontrait, à partir des données réelles, que le complexe sportif s'autofinançait. Ainsi, nous avons calculé l'impact du complexe sportif sur les résultats de la commission scolaire en considérant l'ensemble des revenus et des dépenses applicables incluant les coûts de financement et d'amortissement des actifs relatifs au complexe sportif.

32 Le tableau 4 démontre que, depuis 2008-2009, la commission scolaire a réalisé un déficit chaque année à l'égard de ce projet. Le lecteur trouvera plus de détails sur ces résultats à l'annexe 2.

Tableau 4 Déficits relatifs au complexe sportif assumés par la commission scolaire

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Déficit	1 187 500	872 400	755 700	813 600	682 400

33 Il est important de préciser que les déficits d'opération présentés au tableau 4 ne tiennent pas compte des sommes que la commission scolaire verse au CMDE pour l'utilisation des installations et de certains services reçus du CMDE, ce qui augmente d'autant la participation financière de la commission scolaire. Pour l'exercice 2012-2013, en sus des montants facturés aux parents par le CMDE ou les fédérations sportives, l'école secondaire l'Académie les Estacades a versé 392 100 dollars au CMDE et les autres écoles de la commission scolaire ont payé 68 100 dollars.

34 Lors de nos rencontres, certaines personnes nous ont mentionné que nous devions tenir compte d'autres éléments dans le calcul de l'autofinancement. Nous présentons ci-dessous certains de ceux-ci.

- L'école l'Académie les Estacades récupèrerait les 392 100 dollars qu'elle verse au CMDE principalement en dégageant des sommes d'argent dans le budget puisque les élèves inscrits dans un programme de sport-études passent une partie de leur journée à l'extérieur des classes.
- La réalisation d'un tel complexe a des retombées économiques pour la région.
- Le complexe sportif a un pouvoir d'attraction. Si le complexe n'existait pas, certains élèves iraient dans une autre école que l'école secondaire

l'Académie les Estacades et, par le fait même, cette école recevrait moins d'aide du MELS.

35 Toutefois, nous n'avons retracé aucun document qui quantifiait et qui corroborait clairement ces affirmations. Il aurait été d'autant plus important de bien appuyer ces éléments puisqu'il est difficile d'isoler l'apport spécifique de la construction d'un tel complexe sur le développement des programmes sport-études. En effet, des programmes existaient déjà avant la construction du complexe. De plus, sous l'angle de la gestion des fonds publics dédiés à l'éducation, nous considérons ces arguments discutables. Par exemple, l'attraction d'élèves d'autres écoles vers celle de l'Académie les Estacades ne fait que déplacer des montants de financement du MELS sans création de richesse additionnelle. En outre, ce n'est pas nécessairement la commission scolaire qui profite des retombées économiques régionales potentielles que l'on associe au complexe.

2.4 Éléments de risques financiers

36 Nous avons recensé différents éléments qui font en sorte qu'il y a des risques que les coûts pour la commission scolaire soient encore plus élevés. Parmi ces éléments, notons le partage des coûts et des risques dans les ententes contractuelles signées entre les parties, la rentabilité du CMDE, les incertitudes liées à la construction de la phase 5 et certains problèmes de construction. Nous expliquons chacun de ces points ci-après.

Ententes contractuelles

37 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la Commission scolaire du Chemin-du-Roy a signé des ententes avec le CMDE et la Ville de Trois-Rivières dans le cadre du projet du Complexe sportif Alphonse-Desjardins. Le tableau 5 présente les principaux éléments découlant des ententes ayant un impact financier sur la commission scolaire.

Tableau 5 Sommaire des ententes

Description	Date de signature initiale	Période (sans considérer les options de renouvellement)	Montant reçu (ou versé) par la CS en 2012-2013 (en dollars)
Ententes entre la commission scolaire et le CMDE[1]			
■ Location de locaux au CMDE – phases 1 à 3	27 janvier 2011	Du 1er juillet 2007 au 30 juin 2032	272 100
■ Honoraires de gestion versés au CMDE pour la gestion des actifs	27 janvier 2011	Du 1er juillet 2009 au 30 juin 2032	(200 400)
■ Honoraires de gestion versés au CMDE pour la gestion des heures résiduelles[2]	Non signée	Du 1er juillet 2012 au 30 juin 2013	(307 900)
■ Location d'équipement à la commission scolaire	Non signée	Du 1er juillet 2012 au 30 juin 2014	(46 000)
Ententes entre la commission scolaire et la Ville de Trois-Rivières			
■ Location – phase 2	8 août 2006	Du 1er juillet 2007 au 30 juin 2032	645 200
■ Location – phase 3	Signée mais non datée	Du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2032	360 800
			1 006 000
■ Subventions versées à la commission scolaire – phases 1	7 avril 2003	De 2004 à 2013	55 000
■ Subventions versées à la commission scolaire – phases 2 et 3	8 juin 2006 13 septembre 2006 17 décembre 2007 17 novembre 2008 17 novembre 2008	De 2007 à 2031 De 2007 à 2031 De 2007 à 2031 De 2008 à 2032 De 2008 à 2032	147 000 97 000 64 000 133 000 127 000
			568 000

1. Malgré le fait que les activités du CMDE aient débuté en 2003-2004, les premières ententes entre la commission scolaire et le CMDE ont été signées le 27 janvier 2011 avec effet rétroactif au 1er juillet 2007 et 1er juillet 2009.
2. Les heures résiduelles sont celles qui ne sont pas réservées par la commission scolaire et qui sont louées à la communauté. Jusqu'au 30 juin 2012, le CMDE « achetait » les heures résiduelles en contrepartie d'honoraires afin de les exploiter à son propre compte (597 400 dollars en 2012).

38 Les ententes conclues avec le CMDE et celles qui l'ont été avec la Ville de Trois-Rivières concernent des sommes importantes qui sont récurrentes pour plusieurs années. Dans une optique de saine gestion des fonds publics, les sommes ainsi déterminées doivent représenter une juste compensation pour les services rendus et les risques encourus par chacune des parties. C'est pourquoi, en raison de l'importance de ces sommes, nous nous serions attendus à retrouver de la documentation appuyant l'établissement des montants qui démontrent que les montants sont justes et équitables.

39 Bien que les ententes conclues avec le CMDE et la Ville de Trois-Rivières concernent des sommes de plusieurs millions de dollars, aucune analyse ne démontre que les montants prévus dans les ententes sont justifiés en proportion des services rendus et des risques encourus.

40 En l'absence de telles analyses, la commission scolaire n'a pas l'assurance que les ententes favorisent un partage équitable des revenus et des dépenses en fonction des services rendus et des risques encourus par chacune des parties.

41 Par ailleurs, le 3 septembre 2013, la commission scolaire et la Ville de Trois-Rivières ont signé une convention se terminant le 31 décembre 2040, relative aux phases 1 à 5. Celle-ci prévoit notamment un fonds de prévoyance pour maintenir en bon état les immeubles, une provision pour risques liée à la phase 5 ainsi qu'un engagement à l'égard de l'autofinancement du complexe.

42 En outre, cette convention annule les ententes antérieures à l'égard des montants de subvention versés à la commission scolaire par la Ville. Un nouveau montant de subvention a été établi en tenant compte, entre autres, de la phase 5.

43 Puisque cette convention prévoit un montant de subvention qui inclut la phase 5 et que la réalisation par la commission scolaire de cette phase est incertaine, il existe un doute quant aux montants des subventions que la Ville de Trois-Rivières versera dans les prochaines années pour les phases 1 à 3. D'ailleurs, au moment de nos travaux, cette convention était en renégociation pour établir, notamment, le montant à recevoir de la Ville de Trois-Rivières en l'absence de la phase 5.

Rentabilité du CMDE

44 Dans le contexte où le CMDE est un mandataire de la commission scolaire et que cette dernière est la propriétaire des phases 1 à 3, elle encourt un risque financier en cas de difficulté financière du CMDE. D'ailleurs, en vertu de l'entente signée le 3 septembre 2013 avec la Ville de Trois-Rivières, la commission scolaire s'est engagée à assumer 50 % des sommes nécessaires pour assurer l'autofinancement du CMDE avec un plafond maximal de 100 000 dollars. La Ville a pris le même engagement. Rien n'est prévu si les besoins financiers s'avèrent supérieurs à 200 000 dollars.

45 En outre, depuis le début du projet, la commission scolaire a avancé des fonds de plus de 1,2 million de dollars au CMDE. Le solde à recevoir sur ces avances était de 465 000 dollars au 30 juin 2013. La commission scolaire s'est aussi portée caution pour le CMDE à l'égard d'une somme n'excédant pas 300 000 dollars. Il est à noter que la commission scolaire n'a pas le pouvoir de faire un prêt d'argent ni d'effectuer un cautionnement pour une tierce entité.

46 Considérant le déficit accumulé de 377 000 dollars par le CMDE au 30 juin 2013 et sa santé financière relativement fragile, la commission scolaire court un risque financier significatif à titre de propriétaire d'une grande partie du projet.

47 Selon ses états financiers du 30 juin 2013, le CMDE a un déficit accumulé de 377 000 dollars. Bien qu'au cours des deux dernières années, le CMDE a réalisé des profits (40 000 dollars en 2013 et 183 000 en 2012), sa santé financière demeure fragile. En effet, l'une des raisons expliquant sa performance récente est le fait qu'il a reçu des subventions de la Ville de Trois-Rivières (277 500 dollars en 2013 et 237 500 en 2012). Le CMDE n'a pas l'assurance de bénéficier de ces subventions pour les prochaines années.

Investissement dans la phase 5

48 De récentes informations soulèvent la possibilité que la commission scolaire ne soit pas propriétaire de la phase 5, selon ce qui avait été prévu initialement. En effet, d'après certaines informations, c'est l'Université du Québec à Trois-Rivières qui réaliserait le colisée multifonctionnel. Tout comme la commission scolaire, cette université est une entité gouvernementale qui bénéficie d'importantes subventions publiques. Que ce soit la commission scolaire ou l'université qui réalise la phase 5, celle-ci, à titre de gestionnaire des deniers publics, devra effectuer une gestion rigoureuse notamment en tenant compte des risques financiers liés à un tel investissement afin de ne pas nuire à sa mission éducative.

49 Dans l'éventualité de la réalisation de la phase 5 par la commission scolaire, la convention actuellement en vigueur lui attribue les principaux risques. Dans le cas contraire, les sommes déjà investies dans cette phase par celle-ci risquent d'être perdues.

50 Pour la réalisation de la phase 5, le coût au 1er janvier 2013 a été établi à 55,6 millions de dollars. Selon la dernière estimation datant de juin 2013, le coût pour la réalisation de cette phase atteint 60,2 millions.

51 Le coût de 60,2 millions de dollars inclut une provision pour risques de dépassement de coûts de la phase 5, estimée à 2,5 millions de dollars selon l'entente signée le 3 septembre 2013 entre la commission scolaire et la Ville de Trois-Rivières. Cette entente mentionne que la commission scolaire s'engage à payer les dépenses excédentaires qui pourraient survenir dans le projet de la phase 5. Quant à la Ville, elle assume 50 % de la provision pour risques jusqu'à un maximum de 1,25 million.

52 La commission scolaire a attribué, en 2012, trois contrats de service professionnels totalisant 3,5 millions de dollars pour démarrer la phase 5. À ce jour, 1,5 million a été versé aux fournisseurs. Si la commission scolaire n'est plus propriétaire de la phase 5 et que celle-ci se réalise à un autre endroit, rien ne garantit que ces premiers investissements en honoraires professionnels seront utiles pour la suite ou qu'ils pourront être récupérés intégralement.

Problèmes de construction

53 En tant que propriétaire des phases 1 à 3, la commission scolaire est responsable de s'assurer qu'elle obtient les infrastructures répondant aux normes de qualité pour lesquelles elle a payé. Dans le cas contraire, elle doit prendre les mesures correctives appropriées.

54 Des problèmes majeurs décelés dans la construction des premières phases du projet du complexe sportif accroissent les risques financiers pour la commission scolaire, que ce soit en coûts liés aux poursuites judiciaires ou en dépenses pour faire les réparations nécessaires aux infrastructures.

55 En 2011, la commission scolaire a déposé une procédure judiciaire contre les firmes d'ingénierie et l'entrepreneur qui ont travaillé sur la phase 2, soit le pavillon de la glace olympique. Dans sa procédure, la commission scolaire allègue que des vices majeurs découlent de la conception et de la construction des installations et que ceux-ci engendrent des problèmes de fonctionnement du pavillon et de l'usure prématurée de certains éléments. Selon la commission scolaire, elle a dû exécuter plusieurs travaux correctifs pour assurer le fonctionnement et d'autres restent à accomplir afin d'atteindre un niveau de performance acceptable.

56 La réclamation de la commission scolaire est de 3,3 millions de dollars. Au 30 juin 2013, les frais engagés pour les honoraires d'avocats, certains travaux correctifs et autres coûts en rapport avec ce litige s'élèvent à 1,2 million. Les problèmes de fonctionnement du pavillon de la glace olympique et l'usure prématurée de certains éléments engendrent un risque financier pour la commission scolaire.

57 Par ailleurs, en novembre 2012, un rapport d'expert confirme la présence de **pyrrhotite** dans les installations du complexe sportif. Actuellement, la commission scolaire est en attente d'un rapport sur la quantification des dommages. La commission scolaire, à titre de propriétaire, devra payer les réparations nécessaires, s'il y a lieu.

La pyrrhotite est une espèce minérale composée de sulfure de fer. En cristallisant en lamelles, elle peut provoquer des fissures dans le béton.

2.5 Suivi de la gestion du complexe sportif

58 Comme nous l'avons déjà mentionné, la commission scolaire a délégué la gestion opérationnelle de ses actifs du complexe sportif au CMDE. Malgré cette délégation, la commission scolaire demeure responsable de s'assurer du respect des clauses contractuelles par la tierce partie et de la saine gestion des fonds publics qui y sont liés.

59 Pour ce faire, il est essentiel que la commission scolaire mette en place des mécanismes de contrôle afin d'exercer une surveillance rigoureuse lui permettant d'intervenir au moment opportun lorsque cela est requis. Cette surveillance permet d'évaluer la gestion de la tierce partie à l'égard des ressources financières, matérielles et informationnelles qui lui sont confiées et de détecter tous risques d'erreurs ou de fraudes.

60 La commission scolaire n'effectue pas un encadrement adéquat de la gestion du complexe sportif qu'elle a confiée au CMDE. De ce fait, elle n'est pas en mesure de s'assurer qu'elle reçoit tous les bénéfices qui lui sont dus et qu'elle donne toutes les autorisations préalables nécessaires aux actions posées par son mandataire. Les risques d'erreurs ou de fraudes s'en trouvent alors augmentés.

61 Dans le cadre de son mandat de gestion des actifs, le CMDE encaisse divers revenus appartenant à la commission scolaire et paye des dépenses en lien avec ces revenus. Or, la commission scolaire ne s'est pas dotée de moyens de contrôle adéquats pour s'assurer que les revenus et les dépenses qui lui sont imputés sont exacts.

62 D'ailleurs, en ce qui concerne certains revenus de publicités, encaissés par le CMDE, nous avons constaté que le traitement n'a pas été uniforme. En effet, dans le cas d'un contrat de visibilité accordé pour cinq ans, le CMDE a conservé les revenus alors que pour le renouvellement de ce contrat, actuellement en vigueur, le CMDE remet les sommes à la commission scolaire.

63 En outre, la commission scolaire n'a pas l'assurance que le CMDE lui demande son approbation pour certaines transactions selon ce qui est prévu dans les ententes. Lors de nos travaux, nous avons d'ailleurs trouvé une transaction d'acquisition d'environ 200 000 dollars pour laquelle le CMDE n'a pas obtenu l'autorisation écrite de la commission scolaire conformément à son contrat de gestion des actifs.

64 Par ailleurs, la commission scolaire a versé à plusieurs occasions des sommes d'argent au CMDE sans être en mesure de nous démontrer en quoi le paiement était justifié. Sans avoir recensé l'ensemble de celles-ci, nous présentons ci-dessous certains exemples.

- Depuis le début du projet, la commission scolaire verse des sommes au CMDE pour des factures que ce dernier envoie à l'école secondaire l'Académie les Estacades. Ces factures comprennent, entre autres, des frais de supervision et de rémunération. Depuis 2003-2004, ces versements ont totalisé 2,2 millions de dollars.
- En 2008-2009, une note de crédit de 100 000 dollars a été émise au CMDE pour partager l'économie de tarif d'énergie malgré le fait que c'est la commission scolaire qui assume la totalité de ces frais. Cette économie découlait du fait que la commission scolaire a obtenu un taux inférieur au tarif général en raison de l'augmentation de la consommation due à la construction du complexe sportif.

- En juin et en septembre 2011, le CMDE a facturé à deux reprises, sans aucun détail, un montant de 75 000 dollars à la commission scolaire pour des services de supervision.
- Le CMDE facture des services de supervision des élèves alors que, selon les pièces justificatives accompagnant les factures, il semble que ce soit plutôt pour se faire rembourser le montant des taxes scolaires pour les années 2007 à 2013 pour la partie louée par le CMDE à des tiers. Ceci totalisait près de 23 000 dollars.
- En 2010, la commission scolaire a versé une aide financière de 20 000 dollars au CMDE pour lui permettre d'effectuer une partie du paiement à un fournisseur lui ayant rendu des services. Pour ce faire, le CMDE a facturé des services de supervision à la commission scolaire dans le but d'obtenir les liquidités nécessaires au paiement de ce fournisseur.
- La commission scolaire a annulé une créance de 10 000 dollars du CMDE faite en 2004.

65 La volonté d'améliorer l'encadrement à l'égard du complexe sportif a été soulevée par la direction de la commission scolaire en novembre 2013. À ce moment, elle a proposé de donner un mandat à la direction du CMDE et au conseil d'administration de ce dernier qui comprenait, entre autres, les attentes suivantes :

- s'assurer que le complexe sportif se développe en démontrant qu'il atteint l'objectif financier prévu lors du lancement du projet, c'est-à-dire qu'il est à coût nul pour la commission scolaire ;
- assurer le suivi budgétaire du complexe avec efficience et efficacité ;
- s'assurer du respect des politiques et des règlements en matière d'attribution des contrats ;
- suivre le taux de fréquentation du complexe sportif par les élèves de la commission scolaire ;
- faciliter la communication entre le CMDE et la commission scolaire.

66 Cette proposition n'a pas été retenue par les commissaires, qui souhaitaient d'abord avoir une image fidèle de la situation financière. Ils ont plutôt suggéré d'utiliser les ententes en vigueur pour obtenir la reddition de comptes prévue et d'évaluer ultérieurement si cela était suffisant.

67 Enfin, en avril 2014, la commission scolaire a donné un mandat à une firme externe afin d'analyser la gestion du CMDE et certaines transactions entre le CMDE et la commission scolaire notamment à l'égard de l'école secondaire l'Académie les Estacades. À la fin de nos travaux, les résultats de ce mandat n'étaient pas encore connus.

2.6 Reddition de comptes aux commissaires

68 La commission scolaire est administrée par un conseil des commissaires dont la quasi-totalité des membres est élue au suffrage universel. Parmi les rôles attribués au conseil se trouve celui de s'assurer de la saine gestion des ressources financières et du fonctionnement efficace des contrôles internes. Pour ce faire, l'ensemble des membres doit obtenir une information de gestion qui est complète, fiable et reçue en temps opportun.

69 Les membres du conseil des commissaires n'ont pas été informés adéquatement de l'état de la situation à l'égard du projet du complexe sportif.

70 Selon ce qui a été expliqué précédemment, les informations communiquées au conseil des commissaires jusqu'à l'automne 2013 laissaient croire que le projet du complexe sportif était à coût nul pour la commission scolaire. Or, ceci ne correspondait pas à la réalité.

71 De plus, les commissaires ont été mal informés quant aux dépassements de coûts à l'égard de la réalisation des phases 1 à 3. Bien que les dépassements aient totalisé 10,4 millions de dollars, les commissaires n'ont été informés que d'un dépassement de 1,7 million. À ce sujet, il est à noter qu'en décembre 2008, la responsabilité d'approuver les dépassements de coûts supérieurs à 10 %, pour tous les contrats, a été déléguée au directeur général de la commission scolaire, diminuant alors la capacité du conseil des commissaires d'intervenir en temps opportun pour contrôler les coûts des futures phases.

72 De même, peu d'information est présentée à l'égard de la gestion du CMDE. Pourtant, deux membres du conseil des commissaires représentent la commission scolaire au conseil d'administration du CMDE. Il aurait été essentiel qu'une reddition de comptes régulière et complète soit faite par ces représentants à l'ensemble des commissaires, ce qui n'était pas le cas. D'ailleurs, lors d'une réunion des commissaires tenue le 9 avril 2014, l'un des deux représentants au conseil d'administration du CMDE a lu une lettre informant l'ensemble des commissaires de sa difficulté à rendre compte des activités du CMDE.

73 Les commissaires ont surveillé la gestion du complexe sportif en se basant sur des informations incomplètes qui ne donnaient pas une vision adéquate du projet. Ceux-ci auraient pu faire preuve d'une vigilance accrue en exigeant davantage d'informations, notamment à l'égard des coûts, de l'autofinancement et de la gestion du CMDE.

2.7 Prêts de service

74 En 2009, le conseil des commissaires a officialisé deux prêts de service d'employés de la commission scolaire au CMDE. Le premier prêt concerne le coordonnateur au service des ressources matérielles de la commission scolaire qui travaille au dossier du complexe sportif depuis le début du projet. Ce prêt de service a débuté le 1er juin 2009. Le second prêt concerne le directeur général du CMDE qui occupe son poste au CMDE depuis 2003. La commission scolaire a embauché le directeur général en septembre 2009, et elle a procédé à un prêt de service au CMDE la même journée. De fait, il n'a jamais occupé un poste au sein de la commission scolaire.

75 Pour ces deux prêts de service, aucune entente signée n'est intervenue entre la commission scolaire et le CMDE. Les employés concernés sont rémunérés par la commission scolaire et bénéficient des conditions de travail de celle-ci, y compris la participation au régime de retraite. La commission scolaire facture le salaire et les avantages sociaux au CMDE, sauf la participation de l'employeur au fonds de pension.

76 En avril 2014, le conseil des commissaires a adopté une résolution qui met fin au lien d'emploi du directeur général du CMDE à la commission scolaire à compter du 25 avril 2014. En ce qui concerne l'autre prêt de service, le conseil a mis fin à celui-ci à compter du 1er avril 2014 et l'employé est revenu travailler à la commission scolaire.

77 En raison des rémunérations supplémentaires et des bonis versés par le CMDE, les deux employés de la commission scolaire, visés par le prêt de service de 2009 à 2014, ont reçu une rémunération supérieure à celle prévue aux conditions de travail de la commission scolaire, ce qui est non conforme à la réglementation applicable.

78 Le CMDE leur a versé des rémunérations supplémentaires en sus de celle déjà versée par la commission scolaire. Pour 2013, cette rémunération supplémentaire représente 34 150 dollars dans le cas du directeur général du CMDE et 24 770 dollars dans celui du coordonnateur au service des ressources matérielles.

79 De plus, le CMDE a versé à son directeur général un boni annuel correspondant à 6 % de sa rémunération totale, soit près de 8 600 dollars pour 2013. Pourtant, depuis 2010-2011, aucun boni de rendement ne peut être versé au personnel-cadre d'une commission scolaire compte tenu notamment de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*.

80 Dans le contexte où le CMDE agit à titre de mandataire de la commission scolaire, il est non conforme que les employés en prêt de service bénéficient de conditions salariales supérieures à celles prévues à la réglementation applicable au personnel-cadre de la commission scolaire.

2.8 Recommandations

81 Les recommandations suivantes s'adressent à la Commission scolaire du Chemin-du-Roy.

1. **Démontrer, sur la base d'une analyse rigoureuse, la pertinence pour la commission scolaire d'agir à titre de partenaire principal dans un projet d'infrastructure d'une telle envergure ainsi que le lien de ce projet avec sa mission éducative.**
2. **Analyser la situation financière du Complexe sportif Alphonse Desjardins, sur la base d'une information complète et pertinente, afin d'élaborer un plan d'action permettant d'assurer la viabilité du projet et de minimiser les risques pour la commission scolaire.**
3. **Revoir le contenu des ententes avec les partenaires pour s'assurer qu'elles favorisent un partage équitable des revenus et des dépenses en fonction des services rendus et des risques encourus par chacune des parties.**
4. **Mettre en place des contrôles permettant un suivi adéquat de la gestion du complexe sportif déléguée au Complexe multidisciplinaire les Estacades et une reddition de comptes suffisante de sa part, notamment à l'égard des volets suivants :**
   - **les revenus et les dépenses gérés par le mandataire ;**
   - **les approbations préalables à la réalisation de certaines transactions ;**
   - **les sommes versées aux mandataires.**
5. **Fournir au conseil des commissaires une information de gestion permettant de tracer un portrait exact et complet de la situation à l'égard du complexe sportif, et ce, en temps opportun.**
6. **S'assurer que, dans le cas de prêt de service, la rémunération versée au personnel de la commission scolaire prêté au Complexe multidisciplinaire les Estacades respecte la réglementation en vigueur.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Commission scolaire du Chemin-du-Roy

« La Commission scolaire du Chemin-du-Roy s'est engagée dans la réalisation des phases 1, 2, 3, 4 et 5 du Complexe sportif Alphonse-Desjardins sur la base d'informations non validées et non soutenues par une analyse rigoureuse.

« En octobre 2012, un an après mon entrée en fonction à la direction générale, j'ai demandé une analyse financière interne sur les coûts du Complexe sportif Alphonse-Desjardins. Cette analyse portait sur les résultats au 30 juin 2011 ainsi qu'au 30 juin 2012 et démontrait l'impact négatif du Complexe sportif Alphonse Desjardins sur les résultats financiers de la Commission scolaire.

« Les travaux de l'équipe du Vérificateur général sont venus appuyer les démarches en cours en réalisant une étude en profondeur de ce projet en remontant jusqu'en 2003.

« La Commission scolaire reconnaît la pertinence des constats et des recommandations qui en découlent. Par ailleurs, il est pertinent de souligner que plusieurs actions sont réalisées ou en cours de réalisation pour mettre fin à certaines irrégularités :

- Révision de l'entente avec la Ville de Trois-Rivières en y retranchant le projet de colisée (phase 5).
- Plan d'action en cours d'élaboration pour redéfinir les liens de collaboration entre les deux entités : école secondaire l'Académie les Estacades et le Complexe sportif Alphonse-Desjardins.
- En avril 2014, fin des prêts de services des gestionnaires autorisés en 2009.
- Mandat confié à une firme externe pour un diagnostic des finances et de la gestion du Complexe sportif Alphonse-Desjardins (dépôt du rapport en juin 2014).
- Au 30 juin 2014, fin du cautionnement accordé annuellement depuis 2003 et du prêt octroyé par la Commission scolaire.

« Les six recommandations du rapport de la Vérification de l'optimisation des ressources sont prises très au sérieux par la commission scolaire. Elles permettent d'intensifier les démarches en cours avec une obligation de résultats. »

Annexes et sigles

Annexe 1 **Objectif de vérification et portée des travaux**

Annexe 2 **Analyse de l'autofinancement du projet de 2008-2009 à 2012-2013**

Sigles

CMDE	Complexe multidisciplinaire les Estacades
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

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

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur les lois en vigueur au Québec et sur nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs. 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 respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que la commission scolaire gère, selon les saines pratiques de gestion, les immeubles dont elle est propriétaire dans le cadre du projet du Complexe sportif Alphonse-Desjardins et qu'elle contrôle de manière adéquate l'utilisation des fonds publics investis.	La commission scolaire doit : ■ démontrer et documenter de quelle façon sa participation au projet s'intègre dans sa mission ; ■ signer des ententes avec les partenaires du projet, qui favorisent un partage équitable des risques et des bénéfices ; ■ obtenir l'information nécessaire pour faire un suivi adéquat du projet ; ■ analyser les résultats du projet afin de s'assurer du respect des ententes et de minimiser les risques financiers ; ■ s'assurer que sa réglementation est respectée, notamment à l'égard de l'attribution des contrats et des conditions de travail de son personnel affecté au projet, et justifier les dérogations nécessaires, le cas échéant ; ■ effectuer une reddition de comptes complète et régulière à son conseil des commissaires.

Portée des travaux

Nos travaux ont été réalisés auprès de la Commission scolaire du Chemin-du-Roy et du complexe multidisciplinaire Les Estacades. Pour mener à bien nos travaux, nous avons examiné divers documents et avons recueilli de l'information lors d'entrevues avec les représentants de ces deux entités. Nous n'avons pas réalisé de travaux à l'école secondaire l'Académie les Estacades.

Nos travaux se sont déroulés de janvier à mai 2014. Notre vérification porte principalement sur le Complexe sportif Alphonse-Desjardins pour les années 2003-2004 à 2012-2013.

Annexe 2 Analyse de l'autofinancement du projet de 2008-2009 à 2012-2013

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Revenus					
Revenus relatifs aux heures résiduelles[1]					
Exploitation des heures résiduelles	–	–	–	–	1 379 500
Ventes des heures résiduelles	–	595 800	596 300	597 400	–
Revenus de location					
Ville de Trois-Rivières	776 100	986 000	991 400	996 600	1 006 000
CMDE	258 000	260 000	265 000	267 300	272 100
Participations financières de la Ville de Trois-Rivières[2]	542 000	555 000	555 000	555 000	568 000
Subventions[2]					
MAMROT – phase 1	19 100	19 100	19 100	19 100	19 100
MELS – phase 3	–	–	106 700	106 700	106 700
Allocation – Superficie excédentaire	380 500	382 800	383 000	384 200	385 600
Allocation – Amélioration et transformation des bâtiments	181 000	181 000	181 000	181 000	188 000
Intérêts	157 100	14 400	–	–	–
Revenus totaux	2 313 800	2 994 100	3 097 500	3 107 300	3 925 000
Dépenses					
Dépenses relatives aux heures résiduelles[1]					
Exploitation des heures résiduelles	–	–	–	–	(471 700)
Honoraires de gestion des heures résiduelles	–	–	–	–	(307 900)
Location d'équipements	–	–	–	–	(46 000)
Dépenses relatives aux heures réservées par la CSCDR[1]					
Exploitation des heures réservées	–	(643 700)	(722 300)	(831 100)	(832 000)
Honoraires de gestion des heures réservées	–	(192 500)	(194 200)	(196 600)	(200 400)
Autres coûts (énergie, déneigement, entretien, etc.)[3]	(658 900)	(531 000)	(463 900)	(467 700)	(375 800)
Intérêts sur emprunts à la charge de la CSCDR	(1 864 500)	(1 521 400)	(1 494 900)	(1 447 600)	(1 388 700)
Provision pour maintien des actifs	(181 000)	(181 000)	(181 000)	(181 000)	(188 000)
Amortissement des immobilisations nettes des subventions	(796 900)	(796 900)	(796 900)	(796 900)	(796 900)
Dépenses totales	(3 501 300)	(3 866 500)	(3 853 200)	(3 920 900)	(4 607 400)
Déficit	**(1 187 500)**	**(872 400)**	**(755 700)**	**(813 600)**	**(682 400)**

1. En 2008-2009, les revenus et les dépenses relatives à l'exploitation des installations étaient considérés dans les résultats du CMDE.
2. Les subventions relatives à la construction des installations, soit celles présentées au tableau 2, ont été considérées en diminution des immobilisations.
3. Certaines données sont basées sur des estimations de la commission scolaire.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2014

CHAPITRE

5

Traverses et dessertes maritimes exploitées en partenariat

Société des traversiers du Québec

Faits saillants

Objectif des travaux

La Société des traversiers du Québec (STQ) a pour mission d'assurer la mobilité des personnes et des marchandises par des services de transport maritime de qualité, sécuritaires et fiables.

Au 31 mars 2013, la STQ gère 13 traverses et dessertes maritimes. Elle exploite directement 6 traverses, dont l'une en partenariat pour le transport de marchandises. Les autres, soit 5 traverses et 2 dessertes, sont exploitées par des partenaires sous contrat.

La vérification visait à nous assurer que la STQ exerce en toute transparence un suivi efficient de l'exploitation en partenariat des traverses et des dessertes maritimes, et qu'elle respecte les orientations gouvernementales à cet égard.

Les travaux se sont articulés autour de trois axes : l'organisation des services de traverses et dessertes exploitées en partenariat, le suivi exercé auprès des partenaires, la gouvernance et la reddition de comptes.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les traverses et dessertes maritimes exploitées en partenariat.

La STQ n'a pas établi clairement sa vision d'ensemble du mode d'exploitation à privilégier pour les services de transport liés à chaque traverse et desserte maritime. Il n'y a pas eu d'analyse des différents modèles d'organisation des services possibles. La STQ n'a donc pas l'assurance de retenir le modèle le plus optimal. De plus, elle ne s'est pas dotée en temps opportun d'un plan d'ensemble pour guider les intégrations des services liés aux traverses et aux dessertes exploitées en partenariat.

Pour les trois traverses en partenariat que la Société a décidé d'exploiter elle-même depuis 2012-2013, la démonstration n'est pas faite que ce mode de fonctionnement est le plus avantageux. L'analyse préalable néglige des aspects importants. Elle ne fait pas état des avantages et des inconvénients des solutions possibles et ne tient pas compte notamment de l'implication financière à long terme et de l'acceptabilité sociale. De fait, les intégrations réalisées ont entraîné globalement une augmentation des coûts, mais étant donné le caractère incomplet des analyses, il est difficile de juger dans quelle mesure cette hausse est justifiée.

Le suivi des contrats signés avec les partenaires n'est pas systématique ni suffisant. La STQ ne procède pas à une analyse structurée des données qu'elle obtient : le processus pour les suivre et en documenter les résultats n'est pas défini. Par ailleurs, le suivi exercé par la STQ des montants versés aux partenaires comporte des lacunes. La vérification des éléments servant à établir la rétribution que la Société verse aux partenaires, notamment les coûts d'exploitation déclarés et les revenus de billetterie, n'est pas suffisante. Sur le plan contractuel, la documentation liée au processus d'attribution des contrats et à la gestion des avenants comporte des lacunes.

Les moyens mis en place pour suivre la performance des partenaires ne permettent pas à la STQ de l'apprécier adéquatement. Ces moyens ne sont pas mis en œuvre pour tous les partenaires et leur utilisation comporte des lacunes. Le niveau attendu de performance et de qualité des services n'est pas établi et il n'y a pas de directives claires pour en assurer une évaluation uniforme et objective. Les partenaires ne sont pas informés des éléments qui font l'objet de l'évaluation ni des résultats qu'ils devraient obtenir.

La STQ n'a pas fourni au conseil d'administration et au ministère des Transports du Québec (MTQ) d'analyse complète de ses décisions d'intégration, réalisées et à venir, et de leurs répercussions budgétaires.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la STQ, dont l'une doit être mise en œuvre en collaboration avec le MTQ. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée et l'entité concernée ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée et de l'entité concernée.

Nous tenons à souligner que l'entité vérifiée a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à la Société des traversiers du Québec

1. **Analyser rigoureusement l'organisation des services de transport maritime afin de retenir le modèle le plus optimal pour chaque traverse et desserte maritime exploitée en partenariat et prendre les décisions appropriées en temps opportun.**
2. **Élaborer et mettre en œuvre, au moment opportun, un plan d'ensemble pour l'intégration des traverses et dessertes maritimes exploitées en partenariat, qui prévoit les étapes à franchir, l'échéancier afférent et les actions à accomplir.**
3. **Démontrer le caractère avantageux des décisions d'intégration sur la base d'une analyse complète qui tient compte des avantages et des inconvénients des diverses solutions possibles, de l'implication financière pluriannuelle, laquelle met en lumière les coûts supplémentaires ou les économies à réaliser, ainsi que de l'acceptabilité sociale et du principe de subsidiarité.**
4. **Se doter d'un canevas de contrat, qui précise et uniformise les exigences importantes auxquelles doivent être soumis les partenaires, telles celles liées à la réglementation, à l'encadrement et aux contrôles.**
5. **Suivre rigoureusement les contrats des partenaires au moyen d'un processus structuré qui inclut une rétroaction formelle afin de s'assurer qu'ils les respectent.**
6. **Analyser de manière systématique les données opérationnelles que les partenaires transmettent afin de s'assurer que les services sont rendus de façon optimale.**
7. **Vérifier tous les éléments, tels que les coûts d'exploitation déclarés par les partenaires et les revenus de billetterie, permettant d'établir la rétribution à verser en contrepartie des services rendus.**
8. **Analyser la rentabilité des services offerts par les exploitants des dessertes afin d'alimenter la prise de décision en temps opportun.**
9. **S'assurer que le processus d'attribution des contrats et la gestion des avenants respectent les bonnes pratiques.**
10. **Évaluer régulièrement la performance des partenaires au moyen de balises claires qui précisent notamment les données qui seront utilisées, le niveau de performance souhaité et le niveau de services à offrir, et les en informer en temps opportun.**
11. **Effectuer en temps opportun une reddition de comptes appropriée qui porte notamment sur les choix stratégiques de l'organisation par rapport aux partenaires et sur les répercussions budgétaires à long terme de ces choix, et la transmettre au conseil d'administration et au ministère des Transports du Québec pour soutenir la prise de décision.**

Recommandation à la Société des traversiers du Québec, à mettre en œuvre en collaboration avec le ministère des Transports du Québec

12. **S'assurer, en collaboration, de respecter les orientations gouvernementales qui prévoient la conclusion d'une entente entre le ministère et la Société, laquelle concerne entre autres les coûts des services de traversiers assumés par le gouvernement, ainsi que l'élaboration et l'approbation d'un plan d'affaires quinquennal.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 9

2.1 **Organisation des services** 9

Analyse des modes d'exploitation

Planification des intégrations

Décisions d'intégration

Élaboration des contrats en partenariat

Recommandations

2.2 **Suivi des partenaires** 15

Suivi des contrats

Évaluation de la performance

Recommandations

2.3 **Gouvernance et reddition de comptes** 23

Recommandations

Commentaires de l'entité vérifiée et de l'entité concernée 26

Annexes et sigles 29

1 Mise en contexte

Équipe

Maryse Fournier
Directrice de vérification

Nadia Giguère
Denyse Lemay
Jean-Louis Mbadinga
Marc Vallée

1 La Société des traversiers du Québec (STQ) a pour mission d'assurer la mobilité des personnes et des marchandises par des services de transport maritime de qualité, sécuritaires et fiables, favorisant de ce fait le développement social ainsi que l'essor économique et touristique du Québec. La STQ fournit des services essentiels à plusieurs citoyens du Québec. Elle favorise aussi le désenclavement des populations insulaires, elle fournit le lien entre les tronçons d'une même route nationale et elle offre des services de traversiers interrégionaux et de transport public urbain. Elle contribue également à désengorger certaines routes nationales.

2 Selon le *Rapport annuel de gestion 2012-2013*, la Société gère 13 **traverses** et **dessertes maritimes**. Elle exploite directement 6 traverses, dont l'une en partenariat pour le transport de marchandises. Quant aux autres, soit 5 traverses et 2 dessertes, elles sont exploitées par des partenaires sous contrat. Le tableau 1 présente, pour la période du 1er avril 2012 au 31 mars 2013, des statistiques relatives aux 13 traverses et dessertes maritimes. L'annexe 2 fournit plus d'information sur celles-ci.

Une traverse est un lieu de passage d'un fleuve, d'une rivière, d'un lac ou d'un bras de mer où l'on exploite un navire (le traversier) permettant de traverser, d'une rive à l'autre, principalement des passagers et leurs véhicules.

Une desserte maritime est un moyen de transport permettant d'acheminer surtout de la marchandise entre divers ports rapprochés.

Tableau 1 Statistiques relatives aux traverses et aux dessertes maritimes

	STQ	Partenaires	Total
Traversées	115 367	6 661	**122 028**
Passagers transportés	5 432 268	234 219	**5 666 487**
Véhicules transportés[1]	2 776 928	89 607	**2 866 535**

1. Nous donnons les résultats en unités équivalentes automobiles. Il s'agit d'une unité de mesure de la capacité d'un traversier en termes d'automobiles ; par exemple, un camion représente deux unités.

Source : STQ.

3 Les revenus de la STQ sont de l'ordre de 113 millions de dollars pour la période 2012-2013, lesquels sont composés de subventions venant essentiellement du ministère des Transports du Québec (MTQ), soit environ 90 millions de dollars (80 %), et de revenus autonomes, pour la portion restante. Ces derniers proviennent à près de 90 % de sommes recueillies par la STQ pour le transport des véhicules et des passagers. L'annexe 3 donne les événements marquants pour la Société et ses sources de revenus.

4 L'ensemble des coûts de la STQ s'élève à un peu plus de 112 millions de dollars pour l'exercice clos le 31 mars 2013. Les coûts d'exploitation, eux, sont de l'ordre de 94 millions. Ceux-ci comprennent les coûts relatifs aux contrats d'exploitation des traverses et dessertes maritimes conclus avec l'entreprise privée ou d'autres organismes ; ces coûts se chiffrent à 26,6 millions de dollars, si l'on exclut le transport aérien.

Contrats en partenariat

5 Les traverses et dessertes exploitées en partenariat permettent à la Société d'assurer la mobilité des personnes et des marchandises dans les régions où elle-même n'offre pas de services maritimes. La STQ gère des contrats en

partenariat depuis plus de 20 ans pour l'exploitation de traverses maritimes. Leur nombre s'est cependant accru le 1er août 2009 lorsque le MTQ lui a cédé les contrats en partenariat pour les traverses et les dessertes qu'il administrait jusqu'alors. Ce transfert visait notamment à concentrer l'expertise gouvernementale en matière de gestion des services de transport par traversier.

6 Il existe plusieurs façons de transiger avec les partenaires afin de rendre les services. La propriété des navires est variable : ce peut être le partenaire, la Société ou un sous-contractant. Les contrats sont conclus avec une entreprise privée, un organisme à but non lucratif (OBNL) ou une municipalité. D'autre part, certaines régions desservies peuvent compter sur un comité consultatif régional qui a pour but de consulter les parties prenantes locales pour la définition des services à fournir. Pour la période vérifiée, nous avons analysé 11 contrats en partenariat. Nous présentons ci-dessous un portrait des traverses et des dessertes maritimes qui sont exploitées en partenariat.

Contrat	Partenaire	Période où la Société est responsable du contrat	Coûts du contrat (k$)		
			2010-2011	2011-2012	2012-2013
Traverse l'Isle-aux-Grues–Montmagny[1]	Municipalité de Saint-Antoine-de-l'Isle-aux-Grues	Du 7 avril 1981 au 31 décembre 2012[2]	644	737	686
Traverse Rivière-du-Loup–Saint-Siméon	Traverse Rivière-du-Loup–Saint-Siméon ltée	Depuis le 19 avril 1993	786	1 147	1 391
Traverse Île d'Entrée–Cap-aux-Meules[1]	9195-7506 Québec inc. (Groupe CTMA)	Depuis le 19 avril 1993	618	618	680
Traverse de l'Isle-Verte–Notre-Dame-des-Sept-Douleurs	Société Inter-Rives	Du 1er août 2009 au 10 novembre 2013	295	306	313
Traverse Harrington Harbour-Chevery					
Transport des personnes	Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent	Depuis le 1er août 2009	139	113	114
Transport des marchandises	Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent	Depuis le 1er août 2009	145	139	137
Traverse de la Rivière Saint-Augustin					
Transport des personnes	Municipalité de Saint-Augustin	Du 1er août 2009 au 31 mars 2012[3]	586	487	s.o.[3]
Transport des marchandises	9005-6425 Québec inc.	Depuis le 1er août 2009	286	283	314
Desserte des Îles-de-la-Madeleine	Navigation Madeleine inc. (Groupe CTMA)	Depuis le 1er août 2009	8 806	11 589	12 428
Desserte de l'île d'Anticosti et de la Basse-Côte-Nord[4]	Relais Nordik inc. (Groupe Desgagnés)	Depuis le 1er août 2009	9 657	10 270	10 221

1. Pour cette traverse, il y a un comité consultatif régional.
2. Depuis le 1er janvier 2013, les services liés à cette traverse ont été intégrés dans ceux de la STQ.
3. Cette traverse est exploitée par la STQ depuis le 1er avril 2012 pour le transport des personnes.
4. Pour cette desserte, il y a deux contrats pour la période couverte.

Source : STQ.

Rôles et responsabilités

7 La gouvernance de la Société est assurée, d'une part, par un conseil d'administration composé de 9 membres et, d'autre part, par un président-directeur général, 4 vice-présidents et 3 directeurs principaux. Les membres du conseil d'administration sont nommés par le gouvernement. Le ministre des Transports du Québec est chargé de l'application de la loi constitutive de la STQ. Au 31 mars 2013, l'effectif de la Société comptait 588 employés.

8 Voici les rôles et responsabilités de la STQ et du MTQ à l'égard des traverses et des dessertes maritimes.

STQ	Comme mandataire de l'État, la STQ a notamment les responsabilités suivantes : ■ assurer la bonne marche de l'exploitation des traverses et des dessertes maritimes (Vice-présidence à l'exploitation) ; ■ superviser les activités liées à la sécurité et à la sûreté des traverses et dessertes de même que les actions relatives au développement durable (Vice-présidence à l'exploitation) ; ■ veiller aux approvisionnements et au processus budgétaire et comptable (Vice-présidence à l'administration et aux finances).
MTQ	Le ministre est chargé de mettre en œuvre entre autres les orientations gouvernementales ci-dessous : ■ prévoir que l'État est propriétaire des navires et des infrastructures terrestres et assumer leur financement à 100 %, si les conditions prévues dans la démarche gouvernementale relative au mode de prestation en partenariat public-privé ne sont pas satisfaites ; ■ établir une entente de service avec la STQ d'une durée de 15 ans pouvant être modifiée en tout temps et la réviser tous les 5 ans, entente qui détermine les coûts des services de traversiers assumés par le gouvernement, les principes de la politique tarifaire et les mécanismes de reddition de comptes ; ■ établir un plan d'affaires quinquennal, lequel doit être approuvé par le Conseil des ministres, qui doit inclure la politique tarifaire détaillée de la STQ pour la période de 5 ans et proposer une cible quant au taux d'autofinancement à atteindre au terme de cette période (le premier plan d'affaires devait être déposé aux fins d'une nouvelle tarification entrant en vigueur en 2012) ; ■ approuver les projets d'investissement de la STQ. Le ministère doit déposer annuellement au Conseil du trésor, lors de l'approbation du versement de la subvention annuelle à la Société, la mise à jour des prévisions de revenus, de tarifs, de dépenses et d'investissements en immobilisations de celle-ci.

9 La présente vérification a été effectuée auprès de la Société des traversiers du Québec. Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation de même que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

10 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit l'organisation des services rattachés aux traverses et aux dessertes maritimes exploitées en partenariat, le suivi exercé auprès des partenaires ainsi que la gouvernance de la STQ et sa reddition de comptes.

2.1 Organisation des services

11 Depuis 2009, la STQ vit une période particulièrement active, vu l'accroissement de ses activités. En effet, elle a pris en charge le 1er août 2009 la gestion des contrats d'exploitation de cinq autres traverses et dessertes maritimes, auparavant sous la responsabilité du MTQ. Par la suite, la Société a pris la décision d'intégrer dans son propre réseau les services liés à trois traverses jusque-là exploitées en partenariat, dont deux en 2012-2013 et une autre en 2013-2014. Notons que certains contrats en partenariat arrivent à échéance et que la STQ pourrait prévoir des **intégrations** additionnelles si elle le juge opportun.

Nous utilisons dans ce rapport le mot *intégration* pour désigner l'exploitation par la STQ des traverses et des dessertes pour lesquelles il y avait auparavant un contrat en partenariat.

12 Dans un tel contexte, il nous apparaît nécessaire que la Société s'interroge sur ses modes d'exploitation actuels et futurs. Ainsi, une analyse objective des options possibles, soit continuer l'exploitation en partenariat ou procéder à l'intégration des services de traverses et dessertes maritimes offerts actuellement par des partenaires, lui permettrait de faire les choix les plus avantageux sur les plans tant économique que social et environnemental, et ce, dans une perspective à long terme.

13 La STQ doit ensuite compléter sa réflexion, énoncer clairement ses intentions quant aux modèles d'organisation des services retenus et déterminer sa stratégie de mise en œuvre. Si elle privilégie l'intégration des services, elle devra élaborer un plan. Dans les situations où elle décide de maintenir le partenariat, en tout ou en partie, des outils permettant un bon suivi doivent être mis en place, notamment pour les contrats.

Analyse des modes d'exploitation

14 La STQ utilise principalement trois modèles pour offrir les services relatifs aux traverses et dessertes maritimes dont elle a la charge :

- Le navire est détenu par le partenaire et ce dernier exploite le service de transport maritime selon les conditions du contrat d'exploitation conclu avec la Société.
- Le navire est la propriété de la STQ, mais c'est le partenaire qui l'exploite et qui offre le service de transport maritime selon les conditions du contrat conclu avec la Société.
- Le navire est la propriété de la STQ ; elle en assure elle-même l'exploitation et offre le service de transport maritime.

15 La STQ n'a pas établi clairement sa vision d'ensemble du mode d'exploitation à privilégier pour rendre les services de transport liés à chaque traverse et desserte maritime. Il n'y a pas eu d'analyse des différents modèles d'organisation des services possibles.

16 En octobre 2011, elle a planifié la réalisation de travaux de recherche afin d'alimenter sa réflexion à l'égard du mode de fonctionnement à privilégier, compte tenu des nouveaux contrats en partenariat dont elle assume les responsabilités depuis 2009. Ces travaux, qui n'ont pas été réalisés, devaient comprendre les étapes suivantes :

- description de la situation des différents modèles partenariaux et de leur capacité à répondre adéquatement à sa mission et au cadre réglementaire maritime canadien ;
- évaluation de la pertinence du partenariat pour les traverses et dessertes saisonnières (avantages et inconvénients) et formulation de recommandations sur le modèle d'affaires préconisé, soit une approche partenariale ou une approche d'intégration des services rattachés aux traverses et aux dessertes saisonnières dans ses activités courantes.

17 En l'absence d'une analyse d'ensemble des divers modes d'exploitation possibles, la STQ n'a pas l'assurance de retenir le modèle d'organisation des services optimal. Un tel modèle doit tenir compte entre autres des caractéristiques économiques, sociales et environnementales propres à chaque traverse ou desserte : navire utilisé, besoins et attentes de la clientèle et du milieu, expertise des partenaires, caractéristiques de navigation, etc. La Société ne peut pas non plus faire connaître ses orientations à propos des modèles à privilégier ni prendre en temps opportun ses décisions en conséquence. Enfin, cela ne facilite pas l'établissement des budgets futurs, étant donné les répercussions financières qui s'en suivent.

Planification des intégrations

18 Afin de maximiser les bénéfices escomptés ou, du moins, de s'assurer que les éléments importants qui s'y rapportent sont bien pris en compte, et ce, au moment opportun, la Société doit planifier sa démarche si elle choisit d'intégrer en tout ou en partie les services rattachés aux traverses et aux dessertes maritimes exploitées en partenariat.

19 Une telle planification doit préciser les étapes à franchir et leur échéancier ainsi que les actions à accomplir, notamment au regard des éléments suivants :

- les ressources humaines (personnel navigant et administratif), financières et technologiques ;
- le niveau de service souhaité ;
- l'organisation du service à la clientèle ;
- l'entretien du navire et des infrastructures et la sécurité ;

- les autorisations nécessaires ;
- les communications ;
- la prise en compte des différents contrôles et suivis.

20 La STQ ne s'est pas dotée en temps opportun d'un plan d'ensemble pour guider les intégrations des services rattachés aux traverses et aux dessertes maritimes exploitées en partenariat.

21 Ses décisions d'intégration des dernières années ont plutôt été prises au cas par cas. En effet, la STQ a intégré dans son propre réseau trois traverses exploitées en partenariat, dont deux en 2012-2013 et l'autre en 2013-2014, sans que ces décisions s'inscrivent à l'intérieur d'une planification d'ensemble.

22 La Société aurait dû concevoir un plan d'intégration, ce qui n'a pas été fait. Ce n'est qu'en 2012, lors de l'identification des risques stratégiques, que la STQ s'est engagée à élaborer un programme d'intégration pour certaines traverses maritimes jusque-là administrées par des partenaires. Ce programme devait être réalisé pour le 31 mars 2013 et mis en œuvre le 31 mars 2015. Force est de constater qu'en plus de ne pas avoir été planifiées en temps opportun, les actions qu'elle a prévu accomplir pour réduire ses risques au regard des intégrations n'ont pas été entreprises. Au moment de nos travaux, la STQ n'avait pas conçu de plan, mais des intégrations ont été réalisées malgré tout.

23 Ce manque de planification entraîne un risque quant à l'efficacité de sa gestion consolidée du réseau des traverses et dessertes maritimes ou encore un risque d'engendrer des coûts supplémentaires évitables.

Décisions d'intégration

24 Selon les orientations gouvernementales de 2011 visant la modernisation des services de la STQ, cette dernière peut être propriétaire des navires et des infrastructures terrestres et assumer leur financement si elle fait la démonstration du caractère avantageux de détenir ces actifs plutôt que d'avoir recours au secteur privé. Comme le choix du mode d'exploitation touche également la façon d'offrir les services relatifs aux traverses et aux dessertes maritimes, nous considérons qu'il est tout aussi nécessaire qu'une telle démonstration soit faite pour appuyer les décisions d'intégration des services offerts par des partenaires. La démonstration devrait inclure pour chaque décision d'intégration :

- l'exposé du problème ;
- les diverses solutions possibles, y compris leurs avantages et leurs inconvénients ;
- la solution privilégiée ;

- l'impact financier du projet. L'analyse de l'impact financier doit traiter de l'implication financière pluriannuelle, notamment tous les coûts se rapportant au navire (l'**armement**, l'entretien, l'amortissement, les intérêts), aux infrastructures terrestres et aux frais indirects liés à l'administration, au service à la clientèle, à l'approvisionnement, etc. De même, l'analyse financière doit mettre en lumière les coûts supplémentaires ou les économies réalisées pour les diverses solutions possibles.

L'armement comprend l'équipage et l'équipement nécessaires à la navigation d'un navire, ainsi que tout ce qui contribue à la sécurité et au bien-être à bord. Par exemple, en plus du personnel, l'armement peut inclure les provisions, les cordages, les gilets de sauvetage, les médicaments, etc.

25 Depuis 2012-2013, la STQ a décidé d'exploiter elle-même trois traverses qui étaient auparavant exploitées en partenariat ; or, la démonstration n'est pas faite que ce mode de fonctionnement est le plus avantageux. L'analyse réalisée au préalable néglige des aspects importants.

26 Les décisions d'intégration des services reposent essentiellement sur les résultats de l'application d'une grille d'évaluation des partenaires, élaborée par la Société. Cette grille a pour objet de déterminer si l'exploitation d'une traverse ou d'une desserte doit continuer de se faire en partenariat ou si la STQ doit l'assurer elle-même. À notre avis, cette grille ne permet pas de conclure à propos de l'ensemble des éléments permettant de faire la démonstration du caractère avantageux de l'option choisie. En effet, cette analyse ne fait pas état des avantages et des inconvénients des solutions possibles et elle ne tient pas compte de l'implication financière à long terme, de l'acceptabilité sociale et du principe de **subsidiarité**.

La subsidiarité vise notamment à répartir les lieux de décision dans le souci de les rapprocher le plus possible des communautés concernées.

27 De plus, ces décisions n'ont pas reçu l'aval du conseil d'administration ni celui du MTQ avant que la Société aille de l'avant, les autorités de cette dernière les jugeant de nature opérationnelle plutôt que stratégique. Pourtant, de telles décisions ont des répercussions importantes sur le fonctionnement de la STQ et sont, à notre avis, de nature stratégique. En effet, il s'agit de changements significatifs au mode d'organisation des services maritimes, qui ont des incidences budgétaires à long terme sur la Société et, par conséquent, sur la subvention qui lui est allouée par le MTQ. Étant donné que la démonstration du caractère avantageux des intégrations n'a pas été faite, la STQ n'a pas l'assurance d'avoir suffisamment pris en compte le contexte budgétaire gouvernemental, soit les ressources financières limitées.

28 De fait, les intégrations réalisées jusqu'à présent ont entraîné globalement une augmentation des coûts, dont une part importante est liée aux navires. Par exemple, pour une des traverses, les coûts pour la STQ ont été de 487 000 dollars en 2011-2012, dernière année où elle a été exploitée par un partenaire. L'année suivante, la Société a assuré elle-même le service avec son nouveau navire. Or, les coûts, qui incluent aussi les frais se rapportant à ce navire, ont atteint près de 1,1 million de dollars. Étant donné le caractère incomplet des analyses liées aux intégrations, il est difficile de juger dans quelle mesure la hausse des coûts qui y sont rattachés est justifiée et bien appuyée.

29 De même, pour les services d'une autre traverse, qui ont été intégrés récemment par la STQ, les coûts d'exploitation en partenariat, y compris ceux liés au navire fourni par le partenaire, ont été de 313 000 dollars en 2012-2013. Pour 2013-2014, année où la Société a pris en charge l'exploitation de la traverse en utilisant son nouveau navire à motorisation hybride, le budget s'élève à près de 1,2 million de dollars, y compris les frais de financement se rapportant à ce navire. Notons que le contrat de construction du navire s'élève à plus de 10 millions de dollars. De plus, au cours des prochaines années, la STQ risque d'assumer des coûts additionnels associés à la nouvelle technologie installée sur le navire.

30 Par conséquent, la Société devra faire face aux défis qui accompagnent ces décisions, entres autres la gestion des services à distance et l'effet des décisions sur l'ensemble des services.

Élaboration des contrats en partenariat

31 Pour les services rattachés aux traverses et aux dessertes maritimes exploitées en partenariat, le contrat constitue l'un des principaux outils de gestion. Il précise des éléments importants :

- les exigences réglementaires (permis, immatriculation, certificat, assurances) ;
- les mécanismes d'encadrement (accompagnement, formation, outils de gestion) ;
- les contrôles de la Société concernant les revenus, les tarifs, les critères de performance, etc. ;
- les contrôles de la STQ se rapportant au volet opérationnel, comme la consommation de carburant, le nombre de voyages, le calendrier des services, les ports desservis, etc.

32 Les exigences contractuelles envers les partenaires sont variables d'un contrat à l'autre et certaines clauses importantes sont absentes dans la majorité des contrats.

33 Nous avons examiné les 11 contrats signés avec les partenaires pour l'exploitation des traverses et dessertes maritimes. Certains de ces contrats comportent des exigences différentes à l'égard d'éléments qui devraient pourtant avoir une certaine uniformité et se trouver dans tous les contrats. Voici quelques exemples.

Exigences pour les partenaires	Exigences dans les contrats et commentaires
Délai de correction en cas de non-respect : temps accordé pour qu'un élément non conforme dans le contrat soit corrigé sans que des mesures pénales soient imposées	■ Dans un délai raisonnable : 5 contrats ■ Dans un délai de 7 jours ouvrables : 2 contrats ■ Aucun délai : 4 contrats
Pénalités à verser en cas de non-respect : montant à verser à la STQ en cas d'inexécution ou de retard dans l'exécution d'une obligation contractuelle	■ Montant des pénalités prévu : 1 contrat ■ Montant des pénalités laissé à la discrétion de la STQ : 3 contrats ■ Aucun montant prévu : 7 contrats Dans le seul contrat qui prévoit des pénalités en cas de non-respect, la STQ peut appliquer différentes pénalités pouvant aller jusqu'à 50 000 dollars par semaine chaque fois que le partenaire ne respecte pas certains engagements. Quant aux contrats pour lesquels les montants des pénalités sont laissés à la discrétion de la Société, cette dernière n'avait imposé aucune pénalité pour des éléments non conformes au moment de notre vérification.
Transmission des permis : transmission à la STQ du document officiel délivré par la Commission des transports du Québec, lequel est requis pour effectuer un transport de passagers par voie maritime	■ Transmission obligatoire : 2 contrats ■ Transmission sur demande : 5 contrats ■ Aucune transmission prévue : 4 contrats
Transmission des assurances : envoi à la STQ des contrats ou des confirmations de l'assureur prouvant le maintien des couvertures exigées	■ Transmission obligatoire : 4 contrats ■ Transmission non obligatoire : 7 contrats Dans un des contrats analysés pour lequel la transmission des assurances n'est pas obligatoire, il était prévu que le partenaire maintienne en vigueur une police d'assurance. Or, cette assurance a été payée en double, c'est-à-dire par le partenaire et par la STQ, pendant au moins 2 ans, ce qui a causé une dépense non nécessaire de 45 780 dollars pour la Société, soit 22 890 dollars par année.
Sondage sur la qualité des services : interrogation rapide de quelques personnes permettant de dégager une opinion générale sur la qualité des services	■ Sondage exigé : 1 contrat ■ Aucun sondage exigé : 10 contrats Selon le partenaire qui doit effectuer un sondage sur la qualité des services offerts, les sondages des deux dernières années auraient été transmis à la STQ. Toutefois, au moment de notre vérification, la Société n'a pas été en mesure de nous fournir les résultats des sondages en question.

34 Étant donné que ces contrats comportent des exigences différentes d'un partenaire à l'autre, cela nuit à leur suivi et entraîne des risques d'inefficacité et d'iniquité dans la gestion du réseau des traverses et dessertes maritimes.

35 Actuellement, la Société ne recourt pas à un canevas de contrat avec ses partenaires pour s'assurer que les contrats en partenariat portent sur tous les aspects importants. Ce type d'outil permettrait de préciser les exigences de base auxquelles devraient être assujettis tous les partenaires, clarifierait les attentes et faciliterait le suivi de la STQ. L'élaboration d'un tel outil a été recensée dans son portefeuille de risques stratégiques d'avril 2012, mais l'initiative en ce sens n'est prévue que pour mars 2015. À notre avis, cette date est tardive, compte tenu du fait que la Société gère des ententes de partenariat depuis plus de 20 ans.

Recommandations

36 Les recommandations suivantes s'adressent à la Société des traversiers du Québec.

1. **Analyser rigoureusement l'organisation des services de transport maritime afin de retenir le modèle le plus optimal pour chaque traverse et desserte maritime exploitée en partenariat et prendre les décisions appropriées en temps opportun.**
2. **Élaborer et mettre en œuvre, au moment opportun, un plan d'ensemble pour l'intégration des traverses et dessertes maritimes exploitées en partenariat, qui prévoit les étapes à franchir, l'échéancier afférent et les actions à accomplir.**
3. **Démontrer le caractère avantageux des décisions d'intégration sur la base d'une analyse complète qui tient compte des avantages et des inconvénients des diverses solutions possibles, de l'implication financière pluriannuelle, laquelle met en lumière les coûts supplémentaires ou les économies à réaliser, ainsi que de l'acceptabilité sociale et du principe de subsidiarité.**
4. **Se doter d'un canevas de contrat, qui précise et uniformise les exigences importantes auxquelles doivent être soumis les partenaires, telles celles liées à la réglementation, à l'encadrement et aux contrôles.**

2.2 Suivi des partenaires

37 Au cours des 3 dernières années, les traverses et les dessertes exploitées en partenariat ont donné lieu au transport de plus de 695 000 passagers et de 147 000 tonnes métriques de marchandises. En outre, pour cette même période, les contrats d'exploitation avec ces partenaires ont représenté 24 % de l'ensemble des coûts annuels de la STQ, soit en moyenne près de 25 millions de dollars par année.

38 Pour optimiser les fonds alloués aux partenaires et pour s'assurer que ceux-ci offrent des services de transport maritime de qualité, sécuritaires et fiables, il importe que la Société exerce un suivi approprié du respect des exigences contractuelles par les partenaires et qu'elle procède à l'évaluation de leur performance. Il est tout aussi essentiel que la Société leur donne une rétroaction de qualité en temps opportun afin qu'ils sachent s'ils remplissent adéquatement les attentes ou s'ils doivent remédier à des lacunes.

Suivi des contrats

39 Les contrats d'exploitation des traverses et dessertes maritimes conclus en partenariat contiennent de nombreuses exigences auxquelles le partenaire est tenu de se conformer, et ce, sur les plans réglementaire, opérationnel et financier. Nous avons analysé les 11 contrats se rapportant aux partenaires, tant du point de vue du respect des règlements et des exigences opérationnelles relatives aux services que de celui du suivi des données financières. Nous avons aussi analysé la gestion contractuelle que fait la STQ de ces contrats en partenariat afin de nous assurer que les bonnes pratiques en la matière sont appliquées.

40 Le suivi des contrats des partenaires n'est pas fait de façon systématique ; s'il est effectué, ce n'est pas toujours en temps opportun ou il est insuffisant. De même, la documentation liée au processus d'attribution des contrats et la gestion des avenants comportent des lacunes.

Conformité réglementaire et respect des exigences

41 Les partenaires doivent se conformer aux dispositions applicables de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et de ses règlements, ce dont la STQ ne s'assure pas toujours. Par exemple, les partenaires doivent détenir un certificat d'immatriculation délivré par Transport Canada. Ce document constitue l'acte d'identification du navire (nom, port d'attache, nationalité, tonnage). Le certificat peut être suspendu lorsqu'il est parvenu à expiration, lorsque le navire est naufragé, perdu ou retiré du service, ou lorsque le propriétaire du navire change.

42 La vérification que nous avons effectuée auprès de Transport Canada a révélé que, pour l'un des partenaires, le certificat d'immatriculation a expiré en juillet 2010 et a été renouvelé seulement en février 2014, ce qui représente une période d'un peu plus de trois ans et demi. Or, la Société l'ignorait. Le partenaire a continué d'offrir les services durant cette période, même s'il contrevenait à la loi. La STQ n'effectuant pas de suivi systématique des principales dispositions réglementaires, cette situation lui a échappé. Elle court ainsi un risque de perte de crédibilité et d'atteinte à son image, risque d'ailleurs recensé dans son portefeuille de risques stratégiques.

43 Par ailleurs, la Société doit s'assurer que les partenaires respectent le nombre de voyages prévu ainsi que la capacité minimale de passagers et de voitures exigée lors de chaque voyage. Pour ce faire, les partenaires doivent fournir systématiquement de l'information à cet égard à la STQ. Il s'agit de données opérationnelles, telles que les relevés du nombre de passagers et de véhicules, le volume de marchandises embarquées ou débarquées par port ou par quai. Quatre partenaires doivent également fournir de l'information sur la consommation de carburant et de lubrifiant ainsi que sur le recours à d'**autres modes de transport maritime** (hélicoptère, transport terrestre) dans le cas des deux dessertes, puisque ces dépenses sont remboursées par la STQ.

Pour les dessertes, on a recours à d'autres modes de transport maritime lorsqu'il est impossible de respecter le délai prévu de livraison des marchandises de première nécessité.

44 Bien que la Société obtienne généralement les données, elle ne procède pas à une analyse structurée de celles-ci. En fait, le processus pour suivre systématiquement les éléments importants contenus dans les contrats et en documenter les résultats n'est pas défini.

45 Une telle analyse lui permettrait entre autres de connaître et d'évaluer la capacité opérationnelle de chaque partenaire à rendre les services de transport maritime de façon optimale. De plus, elle contribuerait à développer une mémoire organisationnelle et à obtenir un historique concernant les partenaires, ce qui favoriserait leur amélioration continue. La Société pourrait ainsi tenir compte des forces et des faiblesses des partenaires lorsque vient le temps de renouveler les contrats ou de réévaluer le mode de fonctionnement à privilégier.

46 De fait, si les données étaient analysées, la STQ pourrait aussi connaître le taux de traversées effectuées, l'adéquation entre la capacité des navires et les besoins (par exemple le nombre d'usagers laissés sur le quai, la fréquence), le nombre de retards ou d'annulation de voyages, ainsi que le nombre et la nature des plaintes. Ce type d'analyse lui permettrait aussi de s'assurer que la dépense de carburant réclamée par le partenaire concorde avec la fréquence des voyages réalisés ou avec le nombre de fois que le partenaire a eu recours à d'autres modes de transport.

47 À titre d'exemple, selon le contrat de l'un des partenaires, ce dernier ne doit utiliser le transport terrestre pour convoyer les marchandises que s'il est dans l'impossibilité de respecter le délai prévu de livraison par voie maritime, soit deux semaines pour des marchandises de première nécessité. Or, il a recours de plus en plus à ce type de transport, ce qui a augmenté progressivement la dépense annuelle de la STQ pour les quatre dernières années (de 2009-2010 à 2012-2013). Cette tendance correspond à une augmentation d'un peu plus de 70 % pour cette période ; la dépense est passée de 913 821 dollars à 1 584 760 dollars. Pourtant, la Société n'a pas fait d'analyse pour s'assurer que cette augmentation quant à la fréquence et aux coûts est justifiée.

48 Pour un autre partenaire, la Société ne procède qu'à une comparaison de la dépense de carburant avec ce qui est prévu dans le budget. Elle n'effectue pas d'analyse des coûts du carburant en fonction des autres composantes liées à l'exploitation du navire (distance parcourue, heures d'exploitation,

consommation par moteur, etc.). Or, cela est insuffisant si l'on considère les sommes en cause. En effet, la dépense de carburant réclamée à la STQ peut atteindre 5 millions de dollars, ce qui représente 20 % de l'ensemble des frais d'exploitation de ce partenaire. Pourtant, pour ses propres navires, la Société juge nécessaire de faire des analyses périodiques de la consommation de carburant afin de surveiller de plus près cette dépense.

49 Enfin, notons qu'un des partenaires, dont le contrat prévoit qu'il doit produire un rapport mensuel sur sa consommation de carburant à des fins de contrôle, n'a pas transmis ce document pour les trois dernières années. Au moment de nos travaux, la STQ n'avait toujours pas demandé au partenaire les rapports. La Société n'a donc pas pu analyser la consommation de carburant de celui-ci ni évaluer si elle était acceptable en fonction des services livrés.

Suivi financier

50 Plusieurs modes de rétribution sont prévus dans les contrats avec les partenaires. La STQ s'engage à rembourser les dépenses d'exploitation, en fixant ou non un plafond, ou à allouer des montants forfaitaires. Dans trois cas, les montants versés par la STQ sont aussi influencés par les sommes recueillies par le partenaire lors de la vente des billets pour les traversées, quand les services ne sont pas gratuits, ou pour les croisières offertes par les dessertes maritimes.

51 Le suivi exercé par la STQ des montants versés aux partenaires comporte des lacunes. La Société ne vérifie pas suffisamment les éléments servant à établir la rétribution qu'elle verse, notamment les coûts d'exploitation déclarés et les revenus de billetterie, en contrepartie des services rendus. Les exemples suivants illustrent ces lacunes et certaines de leurs conséquences.

52 Pour l'une des dessertes, la STQ ne s'assure pas que le montant réclamé par le partenaire pour ses coûts d'exploitation équivaut effectivement aux dépenses effectuées. Elle ne fait aucun travail pour vérifier si la réclamation est trop élevée et les états financiers vérifiés du partenaire ne sont pas assez précis pour s'en assurer. Pourtant, la Société peut exiger cette information en vertu du contrat. Une telle vérification nous paraît d'autant plus importante que, de 2011-2012 à 2012-2013, les dépenses ont connu une augmentation de 4 %. Pourtant, le contrat prévoit que cette augmentation ne doit pas dépasser 2 % des dépenses approuvées l'année précédente. Dans le cas où il y a un dépassement, celui-ci doit, selon le contrat, faire l'objet d'une approbation préalable de la STQ ou d'une entente écrite entre les parties, ce qui n'a pas été fait. Par conséquent, la STQ a payé au partenaire près de 400 000 dollars de plus que ce qui est prévu dans le contrat. Au moment de notre vérification, la situation était connue de la Société, mais n'a pas été rectifiée. Cela peut laisser croire au partenaire que la STQ accepte l'augmentation des coûts.

53 Pour cette même desserte, la STQ ne s'est pas dotée de moyens pour surveiller la rentabilité des services touristiques (croisières) offerts par l'exploitant. Or, les revenus générés par cette activité ont un impact sur la rétribution payée au partenaire. La STQ ne sait donc pas si les sommes allouées répondent aux objectifs, soit le financement de la partie non rentable d'un service essentiel, le développement touristique et économique régional, l'enrichissement collectif.

54 D'autre part, les états financiers vérifiés relatifs à cette desserte ne contiennent pas assez d'information pour distinguer les revenus et les dépenses de transport des marchandises de ceux des passagers (croisières). Par conséquent, il y a un risque de financer des services qui vont au-delà des besoins ou la partie non rentable des services touristiques. Le contrat d'un partenaire a été renouvelé en 2012 sans qu'une analyse de la rentabilité soit faite.

55 Le suivi effectué par la Société des revenus de billetterie d'un autre partenaire est insuffisant pour garantir leur intégralité. En effet, pour cette traverse, le partenaire perçoit des sommes au nom de la STQ, mais cette dernière ne vérifie pas que des contrôles sont en place. Elle ne peut donc pas avoir l'assurance que les revenus de billetterie perçus sont tous déclarés. Or, ces revenus s'élèvent à plus de 330 000 dollars pour les trois dernières années. De plus, la Société n'a jamais fait elle-même de vérification auprès du partenaire pour s'assurer de l'exactitude des sommes remises, pas plus qu'elle n'a confié de mandat de ce type à un vérificateur externe.

56 Dans le même ordre d'idées, le partenaire d'une desserte a droit, en vertu de l'un des deux contrats pour la période de vérification couverte, à une compensation tarifaire lorsqu'il accorde des réductions de tarif aux résidents. Cette compensation s'élève, selon la STQ, à plus de 2,3 millions de dollars pour les trois dernières années. Malgré l'importance du montant en cause, la Société n'a pas effectué de contrôle par rapport à cette compensation ; par exemple, elle aurait pu avoir recours à un vérificateur externe, comme elle peut légalement le faire.

57 Notons que, pour ce même partenaire, le mode de rémunération prévu dans son nouveau contrat diffère des autres et ne favorise pas la performance. De fait, les montants versés ne sont pas établis en tenant compte des coûts réels. Son contrat comporte une rémunération de base fixe qui se chiffre à plus de 8 millions de dollars par an. À cela s'ajoute une compensation financière annuelle de 1,7 million pour le dédommager du fait qu'il applique un tarif réduit aux résidents. De plus, il détermine la tarification pour les non-résidents et conserve les sommes correspondantes. Enfin, d'autres

sommes annuelles sont aussi allouées pour des frais ou des services connexes. À notre avis, tout comme pour l'autre desserte, il y aurait lieu de procéder à une analyse de rentabilité des services offerts afin d'alimenter la prise de décision en temps opportun.

58 Par ailleurs, la rétroaction effectuée par la STQ auprès de ses partenaires est variable et peu officialisée. Par conséquent, la Société n'a pas l'assurance que les partenaires apportent en temps opportun les correctifs et qu'ils remplissent correctement les exigences précisées dans les contrats.

Gestion contractuelle

59 La Société ne s'assure pas que sa gestion contractuelle concernant les traverses et dessertes exploitées en partenariat respecte toujours les bonnes pratiques en la matière. Par exemple, dans les cas où la STQ ne veut pas lancer d'appel d'offres public et qu'elle souhaite attribuer le contrat de gré à gré, il y a lieu de documenter l'absence de concurrence. Or, dans les deux dossiers pour lesquels le contrat a été attribué de gré à gré par la Société, l'absence de concurrence n'a pas été documentée adéquatement par celle-ci. Selon les personnes rencontrées, la Société s'appuie davantage sur sa connaissance du domaine maritime au Québec et publie seulement un **avis d'intention**, lequel précise un fournisseur. Cela n'est pas suffisant pour assurer l'accessibilité et le traitement équitable des fournisseurs potentiels ainsi qu'une saine gestion des fonds publics.

L'avis d'intention est une publication de l'intention d'accorder un contrat à un fournisseur précis ou de limiter l'appel d'offres à certains fournisseurs. L'avis fournit une brève description de l'objet du contrat, la durée et le montant estimé ainsi que les motifs de la décision prise. Un délai est prévu pour permettre aux autres fournisseurs intéressés de formuler des observations ou des commentaires.

60 De plus, la STQ ne recourt pas à l'évaluation du rendement de ses partenaires. Ainsi, elle se prive d'un outil particulièrement utile lors d'un appel d'offres subséquent. Pourtant, selon la réglementation, si le rendement d'un fournisseur est jugé insatisfaisant deux ans de suite, cela peut être utilisé comme un critère de non-admissibilité lors d'un appel d'offres public futur.

61 Enfin, la gestion des avenants aux contrats laisse à désirer. En effet, la STQ ne fait pas toujours d'avenants, même si la situation l'exige. De même, elle utilise parfois des avenants au lieu de négocier un nouveau contrat et, dans plusieurs cas, les signatures ont été apposées après l'entrée en vigueur des contrats ou des avenants. Voici quelques exemples à cet égard.

Exemple	Explications
Avenant manquant pour des modifications ou des ajouts aux exigences contractuelles	■ Le partenaire d'une desserte a décidé de desservir un port sans autorisation préalable de la STQ, comme l'exige le contrat, et ce, pour une période d'au moins cinq mois. ■ La Société a décidé qu'un partenaire n'avait plus à maintenir en vigueur une police d'assurance. Au moment de notre vérification, il n'y avait pas d'avenant pour régulariser cette décision, alors que la clause mentionnant que le partenaire devait assurer le navire était toujours dans le contrat. ■ Des frais de gestion de 25 000 dollars ont été payés à un partenaire, alors qu'ils ne sont pas prévus dans le contrat.
Avenant utilisé pour un changement majeur requérant ou pouvant nécessiter un nouveau contrat	■ Pour un contrat attribué à la suite d'un appel d'offres public, la STQ a utilisé un avenant pour doubler la rémunération d'un partenaire après seulement un an d'exploitation. Pourtant, aucune négociation de ce type n'était prévue dans les documents d'appel d'offres. Par conséquent, la Société aurait dû lancer un nouvel appel d'offres public. De plus, il n'y a aucune documentation justifiant ce choix dans le dossier. ■ Pour un contrat avec un partenaire, trois avenants ont été signés de 2011 à 2013 pour la prolongation de la saison hivernale, étant donné l'ouverture tardive de la **Route blanche**. Ces avenants, non négociés à long terme et non prévus dans le contrat original, représentent environ 22 000 dollars par jour de prolongation, ce qui a occasionné un versement total de 3,8 millions de dollars au cours des trois dernières années. Compte tenu de la récurrence de la situation, il y aurait lieu de clarifier la situation afin d'utiliser le bon outil (avenant ou contrat).
Contrats et avenants signés après leur entrée en vigueur	■ Pour les 11 contrats d'exploitation en partenariat, 8 contrats d'affrètement et 19 avenants, 53 % ont été signés par la STQ après leur entrée en vigueur. Ce pourcentage est de 100 % si l'on considère seulement les contrats d'affrètement. ■ Un délai moyen de 2 mois entre la date de l'entrée en vigueur du contrat et celle de la signature a été observé. Certains contrats (4) ont même été signés après 4 mois.

La Route blanche est un sentier de motoneige principalement destiné aux résidents de la Basse-Côte-Nord pour faciliter leurs déplacements en hiver. Pendant la saison hivernale, le MTQ entretient cette route de près de 500 kilomètres entre Natashquan (Pointe-Parent), où s'arrête la route 138, et Blanc-Sablon, près de la frontière avec la province de Terre-Neuve-et-Labrador.

Évaluation de la performance

62 En plus du suivi des contrats, la Société utilise d'autres moyens pour suivre la performance de ses partenaires. Mentionnons entre autres le programme de performance des partenaires, la grille d'évaluation des partenaires, les sondages sur la qualité des services, les comités consultatifs régionaux.

63 Les moyens mis en place pour suivre la performance de ses partenaires ne permettent pas à la STQ d'apprécier adéquatement leur performance. Ces moyens ne sont pas mis en œuvre auprès de tous les partenaires et leur utilisation comporte des lacunes.

64 Le programme de performance des partenaires a été établi en 2010 par la Société. Il a pour but d'apprécier, une fois par an, la performance des partenaires selon plusieurs critères, notamment la gestion de la sécurité, l'état des infrastructures (quai, gare maritime, etc.) et du navire, les compétences et la qualification du personnel, la conformité réglementaire et contractuelle et le service à la clientèle.

65 Ce programme n'a cependant été appliqué qu'à cinq des neuf partenaires (voir la liste des partenaires dans la section Contrats en partenariat). De plus, il nécessiterait d'être bonifié. D'abord, le niveau de performance globale à atteindre n'est pas établi et les partenaires ne sont pas informés des éléments qui font l'objet de l'évaluation ni des résultats qu'ils devraient obtenir. Ensuite, il n'y a pas de directives claires pour assurer l'application uniforme et objective de ce programme. La démarche à suivre pour évaluer chaque critère ainsi que les données devant être prises en compte ne sont pas précisées et le choix de consulter, par exemple, les résultats de sondages auprès de la clientèle ou les plaintes est laissé à la discrétion de l'analyste. Ainsi, deux analystes pourraient arriver à des résultats différents pour la même évaluation. D'ailleurs, certains résultats sont différents d'une année à l'autre, sans que la situation du partenaire ait changé ou qu'il y ait une justification claire.

66 De même, la STQ n'a pas défini de quelle manière doivent être utilisés les résultats des évaluations relatives au **système de gestion de la sécurité** lorsqu'elle fait l'analyse de la performance. Notons que trois partenaires disposent d'un tel système. L'analyste ne peut donc pas tenir compte des différentes composantes de ces évaluations et doit faire sa propre évaluation de la gestion de la sécurité. Pourtant, les résultats des évaluations liées au système de gestion de la sécurité permettraient de porter un jugement sur la sécurité, ce qui rendrait la démarche plus efficace.

Un système de gestion de la sécurité est un ensemble structuré et organisé de moyens, de procédures et de procédés visant à améliorer la sécurité et à déceler les risques liés à la sécurité avant qu'ils ne donnent lieu à de sérieux problèmes. Celui-ci doit être mis en place par l'exploitant et évalué annuellement par une société de classification en la matière, telle que Llyod's ou Bureau Veritas.

67 Outre le programme de performance des partenaires, la Société utilise aussi une grille d'évaluation des partenaires depuis l'été 2011. Cette grille tient compte des résultats du programme de performance ainsi que de deux autres critères d'appréciation. Il s'agit de la capacité du partenaire à mettre à niveau les services maritimes et de celle de gérer adéquatement les risques stratégiques déterminés par la STQ (ressources compétentes insuffisantes ou non disponibles, non-respect des engagements quant aux services, rupture dans la continuité des activités, etc.). Or, tout comme pour le programme de performance des partenaires, le niveau de performance et de qualité de l'offre de services qui est attendu n'est pas défini ni connu pour cet outil. Au moment de nos travaux, il n'y avait que trois partenaires sur neuf pour lesquels la grille d'évaluation avait été remplie, soit ceux dont les services ont été intégrés dans ceux de la STQ depuis 2012-2013.

68 Par ailleurs, la STQ a procédé à des sondages sur la satisfaction de la clientèle seulement pour trois de ses neuf partenaires et elle a mis en place un comité consultatif régional pour deux d'entre eux. De telles pratiques sont pourtant systématiques pour les traverses qu'elle exploite elle-même. Ces outils pourraient non seulement l'aider à connaître le degré de satisfaction des usagers, mais aussi l'assurer que les services répondent aux attentes des différentes parties prenantes locales.

69 La rétroaction effectuée par la STQ auprès de ses partenaires à la suite de leur évaluation de la performance ne précise pas les attentes envers eux et ne valide pas les résultats obtenus. Que ce soit lors de l'application du programme de performance des partenaires ou de la grille d'évaluation, ou pour les résultats des sondages réalisés auprès des partenaires, il n'y a ni rétroaction officielle, ni délai de correction, ni accompagnement. Pourtant, pour ses propres navires, la Société prévoit, dans le cadre de son système de gestion de la sécurité, que les résultats des audits internes effectués sont transmis aux personnes concernées pour que des mesures correctives soient prises.

Recommandations

70 Les recommandations suivantes s'adressent à la Société des traversiers du Québec.

5 **Suivre rigoureusement les contrats des partenaires au moyen d'un processus structuré qui inclut une rétroaction formelle afin de s'assurer qu'ils les respectent.**

6 **Analyser de manière systématique les données opérationnelles que les partenaires transmettent afin de s'assurer que les services sont rendus de façon optimale.**

7 **Vérifier tous les éléments, tels que les coûts d'exploitation déclarés par les partenaires et les revenus de billetterie, permettant d'établir la rétribution à verser en contrepartie des services rendus.**

8 **Analyser la rentabilité des services offerts par les exploitants des dessertes afin d'alimenter la prise de décision en temps opportun.**

9 **S'assurer que le processus d'attribution des contrats et la gestion des avenants respectent les bonnes pratiques.**

10 **Évaluer régulièrement la performance des partenaires au moyen de balises claires qui précisent notamment les données qui seront utilisées, le niveau de performance souhaité et le niveau de services à offrir, et les en informer en temps opportun.**

2.3 Gouvernance et reddition de comptes

71 Selon les bonnes pratiques de gestion, il importe qu'à la suite des décisions importantes prises par la haute direction de la Société, celle-ci effectue en temps opportun une reddition de comptes appropriée qu'elle transmet à son conseil d'administration ainsi qu'au MTQ.

72 Selon la réglementation en vigueur sur la gouvernance des sociétés d'État, le conseil d'administration est responsable de toutes les décisions stratégiques. Il doit donc recevoir une information suffisante de la haute direction pour être en mesure d'apprécier les décisions prises ou pour prendre des décisions éclairées qui vont avoir des répercussions à long terme sur les activités de l'organisation.

73 Il est également important que la STQ effectue une reddition de comptes appropriée et la transmette au MTQ, car ce ministère est chargé entre autres de mettre en œuvre les orientations gouvernementales en matière de transport. À ce titre, lorsque la STQ prend la décision d'offrir elle-même un service auparavant fourni en partenariat, il importe qu'elle fasse la démonstration explicite du caractère plus avantageux de cette décision.

74 La Société n'a pas fourni à son conseil d'administration et au MTQ d'analyse complète de ses décisions d'intégration, réalisées ou à venir, et de leurs répercussions budgétaires, et ce, pour soutenir la prise de décision. En outre, des orientations gouvernementales ne sont pas respectées.

75 En 2012-2013 et en 2013-2014, lors des intégrations dans son propre réseau des traverses exploitées auparavant en partenariat, la haute direction de la Société n'a pas fourni à son conseil d'administration d'analyse complète pour soutenir ses décisions d'intégration. Une telle analyse aurait dû comprendre entre autres les avantages d'une telle intégration et l'impact financier à long terme, notamment sur les budgets de la STQ. De son côté, le conseil d'administration n'a pas exigé non plus d'information à cet égard, pas plus qu'il n'a adopté de résolution montrant qu'il était d'accord avec les décisions d'intégration. De telles décisions sont stratégiques, car elles ont des répercussions importantes à long terme sur les ressources humaines et financières de la Société et sur la subvention provenant du MTQ. Pourtant, le conseil d'administration a adopté des résolutions lors de la construction de navires.

76 Par ailleurs, depuis décembre 2007, selon le profil de compétence et d'expérience du conseil d'administration établi par la STQ, celui-ci dans son ensemble doit posséder les compétences et l'expérience pour les activités de la Société en lien avec les services de traversiers, l'ingénierie et les technologies ainsi que la sécurité en milieu maritime.

77 Les membres du conseil ont des compétences et des expériences diverses, notamment en gestion des ressources financières et humaines, en relations de travail et en matière juridique. De même, plusieurs connaissent les diverses régions desservies par la STQ. Ils acquièrent cependant leurs connaissances du domaine maritime en siégeant au conseil d'administration, d'où l'importance de recevoir de la haute direction une information suffisante. Une expérience plus approfondie du domaine maritime bénéficierait toutefois au conseil d'administration.

78 Quant au MTQ, la démonstration complète du caractère avantageux ne lui a pas été fournie par la Société lorsque cette dernière a pris la décision d'intégrer les services liés aux traverses exploitées auparavant en partenariat. De même, l'information que la Société achemine au MTQ relativement au budget est imprécise et ne permet pas de dégager les effets et les coûts à long terme qui sont associés à chaque intégration. Or, les décisions d'intégration effectuées par la STQ, tout comme la mise en service de nouveaux navires, ont des répercussions sur le montant de la subvention gouvernementale qui lui sera accordée dans les années à venir. La Société estime que cette subvention augmentera d'environ 60 % d'ici quatre ans, dont une part importante concerne les navires.

79 Des orientations gouvernementales définies depuis 2011, qui sont relatives à la conclusion d'une entente de service entre le MTQ et la STQ ainsi qu'à l'approbation d'un plan d'affaires quinquennal, ne sont pas respectées. En effet, il n'y a toujours pas d'entente de service conclue entre le MTQ et la STQ. Cette entente devait encadrer les coûts des services de traversiers assumés par le gouvernement. De plus, au moment de notre vérification, le plan d'affaires quinquennal préparé par la STQ en 2012 n'avait pas été approuvé par le MTQ. Ce plan, qui inclut sa politique tarifaire détaillée, devait permettre à la Société d'appliquer une nouvelle tarification dès 2012, ce qui n'a pu être fait. Elle devait aussi y présenter une cible quant au taux d'autofinancement qui tient compte de l'augmentation potentielle de ses revenus autonomes. En l'absence d'un cadre formel qui circonscrit les relations entre le MTQ et la Société, l'information transmise par la STQ est incomplète et le MTQ n'est pas en mesure d'apprécier l'ensemble des éléments expliquant l'augmentation de la subvention versée à la Société.

Recommandations

80 La recommandation suivante s'adresse à la Société des traversiers du Québec.

11 Effectuer en temps opportun une reddition de comptes appropriée qui porte notamment sur les choix stratégiques de l'organisation par rapport aux partenaires et sur les répercussions budgétaires à long terme de ces choix, et la transmettre au conseil d'administration et au ministère des Transports du Québec pour soutenir la prise de décision.

81 La recommandation suivante s'adresse à la Société des traversiers du Québec, qui devra la mettre en œuvre en collaboration avec le ministère des Transports du Québec.

12 S'assurer, en collaboration, de respecter les orientations gouvernementales qui prévoient la conclusion d'une entente entre le ministère et la Société, laquelle concerne entre autres les coûts des services de traversiers assumés par le gouvernement, ainsi que l'élaboration et l'approbation d'un plan d'affaires quinquennal.

Commentaires de l'entité vérifiée et de l'entité concernée

L'entité vérifiée et l'entité concernée ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner que l'entité vérifiée a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Société des traversiers du Québec

« **Commentaires généraux.** La STQ accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général relativement au rapport de vérification de l'optimisation des ressources portant sur les traverses et les dessertes maritimes exploitées en partenariat, qui lui permettront d'améliorer ses pratiques de gestion. Toutefois, la STQ souhaite apporter des commentaires sur certains éléments du rapport.

« La décision du gouvernement de transférer à la STQ, en août 2009, des contrats de partenariat en matière de service de transport maritime constitue une preuve de confiance à l'égard de son expertise maritime à l'échelle provinciale. La STQ a toujours été sensible à ce que cet ajout de responsabilités se fasse dans le respect des contraintes budgétaires et des objectifs de réduction des coûts s'inscrivant dans le cadre de l'application de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* (loi 100).

« **Organisation des services.** Comme mentionné dans le rapport du Vérificateur général, la STQ a trois principaux modes d'exploitation pour ses traverses et dessertes. Pour tous ces modes, de nombreuses données et informations (financières, statistiques, etc.) sont disponibles et ont été colligées au fil des années. La STQ estime avoir ainsi une bonne compréhension des tenants et aboutissants de chacun de ces modes d'exploitation.

« En lien avec la recommandation n° 3, la STQ est d'avis que l'exploitation de ces trois traverses s'est avérée un choix judicieux sur l'ensemble des aspects clés dans le domaine du transport maritime : meilleure gestion des risques de sécurité, service à la clientèle harmonisé entre les régions desservies, pérennité des actifs, etc.

« En plus de considérer ces aspects clés, la STQ prend son rôle social à cœur lors de sa prise de décision. Elle a pour objectif notamment de favoriser l'équité entre les régions quant au niveau de service offert. La synergie créée dans le réseau de la STQ (par exemple, mobilité et polyvalence des ressources humaines) favorise la continuité des services offerts dans un domaine d'affaires où il y a rareté de la main-d'œuvre. Du point de vue du développement durable, les

formations offertes par la STQ dans ces régions éloignées assurent le développement, la disponibilité et la rétention d'une main-d'œuvre spécialisée et qualifiée dans ces communautés.

« Il importe de mentionner que les contrats transférés à la STQ comportaient d'ores et déjà des exigences variables d'un contrat à l'autre et la STQ a dû composer avec cette situation. Cependant, dans un souci constant d'amélioration, la STQ entend formaliser encore plus son processus décisionnel relativement à l'intégration des opérations des traverses actuellement opérées en sous-traitance ou en partenariat et, à cette fin, elle prendra en compte les recommandations du Vérificateur général.

« **Suivi des partenaires.** Bien que des améliorations aient été apportées par la STQ depuis août 2009 quant à la gestion des contrats de partenariat, des efforts additionnels seront déployés afin d'optimiser leur suivi et d'améliorer les mécanismes de contrôle en place.

« Dans les deux cas d'intégration dont il est fait mention aux paragraphes 28 et 29 du rapport de vérification, rappelons que de nouveaux navires ont été mis au service des populations desservies. Ainsi, les coûts supérieurs d'exploitation (frais de financement notamment) de ces traverses sont relatifs à ces acquisitions d'actifs qui serviront jusqu'à une quarantaine d'années. Si le modèle d'affaires était demeuré le même, chacun des deux partenaires aurait dû faire lui-même l'acquisition d'un nouveau navire et en faire assumer les coûts par la STQ.

« En lien avec la recommandation n° 7, mentionnons que les montants réclamés par un partenaire ayant trait à certains revenus additionnels non récurrents ont fait en sorte d'augmenter ses dépenses s'y rapportant, au-delà du taux de 2 %. Bien que l'autorisation de dépassement du taux au contrat n'ait pas été obtenue lorsque les dépenses ont été engagées par le partenaire, le montant payé au partenaire fut basé sur les coûts réels, tel qu'indiqué dans les états financiers vérifiés de ce dernier. Le tout respectait donc l'esprit du contrat en vigueur.

« En ce qui a trait à la recommandation n° 10, notons que la STQ n'a pas l'autorisation contractuelle lui permettant d'utiliser les résultats des évaluations relatives au Système de gestion de la sécurité (SGS) lorsqu'elle fait l'analyse de la performance des partenaires. Dans le contexte actuel, la seule documentation que peut exiger la STQ auprès des partenaires ayant un SGS est une copie du certificat du SGS audité par une société de classification compétente. Ce certificat comporte essentiellement la date de l'audit annuel et la date d'expiration du certificat. Certaines exigences additionnelles uniformes pourront être ajoutées lors du renouvellement du contrat et intégrées au canevas de contrat à être développé dans le cadre de la recommandation.

« **Gouvernance et reddition de comptes.** La STQ adhère à l'opinion du Vérificateur général à l'effet que les décisions concernant la modification du mode d'opération sont de nature stratégique. Elle s'engage donc à améliorer ses pratiques relativement à la constitution des documents produits à l'appui de ces décisions et à les présenter formellement au conseil d'administration (CA) pour résolution avant leur mise en œuvre. La STQ précise cependant que

ses administrateurs ont été informés régulièrement sur la revue des modes d'opération avec les partenaires, notamment dans le cadre de la rubrique Dossiers prioritaires du Président qui est inscrite à l'ordre du jour de chaque réunion du CA. La STQ considère donc avoir fait preuve de transparence en informant ainsi les membres de son CA et en leur offrant l'opportunité de se prononcer sur ces dossiers.

« En ce qui a trait au paragraphe 78 du rapport du Vérificateur général faisant notamment état des conséquences à long terme des choix d'intégration, la STQ tient à préciser que, sur les 55 millions de dollars de hausse anticipée de la subvention gouvernementale d'ici les quatre prochaines années, 40 millions de dollars sont attribuables au financement de nouveaux actifs, dont certaines acquisitions sont indépendantes des décisions d'intégration.

« Finalement, en juin 2012, la STQ a traité de l'orientation gouvernementale qui lui était adressée en déposant au MTQ, pour un acheminement aux autorités gouvernementales concernées, son plan d'affaires quinquennal. »

Commentaires du ministère des Transports du Québec

« **Gouvernance et reddition de comptes.** Au point 79 dans la section Gouvernance et reddition de comptes, il importe de préciser que des discussions entourant une entente de service ont eu lieu entre le ministère et la STQ, mais sont demeurées en suspens, les priorités n'étant pas les mêmes pour les deux parties. De même, la STQ a déposé, en juin 2012, son premier plan d'affaires qui n'a pas encore reçu l'approbation des autorités.

« La section des recommandations énonce des conclusions qui seront prises en compte dans un plan d'action récemment présenté à la sous-ministre. Ce plan d'action, visant un meilleur arrimage des besoins de financement de la STQ avec la capacité financière du ministère et du gouvernement du Québec, prévoit notamment la mise en place d'un processus concerté pour assurer la cohérence des décisions gouvernementales en matière de financement de la STQ (opérations, infrastructures, navires, etc.). Ce processus devrait inclure une meilleure reddition de comptes quant aux décisions ayant un impact budgétaire. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Portrait des traverses et dessertes maritimes au 31 mars 2013

Annexe 3 Événements marquants et sources de revenus

Sigles

MTQ	Ministère des Transports du Québec	**STQ**	Société des traversiers du Québec

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

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

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également, avec les adaptations requises, sur *The Standard for Portfolio Management – Second Edition*, la *Prise de décision et planification des investissements* (ce document constitue le guide national des infrastructures municipales durables), ainsi que sur nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs. 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 respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que la Société des traversiers du Québec exerce en toute transparence un suivi efficient de l'exploitation en partenariat des traverses et des dessertes maritimes et qu'elle respecte les orientations gouvernementales à cet égard.	La Société : ■ a analysé objectivement les modèles d'entreprise possibles et a mis en place des outils de gestion facilitant l'opérationnalisation et le suivi des modèles retenus. ■ exerce un suivi de l'exploitation en partenariat des traverses et des dessertes maritimes, donne une rétroaction aux exploitants en temps opportun et prend des décisions qui s'appuient sur une justification adéquate, laquelle tient compte des répercussions de celles-ci. ■ effectue une reddition de comptes appropriée en temps opportun pour chacune des parties prenantes (conseil d'administration, MTQ, Conseil du trésor, etc.).

Portée des travaux

Nos travaux ont été réalisés auprès de la STQ. Pour les mener à bien, nous avons réalisé des entrevues, analysé des documents et visité trois partenaires qui exploitent des traverses, en plus de nous entretenir avec les autres partenaires.

Lors de notre vérification, nous avons analysé des données financières et des données relatives aux activités. Nous avons aussi effectué des entrevues auprès de 26 personnes travaillant pour la Société ou des partenaires ainsi qu'auprès de 13 personnes issues du milieu. De plus, nous avons rencontré des représentants du MTQ.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'octobre 2013 à avril 2014. Notre vérification a porté sur les activités de la STQ concernant ses partenaires pour les exercices 2008-2009 à 2012-2013, mais certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Portrait des traverses et dessertes maritimes au 31 mars 2013

	Isle-Verte–Notre-Dame-des-Sept-Douleurs	**Île d'Entrée–Cap-aux-Meules**	**Harrington Harbour-Chevery**	**Rivière Saint-Augustin (entre le village et l'aéroport)**	**Desserte des Îles-de-la-Madeleine**	**Desserte de l'île d'Anticosti et de la Basse-Côte-Nord[1]**
Régions administratives	Bas-Saint-Laurent	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	Côte-Nord	Côte-Nord	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine–Montréal–Bas-Saint-Laurent	Côte-Nord–Bas-Saint-Laurent
Période d'exploitation	Saisonnière	Saisonnière	Saisonnière	Saisonnière	Saisonnière	Saisonnière
Distance, durée	5 km, 25 min	14 km, 55 min	15 km, 20 min	1 km, 5 min	900 km, 2 j (Montréal) 550 km, 22 h (Matane) 269 km, 9h (Chandler)	1150 km, 4½ j
Service	Payant	Payant[2]	Gratuit	Gratuit	Payant	Payant
Traversées ou trajets (n^{bre})[3]	1 388	1 026	971 (passagers) 292 (marchandises)	10 287 (passagers) n.d. (marchandises)	46	47
Passagers (n^{bre})[3]	17 754[4]	6 860[4]	3 184[4]	30 520	8 811	12 032
Automobiles (n^{bre})[3]	3 507	299	41	151	1 026	1 347
Camions (n^{bre})[3]	n.d.	107	s.o.	s.o.	n.d.	n.d.
Navire Année de construction Propriété	NM La Richardière[5] 1959 Société Inter-Rives	NM Ivan-Quinn 2009 STQ	Seabreeze 23 (passagers) n.d. Transporteur privé	VCA L'Esprit-de-Pakuashipi 2012 STQ	NM CTMA Vacancier 1973 Navigation Madeleine inc.	NM Nordik-Express[6] 1974 Groupe Desgagnés
Navire Année de construction Propriété			NM Mécatina II (marchandises) 1990 STQ	Royal Sea 23 (passagers) 1987 STQ	NM CTMA Voyageur 1972 Navigation Madeleine inc.	
Exploitant	Société Inter-Rives	Groupe CTMA	Municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent	STQ (passagers) 9005-6425 Québec inc. (marchandises)[7]	Navigation Madeleine inc. (Groupe CTMA)	Relais Nordik inc. (Groupe Desgagnés)

1. Le navire relie Rimouski à Blanc-Sablon. Il passe par Sept-Îles, Port-Menier, Havre-Saint-Pierre, Natashquan, Kegaska, La Romaine, Harrington Harbour, Tête-à-la-Baleine, La Tabatière et Saint-Augustin.
2. Le service est payant, sauf dans certains cas.
3. Ces renseignements couvrent la période du 1er avril 2012 au 31 mars 2013.
4. Ces données excluent les passagers transportés par le service aérien.
5. Depuis le 10 novembre 2013, un nouveau navire de la STQ, soit le NM Peter Fraser, a remplacé le NM La Richardière.
6. Depuis avril 2013, le NM Bella Desgagnés assure le service en remplacement du NM Nordik-Express.
7. Pour cette traverse, le transport de marchandises est effectué par la société 9005-6425 Québec inc. Cette dernière utilise une barge ainsi qu'un remorqueur pour offrir le service.

	Sorel-Tracy–Saint-Ignace-de-Loyola	Québec–Lévis	L'Isle-aux-Coudres–Saint-Joseph-de-la-Rive	Tadoussac–Baie-Sainte-Catherine	Matane–Baie-Comeau–Godbout	L'Isle-aux-Grues–Montmagny	Rivière-du-Loup–Saint-Siméon
Régions administratives	Montérégie–Lanaudière	Capitale-Nationale–Chaudière-Appalaches	Capitale-Nationale	Côte-Nord–Capitale-Nationale	Bas-Saint-Laurent–Côte-Nord	Chaudière-Appalaches	Bas-Saint-Laurent–Capitale-Nationale
Période d'exploitation	Annuelle	Annuelle	Annuelle	Annuelle	Annuelle	Saisonnière	Saisonnière
Distance, durée	2 km, 10 min	1 km, 10 min	4 km, 15 min	2 km, 10 min	62 km,140 min (Baie-Comeau) 55 km, 130 min (Godbout)	8 km, 25 min	26 km, 65 min
Service	Payant[2]	Payant	Gratuit	Gratuit	Payant	Gratuit	Payant
Traversées ou trajets (n^{bre})[3]	25 081	25 379	11 951	41 051	1 618	1 344	1 640
Passagers (n^{bre})[3]	1 040 409	2 023 998	583 019	1 556 179	198 143	39 155[4]	146 423
Automobiles (n^{bre})[3]	532 012	405 011	271 050	647 734	69 917	14 485	54 343
Camions (n^{bre})[3]	83 243	215	7 435	150 440	19 338	1 006	2 780
Navire	NM Catherine-Legardeur	NM Alphonse-Desjardins	NM Joseph-Savard	NM Armand-Imbeau	NM Camille-Marcoux	NM Grue-des-îles	NM Trans-Saint-Laurent
Année de construction	1985	1971	1985	1980	1974	1981	1963
Propriété	STQ	STQ	STQ	STQ	STQ	STQ	Traverse Rivière-du-Loup–Saint-Siméon ltée
Navire	NM Lucien-L.	NM Lomer-Gouin	NM Radisson (été seulement)	NM Jos-Deschênes			
Année de construction	1967	1971	1954	1980			
Propriété	STQ	STQ	STQ	STQ			
Exploitant	STQ	STQ	STQ	STQ	STQ	STQ et Municipalité de Saint-Antoine-de-l'Isle-aux-Grues[8]	Clarke inc.[9]

2. Le service est payant, sauf dans certains cas.
3. Ces renseignements couvrent la période du 1er avril 2012 au 31 mars 2013.
4. Ces données excluent les passagers transportés par le service aérien.
8. Le *Rapport annuel de gestion 2012-2013* présente cette traverse comme étant en partenariat. Elle est exploitée par la STQ depuis le 1er janvier 2013.
9. Cette traverse est exploitée par l'entreprise La Traverse Rivière-du-Loup–Saint-Siméon ltée appartenant à Clarke inc.

Source : STQ.

Annexe 3 Événements marquants et sources de revenus

Année financière	Événements marquants	Subvention du MTQ (k$)	Revenus autonomes (k$)
1971-1972	Création de la STQ et prise en charge de la traverse Québec–Lévis	200	36
1976-1977	Prise en charge des traverses Matane–Baie-Comeau–Godbout et L'Isle-aux-Coudres–Saint-Joseph-de-la-Rive	3 875	3 542
1978-1979	Prise en charge de la traverse Sorel-Tracy–Saint-Ignace-de-Loyola	4 220	4 207
1980-1981	Prise en charge de la traverse Tadoussac–Baie-Sainte-Catherine	11 644	5 279
1981-1982	Prise en charge du contrat d'exploitation de la traverse L'Isle-aux-Grues–Montmagny	15 371	4 976
1993-1994	Prise en charge des contrats d'exploitation des traverses Rivière-du-Loup–Saint-Siméon et Île d'Entrée–Cap-aux-Meules	23 584	9 872
2000-2001	Transfert par le gouvernement fédéral de 10 quais pour traversiers	37 122	13 144
2007-2008	Décision du gouvernement du Québec de maintenir la STQ en tant que société d'État, responsable de la gestion et de l'exploitation des services de traversiers au Québec	48 163	15 810
2009-2010	Prise en charge de 3 traverses (Isle-Verte–Notre-Dame-des-Sept-Douleurs, Rivière Saint-Augustin, Harrington Harbour-Chevery) et de 2 dessertes (desserte des Îles-de-la-Madeleine et desserte de l'île d'Anticosti et de la Basse-Côte-Nord) (auparavant administrées par le MTQ)	56 808	17 435
2012-2013	Intégration par la STQ du service de transport des personnes à la traverse de la Rivière Saint-Augustin et à celle de L'Isle-aux-Grues–Montmagny, antérieurement exploitées par des partenaires	90 126	22 337

Source : STQ.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2014

CHAPITRE
6

Médicaments et services pharmaceutiques

Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins
Centre de santé et de services sociaux de Jonquière
Centre de santé et de services sociaux de Memphrémagog
Hôpital Santa Cabrini
Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec
Ministère de la Santé et des Services sociaux

Faits saillants

Objectifs des travaux

Influencé par les spécialités médicales d'un établissement et les maladies des usagers, le coût des médicaments et des services pharmaceutiques a représenté 865 millions de dollars en 2012-2013, soit 5,3 % des dépenses courantes des établissements publics ayant une mission hospitalière. Les travaux de vérification visaient les objectifs suivants :

- évaluer dans quelle mesure le ministère soutient les établissements de santé et de services sociaux dans la gestion des ressources liées aux médicaments et aux services pharmaceutiques ;
- s'assurer que les établissements vérifiés effectuent une gestion efficiente et économique des ressources liées aux médicaments ;
- déterminer si les établissements vérifiés ont établi des contrôles qui les assurent d'une prestation sécuritaire des services pharmaceutiques et d'une utilisation appropriée des médicaments.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gestion des médicaments et des services pharmaceutiques dans les établissements de santé et de services sociaux.

Les groupes d'approvisionnement intègrent peu leurs actions. Il existe des disparités importantes quant aux prix payés pour [les] médicaments [ayant le même fabricant], dont des écarts de plus de 10 % pour près du tiers [des 844 médicaments analysés]. Le ministère ne fait pas de suivi systématique de ces prix afin de connaître les causes des écarts.

Les établissements vérifiés ont mis peu de mesures en place pour minimiser les effets liés aux ruptures d'approvisionnement. Il n'y a aucune norme quant au niveau minimal de stocks à détenir, particulièrement pour les médicaments critiques. De plus, lors d'une pénurie, aucun acteur n'est responsable de renseigner les intervenants ni de proposer des traitements alternatifs.

Des médicaments non recommandés par l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux ou non homologués par Santé Canada sont inscrits sur la liste locale des établissements vérifiés. Bien que cette façon de faire soit approuvée par le conseil des médecins, dentistes et pharmaciens, l'utilisation de ce type de médicaments n'est pas autorisée pour chaque patient, comme le prévoit la réglementation.

Les établissements effectuent peu de contrôles après l'administration des médicaments. Ils ne s'assurent pas de leur utilisation optimale et partagent peu les outils d'aide à la décision. De plus, le contrôle exercé sur les stocks est insuffisant et il y a peu de revues d'utilisation des médicaments.

La gestion du circuit du médicament (approvisionnement, prescription, préparation et distribution, administration) comporte des lacunes. Elle n'est pas assez intégrée et il n'y a pas de processus d'amélioration continue. Les établissements disposent de peu d'indicateurs, tels que les délais entre les étapes, pour évaluer la performance du circuit.

Le ministère n'a pas fixé d'orientations à l'égard de la main-d'œuvre. L'offre de services et l'affectation des pharmaciens n'ont pas été balisées. Les établissements ne peuvent évaluer si les services offerts sont arrimés aux besoins.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux et des cinq établissements vérifiés. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

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

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

Recommandations au ministère

1 **Mettre en place des mécanismes pour assurer le suivi des prix des médicaments payés par les établissements.**

5 **Agir pour favoriser la mise en commun par les établissements d'outils d'aide à la décision et de suivi de l'utilisation des médicaments.**

9 **Établir des orientations relatives à la main-d'œuvre en pharmacie d'établissement, notamment quant à l'offre de services et à la hiérarchisation des services pharmaceutiques en fonction des besoins, et en faire le suivi.**

Recommandations aux établissements vérifiés

2 **Respecter le cadre réglementaire concernant l'attribution de contrats à deux fournisseurs.**

3 **Développer des mécanismes pour minimiser les effets des ruptures d'approvisionnement en médicaments.**

4 **Standardiser les processus décisionnels liés aux médicaments non inscrits sur la liste locale en conformité avec la réglementation, en améliorer la transparence à l'égard du public et respecter le cadre réglementaire concernant la liste locale.**

6 **Instaurer des contrôles a posteriori à l'égard de l'utilisation des médicaments et partager les outils mis en place à cette fin avec les autres établissements.**

7 **Suivre les stocks de médicaments de manière à pouvoir recenser les écarts, déterminer les principales causes de ceux-ci et agir afin de les réduire.**

8 **Poursuivre l'implantation des bilans comparatifs des médicaments en privilégiant les liens avec les pharmacies privées, et en faire le suivi.**

10 **Déterminer une offre de services pharmaceutiques optimale en fonction du niveau d'activité, des spécialités et des patients pris en charge, laquelle indique notamment la hiérarchisation des services pharmaceutiques à offrir, les effectifs nécessaires et la répartition de ceux-ci.**

11 **Définir des indicateurs et des cibles de performance à l'égard du circuit du médicament et des départements de pharmacie et en effectuer un suivi périodique en se comparant notamment avec d'autres établissements.**

12 **Assurer l'application des mesures en place pour diminuer le risque de conflits d'intérêts et les possibilités d'influence de l'industrie pharmaceutique, et en effectuer le suivi.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 12

2.1 **Approvisionnement en médicaments** 12

Acquisition des médicaments

Accès aux médicaments

Recommandations

2.2 **Usage des médicaments** 21

Contrôle de l'utilisation des médicaments

Continuité des services à l'extérieur des établissements

Recommandations

2.3 **Gestion des processus pharmaceutiques** 25

Gestion intégrée des médicaments

Offre de services pharmaceutiques

Prévention des conflits d'intérêts

Recommandations

Commentaires des entités vérifiées 31

Annexes et sigles 37

1 Mise en contexte

Équipe

Carole Bédard
Directrice de vérification

Laurence Harvey
Rachel Mathieu
Carolyne Paquette
Katherine Roy

1 Au Québec, tous les résidents ont l'obligation d'être couverts par une assurance médicaments, que ce soit par un régime collectif privé ou par le régime public administré par la Régie de l'assurance maladie du Québec. Ces régimes touchent les médicaments prescrits par un médecin (ou un autre professionnel habilité) et vendus par les pharmacies situées dans la communauté (pharmacies privées).

2 Toutefois, en cas d'hospitalisation ou d'hébergement ou pour certains services ambulatoires, les médicaments sont fournis gratuitement par l'établissement de santé et de services sociaux puisqu'il s'agit, dans ce cas, d'un service médicalement requis au sens de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation*. C'est alors la pharmacie de l'établissement qui assure le coût et la gestion des médicaments ainsi que des services pharmaceutiques associés, et ce, à même le budget qui lui est dévolu.

3 L'encadrement du milieu pharmaceutique s'effectue à plusieurs niveaux. D'abord, Santé Canada assure un contrôle sur la commercialisation des médicaments sur le territoire canadien en homologuant ceux-ci lorsqu'une demande est soumise par les fabricants pharmaceutiques. Ainsi, seuls les médicaments ayant fait l'objet d'un avis de conformité de Santé Canada et obtenu un numéro d'identification (DIN pour Drug Identification Number) ou encore ayant été autorisés dans le cadre du **Programme d'accès spécial** peuvent être administrés au Canada.

Le Programme d'accès spécial permet aux médecins d'accéder à des médicaments non disponibles sur le marché canadien, lorsque les thérapies habituelles se sont révélées inefficaces, pour des maladies graves et potentiellement mortelles.

4 Par la suite, il revient aux provinces de déterminer les médicaments qui seront utilisés dans leurs établissements ou remboursés par leur régime public. Au Québec, ces médicaments doivent être, sauf exceptions, inscrits sur la liste provinciale qui les concerne, soit celle pour les établissements ou celle pour le régime public d'assurance médicaments. C'est l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS), organisme relevant du ministre de la Santé et des Services sociaux, qui formule des recommandations à son intention quant aux médicaments à inscrire sur ces listes. L'INESSS évalue d'abord la valeur thérapeutique d'un nouveau médicament. En plus de tenir compte des bienfaits et des risques d'un produit, la valeur thérapeutique comprend les avantages thérapeutiques pouvant être liés à la voie d'administration d'un médicament, à sa facilité d'emploi, à sa posologie, laquelle favorise à divers degrés l'observance thérapeutique, à sa capacité de permettre un traitement en milieu ambulatoire, etc. De plus, le fait d'apporter une option additionnelle de thérapie, pour une condition médicale donnée, peut s'ajouter à la valeur thérapeutique d'un produit. Si la valeur thérapeutique est démontrée, l'analyse se poursuit sur la base de **quatre critères**.

Les quatre critères d'analyse de l'INESSS sont :

- la justesse du prix ;
- le rapport entre le coût et l'efficacité du médicament ;
- les conséquences de l'inscription du médicament à la liste sur la santé de la population et sur les autres composantes du système de santé et de services sociaux ;
- l'opportunité de l'inscription du médicament à la liste au regard de l'objet du régime général d'assurance médicaments.

5 La liste des médicaments pour les établissements est mise à jour par le ministre et publiée par la Régie de l'assurance maladie du Québec. Elle se distingue de la liste du régime public par le fait qu'elle inclut davantage de médicaments requérant l'intervention de professionnels de la santé. L'utilisation

de médicaments non inscrits sur cette liste est permise, mais uniquement pour des motifs de nécessité médicale particulière, en cas d'urgence ou pour des traitements d'exception et avec l'accord du conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (CMDP) de l'établissement.

6 Selon l'INESSS, la liste provinciale comportait 8 033 médicaments en avril 2014, ce qui représente 1 220 **dénominations communes**. À partir de cette liste, le chef du département de pharmacie de chaque établissement, après avoir consulté le comité de pharmacologie, établit sa propre liste de médicaments autorisés pour une utilisation courante, généralement appelée « formulaire » ou « liste locale ». Dans les cinq établissements vérifiés, selon le niveau de services offerts, les listes locales contiennent entre 1 500 et 3 400 médicaments.

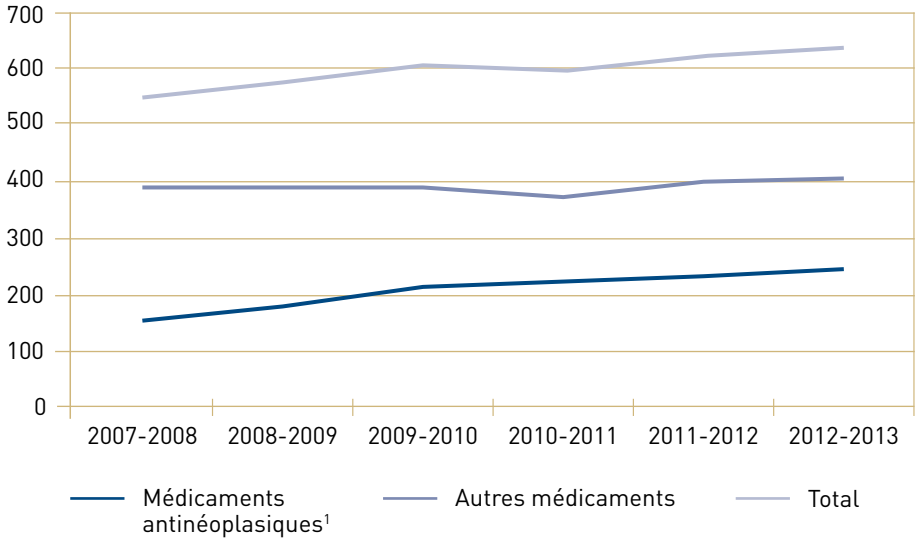
Les dénominations communes désignent les ingrédients actifs pharmaceutiques. Pour chaque dénomination commune, plusieurs médicaments ayant différentes marques de commerce et divers formats peuvent être disponibles.

Importance financière des médicaments

7 Avec les années, les médicaments sont devenus un outil de traitement important. En 2012-2013, ceux utilisés par l'ensemble des établissements du Québec ont coûté 639 millions de dollars. Ces dépenses sont particulièrement concentrées dans les établissements publics ayant une **mission** de centre hospitalier (si l'on exclut les établissements ayant une mission de centre hospitalier de soins psychiatriques et ceux des régions éloignées) puisqu'elles représentent 95 % des dépenses provinciales de ce type, soit 609 millions de dollars. Les données régionales sont présentées à l'annexe 2. La figure 1, pour sa part, montre l'augmentation du coût des médicaments qui a été observée dans les établissements depuis 2007-2008.

Les établissements, tels que les centres de santé et de services sociaux (CSSS), possèdent une ou plusieurs missions, dont les soins de longue durée (centre d'hébergement) et les soins de courte durée (centre hospitalier).

Figure 1 Coût des médicaments dans les établissements de santé du Québec (en millions de dollars)



1. Les médicaments antinéoplasiques détruisent les cellules cancéreuses ou empêchent leur prolifération.

Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

8 Influencé par les spécialités médicales d'un établissement et les maladies des usagers, le coût des médicaments et des services pharmaceutiques représente une part non négligeable des budgets de fonctionnement. Ainsi, en 2012-2013, il correspondait à 5,3 % des dépenses courantes des établissements publics ayant une mission hospitalière (sur un total de 16,3 milliards). Le tableau 1 présente la somme dévolue aux médicaments et aux services pharmaceutiques ainsi que la part du budget de fonctionnement qui y est associée dans les cinq établissements vérifiés.

Tableau 1 Coût lié aux médicaments par rapport au budget des établissements vérifiés en 2012-2013 (en dollars)

	Médicaments	Services pharmaceutiques[1]	Budget de la pharmacie	Part du budget total (%)
CSSS Alphonse-Desjardins	11 782 418	4 849 128	16 631 546	5,3
CSSS de Jonquière[2]	1 514 935	1 517 834	3 032 769	2,7
CSSS de Memphrémagog[2]	753 518	1 104 987	1 858 505	3,0
Hôpital Santa Cabrini	4 248 228	2 022 665	6 270 893	5,1
Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec (IUCPQ)	7 543 169	3 960 455	11 503 624	4,6
Total	**25 842 268**	**13 455 069**	**39 297 337**	**4,6**
Province[3]	**608 924 823**	**256 502 021**	**865 426 844**	**5,3**

1. Les services pharmaceutiques incluent les autres dépenses connexes liées au fonctionnement du département de pharmacie.
2. Cet établissement n'offre pas de soins en oncologie.
3. Les établissements ayant une mission de centre hospitalier de soins psychiatriques et ceux des régions 17 et 18 sont exclus.

Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

Rôles et responsabilités

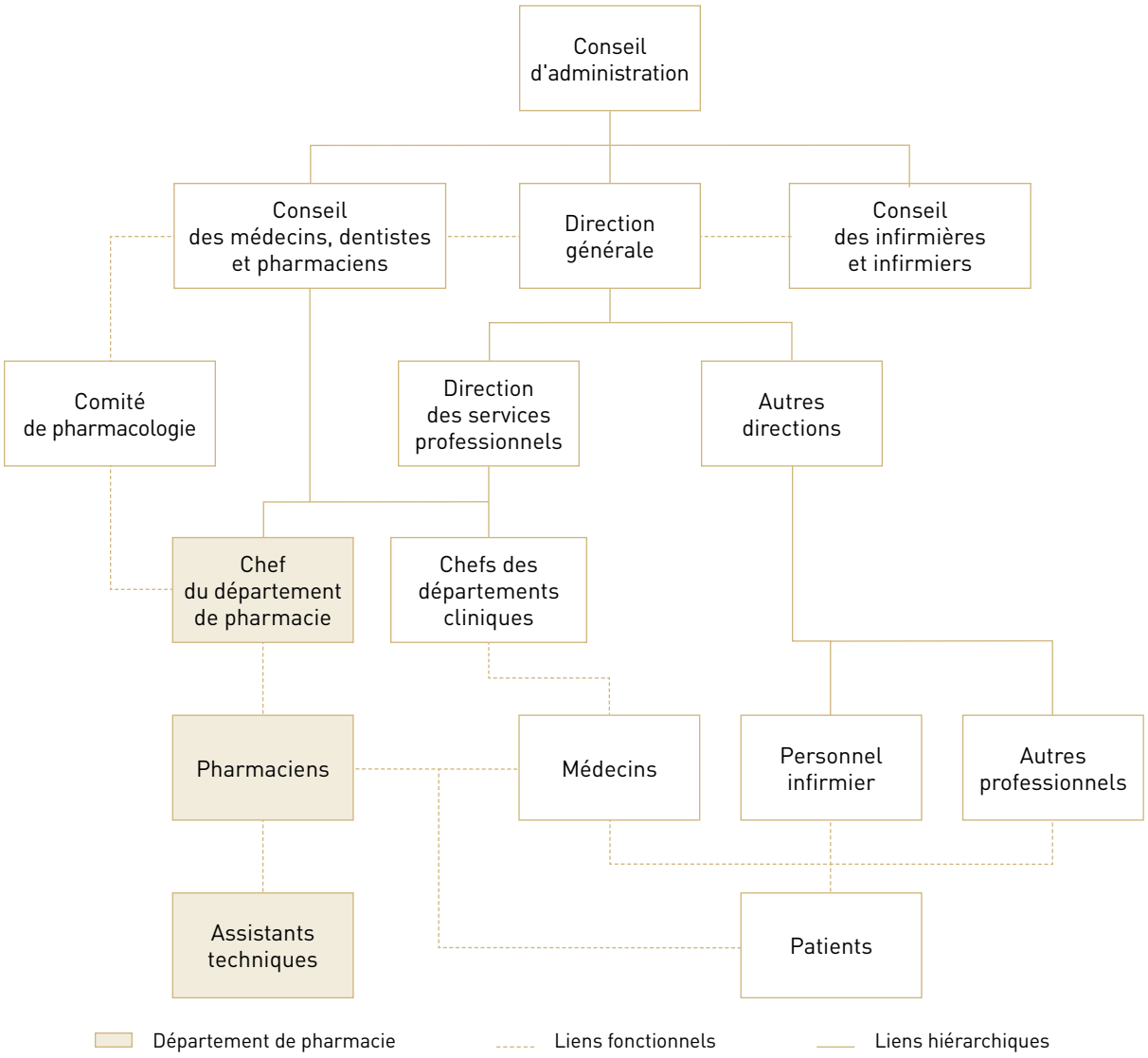
9 À l'échelle provinciale, de nombreux acteurs participent à la gestion des médicaments. Le ministère voit, en collaboration avec les agences de la santé et des services sociaux, à la répartition équitable des ressources, à la conception des cadres de gestion et à la coordination de l'approvisionnement en commun. Il doit également établir les orientations relatives à la main-d'œuvre dans le réseau, en suivre l'application et en faire l'évaluation. Enfin, il doit diffuser auprès des agences et des établissements les orientations concernant les standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience.

10 Pour leur part, les établissements ont la responsabilité de répartir les ressources attribuées par les agences entre leurs différents secteurs d'activité, afin d'offrir les services requis par l'ensemble de leurs missions (courte durée,

longue durée, etc.). Ils doivent également voir à la coordination des services, dont ceux offerts par la pharmacie, en vue d'assurer la qualité et la continuité des traitements aux usagers.

11 Au sein d'un établissement, la gestion des médicaments est transversale et comporte quatre principales étapes, soit l'approvisionnement, la prescription, la préparation et la distribution de même que l'administration. La figure 2 illustre la diversité des acteurs ayant un rôle à jouer au regard de la gestion des médicaments et des services pharmaceutiques dans un établissement ainsi que les liens entre eux. L'annexe 3 décrit, quant à elle, les rôles et les responsabilités de ces acteurs.

Figure 2 Acteurs participant à la gestion des médicaments et des services pharmaceutiques[1]



1. Il s'agit d'une structure organisationnelle établie en fonction des rôles et des responsabilités (annexe 3).

12 À partir de l'information recueillie et des observations effectuées dans les établissements, nous avons établi un schéma simplifié et représentatif du circuit du médicament dans un établissement (annexe 4). Nous avons été à même de remarquer que le fonctionnement du circuit exige un travail interdisciplinaire continu entre les différents professionnels concernés. Voici leurs responsabilités respectives :

- Le prescripteur est responsable de choisir le traitement optimal parmi les traitements disponibles et les médicaments à administrer au patient à partir, au besoin, des conseils fournis par le pharmacien.
- Le pharmacien valide les ordonnances, prépare les médicaments et les distribue. Il est responsable de certains aspects de la thérapie médicamenteuse (suivi, ajustement, utilisation optimale, surveillance, etc.).
- Les assistants techniques soutiennent les pharmaciens lors de l'acquisition, de la préparation et de la distribution des médicaments.
- Le personnel infirmier rassemble les ordonnances, les note dans le dossier du patient et effectue l'envoi à la pharmacie. Il est ensuite chargé du conditionnement et de la vérification des médicaments reçus de la pharmacie, de l'administration de ceux-ci aux patients, de la surveillance de leurs effets et de l'observance de la thérapie médicamenteuse, avec le soutien du pharmacien.

13 Au Québec, l'encadrement concernant la gestion des médicaments et des services pharmaceutiques en milieu hospitalier provient principalement de deux lois et de leurs règlements. La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et son règlement d'application précisent les rôles et les responsabilités des acteurs et des instances participant à la gestion des médicaments, tandis que la *Loi sur la pharmacie* ainsi que les règlements ou les normes qui en découlent énoncent les activités réservées aux pharmaciens au regard de la préparation et de la distribution des médicaments. L'annexe 5 présente un résumé des lois et des règlements pertinents.

14 La présente vérification a été effectuée auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux et de cinq établissements ayant une mission de centre hospitalier. Les entités sélectionnées sont les suivantes :

- CSSS Alphonse-Desjardins (Chaudière-Appalaches) ;
- CSSS de Jonquière (Saguenay–Lac-Saint-Jean) ;
- CSSS de Memphrémagog (Estrie) ;
- Hôpital Santa Cabrini (Montréal) ;
- IUCPQ (Capitale-Nationale).

15 Les établissements retenus achètent directement des médicaments auprès de fabricants par l'intermédiaire d'ententes de distribution centralisées et d'achats négociés par deux groupes d'approvisionnement, soit SigmaSanté pour les régions de Montréal, de Laval et de l'Estrie de même que le Groupe d'approvisionnement en commun de l'Est du Québec (GACEQ). Le CSSS Alphonse-Desjardins, le CSSS de Jonquière et l'IUCPQ font partie du GACEQ, alors que l'Hôpital Santa Cabrini est membre de SigmaSanté. Le CSSS de Memphrémagog s'est joint à celui-ci uniquement pour l'approvisionnement en médicaments. Ces deux groupes ont été consultés dans le cadre de notre vérification.

16 Les résultats de la vérification ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des établissements de la province, mais les constats retenus dans ce rapport méritent l'attention de tous les intervenants. Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

17 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit l'approvisionnement en médicaments, leur usage ainsi que la gestion des processus pharmaceutiques.

2.1 Approvisionnement en médicaments

Acquisition des médicaments

18 La négociation des contrats d'approvisionnement avec les fabricants s'effectue essentiellement par l'intermédiaire de 4 groupes d'approvisionnement, qui représentent les établissements répartis sur le territoire du Québec. Avant 2012, il y en avait 11, mais une fusion volontaire a eu lieu avec l'appui du ministère. Une fois les contrats conclus, les établissements effectuent les commandes quotidiennes de médicaments auprès de distributeurs choisis par les groupes d'approvisionnement à la suite d'appels d'offres spécifiques, pour qu'ils bénéficient d'une distribution centralisée.

19 L'un des éléments qui caractérisent l'acquisition des médicaments est que les établissements font face à des **ruptures d'approvisionnement**. Par exemple, en février 2012, une rupture d'approvisionnement d'une ampleur exceptionnelle a révélé les effets possibles sur les établissements. En effet, un fabricant a avisé ceux-ci qu'il ralentissait sa production de manière importante, ce qui a eu des conséquences sur l'acquisition de la majorité des médicaments injectables utilisés par les établissements québécois. La situation a été critique pendant plusieurs mois. Au Québec, comme ailleurs dans le monde, les ruptures d'approvisionnement ne sont pas nouvelles, mais leur fréquence et leur durée ont augmenté ces dernières années. À titre d'exemple, la durée des ruptures qui se sont produites dans les établissements membres du GACEQ s'est accrue de 182 % depuis 2008. Au cours des dernières années, elle correspondait en moyenne à 79 jours de non-disponibilité par médicament.

Les ruptures d'approvisionnement peuvent être partielles lorsqu'elles touchent un fabricant ou complètes lorsque le médicament n'est plus disponible sur le marché. Les causes des ruptures sont variées. Elles peuvent être attribuées à des problèmes d'approvisionnement en matières premières, à des décisions relatives à la production de la part des fabricants, à des politiques gouvernementales concernant les prix et le marché ou à des changements dans les normes de production des médicaments.

20 Lorsqu'une rupture survient, les pharmaciens doivent rationner leurs stocks de médicaments touchés par celle-ci, trouver des traitements alternatifs, vérifier si les patients qui consomment un médicament en rupture de stock en ont effectivement besoin, discuter avec le médecin traitant des diverses options et remplacer le produit, si possible. Même si les causes des ruptures sont souvent indépendantes de la volonté des établissements, des mesures de prévention peuvent être mises en place tout au long de la chaîne d'approvisionnement en médicaments, afin de réduire les répercussions sur les soins aux patients.

21 Les groupes d'approvisionnement intègrent peu leurs actions et il existe des disparités importantes quant aux prix payés pour les médicaments. Le ministère ne fait pas de suivi systématique de ces prix. Par ailleurs, à l'égard des ruptures d'approvisionnement, les établissements vérifiés ont mis peu de mesures en place pour en minimiser les effets.

Prix des médicaments

22 Les quatre groupes d'approvisionnement procèdent à des appels d'offres auprès des fournisseurs et ont leur propre processus d'acquisition. Les deux groupes mandatés par les établissements vérifiés ont indiqué qu'ils ne font que des comparaisons ponctuelles des prix obtenus. Selon le groupe, ces comparaisons s'effectuent soit avec d'autres groupes d'approvisionnement, soit avec le régime public d'assurance médicaments, notamment lors de la réception des soumissions ou en cas de rupture de stock.

23 Le ministère n'exerce pas de suivi quant aux prix des médicaments payés par les établissements à la suite des contrats conclus par les quatre groupes d'approvisionnement, ce qui ne lui permet pas d'analyser les écarts ou de cibler les économies potentielles. En outre, il ne compare pas ces prix avec ceux obtenus par le régime public, ni avec les prix de référence sur lesquels l'INESSS s'est basé pour évaluer la demande d'inscription d'un produit sur la liste provinciale de médicaments. Ainsi, le ministère ne peut avoir l'assurance que les prix obtenus par chacun des groupes d'approvisionnement sont les plus bas possibles. Ces groupes n'ont pas tous le même pouvoir d'achat et ils ne le mettent pas en commun.

24 Il faut souligner que la loi ne confère au ministère qu'un droit de regard limité sur les groupes et les stratégies d'approvisionnement choisies par ceux-ci. Un projet de loi avait été préparé afin d'accorder davantage de pouvoirs au ministère en la matière, mais il n'a pas été adopté. Notons également que, depuis 2011, les quatre groupes d'approvisionnement se réunissent régulièrement pour discuter de certains problèmes et que le ministère assiste parfois à ces rencontres. Toutefois, ces groupes n'ont pas établi de stratégie en matière de prix.

25 Nous avons examiné l'ensemble des contrats signés pour l'acquisition de médicaments par le GACEQ (2013) et par SigmaSanté (2012). Pour la majorité des médicaments faisant partie des appels d'offres, les groupes d'approvisionnement ont adjugé les contrats sur la base du plus bas prix conforme soumis par le fabricant. Toutefois, dans certains cas, même si le fabricant retenu est le même pour les deux groupes, le prix obtenu diffère de l'un à l'autre de façon si importante que des questions se posent et que des analyses devraient être réalisées.

26 Par ailleurs, nous avons observé qu'un groupe a pu conclure un contrat et obtenir un prix pour certains médicaments, alors que l'autre n'a pu le faire. En effet, pour un même médicament, un fabricant soumissionne parfois à l'appel d'offres lancé par un groupe d'approvisionnement, mais ne le fait pas pour un autre groupe. Notons que, lorsqu'un groupe ne peut conclure une entente avec un fabricant, les établissements paient alors le prix du fabricant ou le prix inscrit sur la liste du régime public d'assurance médicaments, et aucune garantie de prix n'est établie pour les prochaines années. Ainsi, après les appels d'offres de 2012 et de 2013, SigmaSanté n'a reçu aucune soumission pour 480 médicaments et le GACEQ, pour 722, soit respectivement 11 et 22 % des produits demandés dans ces appels d'offres. Pour l'Hôpital Santa Cabrini et le CSSS de Memphrémagog, la proportion de médicaments achetés directement du

distributeur et n'ayant pas fait l'objet d'un contrat était respectivement de 19 et de 21 % en 2012-2013. Dans le cas de l'Hôpital Santa Cabrini, cette proportion n'était que de 3,8 % en 2011-2012. Les ruptures d'approvisionnement ont obligé l'établissement, en 2012-2013, à avoir davantage recours à des médicaments ne faisant pas l'objet d'un contrat. Notons que, dans ces situations, les prix fixés par contrat ont été respectés. Les trois autres établissements n'ont pas été en mesure de nous fournir la proportion de médicaments achetés ne faisant pas l'objet d'un contrat.

27 À partir de l'information obtenue du GACEQ et de SigmaSanté, nous avons comparé les prix de 844 médicaments ayant le même fabricant. Pour 275 d'entre eux (33 %), il y a des écarts de prix de plus de 10 % entre les deux groupes d'approvisionnement. Les écarts entre les prix fixés par contrat pour un même médicament sont parfois importants, allant jusqu'à 892 %. Bien que les différentes dates d'appels d'offres puissent justifier une partie des écarts en raison d'un changement dans la concurrence, aucune analyse n'a été réalisée pour en déterminer les causes. De plus, les différences quant aux volumes demandés ne sont pas proportionnelles aux écarts. Parmi la liste des médicaments utilisés par les établissements, nous en avons choisi huit pour lesquels des écarts de prix entre les deux groupes d'approvisionnement ont été observés (tableau 2).

Tableau 2 Prix des médicaments selon le groupe d'approvisionnement au 31 mars 2014

	SigmaSanté		GACEQ		Écarts annuels par rapport au prix le plus bas ($)
	Format[1] ($)	Volume[2]	Format[1] ($)	Volume[2]	
Médicament 1[3]	705,00	1 378	71,04	420	873 597
Médicament 2	89,95	5 120	273,14	2 141	392 210
Médicament 3	13,49	1 846	382,00[4]	1 021	376 249
Médicament 4[5]	10,57	12 247	67,67	4 485	256 094
Médicament 5[5]	10,31	212	35,20	7 337	182 618
Médicament 6[5]	3,48	29 459	17,71	12 763	181 617
Médicament 7	46,32	1 065	167,00	997	120 318
Médicament 8[3]	352,50	359	43,68	359	110 866

1. Le prix exclut les frais de distribution.
2. Il s'agit de la quantité demandée par le groupe d'approvisionnement lors des appels d'offres en fonction des formats de référence.
3. Pour ce médicament, SigmaSanté a obtenu un nouveau prix qui entrera en vigueur prochainement.
4. Le médicament 3 n'a pas fait l'objet d'un contrat puisqu'il n'y a eu aucune soumission.
5. Il s'agit du même médicament, mais sous une forme différente.

Sources : Établissements vérifiés et groupes d'approvisionnement.

28 Pour un même groupe d'approvisionnement, le prix d'un produit peut augmenter de façon importante d'un contrat à l'autre. Par exemple, sur une période de deux ans, le prix du médicament 5 s'est accru de 429 % lors du dernier renouvellement de contrat du GACEQ, passant de 6,66 à 35,20 dollars. Certains écarts de prix s'expliquent par le fait que plusieurs produits n'ont pas de substitut, comme les médicaments brevetés, ou qu'il n'y a qu'un seul fabricant pour un médicament générique puisque les fabricants ont le choix de soumissionner ou non aux appels d'offres des groupes d'approvisionnement. Cependant, la situation s'observe également lorsque plusieurs fabricants produisent le même médicament générique.

29 Selon l'information obtenue, les raisons invoquées par les fabricants pour ne pas soumissionner ont trait, entre autres, à la garantie d'un prix fixe qui est exigée par les groupes pour une période de trois ans, aux pénalités en cas de rupture d'approvisionnement, au resserrement des normes de fabrication par les autorités gouvernementales et aux intérêts économiques. En mars 2013, le comité des pharmaciens de SigmaSanté a signalé le problème au ministre de la Santé et des Services sociaux. Depuis, le ministère a contacté les groupes d'approvisionnement pour évaluer l'ampleur de ce problème, mais celui-ci demeure.

Ruptures d'approvisionnement

30 Les établissements vérifiés ont mis peu de mesures en place pour minimiser les effets des ruptures d'approvisionnement. À titre d'exemple, ils peuvent être tentés de réduire leurs stocks dans un souci d'économie. Cependant, cette façon de faire diminue la marge de manœuvre en cas de rupture de stock, ce qui peut avoir des effets néfastes, particulièrement pour les **médicaments critiques**. Il n'existe actuellement aucune norme quant au niveau minimal de stocks que les établissements doivent détenir, surtout en ce qui concerne ce type de médicaments.

Un médicament critique désigne un produit qui est fabriqué par un seul fabricant au Canada ou qui est requis pour la prestation de soins critiques et pour la survie à court terme du bénéficiaire. Il désigne également un produit qui ne comporte pas de traitements alternatifs faciles à utiliser et à implanter ou qui a une place bien établie en thérapeutique.

31 Les établissements maintiennent des stocks de médicaments qui varient selon la nature des produits et leur niveau de consommation. De plus, les marges de manœuvre diffèrent et ne sont pas modulées en fonction du caractère critique des médicaments. Au cours des dernières années, des établissements ont eu tendance à réduire leurs stocks pour différentes raisons : diminution des coûts, espace d'entreposage limité, etc. En cas de rupture, ils doivent alors rationner les produits en stock et certains d'entre eux doivent parfois prendre des mesures exceptionnelles, telles que la récupération des fioles. Bien qu'elles soient autorisées par l'Ordre des pharmaciens du Québec, ces mesures vont à l'encontre des règles et des procédures de sécurité habituelles. Il est à noter que les ruptures sont fréquentes. À titre d'exemple, en 2012-2013, les établissements membres du GACEQ ont fait face à 475 ruptures d'approvisionnement allant de quelques heures à 812 jours. Pour faciliter le partage de l'information et des stocks à l'intérieur de leur territoire en cas de rupture, les agences peuvent jouer un rôle de coordination. Voici la durée des stocks de médicaments, laquelle varie entre les établissements vérifiés.

Établissement	Durée des stocks
CSSS Alphonse-Desjardins	De 1 à 8 semaines
CSSS de Jonquière	De 5 jours à 1 semaine
CSSS de Memphrémagog	De 2 à 4 semaines
Hôpital Santa Cabrini	De 4 à 8 semaines
IUCPQ	De 2 à 6 semaines

Source : Établissements vérifiés.

32 Les groupes d'approvisionnement peuvent imposer des clauses contractuelles aux distributeurs et aux fabricants afin d'améliorer la continuité de l'approvisionnement. D'ailleurs, les deux groupes visités ont prévu, soit lors du dernier contrat attribué à un distributeur ou par engagement volontaire, que le distributeur retenu ait un niveau minimal de stocks pour un nombre déterminé de médicaments critiques. Le niveau de stocks n'avait cependant pas la même ampleur selon le groupe : le GACEQ a exigé des stocks de 4 mois pour 23 médicaments, alors que SigmaSanté a suggéré, à titre indicatif, des stocks supplémentaires de 3 mois pour 122 médicaments. De plus, les deux groupes d'approvisionnement obligent le fabricant en rupture de stock à payer la différence de prix entre le produit négocié et celui pouvant servir de substitut, lorsqu'il existe un produit équivalent.

L'attribution de contrats à deux fournisseurs consiste à fractionner le volume prévu dans un appel d'offres entre deux fournisseurs afin d'éviter des situations de monopole à l'égard de l'approvisionnement en médicaments.

33 Par ailleurs, **l'attribution de contrats à deux fournisseurs** est l'un des moyens disponibles pour minimiser les effets des ruptures de médicaments, notamment en ce qui concerne les médicaments critiques. Cependant, pour qu'une entité procède de cette façon, la *Loi sur les contrats des organismes publics* exige qu'elle obtienne préalablement une dérogation du Conseil du trésor. Le GACEQ, au nom des établissements qu'il représente, a attribué à deux soumissionnaires un contrat relatif à l'acquisition de 17 médicaments, soit 60 % du volume prévu au soumissionnaire le plus bas et 40 %, au second. Toutefois, une dérogation aurait dû être demandée avant de lancer l'appel d'offres, ce qui n'a pas été fait.

Deux sites Internet renseignent les établissements sur les ruptures en cours. Ils permettent aux fabricants de faire des déclarations volontaires à cet égard.

34 Lorsqu'une pénurie survient, aucun acteur n'est responsable de **renseigner** les intervenants (pharmaciens, médecins, etc.) rapidement à cet égard ni de proposer des traitements alternatifs. Les établissements apprennent généralement qu'un médicament est en rupture lorsqu'ils effectuent une commande auprès du distributeur, ce qui leur laisse peu de temps pour réagir. Au Canada, les fabricants n'ont pas l'obligation de donner un préavis lorsqu'ils arrêtent la production d'un médicament ou qu'ils prévoient une rupture

d'approvisionnement. Si les fabricants informaient leurs clients dans un **délai minimal**, les effets des ruptures pourraient être atténués. Toutefois, rien ne prouve que cela aurait une incidence sur leur nombre. La majorité des acteurs rencontrés ont affirmé que les établissements passent beaucoup de temps à gérer les ruptures d'approvisionnement, notamment en ce qui a trait à la recherche de traitements alternatifs. Certains nous ont indiqué qu'une information centralisée permettrait un gain d'efficience. À cet égard, le ministère pourrait intervenir en implantant un centre d'information centralisé concernant les ruptures d'approvisionnement.

D'autres pays, comme la France et les États-Unis, ont légiféré afin d'obliger les fabricants à informer leurs clients dans un délai minimal (six mois) avant l'arrêt de la production.

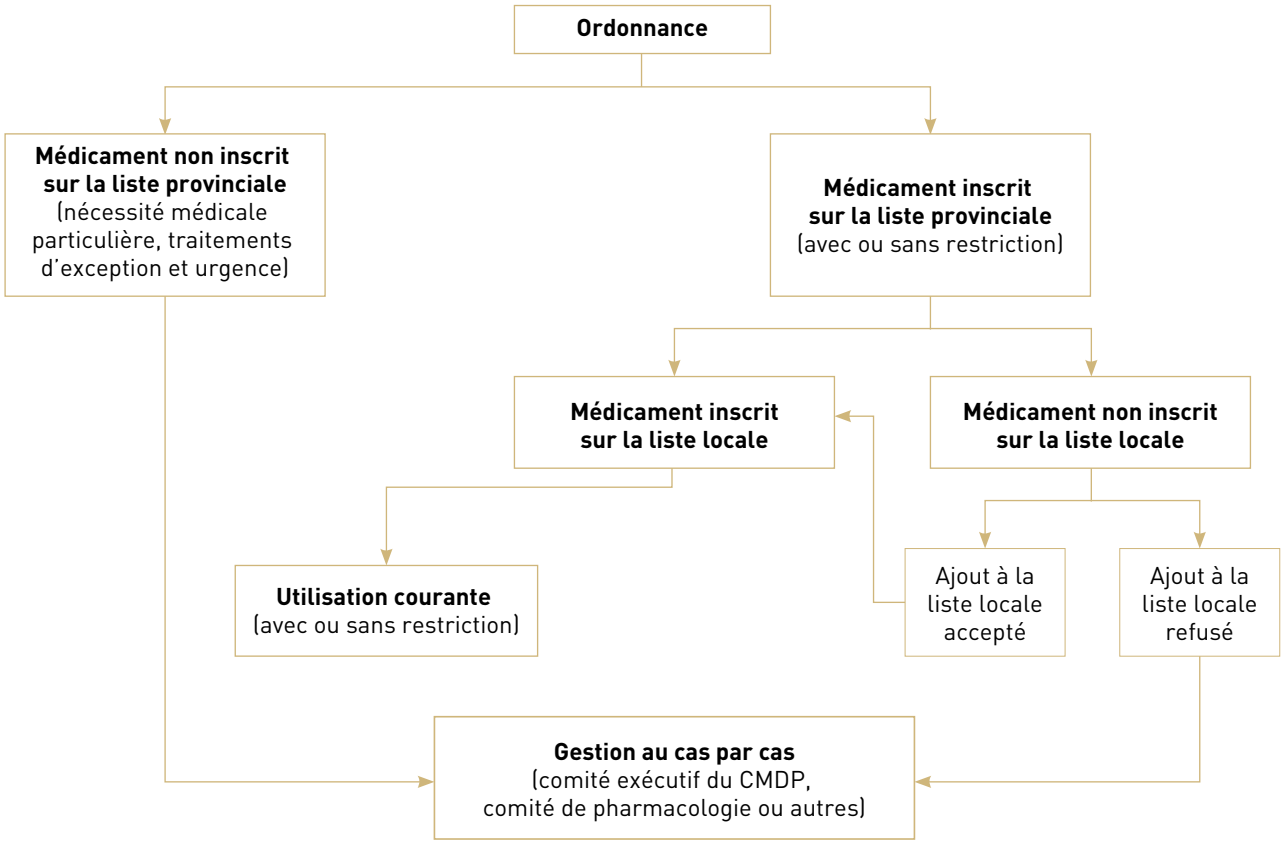
Accès aux médicaments

35 Les établissements fournissent les médicaments qui apparaissent sur leur liste locale, constituée à partir de la liste provinciale. Lorsqu'un médicament n'est pas inscrit sur la liste locale, l'utilisation de celui-ci requiert une autorisation spéciale selon son statut :

- Médicament inscrit sur la liste provinciale. Les établissements inscrivent des médicaments sur leur liste locale selon des critères qui leur sont propres. Les médicaments non inscrits sur la liste locale demeurent accessibles. Toutefois, pour les utiliser, il est nécessaire que le médecin présente une demande d'utilisation au chef du département de pharmacie ou au comité de pharmacologie. L'utilisation du médicament est discutée avec le médecin ou en comité, en fonction du produit et de la situation clinique du patient.
- Médicament non inscrit sur la liste provinciale. Le médecin doit obtenir l'opinion du CMDP sur l'utilisation d'un médicament pour des motifs de nécessité médicale particulière ou en cas d'urgence, selon la situation.
- Médicament non inscrit sur la liste provinciale, ni homologué au Canada. Le médecin doit obtenir du CMDP l'autorisation écrite d'utiliser un traitement d'exception et envoyer sa demande à Santé Canada, lequel rend généralement une décision en 24 heures et contacte le fabricant. Ce dernier fixe les quantités ainsi que le prix de vente et prévoit une période maximale de six mois de traitement lors d'une maladie chronique. Après le traitement, le médecin doit fournir à Santé Canada un rapport sur les résultats obtenus à la suite de l'utilisation du médicament, y compris les effets indésirables.

36 Ces demandes d'autorisation engendrent des décisions au cas par cas. La figure 3 illustre ces situations.

Figure 3 Processus de décision concernant l'accès aux médicaments



Médicaments de nécessité médicale particulière

37 Dans les établissements vérifiés, les décisions concernant l'accès aux médicaments de nécessité médicale particulière se prennent au cas par cas et peuvent soulever des enjeux éthiques.

38 Les décisions concernant l'accès aux médicaments de nécessité médicale particulière sont prises en fonction de critères locaux à partir de l'expertise des différentes instances concernées. Parfois, un comité de convenance est créé pour prendre les décisions ; parfois, celles-ci relèvent uniquement du CMDP ou du comité de pharmacologie.

39 La décision de rendre accessible un médicament est parfois difficile à prendre puisqu'elle soulève des enjeux éthiques, notamment lorsqu'il s'agit de soins palliatifs ou que les effets positifs du médicament sont peu documentés. À cela s'ajoute le risque que les patients, leurs familles, les médecins ou

l'industrie pharmaceutique exercent une pression sur le chef du département de pharmacie ou sur les personnes concernées pour que l'établissement donne accès au produit. Au CSSS Alphonse-Desjardins et à l'Hôpital Santa Cabrini, les comités en place sollicitent parfois l'avis du comité d'éthique pour qu'il les aide à prendre une décision, ce qui constitue une bonne pratique.

40 Ce sont les établissements qui décident, en fonction de leur responsabilité populationnelle et du jugement clinique des professionnels, de ce qu'ils offrent ou non aux usagers. Ainsi, un établissement peut autoriser l'accès à un produit, alors qu'un autre peut le refuser, ce qui crée des disparités. Par exemple, avant l'intervention du ministère, certains établissements d'une région refusaient d'offrir le bévacizumab (Avastin®) pour le traitement du cancer colorectal métastatique, tandis que le centre universitaire de la même région l'administrait à ses patients. Dorénavant, ce médicament est disponible pour ce traitement puisque le ministre l'a ajouté à la liste provinciale.

41 De tels ajouts à la liste provinciale par le ministre ont des incidences financières selon les activités des établissements. Selon le ministère, il accorde une indexation particulière liée aux dépenses globales en médicaments dans les établissements. Cependant, les ajouts à la liste provinciale ne font pas l'objet d'analyses par le ministère afin qu'il en évalue l'effet sur les budgets des établissements.

42 Pour certains médicaments, notamment **ceux liés à l'oncologie**, qui représentent 38 % de la valeur des médicaments utilisés par les établissements ayant une mission de centre hospitalier de soins généraux au Québec, l'incidence peut être importante. À titre d'exemple, le médicament permetrexed (Alimta®), utilisé pour le traitement du cancer du poumon, a occasionné pour l'IUCPQ une dépense de 859 940 dollars en 2012-2013, une augmentation de 926 % comparativement à 2011-2012. Il est à noter que la hausse des dépenses relatives aux autres classes de médicaments est moins importante. Lors de l'arrivée sur le marché de médicaments génériques équivalant aux médicaments brevetés, les groupes d'approvisionnement peuvent lancer un nouvel appel d'offres et ainsi bénéficier de baisses de prix.

Le pan-Canadian Oncology Drug Review effectue l'évaluation des nouveaux médicaments liés à l'oncologie pour l'ensemble des provinces et des territoires, excepté le Québec, afin d'apporter une constance et une clarté lors de la prise de décision. Il formule des recommandations sur la base de données cliniques et d'analyses coûts-efficacité.

Liste locale et valeur ajoutée de certains médicaments

43 Des médicaments non recommandés par l'INESSS ou non homologués sont inscrits sur la liste locale de tous les établissements vérifiés. Bien que cette façon de faire soit approuvée par le CMDP, l'utilisation de ce type de médicaments n'est pas autorisée pour chaque patient, comme le prévoit la réglementation. Notons que trois établissements n'ont pas été en mesure d'identifier les médicaments non recommandés par l'INESSS, mais inscrits sur leur liste locale.

44 L'ajout à la liste locale de médicaments non recommandés par l'INESSS a été autorisé par le CMDP des établissements. Cela signifie que l'autorisation pour chaque patient en fonction des motifs d'utilisation du médicament et de la situation clinique, comme le prévoit la réglementation applicable, n'est pas

exigée par les établissements. La valeur ajoutée de ces médicaments n'a pas été démontrée par l'INESSS, que ce soit à cause des délais d'évaluation de ceux-ci ou d'une évaluation négative de leurs effets par rapport aux traitements actuels. Or, seulement deux établissements ont été en mesure d'identifier les médicaments non recommandés par l'INESSS présents sur leur liste locale, soit le CSSS de Memphrémagog, dont la liste locale compte 111 médicaments de ce type (6 % des médicaments de la liste), et l'Hôpital Santa Cabrini, dont la liste locale en compte 80 (7 %).

45 Par ailleurs, la liste locale de l'ensemble des établissements vérifiés, sauf celle du CSSS de Memphrémagog, inclut des médicaments non homologués par Santé Canada. Quoique ces traitements soient bénéfiques pour un patient, l'inscription de ces médicaments sur la liste locale fait en sorte que d'autres patients pourraient recevoir ces traitements sans autorisation spécifique du CMDP, ce qui est une pratique discutable puisque Santé Canada n'a pas statué sur l'innocuité de ceux-ci.

46 Dans la plupart des cas, la prescription de médicaments non homologués à des usagers externes crée une rupture dans la trajectoire de services du patient, puisque son dossier pharmacologique est fractionné entre l'hôpital, qui lui fournit le médicament non homologué, et la pharmacie privée, qui lui vend les autres médicaments, ce qui accroît les risques d'interactions médicamenteuses. Le Dossier Santé Québec devrait permettre d'améliorer la situation lorsque les données des pharmacies d'établissement y seront intégrées.

47 À l'échelle provinciale, les médicaments non homologués représentent des dépenses de 19,5 millions de dollars par année, soit 3 % des dépenses en médicaments, dont une partie est offerte à des usagers externes. Le recours à ce type de médicaments est en augmentation. Notamment, à l'IUCPQ, il y a eu 729 ordonnances en 2012-2013, soit une hausse de 19 % par rapport à 2011-2012.

Recommandations

48 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

1 **Mettre en place des mécanismes pour assurer le suivi des prix des médicaments payés par les établissements.**

49 Les recommandations suivantes s'adressent aux établissements vérifiés.

2 **Respecter le cadre réglementaire concernant l'attribution de contrats à deux fournisseurs.**

3 **Développer des mécanismes pour minimiser les effets des ruptures d'approvisionnement en médicaments.**

4 **Standardiser les processus décisionnels liés aux médicaments non inscrits sur la liste locale en conformité avec la réglementation, en améliorer la transparence à l'égard du public et respecter le cadre réglementaire concernant la liste locale.**

2.2 Usage des médicaments

Contrôle de l'utilisation des médicaments

50 Le choix des médicaments à administrer doit tenir compte de leurs effets thérapeutiques ainsi que des risques, tant positifs que négatifs, sur la santé des usagers. De plus, le prescripteur doit viser un usage optimal des médicaments et prendre en considération les diverses solutions possibles.

51 Les établissements doivent donc, pour s'en assurer, implanter des mécanismes de contrôle. Ainsi, pour appuyer les professionnels dans le choix des médicaments à prescrire, ils ont avantage à mettre en place des **règles d'utilisation** ainsi que des **outils d'aide à la décision**. Quant aux contrôles a posteriori, ils permettent aux établissements de dresser un portrait des actions posées et d'apporter des correctifs, s'il y a lieu.

Les règles d'utilisation visent à assurer la concordance du traitement thérapeutique choisi avec les standards scientifiques reconnus afin d'optimiser l'effet des médicaments. Elles contiennent notamment les indications, les contre-indications et la procédure à suivre.

Les outils d'aide à la décision fournissent des points de référence rapides pour le diagnostic, le traitement et le suivi d'une maladie, par exemple l'asthme.

52 De même, le ministère doit s'assurer que des mesures sont en place pour soutenir les établissements dans leur démarche et favoriser le partage, notamment des outils d'aide à la décision pour la prescription des médicaments et des outils de suivi de l'utilisation des médicaments.

53 Les établissements vérifiés effectuent peu de contrôles après l'administration des médicaments et ils ne s'assurent pas de leur utilisation optimale. Par ailleurs, le ministère ne favorise pas la mise en commun des outils d'aide à la décision et de ceux pour le suivi de l'utilisation des médicaments afin de soutenir les établissements.

Contrôles avant l'administration des médicaments

54 Tous les établissements vérifiés ont mis en place des règles d'utilisation ainsi que des outils d'aide à la décision. Toutefois, ils rédigent chacun leurs propres règles et il y a peu de partage des outils qu'ils ont élaborés. À titre d'exemple, l'IUCPQ a développé une application mobile permettant aux médecins de consulter les protocoles et les règles d'utilisation disponibles dans leur établissement. Même si une adaptation à la pratique clinique locale est nécessaire, le partage accru d'outils de cette nature permettrait de prendre de meilleures décisions liées aux ordonnances tout en favorisant une meilleure utilisation des médicaments et un gain d'efficience.

55 Le ministère a lancé une belle initiative. En effet, depuis 2011, la Direction québécoise de cancérologie de celui-ci encadre, coordonne et soutient les activités de lutte contre le cancer pour tout le Québec. À ce titre, elle crée des outils d'aide à la décision pour guider les choix relatifs aux traitements contre le cancer en fonction des meilleures pratiques.

Contrôles après l'administration des médicaments

56 Il importe que les établissements effectuent une gestion des stocks de médicaments, tant dans la pharmacie que dans les unités de soins, afin notamment de prévenir l'utilisation inappropriée des médicaments, comme le vol, la perte ou la destruction non permise. Le contrôle exercé sur les stocks n'est pas suffisant dans l'ensemble des établissements vérifiés. À titre d'exemple, le CSSS de Memphrémagog n'a pas fait d'inventaire depuis 20 ans. De plus, à l'exception des médicaments dont l'usage est contrôlé par le gouvernement fédéral, aucun établissement vérifié n'effectue d'analyse ou d'inspection quant aux pertes de médicaments, ce qui ne permet pas de quantifier ces pertes ni d'en connaître les causes.

57 L'un des moyens de sécuriser les stocks repose sur l'implantation de technologies. Ainsi, en 2007, en collaboration avec les agences et les établissements, le ministère a mis sur pied un projet de systèmes **automatisés et robotisés** pour la distribution des médicaments. Dans le cadre des premières phases du projet, le ministère a financé l'achat de technologies qui ont été instaurées dans les établissements, telles que des chariots de distribution sécurisés ou des cabinets automatisés décentralisés (annexe 6). Par contre, certaines technologies ont présenté des déficiences lors de leur implantation, ce qui a restreint leur utilisation et a parfois empêché l'atteinte de l'objectif de sécurité. Par exemple, pour les chariots de distribution des médicaments, l'objectif initial était que chaque employé ait un code individuel pour en contrôler l'accès. Or, ce n'est pas ainsi que la plupart des établissements vérifiés utilisent la technologie :

En plus d'améliorer l'efficience et la sécurité du circuit du médicament, l'automatisation et la robotisation de plusieurs tâches en pharmacie d'établissement, jumelées à la délégation d'actes aux assistants techniques, peuvent influer sur l'offre de services des départements de pharmacie.

- À l'Hôpital Santa Cabrini, le personnel infirmier utilise un code d'accès universel pour les chariots de distribution.
- Le CSSS Alphonse-Desjardins a connu des difficultés intermittentes quant à l'utilisation du logiciel de gestion des accès qui est associé aux chariots de distribution des médicaments. Ces difficultés perdurent, et plusieurs interventions locales sont nécessaires pour assurer le maintien des codes personnels. À ce jour, les fonctionnalités du logiciel ne permettent toujours pas d'effectuer la journalisation des activités, comme le plan de déploiement national le prévoyait au départ.
- À l'IUCPQ, le nombre maximal de codes personnels a été atteint. Les nouveaux employés se voient attribuer un code universel jusqu'à la mise à jour du logiciel supportant la technologie.
- Au CSSS de Memphrémagog, chaque unité de soins utilise un code différent.
- Dans un seul établissement (CSSS de Jonquière), chaque employé a un code personnel.

58 Bien que l'utilisation de technologies ait eu des effets positifs à ce jour, aucun établissement vérifié n'a terminé l'automatisation de ses activités. Dans le cadre du projet, les établissements sont responsables des immobilisations associées aux technologies, ce qui nécessite parfois de leur part des investissements importants (par exemple, le réaménagement de la pharmacie), en

plus d'assumer les coûts d'entretien récurrents. Puisque le ministère ne s'est pas engagé à l'égard du financement des prochaines phases, la planification des investissements peut s'avérer difficile.

59 Par ailleurs, les établissements vérifiés n'effectuent pas suffisamment de suivis des ordonnances puisque certains considèrent que ces activités exigent beaucoup de ressources. Le tableau 3 présente le nombre de **revues d'utilisation des médicaments** qui ont été réalisées par chacun des établissements vérifiés. Une revue d'utilisation peut être effectuée pour un médicament ciblé ou pour une maladie particulière.

Une revue d'utilisation des médicaments sert à comparer leur usage dans un milieu de pratique clinique durant une période donnée avec des standards élaborés à partir de la littérature scientifique, et ce, afin d'optimiser la qualité de l'usage.

La réalisation de ce type de revues est l'occasion de sensibiliser les prescripteurs sur les aspects à considérer avant de choisir un médicament au lieu d'un autre.

Tableau 3 Nombre de revues d'utilisation des médicaments

	2011-2012	2012-2013
CSSS Alphonse-Desjardins	3	–
CSSS de Jonquière	–	–
CSSS de Memphrémagog	–	2
Hôpital Santa Cabrini	1	2
IUCPQ	1	3

Source : Établissements vérifiés.

60 Un suivi des ordonnances par groupe de prescripteurs ou par maladie permet de repérer les pratiques à améliorer et de **renseigner** les prescripteurs sur les effets cliniques et économiques des traitements choisis. Il sert aussi à contrôler la conformité des pratiques cliniques des prescripteurs aux règles d'utilisation en place. Par exemple, le CSSS Alphonse-Desjardins a comparé les ordonnances relatives à une maladie avec les meilleures pratiques en la matière. Le taux de conformité à celles-ci a alors été de 48 %. À la suite de ce résultat, l'établissement a décidé d'implanter un outil d'aide à la décision, soit une **ordonnance préimprimée**, afin de faciliter et de normaliser les ordonnances liées à cette maladie. Le taux de conformité a ainsi augmenté à 94 % et l'ordonnance préimprimée a été employée pour 79 % des ordonnances.

En Allemagne, pour renseigner les médecins sur leurs habitudes de prescription, un rapport de performance est envoyé à chacun.

Une ordonnance préimprimée est un outil aidant le prescripteur à choisir le bon médicament en fonction des meilleures pratiques reconnues dans la littérature.

61 Auparavant, le Réseau de revue d'utilisation des médicaments, un groupe de recherche subventionné par le ministère, effectuait des revues en milieu hospitalier, ce qui permettait aux établissements d'apporter des mesures correctives afin d'utiliser les médicaments de manière optimale. Ce réseau a toutefois été aboli lors de la création du Conseil du médicament, aujourd'hui intégré à l'INESSS. Des intervenants que nous avons rencontrés auraient aimé qu'un acteur prenne la relève de ce réseau, quoique certains **groupes de recherche** aient été mis sur pied depuis. D'ailleurs, dans la *Politique du médicament* publiée en 2007, le ministère reconnaissait l'importance de fournir une rétroaction aux prescripteurs, mais les projets en ce sens ont été abandonnés. Seul le Programme de gestion thérapeutique des médicaments, mis en place par les cinq centres hospitaliers universitaires, réalise des études similaires, mais elles ne s'adressent qu'à ces établissements.

Par exemple, depuis avril 2012, le Réseau québécois de recherche sur les médicaments, financé par le ministère et Pfizer, vise à améliorer la santé de la population en accélérant la découverte de médicaments innovants et en favorisant l'usage optimal des thérapies. Ce réseau résulte de la fusion du Groupe de recherche universitaire sur le médicament et du Réseau québécois de recherche sur l'usage des médicaments.

62 Une bonne pratique a par ailleurs été observée. Deux des établissements vérifiés compilent les erreurs commises dans la pharmacie au moment des contrôles de la qualité effectués lors de la préparation des ordonnances, c'est-

à-dire avant que les médicaments soient distribués. En effet, le CSSS de Jonquière et l'Hôpital Santa Cabrini comptabilisent manuellement les erreurs relatives aux activités réalisées dans la pharmacie. Une telle compilation permet de suivre le travail des employés et de déterminer des pistes d'amélioration en cas de récurrence (formation, changement dans l'organisation du travail, etc.).

Continuité des services à l'extérieur des établissements

63 Tant lors de l'admission du patient qu'à sa sortie de l'hôpital, un lien entre les professionnels de l'établissement et la pharmacie privée est essentiel. Il permet d'assurer une continuité à l'égard de la prise de médicaments et de faire un suivi des effets secondaires afin d'éviter de nouvelles hospitalisations.

64 Les établissements vérifiés n'ont que partiellement mis en place des mécanismes pour assurer la continuité des services pharmaceutiques avec les pharmacies privées.

65 Depuis 2006, Agrément Canada exige que les établissements effectuent un **bilan comparatif des médicaments**. Les établissements vérifiés sont en train d'implanter ce mécanisme. À ce jour, peu de données sont disponibles quant au pourcentage de bilans réalisés à l'arrivée du patient et lors de son congé. Celles que nous avons obtenues sont partielles puisque les établissements vérifiés n'ont procédé à l'implantation que dans certains secteurs d'activité. De plus, un seul établissement, soit le CSSS Alphonse-Desjardins, effectue un contrôle de la qualité des bilans produits.

Le bilan comparatif des médicaments est un examen détaillé et systématique de tous les médicaments pris par un patient au moment de son admission, de ceux qui lui ont été prescrits ou qu'il a cessé de prendre au cours de son hospitalisation et de ceux qu'il devra continuer de consommer après son congé de l'hôpital. Le bilan permet de réduire les erreurs liées à l'utilisation des médicaments.

66 Bien que le bilan comparatif des médicaments permette d'assurer une certaine continuité, des lacunes demeurent. Les établissements peinent souvent à obtenir des pharmacies privées une information juste et complète concernant les médicaments prescrits aux patients. Les pharmaciens des établissements et des pharmacies privées n'ont pas tous accès au Dossier Santé Québec.

Recommandations

67 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

5 **Agir pour favoriser la mise en commun par les établissements d'outils d'aide à la décision et de suivi de l'utilisation des médicaments.**

68 Les recommandations suivantes s'adressent aux établissements vérifiés.

6 **Instaurer des contrôles a posteriori à l'égard de l'utilisation des médicaments et partager les outils mis en place à cette fin avec les autres établissements.**

7 **Suivre les stocks de médicaments de manière à pouvoir recenser les écarts, déterminer les principales causes de ceux-ci et agir afin de les réduire.**

8 **Poursuivre l'implantation des bilans comparatifs des médicaments en privilégiant les liens avec les pharmacies privées, et en faire le suivi.**

2.3 Gestion des processus pharmaceutiques

Gestion intégrée des médicaments

69 Afin que le **circuit du médicament** (annexe 4) opère avec fluidité, les activités doivent être gérées de manière transversale en collaboration avec des équipes de travail multidisciplinaires. En plus d'améliorer l'efficacité et l'efficience, cette façon de faire réduit le travail en vase clos et favorise la collaboration. De même, un suivi global de la performance du circuit du médicament est nécessaire afin de cibler les améliorations à apporter à son efficience, notamment au regard des goulots d'étranglement ou des étapes sous-performantes.

Le circuit du médicament dans un établissement de santé est composé d'une série d'étapes successives, réalisées par des professionnels différents et liées aux systèmes d'information hospitaliers et aux processus logistiques.

70 La gestion du circuit du médicament effectuée par les établissements vérifiés comporte des lacunes, notamment parce qu'elle n'est pas assez intégrée. En outre, ces établissements disposent de peu d'indicateurs pour s'assurer de la performance du circuit.

71 Dans l'ensemble des établissements vérifiés, les chefs des départements de pharmacie (ou leur adjoint) sont désignés responsables du circuit, ce qui favorise, en principe, une gestion mieux intégrée de celui-ci. Par contre, ils n'ont pas d'autorité sur les différents professionnels qui sont responsables de chacune des étapes, et la collaboration entre ceux-ci varie selon les personnes concernées, ce qui diminue l'efficacité de ce mode d'organisation. Par ailleurs, tous les établissements vérifiés, sauf le CSSS de Jonquière, ont établi un schéma du circuit du médicament en faisant ressortir les interrelations. Cependant, seul l'Hôpital Santa Cabrini l'utilise comme outil de formation auprès des intervenants. Pourtant, le partage d'information à l'égard du circuit permet à chacun de connaître son rôle au sein du processus et d'être sensibilisé à la valeur ajoutée de ses actions.

72 D'autre part, il n'y a pas de **processus d'amélioration continue** du circuit du médicament visant à cibler les goulots d'étranglement. La mesure des délais entre les diverses étapes du circuit, tels que le temps de traitement des ordonnances, est l'un des moyens permettant de repérer les étapes sous-performantes. Or, à l'exception des contrôles ponctuels, aucun des établissements vérifiés ne mesure régulièrement ces **délais** et aucune cible n'a été fixée afin d'évaluer la performance du circuit. Ainsi, à moins d'un problème majeur, il est difficile de savoir s'il faut apporter des correctifs au circuit.

Selon une norme d'Agrément Canada, l'instauration d'un processus d'amélioration continue est un rôle dévolu au comité interdisciplinaire des établissements.

En 2008-2009, le Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke a réalisé un projet Kaizen au sein de son département de pharmacie. Les délais de traitement dans la pharmacie ont ainsi été réduits de 35 %.

73 Sur le plan financier, seulement trois établissements vérifiés (CSSS Alphonse-Desjardins, CSSS de Jonquière et IUCPQ) font un suivi régulier des médicaments générant le plus de dépenses. Ce type de suivi permet de cibler les actions ayant les incidences financières les plus importantes. Les autres établissements vérifiés effectuent plutôt des analyses globales des dépenses en médicaments. Ces analyses sont fonction des résultats de l'année précédente sans égard à ce qui serait considéré comme une bonne performance ou une amélioration souhaitable.

74 Enfin, peu de comparaisons sont effectuées entre les établissements ayant la même mission. Seuls les CSSS de Jonquière et de Memphrémagog ont des indicateurs et des cibles qui les aident à se comparer avec des établissements similaires. Cette situation s'explique en partie par le fait que le ministère n'a établi aucun indicateur ou ratio. De plus, la façon de calculer les données, comme le coût des services pharmaceutiques par mission ou le nombre d'ordonnances, n'est pas standardisée, ce qui les rend difficilement comparables. Il est donc difficile d'apprécier la performance des départements de pharmacie et des circuits du médicament.

Offre de services pharmaceutiques

75 L'offre de services en pharmacie d'établissement s'évalue non seulement en termes d'étendue, mais également en termes d'intensité en fonction des ressources disponibles, tant financières qu'humaines, et des besoins des usagers. Elle doit ainsi comporter une notion d'effectifs nécessaires en lien avec les besoins des usagers ainsi qu'une **hiérarchisation** des services offerts.

La hiérarchisation est la détermination des niveaux de services (primaires, secondaires et tertiaires) ainsi que des services complémentaires ou facultatifs. Elle peut également comporter, au besoin, la création de spécialités afin de favoriser la continuité et la complémentarité des services offerts.

76 En la matière, le ministère est responsable de l'élaboration et du suivi des orientations relatives à la main-d'œuvre ainsi que des standards d'accès, de qualité, d'efficacité et d'efficience. Les établissements doivent gérer avec efficacité et efficience les ressources mises à leur disposition afin de répondre aux besoins de la population de leur territoire. Ils doivent également s'ajuster en fonction des pénuries de main-d'œuvre dans le domaine pharmaceutique.

77 Le ministère n'a pas fixé d'orientations relatives à la main-d'œuvre, notamment quant à la hiérarchisation des services pharmaceutiques et à l'affectation des pharmaciens dans les unités de soins. Les établissements vérifiés ne sont donc pas en mesure d'évaluer si les services offerts (et les effectifs liés à ceux-ci) sont arrimés aux besoins.

78 D'abord, le ministère n'a pas défini les services à offrir et ne les a pas hiérarchisés. Toutefois, en 2004, l'Ordre des pharmaciens du Québec a publié un document relatif à la priorisation des services en cas de manque crucial de personnel. Dans ce document, la validation des ordonnances est considérée comme un service de base à offrir en pharmacie d'établissement, alors que l'élaboration et la mise en place d'un programme de soins pharmaceutiques dans les unités de soins constituent le niveau de services le plus élevé. Cependant, cette priorisation n'a pas été associée au niveau d'activité ou à la spécialisation des établissements.

Les pharmacies des établissements de santé et de services sociaux voient aux soins pharmaceutiques offerts aux patients, à la distribution des médicaments, à l'enseignement, à la recherche et à la gestion des ressources affectées aux médicaments.

79 De plus, le ministère n'a pas fixé d'orientations, comme le prévoit la loi, concernant l'affectation des **pharmaciens** dans les unités de soins. Ainsi, tous les pharmaciens de l'IUCPQ offrent chaque mois des services dans les unités de soins, tandis que ceux du CSSS de Jonquière n'y sont pas affectés puisqu'ils sont occupés par les tâches de préparation et de distribution des médicaments dans la pharmacie centrale. Ce type d'organisation des services, qui reflète la capacité ou les priorités de l'établissement, a un effet sur le soutien et les

conseils cliniques fournis aux intervenants, tels que les médecins ou le personnel infirmier, ainsi que sur les services offerts aux patients dans les unités de soins. Selon le ministère, des travaux sont en cours et des orientations devraient être diffusées aux établissements à partir de juin 2016.

80 En l'absence d'orientations relatives à l'offre de services en fonction du volume d'usagers et de leur mission, les établissements vérifiés n'ont pas de références à l'égard du nombre de pharmaciens par établissement ni du nombre minimal d'heures de services que ceux-ci doivent effectuer. Ils ne connaissent pas non plus la proportion optimale d'heures effectuées par les pharmaciens en relation avec celle effectuée par le personnel technique, et ce, par rapport à l'intensité de l'activité pharmaceutique. Par conséquent, ils ne peuvent s'assurer que les services offerts sont arrimés aux besoins. Les établissements ont chacun leur façon de faire et la proportion d'heures effectuées par les pharmaciens sur les heures totales liées aux services pharmaceutiques varie d'un établissement à l'autre. Les causes des variations n'ont pas été analysées, mais une partie de celles-ci peut être justifiée par la mission et les spécialités cliniques des établissements.

Tableau 4 Proportion des heures consacrées aux services pharmaceutiques effectuées par des pharmaciens en 2012-2013

	Semaine	Fin de semaine
CSSS Alphonse-Desjardins	43	28[1]
CSSS de Jonquière	33	25
CSSS de Memphrémagog	51	39
Hôpital Santa Cabrini	25	26
IUCPQ	45	24

1. Cette donnée ne concerne que l'Hôtel-Dieu de Lévis puisque la pharmacie du Centre Paul-Gilbert est fermée la fin de semaine.

Sources : Ministère de la Santé et des Services sociaux et établissements vérifiés.

81 Au CSSS de Memphrémagog, la moitié des heures consacrées aux services pharmaceutiques sont effectuées par des pharmaciens. Par comparaison, à l'Hôpital Santa Cabrini, 25 % des heures effectuées dans la pharmacie le sont par des pharmaciens, alors que 75 % des heures le sont par du personnel technique, administratif ou étudiant. Par contre, sept postes de pharmaciens (en équivalents temps complet) sont vacants dans cet établissement compte tenu des difficultés d'embauche, ce qui peut expliquer l'écart important par rapport aux autres établissements. En 2012-2013, les heures supplémentaires et celles effectuées par de la main-d'œuvre indépendante ont représenté 42 % des heures totales. À l'Hôpital Santa Cabrini, cette situation perdure depuis au moins cinq ans. Ce type d'organisation fragilise l'offre de services et ne permet pas le développement de services ou de soins pharmaceutiques tertiaires.

Prévention des conflits d'intérêts

82 Les établissements de santé et de services sociaux constituent non seulement un marché relativement important pour les compagnies pharmaceutiques, mais également une porte d'entrée puisque les patients y commencent souvent des traitements qui se poursuivront à long terme.

83 Des directives sont nécessaires et un suivi doit être effectué, notamment en ce qui concerne la gestion des conflits d'intérêts, les dons et les ristournes, les visites des représentants pharmaceutiques et la distribution d'échantillons aux professionnels.

84 Bien que tous les établissements vérifiés se soient dotés d'une politique de gestion des conflits d'intérêts, celle-ci n'est pas appliquée.

Plusieurs employés des établissements de santé et de services sociaux sont des professionnels régis par un ordre. À ce titre, ils ont un code de déontologie à respecter.

85 La majorité des **employés** rencontrés de même que des gestionnaires ne connaissaient pas la politique de leur organisation, ni la démarche à suivre s'ils se retrouvaient en conflit d'intérêts ou étaient témoins d'une situation problématique. Par ailleurs, il n'y a pas de déclaration obligatoire des conflits lors des étapes sensibles, par exemple lorsqu'un médecin recommande l'ajout d'un médicament à la liste locale. De plus, les formulaires de déclaration d'intérêts sont peu détaillés ; ils n'exigent pas de préciser l'importance des activités à risque ni les effets possibles.

86 L'une des pratiques commerciales de l'industrie pharmaceutique consiste à offrir des ristournes ou des dons aux établissements, que ce soit pour payer de la formation ou financer des projets particuliers. Tous les établissements vérifiés ont reçu des dons pour la formation, ce qui est conforme à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux.* Toutefois, trois départements de pharmacie (ceux du CSSS Alphonse-Desjardins, du CSSS de Jonquière et de l'IUCPQ) ont aussi accepté des ristournes versées directement par des fabricants au cours des deux dernières années, ce qui est non conforme à la *Loi sur les contrats des organismes publics* et aux règles contractuelles en vigueur. En effet, ces ristournes, qui constituent un rabais supplémentaire par rapport au prix qui a été obtenu par le groupe d'approvisionnement, auraient dû être mentionnées dans la soumission et servir à diminuer le prix des médicaments, le cas échéant. De plus, comme ces sommes ont été reçues à la suite des achats effectués par les établissements, elles auraient dû, conformément à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, être comptabilisées directement dans l'avoir propre des établissements plutôt que d'être conservées à des fins particulières dans les départements de pharmacie. Elles auraient dû servir à l'ensemble

de l'organisation ou du moins au fonctionnement normal du département de pharmacie. Voici ce qui a été observé :

- Le CSSS Alphonse-Desjardins a reçu des ristournes de 42 820 dollars liées à l'achat d'un produit, lesquelles ont servi à un projet d'optimisation en anticoagulothérapie.
- L'IUCPQ a reçu 5 000 dollars en ristournes et s'en est servi pour former des pharmaciens.
- Le CSSS de Jonquière a reçu une ristourne de 5 472 dollars. Celle-ci a été intégrée au budget global du département de pharmacie, comme le prévoit la loi.

87 La direction générale des établissements n'a pas effectué de suivi concernant les ristournes et les dons reçus de même que leur provenance. Les chefs des départements de pharmacie n'ont pas eu à rendre compte des sommes reçues ni de leur utilisation, sauf en ce qui concerne leur encaissement ou leur débours par le service des finances. Ainsi, l'Hôpital Santa Cabrini a reçu trois dons d'une valeur totale de 4 500 dollars d'une compagnie. Il s'en est servi pour verser un don à une fondation privée afin de financer des activités qui ont eu lieu principalement à l'extérieur du Québec, ce qui n'est pas conforme à la loi.

88 D'autre part, les établissements vérifiés n'ont pas encadré les pratiques relatives aux visites des représentants pharmaceutiques pour éviter que des pressions indues soient exercées sur le personnel. Ces derniers effectuent des visites auprès du personnel infirmier ou des pharmaciens, des médecins et des groupes d'approvisionnement, afin notamment de proposer l'ajout d'un médicament à la liste locale ou l'utilisation d'un produit.

89 Les échantillons représentent un risque pour le patient puisque l'examen des interactions médicamenteuses effectué généralement par le pharmacien lors de la validation de l'ordonnance est esquivé. À l'exception de l'Hôpital Santa Cabrini, les établissements vérifiés ont adopté une politique à l'égard des **échantillons** distribués par les représentants. Le CSSS de Jonquière et l'IUCPQ en interdisent l'utilisation en cours d'hospitalisation, mais le permettent en clinique externe. Le CSSS Alphonse-Desjardins et celui de Memphrémagog, de leur côté, le permettent lors d'une hospitalisation, quoique de manière exceptionnelle. Par contre, même en clinique externe, la distribution d'échantillons comporte un risque puisque le pharmacien du secteur privé ne peut savoir si le patient a reçu des échantillons de la part d'un médecin. Nous présentons ci-après le contenu des politiques de gestion des échantillons pour quatre des cinq établissements vérifiés, l'Hôpital Santa Cabrini n'en ayant pas.

Les échantillons remis par les représentants sont souvent des médicaments qui ne sont pas inscrits sur la liste locale de l'établissement.

Établissement	Encadrement et registre[1]	Gestion des échantillons périmés	Lieux d'utilisation permis	Note au dossier du patient
CSSS Alphonse-Desjardins	Oui	Pharmacie	Cliniques externes et, exceptionnellement, lors d'hospitalisation	Oui
CSSS de Jonquière	Oui	Personnel infirmier	Cliniques externes autorisées	Oui
CSSS de Memphrémagog	Oui	Représentant pharmaceutique	Cliniques externes, urgences et, exceptionnellement, lors d'hospitalisation	Seulement si hospitalisation
Hôpital Santa Cabrini[2]	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
IUCPQ	Oui	Pharmacie	Cliniques externes autorisées	Oui

1. Un registre sert à connaître l'emplacement des échantillons en cas de rappel ou d'avis de retrait de la part de Santé Canada.
2. L'établissement n'a pas de politique concernant la gestion des échantillons.

Source : Établissements vérifiés.

90 Bien qu'ils puissent être pertinents dans des cas particuliers, les échantillons distribués par les représentants pharmaceutiques sont une pratique commerciale qui vise essentiellement à changer les habitudes de prescription des médecins et à stimuler la demande pour un produit en particulier. Ils peuvent entre autres mener à de mauvaises pratiques en matière de prescription ou à l'utilisation de médicaments plus coûteux. Plusieurs intervenants souhaitent leur interdiction.

Recommandations

91 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

9 Établir des orientations relatives à la main-d'œuvre en pharmacie d'établissement, notamment quant à l'offre de services et à la hiérarchisation des services pharmaceutiques en fonction des besoins, et en faire le suivi.

92 Les recommandations suivantes s'adressent aux établissements vérifiés.

10 Déterminer une offre de services pharmaceutiques optimale en fonction du niveau d'activité, des spécialités et des patients pris en charge, laquelle indique notamment la hiérarchisation des services pharmaceutiques à offrir, les effectifs nécessaires et la répartition de ceux-ci.

11 Définir des indicateurs et des cibles de performance à l'égard du circuit du médicament et des départements de pharmacie et en effectuer un suivi périodique en se comparant notamment avec d'autres établissements.

12 Assurer l'application des mesures en place pour diminuer le risque de conflits d'intérêts et les possibilités d'influence de l'industrie pharmaceutique, et en effectuer le suivi.

Commentaires des entités vérifiées

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

Commentaires du Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins

« **Commentaires généraux.** Les éléments soulevés dans le rapport décrivent avec justesse plusieurs enjeux auxquels nous sommes confrontés et notre établissement travaille déjà à identifier et à mettre en place des mesures visant la réduction des coûts des médicaments.

« Nous tenons toutefois à mettre en perspective le fait que plusieurs autres objectifs doivent également être atteints en parallèle, notamment la gestion de la rareté des ressources humaines en pharmacie et la mise à niveau de la pratique requise par le rehaussement normatif important visant le secteur de la pharmacie. En effet, la modernisation du circuit du médicament, l'atteinte de la conformité aux normes de gestion de médicaments d'Agrément Canada et l'intégration des standards de pratique de l'Ordre des pharmaciens du Québec figurent aussi parmi les priorités de notre département de pharmacie dans un processus d'amélioration continue de la qualité et de la sécurité des soins. Notre mission d'enseignement vient également s'ajouter aux activités cliniques quotidiennes des pharmaciens qui doivent y investir une proportion significative de leur temps.

« Par ailleurs, nous ne saurions trop insister afin que la problématique des pénuries de médicaments soit adressée de façon prioritaire afin de trouver des solutions durables. Nous ne pensons pas que les établissements pourront seuls y parvenir et, en ce sens, des actions aux niveaux provincial et fédéral devront être prises, telles que proposées dans le rapport du comité sur les ruptures d'approvisionnement en médicaments publié en 2012 par l'Ordre des pharmaciens du Québec, le Collège des médecins du Québec, l'Association des pharmaciens des établissements de santé du Québec et l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires.

« Notre établissement s'engage à intégrer et à mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport et nous accueillons favorablement la vision du Vérificateur général à l'effet de rendre plus performants les processus d'approvisionnement et de gestion de l'utilisation des ressources associées au circuit du médicament avec la perspective d'un soutien ministériel accru afin que les moyens mis à la disposition des établissements permettent de répondre aux besoins.

« **Approvisionnement en médicaments.** Il est à noter que notre CSSS dispose déjà d'une procédure organisationnelle encadrant l'utilisation des médicaments de nécessité médicale particulière ou des traitements d'exception. Notre intention est d'en poursuivre l'application.

« **Usage des médicaments.** Notre CSSS dispose d'un plan d'action local pour l'implantation des bilans comparatifs des médicaments. Toutefois, les ressources humaines, informationnelles et financières requises pour l'actualiser sont limitées et pourront introduire des délais dans la mise en place.

« L'actualisation des recommandations 6 et 7 au niveau local devra tenir compte des travaux actuels du ministère en lien avec l'élaboration d'orientations en matière de soins et services pharmaceutiques dans les établissements de santé du Québec ainsi que de ceux de l'Ordre des pharmaciens du Québec visant à réviser les niveaux de soins en pharmacie pour permettre une hiérarchisation des soins. De ces travaux découleront des indicateurs qui permettront de mieux apprécier la performance des départements de pharmacie. »

Commentaires du Centre de santé et de services sociaux de Jonquière

L'entité vérifiée n'a pas formulé de commentaires.

Commentaires du Centre de santé et de services sociaux de Memphrémagog

« **Commentaires généraux.** Les recommandations émises par le Vérificateur général nous semblent porteuses en réponse aux trois enjeux suivants :

- l'amélioration continue des pratiques en pharmacie d'établissement (qualité, sécurité et continuité) ;
- l'approvisionnement (disponibilité des produits, uniformité d'accès, réduction des coûts) ;
- la protection du public (conflit d'intérêts potentiel, relation avec le milieu pharmaceutique, équité).

« Un élément nous apparaît particulièrement important et intéressant au niveau de la gestion des services pharmaceutiques. Il s'agit de l'élaboration de balises claires et basées sur des données probantes concernant l'offre de services optimale, incluant le volet de la hiérarchisation des services. La dotation en pharmacie s'effectue actuellement de façon empirique, basée sur les perceptions de ce que devrait être une qualité de services dans ce secteur d'activité. Des propositions sur les ratios pharmaciens / assistants techniques en pharmacie ou encore sur le niveau de desserte attendu en fonction des différentes missions d'établissement pourraient devenir des indicateurs fort intéressants et servir de levier à une optimisation de notre offre de services.

« Notre établissement a toujours tenté de se conformer aux attentes connues en matière de gestion des médicaments, et ce, à toutes les étapes du continuum. La limite des ressources disponibles, l'augmentation significative de la demande et l'absence de certaines balises bien définies ont certainement eu un impact négatif sur notre capacité à maintenir un taux de conformité exemplaire. À noter cependant que ce dernier demeure, en dépit des contraintes identifiées, d'un niveau de qualité dont nous sommes fiers. Ce qui ne veut pas dire pour autant qu'il n'y a pas place à l'amélioration, tout au contraire. Nous sommes conscients des difficultés et prêts à collaborer à l'accroissement de la qualité de nos façons de faire en pharmacie comme dans tous nos autres secteurs d'activité. »

Commentaires de l'Hôpital Santa Cabrini

« **Commentaires généraux.** La pénurie de pharmaciens touche notre organisation et perdure depuis plusieurs années. Malgré cette pénurie, le département de pharmacie assure l'offre des services pharmaceutiques en place et la sécurité du circuit médicamenteux. Même si 42 % des heures des pharmaciens sont effectuées par de la main-d'œuvre indépendante, il y a peu de roulement de pharmaciens dépanneurs, ce qui nous permet d'assurer une continuité de nos soins pharmaceutiques. Un plan d'effectifs pharmaceutiques avait été élaboré il y a déjà plusieurs années et il avait été conçu en se basant sur les barèmes émis par l'Ordre des pharmaciens du Québec. Le recours au personnel technique est optimisé afin de permettre la délégation de certaines tâches (permises par l'Ordre) et d'optimiser le rôle du pharmacien. Malgré toutes les mesures mises en place pour faire face à la pénurie, notre département est fragile et notre contexte de travail est difficile. Concernant l'offre de services pharmaceutiques, des disparités importantes existent entre les différents établissements. Malgré cette réalité, aucun système visant à assurer une meilleure répartition des ressources pharmaceutiques à travers la province n'est en place.

« À ce stade-ci, il est très difficile de statuer sur nos intentions quant à l'application des recommandations du rapport du Vérificateur général. En fait, l'application de plusieurs de ces recommandations est dépendante de la mise en œuvre préalable de certaines actions par les instances de plus haut niveau et des ressources qui seront disponibles. De plus, les établissements sont déjà évalués par plusieurs autres organismes, dont Agrément Canada, les différents ordres professionnels et le Collège des médecins du Québec. Chaque organisme émet ses constats et ses recommandations qui sont parfois contradictoires. Ceci rend la gestion et la priorisation de nos actions plus difficiles. Il faudra, comme organisation, évaluer la faisabilité des recommandations de ce rapport ainsi que l'ampleur de l'impact de leur application sur les besoins en ressources et sur l'amélioration des soins directs aux usagers qui demeure toujours notre priorité. Il est également important de mentionner que certaines recommandations incluses dans ce rapport sont déjà implantées ou sont en cours d'implantation.

« **Approvisionnement en médicaments.** Les départements de pharmacie ont pris plusieurs mesures afin d'éviter que les pénuries de médicaments aient un impact sur les usagers. Les stratégies possibles qui peuvent être mises en place localement sont limitées (ex.: maintenir un inventaire local de plusieurs semaines) et des changements de la part des instances de plus haut niveau sont requis. La responsabilité et la pression engendrées par les pénuries de médicaments demeurent sur les pharmaciens et les chefs de département de pharmacie qui doivent les gérer au quotidien et qui ont comme préoccupation prioritaire le bien-être des usagers.

« Le recours à certains médicaments non inscrits sur la liste de la Régie de l'assurance maladie du Québec et à certains médicaments non homologués est une pratique qui ne peut pas être exclue. Le fait d'inclure ces médicaments à la liste locale signifie que l'utilisation de ces médicaments a été évaluée par le comité de pharmacologie et approuvée par le CMDP. Ce processus permet de mieux encadrer leur utilisation et d'en assurer une utilisation sécuritaire. Le fait que cette pratique est contre le cadre réglementaire est surprenant, car l'objectif ultime est d'offrir à nos usagers l'accès à des alternatives de traitement en conformité avec les lignes directrices et selon des critères préétablis.

« Il est important de noter que les dons reçus étaient destinés à la fondation d'un médecin œuvrant dans l'organisation (entente entre la compagnie et le médecin en question) et que cette fondation a une mission de type humanitaire. Malheureusement, le personnel ne savait pas que cette offre de dons n'était pas permise par la loi et ce genre de transaction ne sera plus accepté.

« Il est important d'apporter la clarification suivante : une politique pour la gestion des échantillons a été élaborée mais non approuvée et elle est partiellement implantée, car le processus d'approbation n'a pas été terminé. Dans notre organisation, les échantillons ne sont jamais permis en cours d'hospitalisation, ni dans l'hôpital ni à la salle d'urgence. Cette absence d'échantillons est observée réellement par le biais des visites de contrôle effectuées par le personnel technique. »

Commentaires de l'Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec

« **Gestion des processus pharmaceutiques.** Concernant la recommandation de déterminer une offre de services pharmaceutiques optimale, les établissements ont besoin qu'une norme ou des standards de pratique jugés obligatoires soient publiés ou recommandés pour déterminer l'offre locale optimale de services pharmaceutiques.

« Concernant la recommandation de définir des cibles de performance à l'égard du circuit du médicament et des départements de pharmacie et d'en effectuer un suivi périodique en se comparant avec d'autres établissements, il sera nécessaire que des indicateurs et des cibles de performance soient définis par une autorité compétente (ministère, Ordre des pharmaciens du Québec, Association des pharmaciens des établissements de santé du Québec) et que ces indicateurs soient suivis par l'ensemble des établissements et partagés de façon centralisée afin que les établissements puissent se comparer. De plus, il serait nécessaire de se doter d'outils informatisés afin de faciliter la saisie d'indicateurs liés aux activités cliniques. Actuellement, dans le cas des indicateurs des services de distribution, ceux-ci sont obtenus par des systèmes informatisés fiables et facilement comparables, alors que ceux pour les activités cliniques sont colligés de façon manuelle et un biais important est observé (oubli, sous-estimation ou surestimation). »

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Approvisionnement en médicaments**. Le ministère a demandé aux groupes d'approvisionnement de se doter d'un système de gestion unique de l'information, lequel devra permettre un échange plus facile des données entre les groupes d'approvisionnement et les établissements de santé. Ce système devra aussi permettre aux groupes d'approvisionnement d'échanger ces informations entre eux. Cette action en est cours de planification et le ministère participe aux échanges afin de s'assurer que le projet réponde aux standards internationaux d'échanges de données de GS1.

« Le ministère tient à souligner qu'il revient en premier lieu au fabricant d'informer les différents intervenants de la chaîne de distribution de même que les principaux acteurs du secteur de la santé de toute situation problématique au chapitre de l'approvisionnement. Ajoutons qu'à la demande de la ministre fédérale de la Santé, un site Web (penuriesdemedicaments.ca), dirigé par l'industrie pharmaceutique, a été créé, en 2012, pour fournir à l'ensemble de la population canadienne de l'information relative aux pénuries réelles et prévues de médicaments. Quant au ministère de la Santé et des Services sociaux, il a mis en place, en 2012, différents canaux pour permettre une diffusion rapide de l'information qu'il détient auprès de ses partenaires.

« Le mécanisme d'indexation porte sur le montant total des dépenses en médicaments et qu'il prend donc en compte l'évolution des dépenses attribuable aux médicaments récemment arrivés sur le marché tout comme celle attribuable aux médicaments utilisés depuis nombre d'années.

« **Usage des médicaments.** Il convient de rappeler le rôle de premier plan conféré à l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, en vertu de sa loi constitutive, puisque cet organisme doit notamment élaborer des recommandations et des guides de pratique clinique visant l'usage optimal des technologies, des médicaments et des interventions en santé et en services sociaux personnels.

« **Gestion des processus pharmaceutiques.** Le ministère entend mener à terme, au cours des prochaines années, les travaux amorcés en janvier 2013 et qui visent à élaborer des orientations en matière de services pharmaceutiques.

« Le ministère aimerait souligner que tous les établissements de santé du Québec sont soumis à l'obligation d'obtenir une accréditation d'Agrément Canada. À cet effet, le programme "Qmentum" d'Agrément Canada établit des normes à respecter et qui touchent tous les aspects du processus de gestion des médicaments, incluant la gestion des échantillons. Ces échantillons doivent être soumis aux mêmes processus de gestion que les autres types de médicaments, notamment en ce qui a trait à l'accès, à la délivrance, à la consignation de l'information concernant l'administration dans le dossier de l'usager, à l'entreposage, à l'inventaire et à l'élimination. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 Dépenses liées aux médicaments par région

Annexe 3 Rôles et responsabilités des acteurs

Annexe 4 Circuit du médicament

Annexe 5 Réglementation touchant les médicaments et les services pharmaceutiques

Annexe 6 Technologies implantées pour la distribution des médicaments

Sigles

CMDP	Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
GACEQ	Groupe d'approvisionnement en commun de l'Est du Québec
INESSS	Institut national d'excellence en santé et en services sociaux
IUCPQ	Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec

Annexe 1 Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Objectifs de vérification

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

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, sur la *Loi sur la pharmacie* ainsi que sur des travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs. 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 présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
Évaluer dans quelle mesure le ministère soutient les établissements de santé et de services sociaux dans la gestion des ressources liées aux médicaments et aux services pharmaceutiques.	■ Des balises concernant l'accessibilité, l'utilisation appropriée des médicaments, l'offre de services pharmaceutiques et la gestion des conflits d'intérêts ont été définies. ■ Des orientations ont été prises afin que l'approvisionnement en médicaments favorise la concurrence, la transparence, l'économie et le respect de la réglementation en vigueur. ■ Des mécanismes sont en place afin de favoriser le partage de l'expertise pharmacologique.
S'assurer que les établissements vérifiés effectuent une gestion efficiente et économique des ressources liées aux médicaments.	■ La planification des besoins et les mécanismes de sélection des médicaments sont transparents et efficients. ■ Les mécanismes d'approvisionnement en médicaments favorisent la concurrence, la transparence, l'économie et le respect de la réglementation en vigueur. ■ Les procédures et les outils utilisés à l'égard du circuit du médicament des établissements vérifiés assurent une gestion efficiente des ressources. ■ Des mesures visant à éviter des conflits d'intérêts tout au long du circuit du médicament sont en place.
Déterminer si les établissements vérifiés ont établi des contrôles qui les assurent d'une prestation sécuritaire des services pharmaceutiques et d'une utilisation appropriée des médicaments.	■ Des actions sont accomplies afin de diminuer les risques d'erreurs en lien avec les médicaments. ■ Les établissements exercent des contrôles afin d'éviter un accès non autorisé aux médicaments et une utilisation inappropriée de ceux-ci. ■ Des procédés permettant de limiter les effets sur les usagers des ruptures d'approvisionnement en médicaments et des pénuries ont été mis en œuvre.

Portée des travaux

Nos travaux ont été réalisés auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux et de cinq établissements ayant une mission de centre hospitalier de soins généraux et spécialisés, soit le CSSS Alphonse-Desjardins, le CSSS de Jonquière, le CSSS de Memphrémagog, l'Hôpital Santa Cabrini et l'Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec. Les centres hospitaliers ayant une mission de centre hospitalier de soins psychiatriques ont été exclus puisque la consommation de médicaments y est particulière.

Nous avons sélectionné les établissements vérifiés sur la base de plusieurs critères, dont les dépenses en médicaments, le nombre de lits d'hospitalisation, le coût des services professionnels et celui des médicaments. De plus, nous avons inclus des CSSS ayant une mission de centre hospitalier et des établissements ayant une mission universitaire. Nous avons également choisi des établissements situés en milieu urbain et d'autres en région. Les établissements retenus achètent des médicaments par l'intermédiaire de deux groupes d'approvisionnement, soit SigmaSanté pour les régions de Montréal, de Laval et de l'Estrie de même que le Groupe d'approvisionnement en commun de l'Est du Québec. Ces deux groupes ont été mis à contribution pour notre vérification.

Les résultats de la vérification ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des établissements de la province, mais les constats retenus dans ce rapport méritent l'attention de tous les intervenants.

Lors de notre vérification, nous avons analysé des données financières et des données relatives aux activités, lesquelles sont accessibles entre autres dans les systèmes d'information du ministère. Ces systèmes étant sous la responsabilité de ce dernier, les données n'ont pas fait l'objet d'une vérification de notre part quant à leur fiabilité et à leur intégralité. Nous avons aussi effectué des entrevues auprès de plus de 127 membres du personnel des établissements vérifiés, examiné plus de 1000 documents et observé les pratiques en vigueur. Nous avons également visité d'autres établissements et avons fait des comparaisons avec d'autres administrations publiques. De plus, nous avons rencontré des représentants de différents ordres professionnels, de l'Association des pharmaciens des établissements de santé du Québec et des groupes d'approvisionnement concernés.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2013 à mars 2014. Notre vérification a porté sur les activités des exercices 2012-2013 et 2013-2014, mais certaines analyses ont trait à des situations antérieures à cette période.

Annexe 2 Dépenses liées aux médicaments par région

		Jours-présence			Médicaments		Services pharmaceutiques[1]		Total	Budget de fonctionnement	Part du budget
		Centres hospitaliers	CHSLD	Autres	$	%	$	%	$	$	%
1	Bas-Saint-Laurent	145 119	315 404	8 748	20 624 549	74,9	6 900 549	25,1	27 525 098	443 045 951	6,2
2	Saguenay–Lac-Saint-Jean	240 848	409 334	8 915	21 262 430	67,9	10 045 288	32,1	31 307 718	622 580 567	5,0
3	Capitale-Nationale	654 498	1 118 163	34 482	70 750 368	64,8	38 367 099	35,2	109 117 467	1 988 506 448	5,5
4	Mauricie et Centre-du-Québec	369 904	840 317	8 103	31 405 986	66,7	15 700 538	33,3	47 106 524	961 453 037	4,9
5	Estrie	254 928	414 622	8 789	25 043 196	67,3	12 164 126	32,7	37 207 322	749 750 818	5,0
6	Montréal	1 890 137	2 716 095	115 842	226 804 327	72,5	85 871 019	27,5	312 675 346	5 678 039 302	5,5
7	Outaouais	243 053	398 800	5 379	22 754 542	73,7	8 125 184	26,3	30 879 726	583 438 520	5,3
8	Abitibi-Témiscamingue	124 864	245 347	5 146	11 169 502	64,9	6 027 792	35,1	17 197 294	335 316 533	5,1
9	Côte-Nord	78 207	138 663	–	7 606 236	60,4	4 980 521	39,6	12 586 757	241 041 354	5,2
10	Nord-du-Québec	9 031	11 535	–	1 252 644	55,1	1 020 526	44,9	2 273 170	63 931 759	3,6
11	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	70 078	183 593	–	8 835 351	65,8	4 600 505	34,2	13 435 856	277 713 927	4,8
12	Chaudière-Appalaches	210 017	516 145	–	22 739 123	69,2	10 103 464	30,8	32 842 587	652 975 795	5,0
13	Laval	223 754	257 795	–	20 579 102	77,5	5 973 021	22,5	26 552 123	500 151 596	5,3
14	Lanaudière	235 029	513 360	9 982	22 223 062	74,7	7 515 745	25,3	29 738 807	627 688 274	4,7
15	Laurentides	311 898	399 976	4 697	24 361 014	70,9	10 002 412	29,1	34 363 426	674 133 251	5,1
16	Montérégie	793 509	1 462 273	75 222	71 513 391	71,1	29 104 232	28,9	100 617 623	1 916 262 418	5,3
	Province[2]	**5 854 874**	**9 941 422**	**285 305**	**608 924 823**	**70,4**	**256 502 021**	**29,6**	**865 426 844**	**16 316 029 550**	**5,3**

1. Les services pharmaceutiques incluent les autres dépenses connexes liées au fonctionnement du département de pharmacie.
2. Les établissements ayant une mission de centre hospitalier de soins psychiatriques et ceux des régions 17 et 18 sont exclus.

Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

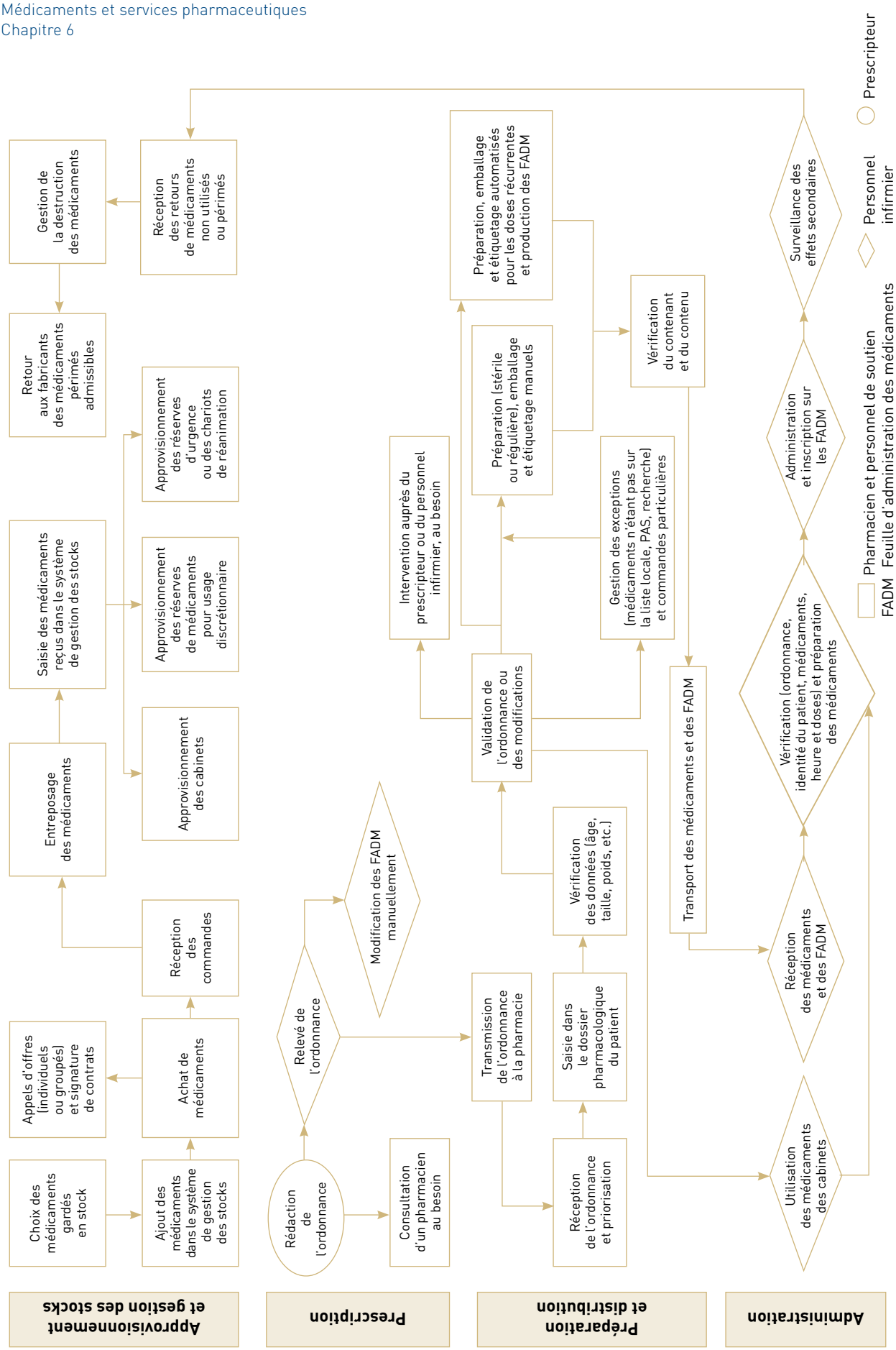
CHSLD Centre hospitalier de soins de longue durée

Annexe 3 Rôles et responsabilités des acteurs

Ministère de la Santé et des Services sociaux	■ Répartir équitablement les ressources humaines, matérielles et financières entre les régions, élaborer des cadres de gestion à l'égard de ces ressources et contrôler leur utilisation ■ Établir des politiques et des orientations relatives à la main-d'œuvre et en faire l'évaluation ■ Diffuser auprès des agences et des établissements des orientations relatives aux standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience ■ Établir des politiques relatives à l'approvisionnement en biens et en services effectué par les groupes d'approvisionnement en commun, qui incluent, si nécessaire, la mise en place d'un mécanisme provincial pour accroître l'efficacité et l'efficience des établissements et restreindre leurs dépenses relativement à l'acquisition des biens et des services qu'il détermine
Conseil d'administration	■ S'assurer de la pertinence, de la qualité, de la sécurité et de l'efficacité des services fournis ■ S'assurer de l'utilisation économique et efficiente des ressources et du suivi de la performance de l'établissement
Directeur général	■ Gérer les activités et les ressources de l'établissement ■ S'assurer de la coordination et de la surveillance de l'activité clinique
Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (CMDP)	■ Contrôler et apprécier la qualité des actes pharmaceutiques ■ Formuler des recommandations quant aux règles d'utilisation des médicaments
Conseil des infirmières et infirmiers	■ Formuler des recommandations aux infirmières et infirmiers quant aux règles d'utilisation des médicaments applicables
Comité de pharmacologie	■ Apprécier les mécanismes de contrôle relatifs à l'usage des médicaments et évaluer les demandes d'utilisation de médicaments pour des motifs de nécessité médicale particulière ■ Conseiller le chef du département de pharmacie sur la sélection des médicaments pour utilisation courante et les règles d'utilisation
Comité de gestion des risques	■ Déterminer et analyser les risques d'incident ou d'accident et assurer la mise en place d'un système de surveillance qui inclut la constitution d'un registre local des incidents et des accidents aux fins d'analyse des causes
Directeur des services professionnels	■ Diriger, coordonner et surveiller les activités des chefs des départements cliniques ■ Surveiller le fonctionnement du CMDP
Chef du département clinique de pharmacie	■ Assurer les services pharmaceutiques et gérer les ressources de son département ■ Sélectionner les médicaments pour utilisation courante qui font partie de la liste locale de l'établissement ■ Contrôler et surveiller l'application des règles d'utilisation des médicaments ■ Établir et appliquer des politiques sur la préparation et la distribution des médicaments ainsi que sur le contrôle de leur utilisation
Chefs des départements cliniques	■ Gérer les ressources pharmaceutiques de leur département, en élaborer les règles d'utilisation et voir à leur respect ■ Surveiller la façon dont s'exercent la médecine et la pharmacie au sein de leur département

Pharmaciens	■ Amorcer ou ajuster la thérapie médicamenteuse selon une ordonnance ■ Prescrire un médicament à des fins de contraception orale d'urgence ■ Préparer les médicaments, en collaboration avec le personnel technique ■ Surveiller la thérapie médicamenteuse ■ Délivrer une opinion pharmaceutique
Médecins	■ Établir le diagnostic ■ Prescrire les médicaments ■ Juger de la pertinence d'utilisation d'un médicament
Personnel infirmier	■ Informer les patients quant à certains éléments liés à la prise de médicaments et les sensibiliser à l'importance de l'observance de la thérapie médicamenteuse ■ Effectuer des mesures diagnostiques et thérapeutiques selon une ordonnance ■ Effectuer et ajuster des traitements médicaux selon une ordonnance ■ Rassembler les ordonnances, les noter dans le dossier du patient et effectuer l'envoi à la pharmacie ■ Préparer les médicaments, les administrer aux patients et les prescrire dans certaines circonstances ■ Surveiller les effets secondaires de la thérapie
Assistants techniques en pharmacie	■ Assister le pharmacien dans la gestion des stocks ainsi que dans la préparation et la distribution des médicaments et participer à la mise à jour du profil pharmacologique du patient
Patients	■ Participer à l'utilisation adéquate d'un médicament

Annexe 4 Circuit du médicament



Annexe 5 Réglementation touchant les médicaments et les services pharmaceutiques

Loi sur l'assurance médicaments	Le régime général a pour objet d'assurer à l'ensemble de la population du Québec un accès raisonnable et équitable aux médicaments requis par l'état de santé des personnes. Il ne couvre pas les médicaments lorsque ceux-ci sont couverts en tant que services assurés par la *Loi sur l'assurance-hospitalisation*.
Loi sur les contrats des organismes publics	Les contrats d'approvisionnement en médicaments des établissements et des groupes d'approvisionnement doivent faire l'objet d'appels d'offres publics. Le gouvernement peut autoriser un organisme à conclure un contrat selon des dispositions différentes de celles prévues dans la loi ou les règlements connexes.
Loi sur les services de santé et les services sociaux	En vue de favoriser l'intégration des services, le ministre peut limiter à certains établissements la fonction d'offrir certains services ou de fournir certains médicaments. Il peut également, pour un médicament, déterminer les cas, les conditions et les circonstances de son utilisation. Un établissement ne peut fournir que des médicaments qui apparaissent sur la liste dressée par le ministre après que ce dernier a tenu compte des recommandations de l'INESSS ou que des médicaments prévus dans le cadre d'activités de recherche auxquelles l'établissement participe. Un établissement où est institué un CMDP peut fournir, pour des motifs de nécessité médicale particulière, des motifs d'exception ou en cas d'urgence, d'autres médicaments que ceux apparaissant sur la liste. Dans ce cas, le médecin ou le dentiste qui désire utiliser ou prescrire ces médicaments doit demander l'avis du CMDP. Un établissement peut accepter une aide financière ou matérielle (dons, legs, etc.) à certaines fins seulement, dont la formation du personnel de l'établissement. Il doit avoir l'autorisation de l'agence si l'argent reçu est conditionnel à la réalisation de projets concernant des biens immobiliers, de l'ameublement, de l'équipement ou de l'outillage. Les dons reçus doivent être comptabilisés dans l'avoir propre de l'établissement, lequel ne peut être utilisé qu'aux fins de la mission de celui-ci. Ceux reçus pour un projet particulier doivent être gérés dans un fonds à destination spéciale. Les dons peuvent être transférés à une fondation si celle-ci est à but non lucratif et que ses objectifs sont au bénéfice d'une des missions de l'établissement. Un établissement peut conclure une entente avec un autre établissement pour l'acquisition, la préparation et la distribution automatisées de médicaments.
Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	L'INESSS élabore des recommandations et des guides de pratique clinique visant l'usage optimal des médicaments. À la suite de l'évaluation des médicaments soumis par les fabricants, l'INESSS fait des recommandations au ministre pour la mise à jour des listes des médicaments.
Loi sur l'assurance-hospitalisation et règlement d'application	Les services assurés, dont les médicaments, sont fournis gratuitement par un centre hospitalier aux résidents du Québec pour la période durant laquelle de tels services sont médicalement nécessaires.

Annexe 6 Technologies implantées pour la distribution des médicaments

	CSSS Alphonse-Desjardins	CSSS de Jonquière	CSSS de Magog	Hôpital Santa Cabrini	IUCPQ
Prescripteur électronique					
Micro-ordinateur permettant d'enregistrer les prescriptions et de les transmettre directement au système informatique de la pharmacie	Projet suspendu				
Télépharmacie					
Moyen permettant à un pharmacien de vérifier une ordonnance à distance (en dehors des heures d'ouverture, en cas de pénurie de pharmaciens)					
Transmission des ordonnances					
Moyens de transmission de l'ordonnance manuelle à la pharmacie					
Numériseur par balayage[1]	√	√			
Télécopieur[1]		√	√	√	√
Emballeuse-ensacheuse					
Appareil automatisé utilisé pour emballer les médicaments en doses unitaires avant de les distribuer dans les unités de soins	√	√	√	√[1]	√
Système centralisé d'additifs aux solutés					
Système permettant la préparation en pharmacie de médicaments injectables (seringues ou sacs) dans des conditions de stérilité optimales					
Respect des normes	√		√	√[1]	√
Caméra de surveillance	√	√			√
Cabinet automatisé décentralisé					
Appareil informatisé de distribution des médicaments interfacé avec le logiciel de pharmacie et utilisé en divers endroits					
Urgence	√			√[1]	√
Soins intensifs	√			√	√
Unités de soins					√
Chariot de distribution de médicaments					
Chariot permettant le transport et la conservation des médicaments dans les unités de soins et comportant des tiroirs identifiés par patient	√	√	√	√	√

1. Cette technologie n'a pas été introduite dans le cadre du projet de systèmes automatisés et robotisés pour la distribution des médicaments.

Feuille d'administration des médicaments[1]					
Outil privilégié pouvant être produit électroniquement et facilitant la gestion quotidienne de l'administration des médicaments	√	√	√	√	√
Code à barres en pharmacie					
Code permettant de gérer les médicaments (stocks, retours, vérification de la correspondance entre le contenu et le contenant)					
Gestion des stocks	√	√			√

1. Cette technologie n'a pas été introduite dans le cadre du projet de systèmes automatisés et robotisés pour la distribution des médicaments.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2014

CHAPITRE

7

Produits financiers non réclamés : administration provisoire par Revenu Québec

Faits saillants

Objectifs des travaux

L'objectif de la *Loi sur les biens non réclamés* est de favoriser la récupération des biens non réclamés par leurs ayants droit et d'assurer la remise à l'État des biens sans maître ou dont les ayants droit demeurent inconnus ou introuvables.

Nous voulions nous assurer que Revenu Québec :

- s'est doté d'une stratégie de gestion efficace et équitable à l'égard de la réception et de la récupération des produits financiers non réclamés ;
- favorise la recherche d'ayants droit et, lorsque ces derniers sont introuvables, encadre et gère la liquidation des produits financiers non réclamés de façon efficace et cohérente afin de remettre promptement les montants à l'État ;
- gère les risques associés au projet portant sur la mise en place d'une application de gestion des biens non réclamés de façon efficace et économique afin de répondre aux besoins opérationnels et à ceux de gestion.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant l'administration provisoire par Revenu Québec des produits financiers non réclamés.

Un faible pourcentage de détenteurs effectue des remises de produits financiers non réclamés. Malgré ce fait, Revenu Québec n'a pas élaboré de stratégie ni fixé d'objectifs afin d'optimiser la récupération de ces produits. Il n'a pas recensé ni évalué les risques liés à la récupération des produits financiers non réclamés de façon à être en mesure de les atténuer.

Revenu Québec utilise peu les moyens d'intervention lui permettant de s'assurer que les détenteurs se conforment à la loi. Entre autres, il ne communique pas régulièrement avec eux afin de faire connaître la loi, il ne perçoit presque jamais d'intérêts de retard et il n'intente pas de poursuites pénales pouvant mener à des amendes.

Revenu Québec effectue peu de vérifications et celles-ci ne couvrent pas l'ensemble des catégories de détenteurs assujettis à la loi. Pour celles qu'il réalise, les procédés de vérification sont insuffisants et il n'en évalue pas l'efficience. Dans les faits, les sommes récupérées à la suite des travaux de vérification sont peu élevées et plusieurs vérifications n'ont donné lieu à aucune récupération. Les délais de traitement et le temps investi par les vérificateurs sont très variables et, dans la majorité des cas, les vérifications s'étirent sur plusieurs années.

Revenu Québec n'effectue pas toujours la recherche des ayants droit comme le prévoit sa politique. Dans certains cas, il n'est pas en mesure d'agir, étant donné qu'il n'obtient pas des détenteurs l'intégralité des renseignements requis par la loi. Même lorsqu'il les obtient, il ne pose pas toujours les actions nécessaires.

Des produits financiers qui ont été liquidés tardent à être remis à l'État. De plus, Revenu Québec n'a pas déterminé la durée de l'administration provisoire pour certains produits financiers.

La mise en place d'un nouveau système informatique de gestion a subi plusieurs retards, ce qui a entraîné une augmentation des coûts par rapport aux prévisions initiales. Les bénéfices escomptés appuyant le choix de l'application ont été mal évalués en 2006. La mise à jour de cette évaluation en septembre 2013 demeure très optimiste et considère certains bénéfices qui ne sont pas liés à l'implantation du système informatique et sur lesquels Revenu Québec n'a pas de contrôle.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de Revenu Québec. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

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

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

Recommandations à Revenu Québec

1. **Recenser et évaluer les risques liés à la récupération des produits financiers non réclamés et mettre en place une stratégie d'intervention permettant de les atténuer.**
2. **Accroître l'utilisation des moyens mis à sa disposition afin d'optimiser la récupération des produits financiers non réclamés.**
3. **Revoir sa stratégie de vérification :**
   - **en s'assurant de couvrir l'ensemble des secteurs sous sa responsabilité ;**
   - **en élaborant une méthodologie de vérification structurée qui détermine l'étendue des travaux à réaliser et les éléments probants appropriés et requis ;**
   - **en effectuant un suivi régulier, en termes d'efficacité et d'efficience, qui permet d'orienter les efforts de vérification et d'évaluer sa performance sur la base de cibles mesurables.**
4. **Obtenir des détenteurs les renseignements requis par la loi et les règlements dans leurs déclarations annuelles pour retrouver plus facilement les ayants droit.**
5. **Rechercher les ayants droit conformément à sa politique.**
6. **Évaluer l'efficacité des moyens utilisés pour la recherche d'ayants droit et ajuster sa stratégie de recherche en fonction des résultats obtenus.**
7. **Déterminer la durée de la période d'administration provisoire des produits financiers enregistrés visés par la loi.**
8. **Remettre à l'État la valeur des produits financiers non remis aux ayants droit à l'échéance de la période établie.**
9. **Effectuer un bilan du projet d'implantation du système informatique en examinant si les processus livrés répondent aux besoins actuels et apporter les correctifs nécessaires, s'il y a lieu, afin d'optimiser son potentiel d'exploitation.**
10. **Évaluer les options possibles pour l'entretien de ce nouveau système afin de minimiser les risques de dépendance envers le fournisseur.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 10

2.1 **Récupération des produits financiers non réclamés** 10

Remises par les détenteurs

Recensement et évaluation des risques

Moyens d'intervention

Vérification des détenteurs

Recommandations

2.2 **Recherche des ayants droit** 23

Recommandations

2.3 **Liquidation des produits financiers et remise à l'État** 25

Recommandations

2.4 **Mise en place d'un système informatique de gestion** 27

Calendrier de livraison

Bénéfices escomptés

Recommandations

Commentaires de l'entité vérifiée 32

Annexes 35

Équipe

Denis Lacroix
Directeur de vérification

Andréa Bourget
Danielle Gagnon
Steven Gauthier
Ghauthy Jean-Baptiste
Dolorès Thibeault

1 Mise en contexte

1 L'objectif de la *Loi sur les biens non réclamés* est de favoriser la récupération des biens non réclamés par leurs ayants droit et d'assurer la remise à l'État des biens sans maître ou dont les ayants droit demeurent inconnus ou introuvables.

2 Ces biens sont regroupés en cinq catégories principales : les produits financiers non réclamés, les biens de successions non réclamées, les biens délaissés par des sociétés dissoutes, les biens sans maître tel un barrage délaissé et, enfin, tous les autres biens comme ceux trouvés sur un cadavre abandonné ou laissés dans un centre de détention.

3 Le marché des produits financiers est important et représente plus de 1 866 milliards de dollars (voir tableau 1). Nos travaux ont porté sur les produits financiers non réclamés qui constituaient 77 % de la valeur des biens non réclamés inscrits au **registre public** au 4 septembre 2013, soit 196,3 millions sur 256 millions de dollars.

Le registre public est constitué de tous les biens non réclamés remis à Revenu Québec dont les propriétaires ou les ayants droit sont inconnus ou introuvables.

4 Nous n'avons pas abordé la gestion des autres catégories de biens, notamment les successions non réclamées, puisque Revenu Québec a entrepris à cet égard la mise en œuvre d'un plan de redressement en mai 2012.

Produits financiers non réclamés

5 La modification de la *Loi sur le curateur public* en 1997 est venue préciser les produits financiers faisant partie des biens non réclamés. La liste comprend entre autres les produits financiers suivants :

- les dépôts dans une caisse d'épargne et de crédit ;
- les sommes payables en vertu d'un contrat d'assurance vie ;
- les valeurs mobilières ;
- les régimes de retraite et de rentes ;
- le contenu des coffrets de sûreté ;
- les biens détenus en fidéicommis.

6 Un produit financier peut ne pas être réclamé à la suite d'événements courants de la vie. En voici quelques exemples : l'oubli d'informer un détenteur ou un débiteur (ci-après appelé détenteur) d'un changement d'adresse, une somme oubliée accumulée dans un régime de retraite dans le cadre d'un emploi occupé sur une courte durée ou encore une somme assurée en vertu d'un contrat d'assurance vie appartenant à une personne décédée et dont la succession ignore l'existence.

7 Un produit financier est considéré comme non réclamé lorsqu'il n'a fait l'objet d'aucune réclamation, opération ou instruction dans les trois ans qui suivent sa date d'exigibilité et que le détenteur n'a pu trouver l'ayant droit qui doit être domicilié au Québec. Il existe une présomption de domicile lorsque la dernière adresse connue de l'ayant droit est au Québec.

8 Un produit financier est également considéré comme non réclamé lorsqu'il est situé au Québec et que le domicile de l'ayant droit est situé dans une autre province ou un autre pays qui n'a pas de loi concernant l'administration provisoire des biens non réclamés.

9 Les institutions financières, les sociétés d'assurance, les **inscrits en valeurs mobilières**, les organismes de placement collectif, les administrateurs de régimes de retraite et les fiduciaires constituent les principaux détenteurs de produits financiers non réclamés.

Les inscrits en valeurs mobilières sont les courtiers en placement, les gestionnaires de portefeuille, les courtiers en épargne collective et les courtiers d'exercice restreint.

10 Les Québécois détiennent collectivement des milliards de dollars en produits financiers, qu'il s'agisse par exemple de dépôts dans une caisse d'épargne, d'épargne-retraite, de valeurs mobilières ou d'assurance vie. Le tableau 1 présente un aperçu du marché financier des principales catégories de détenteurs au 31 décembre 2012.

Tableau 1 Marché financier des principaux détenteurs au 31 décembre 2012

Catégorie	Montant (en milliards de dollars)	Comptes ou membres (en milliers)
Coopératives de services financiers	80	5 600[1]
Courtiers en valeurs mobilières	188	n.d.
Administrateurs de régimes de retraite et de rentes[2]	108	1 400
Sociétés d'assurance vie	833	12 400[3]
Sociétés de fiducie	657	n.d.
Total	**1 866**	

1. Il s'agit du nombre de membres des coopératives, un membre pouvant avoir plus d'un compte.
2. Ces régimes sont de juridiction provinciale.
3. Il s'agit du nombre de contrats d'assurance vie, une personne pouvant avoir plus d'un contrat.

Sources : Autorité des marchés financiers, Régie des rentes du Québec, Institut de la statistique du Québec et Mouvement des caisses Desjardins.

11 La responsabilité de déclarer et de remettre le produit financier non réclamé à Revenu Québec repose sur le détenteur. En effet, ce dernier doit, s'il est en possession de produits non réclamés, produire et transmettre à Revenu Québec, à l'intérieur des délais prescrits, une déclaration annuelle appelée *État concernant des biens non réclamés* ainsi que les produits financiers visés ; sinon des intérêts sont exigibles. Le processus de gestion des produits financiers non réclamés est présenté à l'annexe 2.

12 Afin d'inciter l'ensemble des détenteurs à se conformer à ses dispositions et dans un souci d'équité, la loi prévoit des moyens d'intervention. Revenu Québec possède notamment des pouvoirs de vérification pour la récupération des produits financiers non réclamés.

13 À la suite de la réception d'un produit financier non réclamé, Revenu Québec effectue une recherche active des ayants droit lorsque la valeur du produit financier est de 2 000 dollars ou plus. En outre, tous les produits financiers non réclamés sont inscrits au Registre des biens non réclamés, lequel figure

sur son site Internet. Revenu Québec publie aussi des avis dans la *Gazette officielle du Québec* et dans certains grands quotidiens en indiquant le nom des détenteurs qui lui ont remis des produits financiers non réclamés.

L'ayant droit est le propriétaire du bien, le successible en cas de décès ou encore le bénéficiaire.

14 Sur présentation de pièces attestant sa qualité d'**ayant droit** (un permis de conduire ou une carte d'assurance maladie, par exemple), ce dernier peut récupérer auprès de Revenu Québec, sans limites de temps, un produit financier non réclamé en nature ou en argent après sa liquidation, sauf pour les sommes inférieures à 500 dollars pour lesquelles la période de réclamation est fixée à 10 ans à compter de la date de remise au ministère des Finances.

15 Lorsqu'un ayant droit demeure introuvable ou inconnu, la somme découlant de la liquidation du produit financier non réclamé est remise à l'État et versée au Fonds des générations. Le tableau 2 présente le montant des produits financiers remis aux ayants droit et à l'État pour les exercices financiers de 2008 à 2012.

Tableau 2 Produits financiers remis au 31 mars (en millions de dollars)[1]

	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Ayants droit	7,3	4,4	4,7	7,1	10,2	33,7
État	7,1	1,7	10,0	18,0	18,5	55,3
Total	**14,4**	**6,1**	**14,7**	**25,1**	**28,7**	**89,0**

1. Il s'agit de montants non vérifiés.

Source : Revenu Québec.

Projet informatique

16 Avant le 1er avril 2006, c'était le Curateur public du Québec qui avait la responsabilité de l'administration des biens non réclamés. C'est pourquoi, en vertu d'une entente de service, ce dernier s'était engagé à fournir le système permettant d'administrer les biens non réclamés jusqu'en mars 2008.

17 En octobre 2006, Revenu Québec a choisi de se doter d'un système devant comprendre l'ensemble des processus opérationnels liés aux biens non réclamés, incluant la comptabilité, l'information de gestion et la gestion documentaire.

Cadre légal, réglementaire et normatif

18 Avec la *Loi sur l'abolition de certains organismes publics et le transfert de responsabilités administratives*, Revenu Québec est devenu responsable de l'administration des biens non réclamés à compter du 1er avril 2006.

19 La *Loi sur les biens non réclamés*, entrée en vigueur le 13 juin 2011, a repris la majorité des dispositions de la *Loi sur le curateur public*. Toutefois, certains changements ont été apportés, notamment en ce qui concerne les pouvoirs de vérification et d'enquête, ainsi que certaines dispositions de nature pénale ou procédurale.

20 Les lois et les règlements relatifs à l'administration provisoire des biens non réclamés sont les suivants :

- *Loi sur les biens non réclamés* ;
- *Loi sur le curateur public* ;
- *Règlement d'application de la Loi sur le curateur public* ;
- *Code civil du Québec*.

21 Depuis le 1er avril 2011, Revenu Québec est une agence autonome qui exerce les fonctions de ministre du Revenu sous la responsabilité du ministre des Finances. Un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le gouvernement est responsable de la gouvernance de Revenu Québec.

22 La Direction principale des biens non réclamés, sous la responsabilité de la Direction générale du recouvrement, effectue l'administration provisoire des biens non réclamés. Ses interventions en la matière doivent se faire dans un souci de performance, d'équité et de transparence.

23 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

24 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit la récupération des produits financiers non réclamés, la recherche des ayants droit, la liquidation des produits financiers ainsi que la mise en place d'un système informatique de gestion.

2.1 Récupération des produits financiers non réclamés

Remises par les détenteurs

25 Les détenteurs de produits financiers non réclamés doivent envoyer un avis aux propriétaires de ces produits au cours des trois derniers mois précédant la fin de l'exercice financier pendant lequel les produits n'ont pas été réclamés. Ils n'ont pas à produire ces avis lorsque ceux-ci sont inférieurs à 100 dollars. Si les propriétaires ne réagissent pas durant ces trois mois ou si les détenteurs ne sont pas en mesure de les joindre, ces derniers ont la responsabilité de remettre ces biens à Revenu Québec. Les détenteurs doivent faire cet exercice annuellement.

26 De 2006 à 2012, Revenu Québec a reçu 133 millions de dollars provenant de produits financiers non réclamés. Le tableau 3 présente les produits financiers remis à Revenu Québec par les détenteurs au cours de cette période.

Tableau 3 Produits financiers non réclamés remis au 31 décembre

	2006[1]	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Montant (en millions de dollars)[2]	18	16	15	24	19	21	20	**133**
Nombre (en milliers)	13	84	85	148	74	119	82	**605**

1. Ces données couvrent la période du 1er avril au 31 décembre.
2. Il s'agit de montants non vérifiés.

Source : Revenu Québec.

27 Comme le système de récupération des produits financiers est de la responsabilité des détenteurs qui doivent déclarer et remettre à Revenu Québec les produits financiers non réclamés lorsqu'ils en détiennent, ce dernier doit se doter de moyens lui permettant de s'assurer qu'ils remplissent leurs obligations en la matière.

28 Un faible pourcentage de détenteurs effectue des remises de produits financiers non réclamés. Malgré ce fait, Revenu Québec n'a pas élaboré de stratégie ni fixé d'objectifs afin d'optimiser la récupération de ces produits.

29 Nous avons comparé le nombre de détenteurs ayant remis des produits financiers non réclamés avec le nombre de détenteurs assujettis à la loi, soit ceux qui étaient susceptibles d'avoir une remise à effectuer pour la période de 2006 à 2012. Le tableau 4 présente un portrait des détenteurs de produits financiers et indique entre autres, pour les principales catégories, le pourcentage de ceux qui ont effectué au moins une remise à Revenu Québec au cours de cette période.

Tableau 4 Portrait des détenteurs de produits financiers (2006-2012)

Catégorie	Montant remis (en millions de dollars)	Nombre de détenteurs ayant effectué au moins une remise	Nombre de détenteurs assujettis à la loi	Pourcentage de détenteurs ayant effectué au moins une remise
Courtiers en valeurs mobilières	11	43	509	8
Organismes de fonds collectifs	6	27	119	23
Administrateurs de régimes de retraite	29	124	1 185	10
Sociétés d'assurance vie	13	50	103	48
Sociétés de fiducie	33	12	40	30
Coopératives de services financiers	23	301	460[1]	65
Sous-total	**115**	**557**	**2 416**	**23**
Autres secteurs	18	719	n.d.	n.d.
Total	**133**			

1. Nous avons effectué une moyenne du nombre de détenteurs alors assujettis à la loi, car plusieurs coopératives de services financiers ont fusionné de 2006 à 2012 et leur nombre est passé de 530 à 380.

Sources : Revenu Québec, Autorité des marchés financiers, Régie des rentes du Québec.

30 Les remises des coopératives de services financiers à Revenu Québec ont connu une progression importante depuis 2006. En effet, cette année-là, 32 % de ces coopératives ont effectué une remise et, en 2012, ce pourcentage est passé à 91 %.

31 Même si tous les détenteurs ne possèdent pas nécessairement des produits financiers non réclamés, ces résultats sont préoccupants : seulement 23 % des détenteurs assujettis à la loi qui font partie des principales catégories ont effectué une remise de produits financiers non réclamés de 2006 à 2012. Pour la seule catégorie des courtiers en valeurs mobilières, ce pourcentage chute à 8 %. De plus, plusieurs détenteurs n'ont effectué qu'une seule remise durant cette période. C'est le cas notamment pour 18 des 43 courtiers qui ont fait des remises et 89 des 124 détenteurs de régimes de retraite.

32 De plus, des détenteurs ayant un volume important d'actifs effectuent peu ou pas de remises alors qu'ils auraient pu avoir à en faire. Par exemple, une société d'assurance vie n'a fait aucune remise de 2006 à 2012 et, pourtant, en 2012 elle était titulaire de 52 000 polices d'assurance vie représentant une somme de près de 4 milliards de dollars. Une autre société titulaire de 91 000 polices équivalant à 16 milliards a fait des remises totalisant seulement 32 000 dollars relativement à 11 ayants droit. Revenu Québec devrait s'assurer que ce type de détenteurs remplit ses obligations à l'égard de la *Loi sur les biens non réclamés*.

33 Par ailleurs, Revenu Québec reçoit annuellement des dividendes non réclamés de sociétés de fiducie, étant donné que les actionnaires sont introuvables. Toutefois, bien qu'il y ait un potentiel de récupération à cet égard, il ne reçoit pas les actions qui y sont liées. Par exemple, pour une société de fiducie, les dividendes reçus pour l'année 2012 se sont élevés à 2,8 millions de dollars et nous avons estimé que la valeur des actions qui y sont liées pourrait être de 50 à 98 millions. Pour une autre société de fiducie, Revenu Québec a également reçu 2,8 millions en 2012. Dans ce cas, il est impossible d'estimer la valeur des actions puisque la société ne fournit pas l'information permettant de les évaluer et que Revenu Québec n'a pas déployé tous les moyens afin d'obtenir cette information.

34 Étant donné ces résultats, nous nous sommes penchés sur la stratégie d'intervention mise en place par Revenu Québec afin de remplir son mandat lié à la récupération des produits financiers non réclamés. Nous examinons ci-après dans quelle mesure il a identifié les risques liés à la non-récupération des produits financiers non réclamés. Nous examinons aussi s'il prend les moyens pour les atténuer, par exemple en s'assurant que les détenteurs connaissent bien la *Loi sur les biens non réclamés* et leurs obligations envers celle-ci. Enfin, nous vérifions comment il utilise les moyens d'intervention mis à sa disposition pour inciter les détenteurs à se conformer à la loi.

Recensement et évaluation des risques

35 L'ampleur du marché, la complexité des produits financiers et le fait que les propriétaires sont introuvables constituent autant de facteurs contribuant à générer des risques élevés dans la gestion des produits financiers non réclamés. En outre, comme le système est fondé sur les déclarations effectuées par les détenteurs, les risques de non-récupération augmentent puisque ces derniers n'ont aucune pression pour remettre les sommes dues. Dans un tel contexte, une bonne connaissance des risques associés à la gestion des produits financiers non réclamés s'avère essentielle afin de mettre en place une stratégie d'intervention pertinente et efficace pour les atténuer.

36 Revenu Québec n'a pas recensé ni évalué les risques liés à la récupération des produits financiers non réclamés de façon à être en mesure de les atténuer.

37 Certains risques sont associés au système de récupération des produits financiers non réclamés utilisé et peuvent avoir des incidences importantes sur l'efficacité et l'efficience de ce système. Mentionnons notamment les suivants :

- la méconnaissance de la loi par les détenteurs ;
- l'interprétation différente qu'ils peuvent faire de la loi ;
- le non-respect volontaire de la loi par certains détenteurs.

38 Il faut comprendre que, sans mesures de contrôle suffisantes de la part de Revenu Québec, divers facteurs peuvent expliquer la non-réception des produits financiers non réclamés. Par exemple, en présence d'un régime de retraite déficitaire, un administrateur peut ne pas faire tous les efforts nécessaires pour remettre les sommes dues puisqu'un tel paiement viendrait diminuer l'actif qu'il gère et ainsi en augmenter le déficit.

39 Il s'avère donc important que Revenu Québec évalue dans quelle mesure chacun des risques influence l'efficacité du système et qu'il adapte ses moyens d'intervention en conséquence. Cela n'a pas été fait de manière adéquate jusqu'à ce jour.

40 En mars 2012, Revenu Québec a élaboré une politique de gestion des risques, dont un des objectifs est le recensement des enjeux liés à la réalisation de la mission s'appliquant à toutes ses unités de service. Il n'a toutefois pas déterminé les risques liés à la non-récupération des produits financiers non réclamés.

Moyens d'intervention

41 Revenu Québec dispose de plusieurs moyens d'intervention afin d'inciter les détenteurs à déclarer et à remettre les produits financiers non réclamés lorsqu'ils en détiennent.

42 Par exemple, il peut communiquer avec les détenteurs afin de leur rappeler leurs obligations. Il peut aussi réaliser des vérifications et intenter des poursuites pénales pouvant mener à des amendes. De plus, des intérêts sont exigibles pour les retards et, depuis juin 2011, la possibilité de faire une **demande péremptoire** est venue s'ajouter à ces outils.

La demande péremptoire exige, dans un délai raisonnable, la production de renseignements, de documents, de déclarations ou de rapports, qu'ils soient ou non prescrits par la loi. En cas d'absence de production de l'information demandée, des recours légaux peuvent être entrepris.

43 Revenu Québec utilise peu les moyens d'intervention lui permettant de s'assurer que les détenteurs se conforment à la loi. Entre autres, il ne communique pas régulièrement avec eux afin de faire connaître la loi, il ne perçoit presque jamais d'intérêts de retard et il n'intente pas de poursuites pénales pouvant mener à des amendes.

Communication

44 Revenu Québec ne s'est pas doté de moyens suffisants pour favoriser une bonne connaissance de la *Loi sur les biens non réclamés* par les détenteurs et pour pouvoir apprécier si ces derniers s'en préoccupent suffisamment. En pratique, il a communiqué à quelques reprises avec les détenteurs assujettis à la loi afin de les sensibiliser à la portée de celle-ci et de leur rappeler leurs obligations à son égard.

45 En 2006, Revenu Québec a communiqué avec certains organismes, telle l'Autorité des marchés financiers, afin que soient diffusées auprès de quelques détenteurs les instructions concernant les remises à lui faire. Cette dernière a diffusé en 2008 un avis s'adressant entre autres aux courtiers en valeurs mobilières afin que soit respectée la *Loi sur les biens non réclamés*. Par contre, un tel exercice n'a pas été fait sur une base régulière ni pour l'ensemble des catégories de détenteurs. Il faut cependant noter que Revenu Québec communique plus régulièrement avec les représentants des coopératives de services financiers, et il en résulte que 91 % de ceux-ci ont fait des remises en 2012.

Intérêts exigibles

46 Chaque détenteur doit remettre les produits financiers, s'il y a lieu, une fois par année, au plus tard trois mois après la fin de l'exercice financier au cours duquel ils n'ont pas été réclamés. Selon la *Loi sur les biens non réclamés*, des **intérêts sont exigibles** par Revenu Québec en cas de retard. Le retard peut être causé parce que la déclaration est produite plus de trois mois après la fin de l'exercice ou encore parce qu'un des produits était exigible au cours d'un exercice antérieur à celui où il a été remis.

Les intérêts sont exigibles au taux des créances de l'État calculé sur la valeur des biens depuis la date où les biens auraient dû être remis.

47 Il s'agit d'un incitatif important afin de favoriser la remise des produits financiers non réclamés par les détenteurs. Toutefois, Revenu Québec ne s'assure pas que ces derniers remettent les frais d'intérêt exigibles lorsqu'ils font des remises.

48 De 2006 à 2012, Revenu Québec a reçu 1,2 million de dollars en intérêts de retard, dont la grande majorité, soit 928 000 dollars, découlait de ses travaux de vérification. Durant cette période, certains détenteurs ont remis volontairement, à même leur déclaration, des intérêts de retard qui ne représentaient que 273 000 dollars. Cela ne constituait qu'une faible partie des intérêts réellement exigibles. En effet, nous avons estimé à 1,9 million les intérêts de retard non reçus des détenteurs lorsqu'ils ont effectué leurs remises plus de trois mois après la date de fin de leur exercice financier.

49 Ce montant de 1,9 million de dollars ne représente qu'une partie des intérêts de retard puisque des intérêts sont aussi exigibles lorsque les détenteurs ne remettent pas les biens au cours de l'année où ils sont devenus exigibles.

Au moment d'effectuer leur remise, ils remplissent le formulaire prescrit, *État concernant des biens non réclamés*, mais la date d'exigibilité des biens n'y est pas demandée, ce qui empêche de calculer les frais d'intérêt y afférents.

50 Afin d'illustrer l'importance que peuvent avoir ces intérêts, voici l'exemple d'un détenteur qui a remis 388 659 dollars de produits financiers en 2012. Sa déclaration faisait état de 189 produits qui n'avaient pas été réclamés de 2000 à 2006. Revenu Québec a établi que des frais d'intérêt de 365 100 dollars auraient été exigibles, mais il ne les a jamais réclamés.

Dispositions pénales

51 Un détenteur est sujet à une poursuite pénale notamment lorsqu'il n'envoie pas à l'ayant droit **un avis écrit** dans les délais prescrits. Dans ces cas, le tribunal peut lui imposer une amende variant de 5 000 à 15 000 dollars. Lorsque le détenteur remet des biens non réclamés à Revenu Québec, il remplit un formulaire et déclare que les avis ont été envoyés.

Un avis écrit doit être donné à l'ayant droit par le détenteur. Cet avis décrit le bien détenu et indique à l'ayant droit qu'à défaut de le réclamer dans le délai imparti, il sera remis au ministre.

52 Revenu Québec n'a jamais intenté de poursuite pénale relativement à des avis non transmis par les détenteurs aux ayants droit. Il n'a pas l'information permettant de repérer les situations qui pourraient l'amener à en intenter puisqu'il se fie aux déclarations des détenteurs lors de leur remise. Par contre, certaines vérifications menées auprès de détenteurs ont permis de constater que les avis n'avaient pas été envoyés. Même dans ces cas-là, Revenu Québec a choisi de ne pas intenter de poursuites.

53 Il est important que les détenteurs informent les ayants droit dans les délais prescrits quant aux produits financiers que ces derniers n'ont pas réclamés. De cette façon, ils sont avertis plus rapidement et peuvent réclamer leur bien directement auprès des détenteurs. Revenu Québec a donc la responsabilité de s'assurer que les avis sont envoyés et, dans le cas contraire, d'utiliser les moyens prévus dans la loi afin de faire respecter cette exigence.

Demandes péremptoires

54 Lorsqu'il effectue des vérifications auprès des détenteurs et que ces derniers tardent à faire parvenir les documents ou les renseignements demandés, Revenu Québec peut exiger d'eux, par l'envoi d'une demande péremptoire, qu'ils les produisent à l'intérieur d'un délai fixé.

55 Au 31 décembre 2012, Revenu Québec n'avait jamais envoyé une telle demande. Il ne l'a fait qu'en juillet et en septembre 2013 dans le cas de dossiers de vérification qui étaient en cours depuis 18 et 10 mois respectivement. Selon lui, l'utilisation de ce nouveau moyen d'intervention devrait lui permettre de diminuer les délais de traitement à l'avenir.

Vérification des détenteurs

56 Comme nous l'avons mentionné précédemment, Revenu Québec peut réaliser des vérifications pour favoriser la récupération des produits financiers non réclamés. Les pouvoirs que la loi lui attribue lui permettent d'évaluer dans quelle mesure les sommes dues par les détenteurs sont remises selon les règles en vigueur.

57 Le processus de vérification comporte des lacunes, notamment quant à la portée des vérifications et à leurs résultats ainsi qu'aux délais de traitement et au temps qui leur est consacré.

Portée des vérifications

58 Une stratégie de vérification couvrant l'ensemble des catégories de détenteurs permet d'acquérir une meilleure connaissance du marché. Elle permet aussi de s'assurer qu'il n'y a pas d'incompréhension de la loi pour un type de détenteur en particulier et que ceux-ci s'y conforment.

59 Revenu Québec effectue peu de vérifications et celles-ci ne couvrent pas l'ensemble des catégories de détenteurs assujettis à la loi.

60 Depuis 2006, Revenu Québec a poursuivi les travaux de vérification entrepris par le Curateur public et il en a commencé d'autres. Un total de 120 détenteurs ont ainsi été touchés. Le tableau 5 présente ces vérifications par secteur et leur état au 31 décembre 2012.

Tableau 5 État des vérifications au 31 décembre 2012

Catégorie de détenteurs	Dossiers terminés	Dossiers en cours	Dossiers reportés	Total
Administrateurs de régimes de retraite	59	42	6	**107**
Organismes de fonds collectifs	–	1	–	**1**
Sociétés d'assurance vie	–	2	–	**2**
Sociétés de fiducie	–	1	–	**1**
Courtiers en valeurs mobilières	–	–	–	**–**
Autres	–	9	–	**9**
Total	**59**	**55**	**6**	**120**

Source : Revenu Québec.

61 Les vérifications portent, dans une proportion de 89 %, sur des détenteurs qui administrent des régimes de retraite. Peu de vérifications commencées l'ont été à l'égard de détenteurs oeuvrant dans d'autres secteurs d'activité. Il existe donc un déséquilibre dans la couverture des différentes catégories de détenteurs lorsque ce moyen d'intervention est utilisé. Pourtant, comme

le présente le tableau 1, le marché est aussi important pour les autres catégories de détenteurs.

62 Revenu Québec ne peut donc pas s'assurer que toutes les catégories de détenteurs respectent la loi. Par exemple, aucune vérification n'a été effectuée auprès des courtiers en valeurs mobilières alors que seulement 8 % d'entre eux lui ont fait une remise depuis 2006.

63 Nos observations démontrent l'importance pour Revenu Québec d'être présent auprès des détenteurs afin de faire respecter la loi. En effet, certains ont effectué des remises uniquement à la suite de l'annonce d'un mandat de vérification. Ainsi, des sommes totalisant 24,8 millions de dollars ont été encaissées depuis 2006 et se rapportent à 12 dossiers de vérification en cours, dont 3 totalisent 23,1 millions. Le dossier le plus important représente à lui seul 12,1 millions de dollars remis en 2006. Dans ce cas particulier, Revenu Québec a conclu que la remise semblait incomplète ; pourtant, il n'a réactivé le dossier qu'en juin 2013.

64 Malgré ces remises, Revenu Québec doit porter une attention particulière à la qualité des travaux de vérification afin d'optimiser les récupérations, comme nous l'abordons dans la section qui suit.

Résultats des vérifications

65 L'objectif des vérifications effectuées par Revenu Québec est de veiller à l'application des dispositions de la *Loi sur les biens non réclamés*. Pour ce faire, il doit concevoir des procédés qui lui permettront d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés afin de déterminer et de récupérer les sommes dues.

66 Les travaux à réaliser sont encadrés par l'utilisation d'un programme de vérification. La conclusion de la vérification permet à Revenu Québec de délivrer un **avis de détermination** au détenteur afin de percevoir la valeur des produits financiers non réclamés appartenant à des ayants droit qui sont demeurés introuvables par ce dernier et les intérêts exigibles, s'il y a lieu.

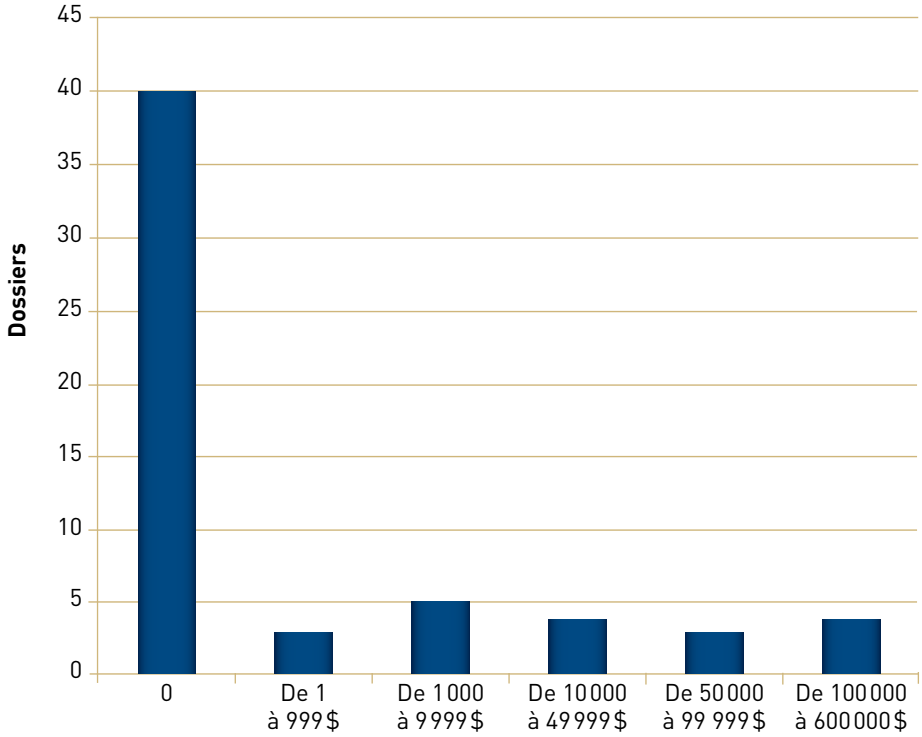
Un avis de détermination est le document qui indique au détenteur les sommes exigibles.

67 À partir des dossiers dont la vérification a été terminée par Revenu Québec de 2006 à 2012, nous avons examiné la façon dont les vérifications sont menées et dressé un portrait des sommes récupérées en résultant.

68 Les sommes récupérées à la suite des travaux de vérification sont peu élevées et plusieurs vérifications n'ont donné lieu à aucune récupération. De plus, les procédés de vérification sont insuffisants et ne favorisent pas une récupération optimale des sommes dues.

69 Les 59 dossiers dont la vérification était terminée au 31 décembre 2012 concernaient uniquement des détenteurs de régimes de retraite. La figure 1 présente les récupérations découlant de ces vérifications.

Figure 1 Récupérations découlant de vérifications terminées (2006-2012)



70 Aucune somme n'a été récupérée pour les deux tiers des dossiers ayant fait l'objet d'une vérification. Pour les 19 autres, les sommes recouvrées totalisaient 1,9 million de dollars et variaient de 464 à 530 785 dollars.

71 Lorsqu'il planifie la vérification des dossiers de détenteurs de régimes de retraite, Revenu Québec effectue une analyse préliminaire afin de sélectionner ceux qui ont un grand potentiel de récupération. Certains critères sont déterminants dans la sélection, notamment le fait que le détenteur n'a effectué aucune remise au cours des années précédentes et que le régime de retraite a un actif important ainsi qu'un nombre élevé de participants inactifs.

72 Les résultats obtenus suscitent les questions suivantes à l'égard des paramètres de sélection établis par Revenu Québec :

- Les critères utilisés sont-ils adéquats ?
- Le travail effectué permet-il de repérer et, ultimement, de récupérer les sommes dues ?

73 Puisque la vérification d'un nombre important de dossiers n'a pas permis d'effectuer de récupération, nous avons analysé et choisi aléatoirement 26 des 59 dossiers vérifiés par Revenu Québec afin de connaître la cause des résultats obtenus.

74 Parmi ces 26 dossiers, 15 n'ont pas entraîné de récupération et pour 10 de ces 15 dossiers, il n'y a aucun élément probant prouvant que des ayants droit ont pu être retrouvés par le détenteur au cours de la vérification. En effet, Revenu Québec s'est uniquement fié à la déclaration du détenteur pour conclure qu'aucun produit financier ne devait lui être remis. Il n'a fait aucun travail additionnel afin de corroborer cette affirmation.

75 Ainsi, dans son travail, le vérificateur doit faire preuve d'esprit critique en s'assurant d'obtenir des éléments probants convaincants. Le niveau de confiance qui peut être accordé à l'information obtenue détermine si celle-ci est appropriée et suffisante. Ainsi, une pièce justificative originale provenant d'une source externe (une confirmation bancaire ou un rapport d'actuaire, par exemple) constitue le document le plus fiable. À l'autre extrémité, une affirmation verbale provenant de l'entité vérifiée n'est pas un élément probant à lui seul.

76 Pour les cinq autres dossiers, le travail de vérification a été insuffisant, à notre avis, pour conclure qu'il n'y avait pas de sommes à récupérer. Par exemple, pour un d'entre eux, aucun élément probant n'a permis de s'assurer que le détenteur avait effectué un suivi adéquat sur les rentes non encaissées par des retraités.

77 De plus, les procédés appliqués pour les 11 vérifications qui ont permis de récupérer des produits financiers non réclamés étaient également insuffisants. En effet, des sommes supplémentaires auraient pu être remises à Revenu Québec dans le cadre de travaux plus complets et appropriés.

78 Par exemple, pour un dossier terminé en août 2012, 72 ayants droit potentiels ont été ciblés par le vérificateur, mais seulement 3 produits financiers non réclamés, représentant une valeur de 4 990 dollars, ont été remis à Revenu Québec. Concernant les 69 autres produits non remis, le détenteur a notamment indiqué qu'une agence de recherche avait retrouvé les ayants droit ciblés et que les sommes en cause étaient en processus de paiement ou payées. Le vérificateur n'a demandé aucune preuve pour s'assurer que ces ayants droit avaient effectivement été retrouvés et payés. De plus, 26 de ces produits étaient exigibles depuis au moins 2008 et le détenteur n'avait fait aucune démarche pour retrouver les ayants droit avant le début de la vérification.

79 En ce qui concerne la **valeur des droits**, il y a eu insuffisance de vérification pour 10 des 11 dossiers qui ont permis de récupérer des sommes. Revenu Québec n'ayant pas vérifié la valeur des droits à la date de la remise, il n'a donc pas la certitude que les sommes encaissées étaient exactes. À titre d'exemple, le vérificateur a délivré un avis de détermination daté de mars 2008 concernant 79 ayants droit. Il a obtenu des éléments probants pour 2 ayants droit, ce qui a permis d'établir la valeur des droits en mars 2005 plutôt que celle calculée en 2008. Ainsi, Revenu Québec n'a pas été en mesure de s'assurer que la somme remise par le détenteur en 2008 tenait compte adéquatement du rendement de la caisse de retraite pour la période de 2005 à 2008.

La valeur des droits est la somme des versements échus et non versés plus les intérêts accumulés au taux de rendement de la caisse de retraite jusqu'à la date de remise.

Délais de traitement des dossiers et temps consacré à la vérification

80 Puisque le champ d'intervention est vaste et que les ressources ne sont pas illimitées, il est important que Revenu Québec optimise l'utilisation du temps consacré aux travaux de vérification. Ainsi, il doit utiliser des cibles déterminées dans le temps ainsi que des indicateurs de performance pertinents, fiables et compréhensibles pour évaluer l'atteinte des résultats escomptés.

81 Nous avons examiné les délais de traitement des dossiers de vérification et le temps qui leur était consacré afin d'analyser l'efficience des activités de vérification.

82 Revenu Québec n'évalue pas l'efficience de ses travaux de vérification. Les délais de traitement et le temps investi par les vérificateurs sont très variables et, dans la majorité des cas, les vérifications s'étirent sur plusieurs années.

83 Au 31 décembre 2012, 46 % des dossiers dont Revenu Québec avait commencé la vérification depuis 2006 étaient toujours en cours de traitement. Le tableau 6 fait état des délais de traitement des dossiers de vérification.

Tableau 6 Délais de traitement des dossiers (nombre d'années)

Dossiers	Moins de 1	De 1 à 2	De 2 à 3	De 3 à 5	De 5 à 7	De 7 à 9	12	Total
Terminés								
Régimes de retraite	**10**	**25**	**5**	**9**	**10**	–	–	**59**
En cours								
Régimes de retraite	11	6	2	12	6	4	1	**42**
Autres secteurs[1]	2	1	–	3	–	7	–	**13**
Total – Dossiers en cours	**13**	**7**	**2**	**15**	**6**	**11**	**1**	**55**
Reportés	–	–	**1**	–	**2**	**3**	–	**6**
Total	**23**	**32**	**8**	**24**	**18**	**14**	**1**	**120**

1. Il s'agit d'organismes de fonds collectifs, de sociétés de fiducie, de sociétés d'assurance vie et de coopératives de services financiers.

84 Il a fallu plus de 2 ans pour finaliser la vérification de plus de 40 % des dossiers terminés (24 sur 59). En outre, pour 64 % des dossiers en cours (35 sur 55), la vérification a dépassé cette durée. Plusieurs causes expliquent ces délais :

- Les vérificateurs laissent des délais supplémentaires aux détenteurs afin de leur permettre d'effectuer des recherches pour retrouver les ayants droit. Comme il n'y a pas d'encadrement à cet égard, des délais importants en résultent.

- Les vérificateurs tardent à effectuer le suivi des renseignements manquants nécessaires à la poursuite de la vérification.
- Des détenteurs offrent une faible collaboration et Revenu Québec ne prend aucune mesure contraignante à leur égard.
- Des litiges non résolus empêchent de faire avancer le dossier.

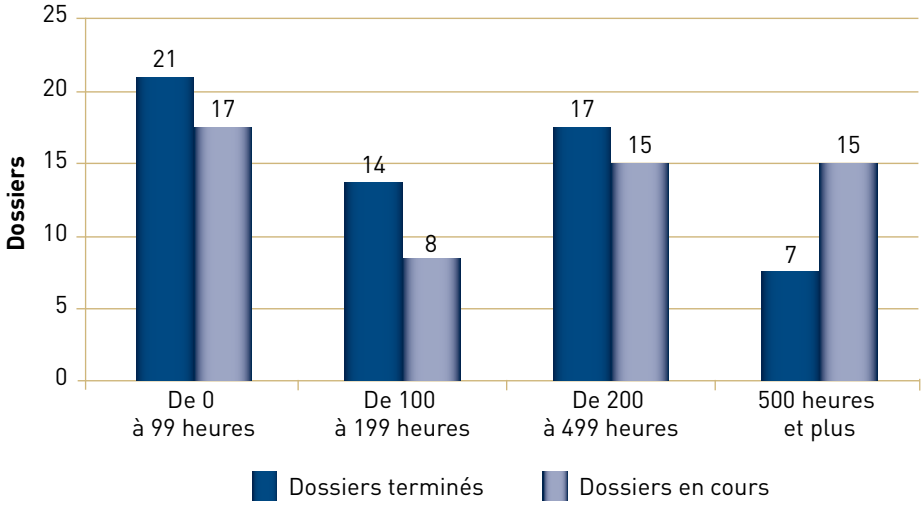
85 Par exemple, la vérification d'un dossier entreprise en 2005 s'est terminée en 2010. D'abord, Revenu Québec n'a pas travaillé à ce dossier de septembre 2005 à août 2006. Il explique ce délai par le fait que le détenteur effectuait des recherches afin de retrouver les ayants droit. Ensuite, un litige a opposé le détenteur à Revenu Québec concernant le type de produit financier non réclamé et les intérêts dus pour retard. Enfin, Revenu Québec a obtenu la valeur du bien en mars 2008 et reçu le paiement final des intérêts dus en 2009. La révision du dossier a été effectuée en 2010.

86 Dans un autre dossier dont la vérification a débuté en 2005, une société d'assurance vie multiplie les entraves au travail des vérificateurs, notamment en présentant des arguments mettant en cause l'étendue du pouvoir de Revenu Québec pour procéder à une vérification. Cette vérification est toujours en cours faute d'obtenir tous les documents requis pour la terminer.

87 Le dossier suivant présente un autre exemple relatif aux délais de traitement. Une vérification commencée en 2001 auprès d'un organisme gouvernemental n'est toujours pas terminée. Ce n'est qu'en juin 2013, soit plus de quatre ans après la dernière communication entre les deux parties, que Revenu Québec a de nouveau élaboré un plan de vérification et un échéancier afin de régulariser des points de divergence relativement à des remises effectuées par le détenteur de 2000 à 2006. Par ailleurs, des sommes supplémentaires importantes sont à récupérer puisqu'au 31 décembre 2012 elles étaient estimées à 23 millions de dollars par le détenteur pour la période de 2007 à 2012. Malgré cette information qu'il a rendue publique, le détenteur tarde à effectuer sa remise puisque, selon Revenu Québec, il n'a toujours pas déterminé l'identité des ayants droit.

88 Pour ce qui est des ressources consacrées à chaque dossier de vérification, Revenu Québec a déterminé en 2006 que le temps nécessaire pour effectuer la vérification d'un régime de retraite s'établissait à 86 heures. Cet indicateur de gestion n'a pas été réévalué et, dans bien des cas, il ne reflète pas la réalité. La figure 2 fait état des heures utilisées relativement aux 59 dossiers terminés et aux 55 dossiers en cours au 31 décembre 2012.

Figure 2 **Temps consacré aux dossiers**



89 Plus de 40 % des dossiers terminés (24 sur 59) ont demandé plus de 200 heures de travail et le tiers de ceux-ci (8 sur 24) n'ont mené à aucune récupération.

90 Sur les 55 dossiers en cours, 30 avaient demandé plus de 200 heures de travail au 31 décembre 2012 et 5 d'entre eux avaient nécessité plus de 800 heures à la même date.

91 À titre d'exemple, la vérification d'un dossier de régime de retraite entreprise en 2006 n'est toujours pas terminée et plusieurs échanges ont eu lieu avec le détenteur. Cette vérification avait requis 835 heures au 31 décembre 2012 et aucune somme n'avait été reçue.

Recommandations

92 Les recommandations suivantes s'adressent à Revenu Québec.

1. **Recenser et évaluer les risques liés à la récupération des produits financiers non réclamés et mettre en place une stratégie d'intervention permettant de les atténuer.**
2. **Accroître l'utilisation des moyens mis à sa disposition afin d'optimiser la récupération des produits financiers non réclamés.**
3. **Revoir sa stratégie de vérification :**
   - **en s'assurant de couvrir l'ensemble des secteurs sous sa responsabilité ;**
   - **en élaborant une méthodologie de vérification structurée qui détermine l'étendue des travaux à réaliser et les éléments probants appropriés et requis ;**
   - **en effectuant un suivi régulier, en termes d'efficacité et d'efficience, qui permet d'orienter les efforts de vérification et d'évaluer sa performance sur la base de cibles mesurables.**

2.2 Recherche des ayants droit

93 La recherche d'ayants droit réalisée par Revenu Québec repose sur une politique et une directive adoptées par le Curateur public en 2003 et en 2005 respectivement. Selon celles-ci, depuis 2006 Revenu Québec doit effectuer une recherche active relativement aux produits financiers non réclamés dont la valeur est égale ou supérieure à 2 000 dollars en envoyant une lettre aux ayants droit. Jusqu'au 20 décembre 2012, lorsque la valeur atteignait 10 000 dollars et que Revenu Québec n'avait pas retrouvé l'ayant droit, les services d'une firme externe spécialisée dans la recherche étaient alors requis.

94 Depuis 2006, Revenu Québec a reçu une moyenne annuelle de 635 déclarations de détenteurs auxquelles étaient liés des produits financiers appartenant à plus de 86 309 ayants droit en moyenne par année. Nous avons relevé 8 322 produits financiers d'une valeur de 2 000 dollars et plus pour la période de 2006 à 2012.

95 Lors de la remise des produits financiers, le détenteur doit fournir des renseignements à Revenu Québec : nom de l'ayant droit, dernière adresse connue et, lorsqu'il s'agit d'individus, date de naissance et numéro d'assurance sociale. Ces renseignements permettent notamment à Revenu Québec d'effectuer la recherche des ayants droit.

96 Les moyens dont dispose Revenu Québec pour analyser l'information obtenue du détenteur afin de retrouver les ayants droit ont évolué depuis 2006 :

- De 2006 à 2009, des demandes écrites pouvaient être acheminées à la Régie de l'assurance maladie du Québec ou au Directeur de l'état civil.
- En novembre 2012, la Commission d'accès à l'information a autorisé l'utilisation de renseignements d'autres organismes publics. Cette autorisation permet entre autres d'augmenter le nombre de sources d'information à des fins de comparaison, de couplage ou d'appariement.

97 Revenu Québec n'effectue pas toujours la recherche des ayants droit comme le prévoit sa politique. Dans certains cas, il n'est pas en mesure d'agir, étant donné qu'il n'obtient pas des détenteurs l'intégralité des renseignements requis par la loi. Même lorsqu'il les obtient, il ne pose pas toujours les actions nécessaires.

98 Nous avons choisi au hasard 87 produits financiers d'une valeur de 2 000 dollars et plus reçus de 2006 à 2012 pour vérifier si Revenu Québec recueillait des détenteurs les renseignements nécessaires lui permettant de déterminer l'identité des ayants droit et de maximiser les probabilités de les retrouver. Nous voulions aussi savoir si Revenu Québec respectait sa politique relative à la recherche d'ayants droit. Le tableau 7 fait état des résultats de notre sondage.

Tableau 7 Recherche d'ayants droit (2006-2012)

Produits financiers		Respect de la politique		
Valeur	**N^bre**	**Oui**	**Aucune preuve**	**Non**
De 2 000 à 9 999 $	45	22	15	8
10 000 $ et plus	42	22	12	8
Total	**87**	**44**	**27**	**16**

99 Concernant 27 produits financiers, Revenu Québec n'a aucune certitude que la recherche d'ayants droit a été effectuée correctement par son personnel puisqu'il n'a gardé aucune trace des travaux, notamment une copie de la lettre envoyée. Il déduit que les recherches nécessaires ont été faites puisque le dossier de l'ayant droit indique que des honoraires de recherche ont été facturés. Il subsiste cependant un risque à cet égard et des coûts auraient pu lui avoir été imputés indûment.

100 Pour 18 % de ces produits, c'est-à-dire 16 produits, Revenu Québec n'a pas envoyé de lettre à l'ayant droit. Pour 13 d'entre eux dont la valeur se situait de 2 040 à 47 880 dollars, il avait suffisamment d'information et il aurait dû effectuer une recherche par l'envoi d'une lettre. Pour les trois autres, d'une valeur variant de 2 447 à 58 587 dollars, le détenteur n'avait fourni aucune information. Revenu Québec n'a donc pu enclencher le processus de recherche d'ayants droit. Dans ces cas, les détenteurs indiquaient que l'ayant droit était une « personne inconnue ». Revenu Québec a toutefois la responsabilité de faire des démarches additionnelles auprès de ces détenteurs afin d'obtenir les renseignements permettant de rechercher les ayants droit. Dans ces cas où l'information n'est pas disponible, ces derniers ne pourront jamais réclamer les sommes dues.

101 Par ailleurs, un ayant droit peut être informé qu'un produit financier lui appartenant a été transféré à Revenu Québec de différentes façons, notamment à la suite de :

- la consultation du Registre des biens non réclamés ;
- la réception d'une lettre envoyée par Revenu Québec ;
- la publication dans les journaux du nom des détenteurs ayant effectué une remise à Revenu Québec ;
- la consultation de la liste que le détenteur maintient à jour.

102 Nous avons finalement voulu savoir si les ayants droit visés par notre sondage avaient réclamé les sommes qui leur étaient dues et par quel moyen ils avaient été informés. Près de 37 % d'entre eux (32 sur 87) ont réclamé leur produit financier. Cependant, Revenu Québec ne connaît pas le moyen par lequel ils ont été informés puisqu'il n'évalue pas l'efficacité des moyens utilisés pour les rechercher. Ce renseignement lui permettrait d'évaluer l'efficacité de ses moyens de recherche et de les bonifier au besoin.

Recommandations

103 Les recommandations suivantes s'adressent à Revenu Québec.

4 **Obtenir des détenteurs les renseignements requis par la loi et les règlements dans leurs déclarations annuelles pour retrouver plus facilement les ayants droit.**

5 **Rechercher les ayants droit conformément à sa politique.**

6 **Évaluer l'efficacité des moyens utilisés pour la recherche d'ayants droit et ajuster sa stratégie de recherche en fonction des résultats obtenus.**

2.3 Liquidation des produits financiers et remise à l'État

104 Au même titre que la recherche d'ayants droit, la liquidation de produits financiers non réclamés constitue une étape de l'administration provisoire. Lorsque ces étapes sont terminées, Revenu Québec est alors en mesure de remettre à l'État la valeur obtenue à la suite de la liquidation.

105 La durée de l'administration provisoire des produits financiers non réclamés n'est pas définie dans la loi. Revenu Québec a adopté une pratique administrative pour les produits financiers autres que les produits de retraite enregistrés. Il laisse s'écouler un an à compter de la réception des produits financiers avant d'en faire la remise à l'État, et ce, afin d'effectuer toutes les étapes liées à l'administration provisoire.

106 Le tableau 8 fait état des produits financiers qui n'avaient pas été liquidés ou remis à l'État au 31 décembre 2012. Nous distinguons ceux reçus par le Curateur public au 31 mars 2006 de ceux reçus par Revenu Québec depuis ce temps.

Tableau 8 Produits financiers liquidés et non liquidés non remis à l'État au 31 décembre 2012 (en millions de dollars)[1]

	Liquidés				Non liquidés			
Réception	**Associés à aucun autre bien**	**Associés à des valeurs mobilières**	**Associés à des produits enregistrés**	**Sous-total**	**Valeurs mobilières**	**Produits enregistrés**	**Sous-total**	**Total**
Avant 2006	0,3	0,1	4,9	5,3	0,3	4,0	4,3	**9,6**
De 2006 à 2010	3,8	0,4	3,0	7,2	1,2	9,5	10,7	**17,9**
En 2011	1,8	0,0	0,0	1,8	0,7	1,0	1,7	**3,5**
Sous-total	**5,9**	**0,5**	**7,9**	**14,3**	**2,2**	**14,5**	**16,7**	**31,0**
En 2012	14,5	0,0	0,0	14,5	0,7	5,6	6,3	**20,8**
Total	**20,4**	**0,5**	**7,9**	**28,8**	**2,9**	**20,1**	**23,0**	**51,8**

1. Il s'agit de données non vérifiées.

Source : Revenu Québec.

107 Des produits financiers qui ont été liquidés tardent à être remis à l'État. De plus, Revenu Québec n'a pas déterminé la durée de l'administration provisoire pour certains produits financiers.

108 Pour considérer l'application du processus d'administration provisoire de Revenu Québec, nous n'avons pas tenu compte des produits financiers reçus en 2012. Les produits financiers reçus jusqu'en 2011 qui n'étaient toujours pas liquidés ou remis à l'État au 31 décembre 2012 totalisaient 31 millions de dollars.

109 Revenu Québec a adopté une pratique selon laquelle il ne remet pas à l'État les produits liquidés tant que tous les produits appartenant à un ayant droit ne sont pas liquidés. Comme l'indique le tableau 8, il détenait au 31 décembre 2012 des produits financiers liquidés d'une valeur de 5,9 millions de dollars et qui n'étaient associés à aucun autre bien, donc qui ne faisaient pas partie du patrimoine d'un ayant droit. Cette somme aurait dû être remise à l'État à cette date puisqu'elle a été reçue par Revenu Québec avant 2012, soit au-delà de la durée de l'administration provisoire d'un an déterminée par ce dernier.

110 Pour ce qui est des produits financiers enregistrés (majoritairement des produits de retraite) qui ont été reçus de 2000 à 2011, Revenu Québec a cumulé et conservé une valeur de 22,4 millions de dollars, soit 14,5 millions en produits enregistrés non liquidés et 7,9 millions en liquide. Cette dernière somme représente les montants minimums qu'il désenregistre annuellement pour respecter les lois fiscales. Revenu Québec n'a toujours pas déterminé la durée de son administration provisoire pour ces produits. Même si les produits enregistrés comportent plusieurs produits de retraite distincts dont la nature et les règles relatives à la liquidation diffèrent, il doit établir un processus de liquidation des produits enregistrés afin de les liquider dans un délai déterminé.

111 Il arrive que Revenu Québec gère des produits financiers enregistrés dont l'ayant droit décède durant son administration. Puisqu'il exige des détenteurs qu'ils désenregistrent les produits relatifs à des ayants droit décédés avant de les lui remettre, il devrait minimalement appliquer une règle similaire en vérifiant si les ayants droit de produits enregistrés sont décédés. Ainsi, il pourrait désenregistrer et remettre à l'État la valeur, nette d'impôts, des produits appartenant aux ayants droit décédés. Au 31 décembre 2012, il administrait des produits de retraite enregistrés non réclamés d'une valeur de 4,8 millions de dollars, reliés à 1 402 ayants droit décédés, dont 395 au cours de son administration provisoire. Ces produits appartenant à des ayants droit décédés font partie des produits enregistrés non liquidés, d'une valeur de 20,1 millions, qui sont présentés dans le tableau 8.

112 Revenu Québec administre des produits financiers depuis plusieurs années, ce qui exige des efforts de sa part pour assurer leur suivi financier. Il doit notamment effectuer le suivi des transactions concernant les valeurs mobilières ou encore de celles effectuées avec l'institution fiduciaire des produits enregistrés, et ce, tant que ces produits ne seront pas liquidés et remis à l'État.

Recommandations

113 Les recommandations suivantes s'adressent à Revenu Québec.

7 **Déterminer la durée de la période d'administration provisoire des produits financiers enregistrés visés par la loi.**

8 **Remettre à l'État la valeur des produits financiers non remis aux ayants droit à l'échéance de la période établie.**

2.4 Mise en place d'un système informatique de gestion

114 En avril 2006, Revenu Québec a choisi de se doter d'une nouvelle application afin de mieux prendre en charge la gestion des biens non réclamés.

115 Le choix de faire un tel investissement doit d'abord reposer sur l'analyse des besoins. Ensuite, la solution retenue dépend de l'importance du travail à réaliser, du coût qui y est attaché et des bénéfices qu'on peut en tirer. Le tableau 9 présente les quatre solutions étudiées en octobre 2006 par Revenu Québec pour combler ses besoins et précise pour chaque solution la répartition des coûts internes et externes prévus.

Tableau 9 Solutions de gestion envisagées (en milliers de dollars)

	Ressources internes	Ressources externes	Total
Importation et adaptation des systèmes du Curateur public	n.d.	n.d.	**Non évalué**
Intégration de la gestion des biens non réclamés à l'architecture systémique de Revenu Québec	10 000	–	**10 000**[1]
Développement d'une nouvelle application autonome et sur mesure	10 000	–	**10 000**[1]
Mise en place de progiciels	328	3 801	**4 129**

1. Selon les renseignements fournis dans le dossier d'affaires, ces estimations sont incomplètes.

Source : Revenu Québec.

116 En mars 2007, Revenu Québec a opté pour la mise en place de progiciels. Nous avons pris connaissance de la gestion de ce projet en nous attardant particulièrement au calendrier de livraison et à l'évaluation des bénéfices escomptés.

Calendrier de livraison

117 Le calendrier initial prévoyait la réalisation du projet en deux phases :

- la phase 1, comprenant la gestion des produits financiers non réclamés, qui devait se terminer en novembre 2007 ;
- la phase 2, comprenant la gestion des successions non réclamées, des biens sans maître et des autres biens, qui devait se terminer en mai 2008.

118 Le projet a subi plusieurs retards, ce qui a entraîné une augmentation des coûts par rapport aux prévisions initiales.

119 L'implantation de la phase 1 a été reportée à plusieurs reprises. Elle a finalement été réalisée de juin à décembre 2009, ce qui représente deux années de retard sur l'échéancier initial. Compte tenu des difficultés rencontrées durant la phase 1, Revenu Québec a entrepris, parallèlement à la réalisation de cette phase, une étude d'opportunité pour évaluer la pertinence de poursuivre le projet pour la phase 2 comme c'était prévu à l'origine. Cette étude a conclu qu'il fallait réaliser la poursuite du projet en continuité avec le choix initial. La mise en application de la phase 2, quant à elle, a fait l'objet de cinq reports. Revenu Québec a commencé la livraison des éléments essentiels au bon fonctionnement du système en janvier 2014, soit avec plus de cinq années de retard.

120 Une gestion des risques inadéquate explique en partie les retards dans les livraisons et l'augmentation des coûts. Ainsi, des risques liés au fournisseur, non recensés au départ, se sont matérialisés et ont eu un impact sur l'échéancier.

121 Entre autres, Revenu Québec n'a pas évalué la capacité du fournisseur à lui livrer un progiciel fiable et ajusté à ses besoins. À titre d'exemple, en août 2008, il a qualifié d'inégale et d'instable la version livrée par le fournisseur. Deux mois plus tard, Revenu Québec et le fournisseur ont dû revoir la stratégie de développement, suspendre les adaptations à partir de la version universelle du progiciel et les poursuivre dans une version spécifique.

122 Cette décision a impliqué une nouvelle planification et l'implantation de la phase 1 a alors été remise à mai 2009. Cette version spécifique peut avoir des conséquences sur les coûts d'entretien futurs du progiciel. En effet, le fournisseur devra avoir une connaissance particulière de ce produit propre à Revenu Québec. Puisque ce dernier est entièrement responsable de l'entretien du progiciel, Revenu Québec risque de demeurer dépendant de ses services. Toutefois, l'organisation a pris des **mesures contractuelles** visant à en limiter l'impact financier.

Les mesures contractuelles pour l'entretien prévoient que le coût sera le moindre entre le prix de catalogue en vigueur et le coût d'entretien de l'année antérieure indexé en fonction de l'indice des prix à la consommation canadien moyen de cette même année.

123 En effet, la présence d'un fournisseur unique, non substituable, constitue à long terme un facteur de risque élevé. La recherche de solutions relativement au soutien du progiciel est impérative, incluant la formation de personnel interne pour ces fins si cette option s'avère la seule possible.

124 Un autre risque lié au fournisseur n'a pas été identifié et concerne sa capacité à donner à Revenu Québec une information de qualité quant à la gestion du projet. Par exemple, en octobre 2012, le fournisseur l'a informé que le pourcentage d'avancement des travaux de la phase 2 était de 57 %. À la suite de questions de Revenu Québec, il l'a ramené à 22 % en novembre 2012 et l'échéancier a alors été reporté à septembre 2013.

125 Les nombreux reports d'échéance ont un effet direct sur les coûts de développement du progiciel. Comme le montre le tableau 10, le budget initial de 4,1 millions de dollars s'est accru de 63 % et était rendu à 6,7 millions en mars 2014, date d'implantation de la phase 2.

Tableau 10 Coûts du progiciel (en milliers de dollars)

	Budget 2006	Budget Avril 2009	Coût Mars 2014
Phase 1	2 182	2 882	2 678[1]
Phase 2	1 947	2 647	4 022
Total	**4 129**	**5 529**	**6 700**

1. Il s'agit du montant final.

126 Cet accroissement du coût du projet s'explique notamment par une augmentation des efforts de travail. D'abord, les ressources internes de Revenu Québec ont été près de 12 fois plus importantes que prévu afin, notamment, d'accompagner le fournisseur. Ensuite, un contrat additionnel a été attribué à ce dernier pour des travaux non planifiés initialement. Le tableau 11 montre l'évolution en jours/personne des efforts en ressources humaines consentis durant le projet.

Tableau 11 Ressources humaines affectées au projet

	Planification initiale 2006	Phase 1 Décembre 2009	Phase 2 Août 2013	Total
Jour/personne interne	694	3 185	4 873	**8 058**
Jour/personne externe	4 000	3 718	670	**4 388**
Total	**4 694**	**6 903**	**5 543**	**12 446**

127 Revenu Québec a imputé au projet 1,9 million de dollars pour l'utilisation de ressources internes alors qu'il était prévu en coûter 328 000 selon son budget initial. En dépit de l'augmentation du coût des ressources internes, le coût quotidien du projet a baissé de moitié et est passé de 473 à 238 dollars. Selon Revenu Québec, on avait prévu à l'origine la participation de ressources « seniors » et les divers problèmes liés au projet auraient également nécessité l'ajout de ressources intermédiaires et « juniors », ce qui expliquerait cette diminution du coût quotidien.

Bénéfices escomptés

128 Dans son dossier d'affaires approuvé en octobre 2006, Revenu Québec évaluait que le projet serait rentable dès la première année d'opération et que, une fois la vitesse de croisière atteinte, en 2013-2014, il dégagerait des bénéfices annuels de 2,7 millions de dollars (annexe 3). L'atteinte de ces bénéfices était basée principalement sur deux éléments.

129 D'une part, pour la phase 1, Revenu Québec estimait qu'il pourrait accroître de 2 millions de dollars annuellement les sommes récupérées au bénéfice de l'État, et ce, en se basant sur l'accroissement de la productivité et le potentiel de récupération par les vérifications.

130 D'autre part, il comptait traiter davantage de dossiers liés à des successions non réclamées (phase 2), ce qui entraînerait un accroissement annuel de ses honoraires de 500 000 dollars.

131 Les bénéfices escomptés ayant appuyé le choix de l'application ont été mal évalués en 2006. La mise à jour de cette évaluation en septembre 2013 demeure très optimiste et considère certains bénéfices qui ne sont pas liés à l'implantation du système informatique et sur lesquels Revenu Québec n'a pas de contrôle.

132 En 2006, Revenu Québec a déterminé le gain de productivité lié aux vérifications à partir d'un potentiel de récupération pour l'ensemble des catégories de détenteurs sans s'assurer de la validité des hypothèses utilisées. Il a établi un potentiel de récupération des vérifications de 43 millions de dollars pour 2007 et 2008 alors que le montant récupéré a été de 1,2 million. En plus, il n'utilise pas le module livré pour la vérification.

133 L'annexe 3 présente les bénéfices escomptés de la phase 1, mis à jour en septembre 2013. Selon cette estimation, Revenu Québec considère récupérer le coût d'investissement en 2016-2017, soit plus de 10 ans après le début du projet, puisque les bénéfices escomptés atteindront 6,7 millions de dollars.

134 Revenu Québec n'est pas en mesure de déterminer adéquatement s'il pourra récupérer les coûts associés au projet et, le cas échéant, le temps qui sera nécessaire pour y parvenir. Ainsi, il s'appuie maintenant sur une augmentation du nombre de réclamations par les ayants droit et, donc, des **honoraires** qu'il en retire. Toutefois, il n'a pas de contrôle sur le nombre d'ayants droit qui feront des réclamations ni sur la valeur de celles-ci, des variables qui ont un impact direct sur les honoraires.

Des honoraires équivalant à 10 % de la valeur du bien réclamé, pour un maximum de 1 000 dollars, sont facturés lors de la réclamation d'un produit financier.

135 En outre, Revenu Québec attribue la liquidation des valeurs mobilières et des coffrets de sûreté à l'implantation du système alors que rien n'empêchait la réalisation de ces activités avant son implantation. À la suite de la liquidation des biens, des honoraires sur le montant transféré à l'État sont conservés par Revenu Québec. Leur proportion est passée de 10 à 20 % en novembre 2011. Cette augmentation n'est pas la conséquence du nouveau système, mais bien la résultante d'une décision administrative du gouvernement.

Recommandations

136 Les recommandations suivantes s'adressent à Revenu Québec.

9 **Effectuer un bilan du projet d'implantation du système informatique en examinant si les processus livrés répondent aux besoins actuels et apporter les correctifs nécessaires, s'il y a lieu, afin d'optimiser son potentiel d'exploitation.**

10 **Évaluer les options possibles pour l'entretien de ce nouveau système afin de minimiser les risques de dépendance envers le fournisseur.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de Revenu Québec

« Revenu Québec accueille positivement les recommandations du Vérificateur général qui visent, entre autres, à accentuer la communication avec les détenteurs de produits financiers non réclamés (ci-après PFNR) et, le cas échéant, leur vérification, afin de s'assurer que tous les biens visés soient transférés à Revenu Québec plus promptement et plus régulièrement et qu'ils puissent ainsi être remis à leurs ayants droit ou à l'État avec régularité dans des délais plus brefs.

« Rappelons qu'en vertu de la *Loi sur les biens non réclamés*, les détenteurs ont la responsabilité de communiquer par écrit avec les ayants droit pour les informer de l'existence d'un bien en déshérence leur appartenant et les prévenir qu'à défaut de le réclamer, celui-ci sera remis à Revenu Québec à titre de bien non réclamé. Il leur appartient aussi de déclarer annuellement à Revenu Québec les biens qui demeurent non réclamés et de les lui remettre. Soulignons aussi que les détenteurs de PFNR ne deviennent jamais propriétaires des biens non réclamés. En effet, le droit du bénéficiaire de réclamer son bien des détenteurs existe toujours, même s'il a négligé de le faire pendant plusieurs années. Il en est de même si le bien a été remis à Revenu Québec, à l'exception des produits financiers non réclamés inférieurs à 500 dollars où le droit de les récupérer se prescrit par 10 ans à compter de la remise à l'État.

« Depuis 2006, Revenu Québec administre cette activité réalisée auparavant par le Curateur public. D'entrée de jeu, des défis et des priorités ont été identifiés pour redresser la production des états financiers, renforcer les contrôles financiers, implanter de nouveaux systèmes informatiques, éliminer les retards dans le traitement des dossiers et améliorer les contrôles. De plus, entre 2008 et 2012, deux diagnostics organisationnels et opérationnels ont été réalisés par des firmes externes afin de bien identifier les risques et les priorités. À cet égard, le dernier diagnostic a donné lieu à un plan triennal de redressement pour la période 2012-2015, lequel adresse plusieurs volets de l'administration des biens non réclamés. Ce plan fait l'objet d'une reddition de comptes régulière aux autorités.

« Par ailleurs, le plan de redressement en cours de réalisation touche plusieurs éléments d'amélioration, dont certains relativement aux PFNR, mais ne comprend pas d'action spécifique visant le processus de vérification des institutions détentrices. Certaines actions ont néanmoins été prises au fil des ans, telles que présentées dans les rubriques ci-dessous, mais Revenu Québec convient qu'il y a des aspects à améliorer.

« **Récupération des produits financiers non réclamés.** Concernant les remises de PFNR par les détenteurs, l'emphase a été mise auprès des coopératives de services financiers afin de recevoir systématiquement les produits financiers non réclamés. Plusieurs échanges ont d'ailleurs amené une progression des taux de remise pour ces détenteurs qui sont passés de 32 % en 2006 à 91 % en 2012. Aussi, des travaux importants ont été réalisés relativement aux coffrets de sûreté. Entretemps, Revenu Québec a continué de recevoir les remises des autres détenteurs. Somme toute, Revenu Québec convient qu'une communication plus régulière et ciblée pourrait avoir un effet positif sur la sensibilisation des institutions détentrices à leurs obligations et sur la récupération qui en découlerait.

« En matière de vérification, comme le souligne le Vérificateur général, Revenu Québec a réalisé, depuis 2006, plus de 120 vérifications, dont la moitié est en cours compte tenu de diverses difficultés. Nous convenons que les façons de faire doivent être améliorées et, à cet effet, un projet est en cours afin de bonifier le programme de vérification et les processus s'y rattachant afin, entre autres, de mieux documenter les interventions. Une des questions à résoudre sera sans nul doute la détermination d'un seuil minimum acceptable de couverture des détenteurs compte tenu des risques, des enjeux et, bien sûr, des ressources disponibles.

« **Recherche des ayants droit.** Pour ce qui est de la recherche des ayants droit, Revenu Québec a mis à contribution les moyens disponibles. À cet effet, Revenu Québec a évalué en 2010 la possibilité de modifier la législation afin d'obtenir l'autorisation d'utiliser les renseignements de la centrale de données pour des fins de recherche d'ayants droit. En novembre 2012, la Commission de l'accès à l'information a fourni un avis favorable à cet effet. Ainsi, le déploiement d'outils internes mis au point en 2013, dont l'utilisation de la centrale de données de Revenu Québec, est un exemple d'amélioration des processus. En effet, la création d'une fiche de renseignements alimentée par la centrale de données a permis de ne plus avoir recours à des firmes externes, entraînant économies et rapidité accrue. De plus, le processus pour la recherche d'ayants droit a été revu en 2013.

« **Liquidation des produits financiers et remise à l'État.** En 2013, Revenu Québec a vérifié si les ayants droit des produits enregistrés qui lui ont été remis étaient décédés et il a amorcé la liquidation de ces biens. Ce projet sera terminé au cours de l'année 2014 et reconduit annuellement par la suite. Concernant la liquidation des biens dont le propriétaire est toujours vivant, Revenu Québec précise qu'il a commencé à réexaminer les divers types de produits enregistrés qui lui sont remis afin d'identifier des moyens pour les liquider plus rapidement.

« Revenu Québec se conforme au calendrier des remises à l'État entendu avec le ministère des Finances du Québec. D'ores et déjà, les remises sont faites dès que la période d'administration provisoire est terminée, c'est-à-dire dès que toutes les étapes de l'administration provisoire, incluant la liquidation des biens, sont complétées. Il faut aussi considérer qu'aujourd'hui la somme associée à aucun autre bien, d'une valeur de 5,9 millions de dollars, et non remise à l'État, mentionnée dans ce rapport, est en bonne partie résorbée. Soulignons aussi que, depuis 2009, pendant la période faisant l'objet de la présente vérification, Revenu

Québec n'a cessé de progresser en effectuant des remises aux ayants droit ou à l'État de l'ordre de 6,1 millions de dollars en 2009, pour atteindre 28,7 millions en 2012.

« **Mise en place d'un système informatique de gestion.** Comme le souligne le Vérificateur général, Revenu Québec a connu différentes difficultés dans la mise en place du système développé à partir d'un progiciel. Cet état de fait a requis le déploiement de plus de ressources internes afin de mener les travaux à terme. Depuis janvier 2014, le système implanté est en rodage et une démarche a été entreprise afin de préciser les actions, corrections et améliorations requises pour que le nouveau système réponde encore plus adéquatement aux besoins touchant le traitement des dossiers et la tenue de la comptabilité, tant pour le volet des produits financiers que pour celui des successions et des autres biens non réclamés. Par ailleurs, Revenu Québec veillera à contenir le risque de dépendance envers un fournisseur dans le cadre de l'analyse des différentes alternatives pour la prise en charge de l'entretien de ce nouveau système.

« Finalement, Revenu Québec produira un plan d'action au regard des recommandations. Ce dernier sera transmis au Vérificateur général et à la Commission de l'administration publique. »

Annexes

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Processus de gestion des produits financiers non réclamés

Annexe 3 Application de gestion des biens non réclamés : bénéfices escomptés

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui émanent principalement des saines pratiques de 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 respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada — Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que Revenu Québec s'est doté d'une stratégie de gestion efficace et équitable à l'égard de la réception et de la récupération des produits financiers non réclamés.	■ Revenu Québec a circonscrit et analysé son champ d'intervention en matière d'administration des produits financiers non réclamés. ■ Revenu Québec a : — recensé, évalué et hiérarchisé les risques associés au processus de récupération des produits financiers non réclamés par les détenteurs et les débiteurs ; — mis en place des mesures efficaces et efficientes afin de gérer ces risques. ■ Revenu Québec a mis en place des stratégies d'intervention de façon à : — repérer les détenteurs et les débiteurs qui n'ont pas produit de déclaration annuelle ; — sélectionner les détenteurs et les débiteurs en fonction de critères qui tiennent compte des risques, de la rentabilité et de l'équité et qui incitent à la conformité. ■ Revenu Québec s'assure que les travaux de vérification sont réalisés avec diligence et équité, sont appuyés par des éléments probants en qualité et en quantité suffisante et permettent de récupérer promptement les produits financiers non réclamés. ■ Revenu Québec s'assure du respect des obligations légales des détenteurs et des débiteurs en utilisant pleinement ses pouvoirs à cet effet (vérifications, demandes péremptoires, amendes, etc.). ■ Revenu Québec a défini et mis en place des indicateurs de gestion et des cibles mesurables afin d'évaluer sa performance et de mettre à jour sa stratégie.
S'assurer que Revenu Québec favorise la recherche d'ayants droit et que, lorsque ces derniers sont introuvables, il encadre et gère la liquidation des produits financiers non réclamés de façon efficace et cohérente afin de remettre promptement les montants à l'État.	■ Revenu Québec s'est doté d'une politique qui optimise la recherche d'ayants droit. ■ Revenu Québec recherche les ayants droit en conformité avec la politique qu'il a établie. ■ Revenu Québec a défini la période pendant laquelle il administre provisoirement les produits financiers non réclamés. ■ Revenu Québec s'est doté d'une politique de liquidation efficace des produits financiers non réclamés, qui est basée sur des principes appliqués uniformément. ■ Revenu Québec liquide les produits financiers selon la politique établie. ■ Revenu Québec remet promptement à l'État les sommes provenant des produits financiers non réclamés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que Revenu Québec gère les risques associés au projet portant sur la mise en place d'une application de gestion des biens non réclamés de façon efficace et économique afin de répondre aux besoins opérationnels et à ceux de gestion.	■ Pour le projet concernant la mise en place d'une application de gestion des biens non réclamés, Revenu Québec : – a déterminé les bénéfices escomptés ; – a recensé, évalué et hiérarchisé les risques pour chaque phase du projet ; – a mis en place des mesures efficaces afin de gérer les risques de façon continue ; – s'assure que chacun des livrables répond aux besoins opérationnels et à ceux de gestion et rapporte les bénéfices escomptés.

Portée des travaux

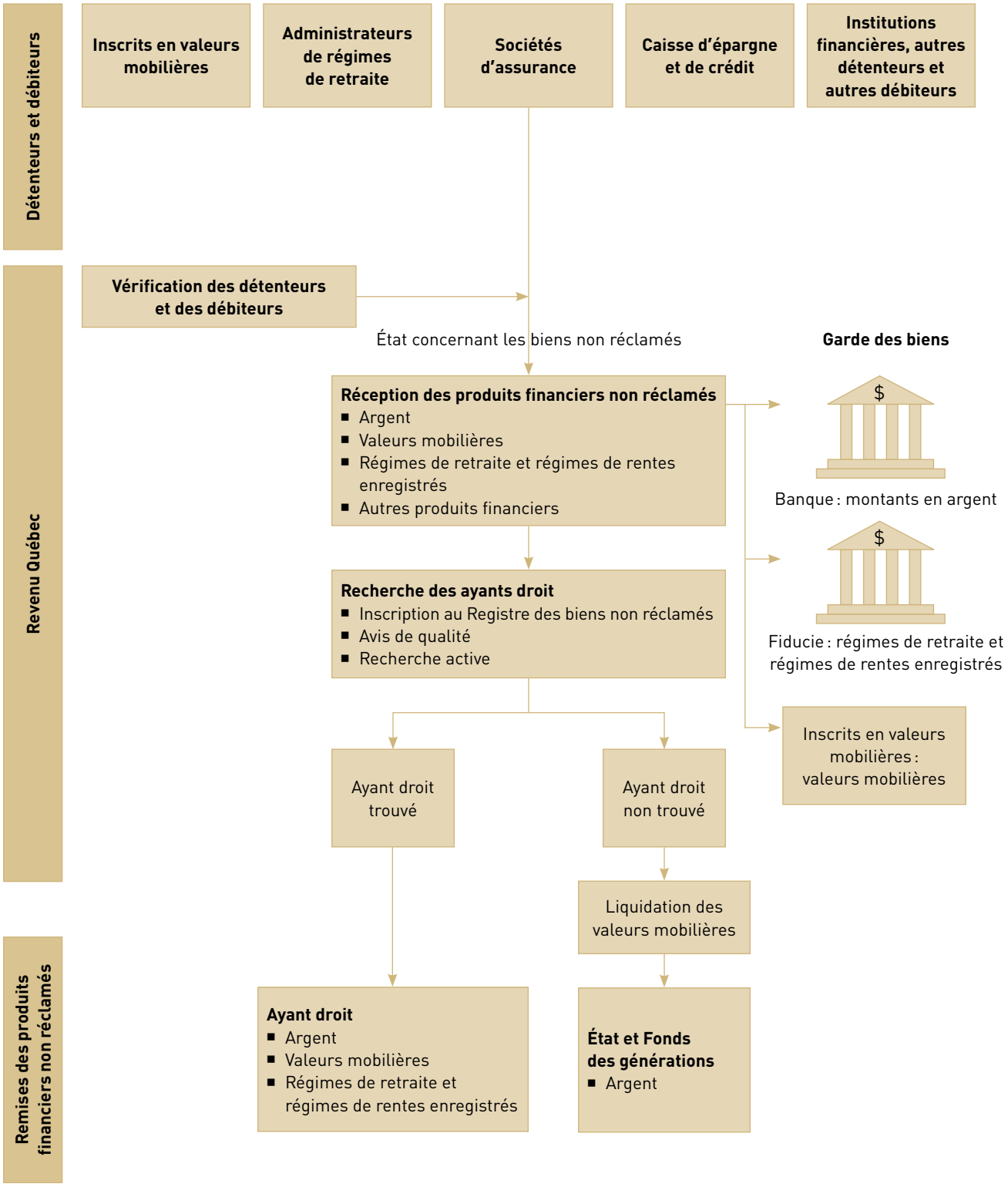
Nos travaux ont été réalisés auprès de Revenu Québec et ont porté sur l'administration provisoire des produits financiers non réclamés ainsi que sur le projet concernant la mise en place d'une application de gestion des biens non réclamés.

Lors de notre vérification, nous nous sommes entretenus avec des membres du personnel de Revenu Québec et nous avons examiné divers dossiers et documents. Nous avons également réalisé différentes analyses à partir de données provenant des systèmes d'information de Revenu Québec.

Notre vérification a principalement porté sur les activités de la période de 2006 à 2012, mais certains commentaires peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Nos travaux se sont déroulés principalement de février à août 2013.

Annexe 2 Processus de gestion des produits financiers non réclamés



Annexe 3 Application de gestion des biens non réclamés : bénéfices escomptés

Les tableaux 12 et 13 présentent les estimations des bénéfices nets liés à l'application de gestion des biens non réclamés faites par Revenu Québec en 2006 et en 2013 respectivement.

Tableau 12 Bénéfices nets estimés dans le dossier d'affaires en 2006 (en milliers de dollars)

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Bénéfices pour honoraires et inspections	1 000	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
Réduction du coût de l'entente de service avec le Curateur public	–	518	518	518	518	518	518	518
Coûts du projet	(271)	(1 279)	(1 216)	(924)	(525)	(497)	–	–
Coûts récurrents	–	(377)	(310)	(310)	(310)	(310)	(310)	(310)
Bénéfices nets mesurables	**729**	**1 362**	**1 492**	**1 784**	**2 183**	**2 211**	**2 708**	**2 708**
Bénéfices nets mesurables cumulatifs	**729**	**2 091**	**3 583**	**5 367**	**7 550**	**9 761**	**12 469**	**15 177**

Tableau 13 Bénéfices nets estimés en septembre 2013 (en milliers de dollars)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Réduction du coût de l'entente de service avec le Curateur public	127	207	207	253	569	601	601	601	601	601
Coûts récurrents	(132)	(214)	(218)	(222)	(270)	(394)	(402)	(410)	(418)	(426)
Augmentation des honoraires de gestion pour réclamations	86	257	281	270	380	380	380	380	380	380
Honoraires provenant des valeurs mobilières liquidées et transférées à l'État	–	671	732	213	213	213	213	213	213	213
Honoraires provenant des coffrets de sûreté liquidés et transférés à l'État	–	–	–	–	800	40	40	40	40	40
Bénéfices nets	**81**	**921**	**1 002**	**514**	**1 692**	**840**	**832**	**824**	**816**	**808**
Bénéfices nets cumulatifs	**81**	**1 002**	**2 004**	**2 518**	**4 210**	**5 050**	**5 882**	**6 706**	**7 522**	**8 330**

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2014

CHAPITRE

8

Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources

Sélection des immigrants travailleurs qualifiés

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles

Faits saillants

Objectif des travaux

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 faisant l'objet de ce suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

Le présent suivi porte sur la sélection des immigrants travailleurs qualifiés. La vérification initiale a été menée auprès du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles. Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 3 du tome I du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*.

Nous avons également évalué l'application des recommandations formulées par la Commission de l'administration publique au ministère en 2010 à la suite de l'audition de sa sous-ministre.

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

Résultats du suivi

Nos travaux ont porté sur les sept recommandations que nous avions formulées en mai 2010. De plus, nous avons effectué le suivi des quatre recommandations que la Commission de l'administration publique avait adressées au ministère.

La vérification initiale avait pour objectif de nous assurer que le ministère orientait et coordonnait les activités de sélection des immigrants de manière à répondre aux besoins du Québec. Nous voulions également vérifier que les activités de sélection des immigrants travailleurs qualifiés étaient effectuées en conformité avec la réglementation applicable et selon des saines pratiques de gestion. Enfin, nous voulions voir si le ministère évaluait sa performance au regard des activités de sélection des immigrants travailleurs qualifiés et qu'il en rendait compte.

Conclusions. Nos travaux nous amènent à conclure que six des sept recommandations (86 %) ont donné lieu à des progrès satisfaisants (tableau 1). Les progrès ont aussi été jugés satisfaisants pour les quatre recommandations formulées par la Commission (tableau 2).

Progrès satisfaisants. Des progrès notables ont été enregistrés au sujet des recommandations portant sur l'amélioration du système de sélection des travailleurs qualifiés et sur le développement d'indicateurs de performance et de cibles relativement à ce système.

En matière de gestion des demandes d'immigration, le ministère a mis en place des moyens pour augmenter le degré de conformité et d'équité des décisions prises. Il en a aussi implanté d'autres afin de diminuer la subjectivité des décisions et d'améliorer la détection des informations ou des documents faux ou trompeurs.

Par ailleurs, le ministère a amélioré son plan stratégique actuel en y incluant plus d'objectifs et d'indicateurs portant sur des résultats attendus que dans son plan précédent. De plus, il effectue maintenant l'évaluation de ses programmes et de la satisfaction de sa clientèle.

Progrès insatisfaisants. Le ministère devra déployer des efforts additionnels au regard de la qualité des renseignements présentés dans sa reddition de comptes annuelle. En effet, il insiste toujours peu sur les principaux risques pouvant influencer l'atteinte des résultats et sur les moyens mis en place pour les réduire, sur l'efficience de ses activités ainsi que sur la comparaison avec des organisations similaires.

Tableau 1 Recommandations du Vérificateur général

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Système de sélection		
Poursuivre l'amélioration de son système de sélection des travailleurs qualifiés, notamment en l'évaluant par rapport aux pratiques étrangères, afin qu'il réponde à son objectif d'assurer une meilleure adéquation avec les besoins de main-d'œuvre du Québec.	√	
Se doter d'indicateurs de performance et de cibles relativement à la sélection des travailleurs qualifiés.	√	
Gestion des demandes d'immigration		
Améliorer l'encadrement de la sélection des travailleurs qualifiés, notamment par la mise en place : ■ de balises mesurables pour l'évaluation des candidats, de façon à favoriser un traitement conforme aux règlements et au guide des procédures ; ■ de directives favorisant la détection d'informations ou de documents faux ou trompeurs.	√	
Mettre en œuvre les processus nécessaires pour assurer la conformité et l'équité des décisions prises.	√	
Performance et reddition de comptes		
Améliorer son plan stratégique par l'ajout : ■ d'objectifs en lien avec des résultats attendus ; ■ d'indicateurs de résultats permettant d'évaluer sa performance.	√	
Améliorer la qualité des renseignements présentés dans sa reddition de comptes annuelle pour permettre une meilleure évaluation de sa performance.		√
Assurer la mise en œuvre et le suivi étroit de ses plans triennaux au regard de l'évaluation de programme et des attentes relatives à la satisfaction de la clientèle, notamment en ce qui concerne le programme des travailleurs qualifiés, et rendre compte des résultats.	√	
Total des recommandations	**6**	**1**
Pourcentage	**86 %**	**14 %**

Tableau 2 Recommandations de la Commission de l'administration publique

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Que le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, pour renforcer l'imputabilité de ses cadres, leur signifie des attentes claires concernant l'application rigoureuse du processus de sélection des immigrants travailleurs qualifiés.	√	
Que le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles utilise diverses formes de contrôle a priori afin d'améliorer la qualité du processus de sélection des immigrants, comme la dotation et la formation appropriée du personnel, ou encore l'usage de techniques modernes de promotion afin d'attirer un plus grand nombre de candidats à l'immigration qui correspondent aux profils désirés.	√	
Que le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles s'assure que le facteur adaptabilité de la grille de sélection soit évalué selon des critères les plus objectifs possible et que le guide des procédures d'immigration soit mis à jour à cet effet.	√	
Que le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles transmette à la Commission, au plus tard le 31 mars 2011, un état de situation sur la mise en œuvre de son plan d'action ainsi qu'un suivi des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.	√	
Total des recommandations	**4**	**–**
Pourcentage	**100 %**	**–**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 8

2 **Recommandations du Vérificateur général** 9

2.1 **Système de sélection** 9

2.2 **Gestion des demandes d'immigration** 11

Conformité et équité des décisions

Subjectivité de certains facteurs – balises mesurables

Détection des informations ou des documents faux ou trompeurs

2.3 **Performance et reddition de comptes** 14

Planification stratégique

Qualité de la reddition de comptes

Évaluation de programme et satisfaction de la clientèle

3 **Recommandations de la Commission de l'administration publique** 17

Attentes signifiées

Contrôles a priori

Facteur lié à l'adaptabilité

Suivi du plan d'action

Commentaires de l'entité vérifiée 19

Annexe 21

Le nom de l'entité était à jour en date du 22 avril 2014.

Équipe

Denis Lacroix
Directeur de vérification

Robert L'Ecuyer
Sylvain Roy
Marc Vallée

On appelle *aubain* un individu qui est installé dans un pays étranger sans être naturalisé.

Il existe trois catégories d'immigration : l'immigration économique, le regroupement familial et les réfugiés.

1 Mise en contexte

1 Au Québec, l'immigration est associée à quatre enjeux importants : le redressement démographique, la prospérité économique, la pérennité du fait français et l'ouverture sur le monde. L'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des* ***aubains*** attribue au Québec la responsabilité exclusive de sélectionner les immigrants de la **catégorie de l'immigration économique**. Le Canada est par la suite responsable de leur admission. En 2013, ceux-ci représentaient 67 % des 51 959 nouveaux immigrants du Québec et 87 % d'entre eux étaient des travailleurs qualifiés.

2 La mission du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles consiste à promouvoir l'immigration, à sélectionner des personnes immigrantes et à soutenir leur pleine participation au développement du Québec. Lors de notre vérification initiale, nous avions réalisé des travaux de vérification auprès de ce ministère afin d'évaluer dans quelle mesure il orientait et coordonnait la sélection des immigrants, de façon à répondre aux besoins du Québec. Nos travaux avaient aussi porté sur la sélection des immigrants travailleurs qualifiés : ils visaient à vérifier la conformité à la réglementation et aux saines pratiques de gestion. Nous voulions également nous assurer que le ministère évaluait sa performance relativement à la sélection de ces immigrants et qu'il en rendait compte.

3 Dans le présent suivi, nous présentons les résultats des travaux que nous avons effectués pour apprécier les progrès réalisés par le ministère quant à l'application des sept recommandations que nous lui avions formulées en 2010.

4 Nous avons également évalué l'application des quatre recommandations que la Commission de l'administration publique avait adressées au ministère à la suite de l'audition de sa sous-ministre. Ces recommandations sont colligées dans le *Vingt-cinquième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2010.

5 Le lecteur trouvera en annexe l'objectif de vérification ainsi que la portée des travaux.

2 Recommandations du Vérificateur général

6 L'ensemble des recommandations que nous avions formulées en mai 2010 a retenu notre attention. Elles concernent le système de sélection, la gestion des demandes d'immigration ainsi que l'évaluation de la performance et la reddition de comptes.

2.1 Système de sélection

7 Le système de sélection du Québec vise l'admission de résidents permanents. Le programme des travailleurs qualifiés repose sur l'offre des immigrants et sur un système de points. Pour être sélectionnés, les candidats doivent obtenir une note supérieure ou égale au seuil de passage. La grille de sélection est le principal outil utilisé par le ministère. Elle prend en compte certaines caractéristiques des candidats, comme la formation, l'expérience professionnelle, l'âge et les connaissances linguistiques.

8 Lors de notre vérification initiale, nous avions relevé qu'une faible proportion des travailleurs qualifiés sélectionnés avaient un profil qui répondait aux exigences dans les **domaines de formation privilégiés** par le Québec. De plus, une majorité d'entre eux n'avaient obtenu aucun point pour le domaine de formation lors de l'évaluation de leur demande d'immigration. Les candidats obtenaient la note de passage surtout grâce à d'autres caractéristiques, telles que le niveau de scolarité, l'âge et la connaissance du français.

Le ministère a établi une liste des domaines de formation dans laquelle les points sont attribués en fonction du classement de ces domaines par rapport aux besoins du marché de l'emploi. Les domaines de formation privilégiés sont les plus demandés.

9 D'autre part, malgré des données faisant ressortir les difficultés d'intégration en emploi qu'éprouvaient les personnes immigrantes sélectionnées par le ministère, celui-ci n'utilisait pas d'indicateurs socioéconomiques. En outre, il n'avait pas évalué sa grille ni ses conditions de sélection, notamment par rapport aux pratiques de certains pays industrialisés en matière d'immigration.

10 Nous lui avions alors recommandé de poursuivre l'amélioration de son système de sélection et de se doter d'indicateurs de performance et de cibles quant à la sélection des travailleurs qualifiés.

11 Le ministère a répondu adéquatement aux deux recommandations que nous lui avions formulées. D'une part, il a amélioré son système de sélection des travailleurs qualifiés, notamment en l'évaluant par rapport aux pratiques étrangères, afin qu'il réponde à son objectif d'assurer une meilleure adéquation avec les besoins de main-d'œuvre. D'autre part, il s'est doté d'indicateurs de performance et de cibles relativement à la sélection des travailleurs qualifiés.

12 Le ministère a réalisé des travaux qui lui ont permis d'apprécier ses pratiques en matière d'immigration des travailleurs qualifiés par rapport à celles d'autres gouvernements, dont les modèles australiens, canadiens et néo-zélandais. Ces travaux ont porté notamment sur l'utilisation de la déclaration d'intérêt ainsi que sur le niveau minimal de connaissances linguistiques qu'un candidat doit posséder pour obtenir des points lors de l'analyse de son dossier.

13 Le modèle de la déclaration d'intérêt permet de constituer une banque de candidatures et de choisir, selon des critères déterminés, celles qui répondent le mieux aux besoins du Québec. Le projet de loi nº 71 portant sur la *Loi sur l'immigration du Québec*, déposé à l'Assemblée nationale en février 2014, introduisait ce modèle. En raison de la dissolution de l'Assemblée nationale en mars 2014, ce projet de loi n'a pas été adopté.

14 Au cours des dernières années, le ministère a fait le suivi des objectifs de la grille de sélection des travailleurs qualifiés de 2009, notamment en ce qui concerne la sélection de jeunes familles et de candidats répondant aux besoins prioritaires du marché du travail. À l'égard de ce dernier aspect, nous avons noté les éléments suivants :

- La proportion des candidats sélectionnés ayant une formation dans un domaine privilégié par le Québec a augmenté. Elle est passée de 9,1 % lors de la vérification initiale à 19,5 % lors du suivi.
- Le taux des travailleurs qualifiés sélectionnés n'ayant obtenu aucun point pour le domaine de formation lors de l'évaluation de leur demande d'immigration a diminué, passant de 64,4 à 41,6 %.

15 En août 2013, le ministère a modifié sa grille de sélection en haussant notamment le niveau minimal auquel il commence à attribuer des points à un candidat pour ses connaissances en français. Il a aussi révisé la liste des domaines de formation et les points correspondants.

Le Programme de l'expérience québécoise vise à faciliter le passage du statut de résident temporaire à celui de résident permanent aux étudiants étrangers diplômés du Québec et aux travailleurs temporaires spécialisés.

16 Lors de notre vérification initiale, le **Programme de l'expérience québécoise** venait d'être mis en place. Jusqu'en 2013, 10 253 demandes ont été acceptées en vertu de ce programme, soit 14,2 % de l'ensemble des dossiers de la sous-catégorie des travailleurs qualifiés. Pour la seule année 2013, ce type de dossiers représentait 30,3 % des demandes acceptées dans cette même sous-catégorie.

17 Enfin, le *Plan stratégique 2012-2016* du ministère contient des indicateurs et des cibles qui lui permettront d'apprécier sa performance quant à la sélection des immigrants de la sous-catégorie des travailleurs qualifiés. À titre d'exemple, notons l'indicateur suivant : Proportion de personnes immigrantes requérantes principales de la sous-catégorie Travailleurs qualifiés admises ayant déclaré un revenu d'emploi pour l'année suivant celle de leur admission au Québec. En 2012-2013, la cible de 70 % associée à cet indicateur a été dépassée puisque le résultat de celui-ci a été de 72 %.

2.2 Gestion des demandes d'immigration

18 Les candidats qui souhaitent immigrer au Québec sur une base permanente sont tenus de déposer leur demande de certificat de sélection dans les bureaux du ministère à Montréal, à l'exception des candidats des pays de l'Amérique latine qui doivent déposer leur demande au bureau d'immigration du Québec à Mexico.

19 Le ministère évalue d'abord la recevabilité de la demande et la conformité documentaire. Une analyse de la demande est ensuite effectuée lors de l'examen préliminaire en vertu des exigences réglementaires et peut mener à une acceptation ou à un refus. Si la demande est acceptée, l'analyse se poursuit à l'étape de la sélection, et cette demande peut alors être acceptée (sur dossier ou en entrevue), refusée ou encore rejetée en raison d'informations ou de documents faux ou trompeurs. Un consultant reconnu par le ministère peut accompagner le candidat dans sa démarche.

20 En 2009, nos travaux de vérification avaient ciblé le traitement des demandes de certificats de sélection ainsi que le contrôle de la qualité et l'encadrement.

21 Ces travaux nous avaient amenés à formuler des recommandations à l'égard de trois volets, soit la conformité et l'équité des décisions, le caractère subjectif de certains facteurs servant à évaluer les candidats et la capacité de détection des informations ou des documents faux ou trompeurs.

Conformité et équité des décisions

22 En 2010, le ministère n'avait pas déterminé les risques opérationnels du processus de sélection des travailleurs qualifiés. Il n'avait pas non plus mis en place les contrôles nécessaires pour atténuer ces risques. En pratique, il contrôlait peu la qualité de ses analyses de dossiers a priori et a posteriori, ce qui ne lui permettait pas de s'assurer que la sélection était effectuée conformément aux règlements et au guide des procédures et que les demandes avaient fait l'objet d'un traitement équitable.

23 En effet, 48 % des dossiers vérifiés (44 sur 91) comportaient au moins une lacune significative. Par exemple, 18 dossiers contenaient des erreurs quant à l'attribution des points. En outre, il y avait un manque d'information pour justifier les points alloués dans 35 dossiers et il n'y avait pas de liste de contrôle des documents et des informations que doit contenir un dossier de sélection des travailleurs qualifiés.

24 Par ailleurs, les outils qui encadraient le traitement des demandes d'immigration étaient incomplets et n'étaient pas mis à jour régulièrement.

25 C'est pourquoi nous avions recommandé au ministère de mettre en œuvre les processus nécessaires pour assurer la conformité et l'équité des décisions prises.

26 Les progrès réalisés par le ministère sont satisfaisants puisqu'il a mis en place des moyens afin d'augmenter le degré de conformité et d'équité des décisions prises.

27 Depuis 2011, le ministère a mis en place de façon graduelle divers outils, comme une **fiche d'analyse**, une liste de contrôle, des canevas pour l'inscription des notes de son personnel, une base de données sur l'évaluation comparative des études et des contrôles de la qualité. À partir de septembre 2012, ces outils ont été regroupés dans un projet structurant, soit le projet Levier Sélection des travailleuses et travailleurs qualifiés. Le ministère met également à jour de manière continue des instructions de travail en fonction des modifications apportées à son processus d'affaires lié à la sélection des travailleurs qualifiés. De plus, des systèmes informatiques seront livrés dans le cadre de ce projet, entre autres un portail permettant aux immigrants de déposer une demande de certificat de sélection en ligne ainsi qu'un nouveau système d'information pour le traitement des dossiers.

La fiche d'analyse est un document Excel développé par le ministère. Elle sert d'outil d'analyse pour les dossiers qui sont à l'étape de l'examen préliminaire et à celle de la sélection.

28 Lors du suivi, nous nous sommes assurés que les outils instaurés par le ministère ont permis de corriger les lacunes soulevées à l'époque. Pour ce faire, nous avons effectué des analyses des demandes traitées de 2009 à 2013. Le résultat de ces analyses nous amène à conclure que la situation s'est améliorée puisque aucune lacune significative n'a été observée.

29 Par exemple, en ce qui a trait à l'évaluation du facteur lié à la capacité d'autonomie financière, toutes les demandes acceptées ont respecté le seuil éliminatoire. De plus, lors de l'échantillonnage que nous avons effectué pour nous assurer que l'ensemble des **contrats** figurait dans les dossiers, tous étaient présents. En outre, les points obtenus pour le facteur lié à l'adaptabilité lors de l'examen des dossiers sélectionnés l'ont été à l'étape de l'entrevue de sélection. Les points accordés aux candidats correspondaient aux commentaires inscrits par le personnel du ministère.

Le contrat relatif à la capacité d'autonomie financière est un engagement de trois mois de la part du candidat. Ce dernier s'engage à subvenir à ses besoins essentiels et, le cas échéant, à ceux de son épouse ou de sa conjointe de fait et à ceux de ses enfants à charge qui les accompagnent au Québec.

30 Nous avons également examiné les contrôles de la qualité que le ministère a implantés. Cependant, étant donné que certains l'ont été en février 2014, nous n'avons pu évaluer leur degré d'efficacité. Par exemple, l'entrevue liée au contrôle de la qualité a été mise en place durant ce mois. La formation à cet égard a été donnée en janvier 2014 à l'aide des outils développés par le ministère.

Subjectivité de certains facteurs – balises mesurables

31 Lors de la vérification initiale, l'évaluation de certains facteurs de la grille de sélection par le personnel du ministère comportait une grande part de subjectivité. C'était le cas en ce qui concerne les connaissances linguistiques, la formation et l'adaptabilité. Nous considérions cette situation comme préoccupante, d'autant plus que la note accordée dans plusieurs dossiers était très près du seuil de passage. En effet, une proportion importante des demandes traitées, soit 41 %, avaient obtenu une note supérieure de un à trois points au seuil de passage.

32 Nous avions alors recommandé au ministère d'améliorer l'encadrement de la sélection des travailleurs qualifiés, notamment par la mise en place de balises mesurables pour l'évaluation des candidats, de façon à favoriser un traitement conforme aux règlements et au guide des procédures.

33 Le ministère a répondu adéquatement à cette recommandation. Il a implanté des moyens permettant d'éliminer la subjectivité à l'égard des connaissances linguistiques, de la diminuer fortement en ce qui concerne le domaine de formation et d'assurer une meilleure objectivité lors de l'évaluation du plus subjectif des trois facteurs, soit l'adaptabilité.

34 Le ministère a mis en place des moyens visant à encadrer l'évaluation de ces trois facteurs. Par exemple, les candidats au programme des travailleurs qualifiés qui souhaitent obtenir des points pour leurs compétences langagières doivent joindre à leur demande d'immigration les attestations de résultats relatives aux épreuves standardisées qu'ils ont passées dans un centre d'examen à l'étranger reconnu par le ministère. Par la suite, le personnel du ministère utilise un **tableau des correspondances** pour déterminer les points attribuables, lesquels sont consignés dans la fiche d'analyse.

Le tableau des correspondances, inclus dans le *Guide des procédures d'immigration*, détermine les points attribués par rapport aux niveaux de compétence indiqués sur les attestations de réussite des tests linguistiques des candidats.

35 En ce qui concerne le facteur lié à l'adaptabilité, le ministère a accompli les actions suivantes :

- obligation d'utiliser un canevas pour l'inscription des notes de son personnel ;
- mise en place d'un outil de référence servant à évaluer ce facteur, lequel vient bonifier le *Guide des procédures d'immigration* à jour en février 2014.

36 L'ensemble des moyens mis de l'avant par le ministère est appuyé par des mécanismes de contrôle de la qualité depuis novembre 2013.

Détection des informations ou des documents faux ou trompeurs

37 En 2010, nous avions souligné que le ministère avait peu de directives pour encadrer la détection des informations ou des documents faux ou trompeurs lors du traitement d'une demande. La décision était laissée au jugement des employés du ministère et, dans certains cas, ceux-ci avaient peu d'expérience et de connaissances liées au territoire d'origine des candidats. Nous avions alors recommandé au ministère d'améliorer cet encadrement.

38 Le ministère a corrigé les lacunes que nous avions relevées à l'égard de la détection des informations ou des documents faux ou trompeurs. Nous considérons qu'il a appliqué de façon satisfaisante cette recommandation.

39 En mai 2012, pour soutenir les unités opérationnelles, le ministère a créé une nouvelle structure administrative consacrée au rassemblement, au développement et à l'enrichissement de l'expertise en matière d'authentification des documents.

40 Lors du suivi, nous avons noté une hausse des cas de rejet liés à des informations ou à des documents faux ou trompeurs. En 2012 et en 2013, années où la nouvelle structure a été implantée, le ministère a enregistré une moyenne annuelle de 162 dossiers rejetés pour ces raisons, comparativement à une moyenne annuelle de 66 pour la période visée par la vérification initiale.

2.3 Performance et reddition de comptes

41 Lors de la vérification initiale, nous avions observé des lacunes à l'égard de la planification stratégique du ministère et de la qualité de sa reddition de comptes dans son rapport annuel de gestion. Nous avions aussi soulevé l'absence d'évaluation du programme des travailleurs qualifiés et de mesure de la satisfaction des immigrants admis au Québec.

Planification stratégique

42 L'exercice de la planification stratégique permet à une entité de s'interroger sur les effets recherchés de ses programmes, de faire état de ses orientations stratégiques et de ses objectifs à atteindre et de réorganiser ses activités en conséquence.

43 Lors de la vérification initiale, nous avions relevé des déficiences quant au *Plan stratégique 2008-2012* du ministère. Nous avions noté que les objectifs et les indicateurs concernaient davantage des activités à réaliser que des résultats attendus. Ils ne permettaient donc pas de mesurer les effets des activités sur les résultats et, par le fait même, de faire une juste appréciation de la performance.

44 Nous avions alors recommandé au ministère d'améliorer le contenu de son plan stratégique par l'ajout d'objectifs et d'indicateurs pertinents.

45 Les progrès réalisés sont jugés satisfaisants. En effet, le ministère a amélioré le *Plan stratégique 2012-2016* en y incluant davantage d'objectifs portant sur des résultats attendus ainsi que des indicateurs lui permettant d'apprécier sa performance.

46 À titre d'exemple, le ministère a inclus dans son plan stratégique cet objectif relatif à l'intégration des personnes immigrantes : Contribuer à augmenter le taux d'emploi des personnes immigrantes dans la **région métropolitaine de recensement de Montréal** (RMR) et dans l'ensemble du Québec. Pour évaluer l'atteinte de cet objectif, le ministère s'est doté de l'indicateur suivant : Taux d'emploi des personnes immigrantes de 15 à 64 ans (arrivées depuis cinq ans ou moins), ventilé par RMR de Montréal et ensemble du Québec et par hommes et femmes.

La région métropolitaine de recensement de Montréal est composée des régions administratives de Montréal et de Laval et d'un certain nombre de municipalités des couronnes nord et sud. Cette région compte 91 municipalités et 3,8 millions d'habitants, soit 49 % de la population du Québec et 11 % de celle du Canada.

Qualité de la reddition de comptes

47 La *Loi sur l'administration publique* prévoit une reddition de comptes sur la performance au regard de l'atteinte des résultats. Pour ce faire, les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes doivent inclure la présentation des résultats obtenus par rapport au plan stratégique et contenir des informations permettant au lecteur d'évaluer la performance de chaque organisation. Les renseignements doivent donc être utiles, suffisants et présentés sous la forme d'une comparaison avec les résultats des années antérieures et avec ceux d'organisations similaires.

48 En 2010, nous avions soulevé certaines lacunes à l'égard de la reddition de comptes. Nous indiquions notamment que le rapport annuel de gestion n'expliquait pas clairement les liens entre les coûts, les activités, les services rendus et les résultats obtenus. Il ne présentait pas non plus les risques clés auxquels le ministère était exposé de même que leur incidence sur les choix stratégiques et la performance.

49 Nous avions recommandé au ministère d'améliorer la qualité des renseignements présentés dans sa reddition de comptes annuelle pour permettre une meilleure évaluation de sa performance.

50 Le ministère a entrepris de mettre en œuvre notre recommandation. Toutefois, les modifications apportées ne sont pas suffisantes pour que nous puissions conclure que les progrès sont satisfaisants.

51 Par exemple, dans son rapport annuel de gestion 2012-2013, le ministère indique les travaux de gestion des risques qu'il a réalisés, dont l'adoption d'un plan de gestion des risques majeurs. Cependant, il ne mentionne pas les principaux risques pouvant influencer l'atteinte des résultats ni les moyens mis en place pour les réduire.

52 De plus, le ministère insiste toujours peu sur l'efficience de ses activités ainsi que sur la comparaison avec des organisations similaires.

Évaluation de programme et satisfaction de la clientèle

53 L'évaluation de programme est un outil privilégié pour mesurer la pertinence, l'utilité et les effets des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs des programmes d'un ministère.

54 Lors de notre vérification initiale, le ministère n'avait réalisé aucune nouvelle étude ou évaluation concernant les travailleurs qualifiés depuis 2004. De plus, il ne mesurait pas la satisfaction des immigrants admis au Québec, notamment quant aux processus de sélection et d'accueil ainsi qu'à leur intégration en emploi.

55 Nous avions donc recommandé au ministère d'assurer la mise en œuvre et le suivi étroit de ses plans triennaux au regard de l'évaluation de programme et de la satisfaction de la clientèle, notamment en ce qui concerne le programme des travailleurs qualifiés, et de rendre compte des résultats.

56 Les progrès réalisés par le ministère sont satisfaisants, tant au regard de l'évaluation de programme que de la mesure de la satisfaction de la clientèle.

57 En juillet 2009, le ministère a adopté un plan d'évaluation de programme pour la période 2009-2012 comportant sept programmes. Il a réalisé certains des mandats indiqués dans ce plan, dont l'évaluation du programme des travailleurs qualifiés. Il a également mis en place un suivi de la mise en œuvre des recommandations découlant de ces mandats.

58 Par ailleurs, le ministère effectue régulièrement des sondages sur les différents services qu'il offre à sa clientèle. Par exemple, il a réalisé un sondage sur le processus lié à la demande de certificat de sélection du Québec pour le programme des travailleurs qualifiés ainsi qu'un autre sur l'évaluation préliminaire d'immigration.

59 Enfin, le ministère s'est doté d'un cadre de référence, tant pour l'évaluation de programme que pour la mesure de la satisfaction de la clientèle. Ce cadre permet entre autres d'adopter une démarche pour sélectionner les évaluations de programme les plus prioritaires et de déterminer les dimensions des services que le ministère désire mesurer.

60 Cependant, à l'instar des résultats concernant l'évaluation des attentes relatives à la satisfaction de la clientèle, lesquels sont divulgués dans son rapport annuel de gestion, le ministère aurait intérêt à rendre compte également des résultats de ses évaluations de programme.

3 Recommandations de la Commission de l'administration publique

61 Le 7 octobre 2010, la Commission de l'administration publique a entendu la sous-ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles lors d'une audition ayant trait au rapport du Vérificateur général portant sur la sélection des immigrants travailleurs qualifiés. À la suite de cette audition, la Commission a formulé quatre recommandations au ministère, lesquelles ont été incluses dans le *Vingt-cinquième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2010.

62 Nous avons fait le suivi de ces quatre recommandations. Les progrès ont été jugés satisfaisants pour chacune d'elles.

Attentes signifiées

63 La Commission avait recommandé au ministère de renforcer l'imputabilité de ses cadres en leur signifiant des attentes claires concernant l'application du processus de sélection des immigrants travailleurs qualifiés.

64 Depuis quelques années, le ministère précise, dans les attentes formulées à ses cadres, que ceux-ci doivent mettre en place les conditions requises pour assurer la qualité du travail de leur personnel dans le respect du cadre législatif. Notons que le rendement de l'ensemble des cadres a été évalué selon les attentes reçues.

Contrôles a priori

65 La Commission avait aussi recommandé au ministère d'utiliser diverses formes de contrôle a priori afin d'améliorer la qualité du processus de sélection des immigrants, comme la dotation et la formation appropriée du personnel, ou encore l'usage de techniques modernes de promotion afin d'attirer un plus grand nombre de candidats à l'immigration qui correspondent aux profils désirés.

66 Nous sommes d'avis que le ministère a donné suite à cette recommandation puisqu'il s'est notamment adjoint les services d'un responsable de la formation en matière d'immigration économique tout en améliorant ses contrôles a priori. Par exemple, le ministère a conçu une fiche d'analyse pour l'ensemble de son personnel. Celle-ci contient des paramètres favorisant l'uniformité des analyses effectuées, lesquelles ont une incidence sur l'équité des décisions.

67 De plus, depuis 2010, pour rejoindre un maximum de candidats, le ministère diffuse de l'information, entre autres sur Internet, par exemple au moyen de campagnes de promotion annuelles. Il a également mis en place un service en ligne visant un meilleur arrimage entre l'offre de tous les travailleurs qualifiés sélectionnés par le Québec à l'étranger et la demande de main-d'œuvre des employeurs québécois.

Facteur lié à l'adaptabilité

68 La Commission avait également demandé au ministère de s'assurer que le facteur lié à l'adaptabilité de la grille de sélection soit évalué selon des critères plus objectifs et que le guide des procédures d'immigration soit mis à jour.

69 Nous sommes d'avis que le ministère a appliqué cette recommandation puisqu'il a mis en place des moyens favorisant une évaluation objective de ce facteur, lesquels sont mentionnés dans la sous-section Subjectivité de certains facteurs – balises mesurables du présent rapport.

Suivi du plan d'action

70 Enfin, comme l'avait recommandé la Commission, le ministère lui a transmis, le 31 mars 2011, un état de situation sur la mise en œuvre de son plan d'action. Ce document présente les mesures qu'il a prises et celles qu'il prévoyait mettre en œuvre pour chacune des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.

Commentaires de l'entité vérifiée

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

Commentaires du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles

« En écho aux recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec sur le système de sélection des travailleurs qualifiés et la gestion des demandes d'immigration, le ministère a non seulement corrigé de manière satisfaisante les lacunes observées en 2010, mais il a aussi amorcé une transformation en profondeur de son processus de sélection, dans le cadre du projet Levier Sélection des travailleuses et travailleurs qualifiés, afin de le rendre plus rigoureux, plus uniforme et plus intègre.

« Dans ce contexte, plusieurs améliorations structurantes ont été mises en œuvre comme le développement d'une base de données pour les évaluations comparatives des études, les règles de conformité documentaire et le contrôle de la qualité et des processus de pilotage pour la gestion des risques de fraude par la présentation de renseignements ou de documents faux ou trompeurs.

« De plus, au cours de la prochaine année, le ministère se dotera de services en ligne qui permettront d'éliminer des activités sans valeur ajoutée et d'assurer un meilleur contrôle de la qualité des données dès le début du processus, tout en garantissant la fiabilité des informations par l'instauration de règles de validation et d'affaires.

« Par ailleurs, la modernisation des systèmes informationnels du ministère ainsi que le recours accru aux technologies de l'information permettront bientôt d'offrir une prestation de services plus performante, ce qui permettra de mieux gérer les risques et l'intégrité du processus.

« Enfin, les travaux de transformation permettront au ministère de mettre en œuvre un système de gestion des demandes d'immigration plus moderne et plus compétitif et qui permettra de choisir, en continu, les candidates et candidats à l'immigration qui répondront le mieux aux besoins du Québec.

« Le ministère prend acte également des efforts additionnels demandés par le Vérificateur général au regard de la qualité des renseignements présentés dans sa reddition de comptes annuelle relativement à l'évaluation de l'efficience de ses activités, à la comparaison avec des organisations similaires, à la gestion de ses risques clés et aux résultats de ses évaluations de programme.

« Depuis 2012-2013, le rapport annuel de gestion du ministère fait état, avec la présentation de ses activités et de ses résultats, des comparaisons avec d'autres juridictions similaires en matière d'immigration et d'intégration. Afin de répondre aux attentes du Vérificateur général, le ministère ajoutera d'autres comparaisons dans la reddition de comptes 2013-2014.

« Le rapport annuel de gestion de 2013-2014 comportera une nouvelle rubrique qui traitera des risques clés de l'organisation ainsi que des moyens mis en œuvre pour les réduire. Enfin, la publication d'une synthèse des résultats relatifs aux évaluations de programme sera présentée selon le modèle déjà adopté pour la mesure de la satisfaction de la clientèle.

« Quant à la reddition de comptes sur l'efficience de ses activités, le ministère précise déjà, dans son rapport annuel de gestion, les ressources humaines et financières affectées à chacune des orientations du plan stratégique. Il examinera d'autres pistes afin de présenter plus largement l'évaluation de sa performance. Par exemple, les efforts consacrés à la transformation, dont le projet Levier Sélection des travailleuses et travailleurs qualifiés, permettront de livrer des bénéfices et d'améliorer l'efficience. »

Annexe

Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

Le suivi vient compléter la vérification initiale et permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les faiblesses dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et nous invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de la vérification de l'optimisation des ressources.

Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Portée des travaux

Pour mener à bien nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires et des employés du ministère. De plus, nous avons examiné différentes données et des documents pertinents. Nos travaux se sont terminés en mars 2014.

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 par intérim



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

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

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

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

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

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

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

Membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec depuis 1984, lequel a été intégré à l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec en mai 2012, il détient un baccalauréat en administration des affaires et une licence en sciences comptables ; ces diplômes lui ont été décernés par l'Université Laval en 1981. D'autre part, l'Ordre des CPA du Québec a décerné à M. Samson le prix Excellence CPA en mai 2014. Il a aussi remporté le 29 mai 2014 le prix CPA Émérite, attribué par les regroupements des CPA de Chaudière-Appalaches et de Québec.

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 – 2014

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-70671-7

