Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003

Tome II

Faits saillants

ASSEMBLÉE NATIONALE
N° 539-0003109
document 0003

Le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003* et les *Faits saillants* sont disponibles dans notre site Web.

English version of these highlights is available on our Web site.

Courriel : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.gouv.qc.ca

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

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

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, décembre 2003

La présente brochure est une version succincte du second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*. Cette forme abrégée regroupe les principaux constats découlant des travaux que les équipes de vérification ont menés à terme ces derniers mois.

Une telle production allégée vise à fournir au lecteur un accès à l'information qui soit à la fois économique et efficace. J'espère ainsi que les membres de l'Assemblée nationale, de même que tout citoyen préoccupé par l'un ou l'autre des sujets abordés, apprécieront ce sommaire conçu pour satisfaire des besoins ponctuels.

Il va de soi que cette brochure ne saurait se substituer au rapport détaillé et qu'elle demeure un outil documentaire d'appoint. Aussi, j'invite le lecteur à prendre connaissance du contenu intégral du rapport. Ce dernier présente, de manière détaillée, le fruit des missions de vérification et des suivis, en plus de rapporter le point de vue des entités.

La vérificatrice générale par intérim,

Doris Paradis

Doris Paradis, CA

TABLE DES MATIÈRES[1]

		Page
Chapitre 1	OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE PAR INTÉRIM	
	Introduction	5
	Mandat intérimaire	5
	Révision de la *Loi sur le vérificateur général*	5
	États financiers consolidés du gouvernement	7
	Projet de gestion intégrée des ressources (GIRES)	8
	Suivi de l'application des recommandations	10
	Sommaire du contenu du présent tome	11
	Conclusion	13
Chapitre 2	SERVICES DE SANTÉ MENTALE	14
Chapitre 3	SURVEILLANCE ET CONTRÔLE DE L'EAU, VOLETS « EAU POTABLE » ET « PLANIFICATION À LONG TERME »	19
Chapitre 4	GESTION DE LA CONSERVATION DES PONTS	21
Chapitre 5	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	
	Introduction	23
	Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre	24
	Implantation d'Emploi-Québec	29
	Gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent	31
Chapitre 6	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	
	Introduction	34
	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	35
	Commission de la construction du Québec	37
	Commission de la santé et de la sécurité du travail	37
	Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail	39
	Institut de la statistique du Québec	40
ANNEXE A	RAPPORT DE VÉRIFICATION SUR LE PROJET DE CONSTRUCTION « COMPLEXE CDP CAPITAL »	41
ANNEXE B	RAPPORT DE VÉRIFICATION SUR MONTRÉAL MODE INC. ET MONTRÉAL MODE INVESTISSEMENTS INC., FILIALES DE LA CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC	45

1. Le numéro des chapitres de même que celui des paragraphes utilisés dans cette brochure reprennent ceux du rapport détaillé.

1 OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE PAR INTÉRIM

INTRODUCTION

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

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

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

MANDAT INTÉRIMAIRE

1.4 Le 16 décembre 2001 prenait fin le mandat de mon prédécesseur. Le président de l'Assemblée nationale m'a alors désignée pour assurer l'intérim jusqu'à ce que l'Assemblée nationale nomme le prochain titulaire du poste.

RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*

1.5 Il y a quelques semaines, j'ai transmis au gouvernement des propositions de modifications à la *Loi sur le vérificateur général* afin qu'elles soient soumises à l'Assemblée nationale.

1.6 Ces propositions découlent du bilan de l'application de cette loi qui fut présenté dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*. En outre, elles tiennent compte des attentes et des préoccupations que les membres de la Commission de l'administration publique ont exprimées relativement à divers aspects du mandat du Vérificateur général lors de séances de travail et de séances publiques tenues à l'automne 2001 et à l'automne 2002.

1.7 Pour l'essentiel, les modifications proposées ont trait à la vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement, à la vérification menée auprès des bénéficiaires de subventions ou d'autres formes de soutien gouvernemental procurant un avantage, à l'immunité du Vérificateur général en matière de contraignabilité à témoigner et à son rôle en matière de vérification dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

1.8 En ce qui concerne la vérification de l'optimisation des ressources dans les entreprises du gouvernement, la Loi actuelle fait une distinction entre celles dont le Vérificateur général vérifie lui-même les états financiers et celles dont les états financiers sont vérifiés par d'autres vérificateurs externes du secteur privé. Dans le premier cas, la Loi me confie le mandat de vérifier la qualité de la gestion de ces entreprises, mais seulement après avoir pris entente avec leur conseil d'administration, ce qui s'est révélé être une entrave à ce type de vérification. Dans le second cas, la Loi n'attribue pas un tel mandat aux vérificateurs de cabinets privés et elle est peu explicite quant à la latitude accordée au Vérificateur général en matière de vérification de l'optimisation des ressources dans ces entreprises.

1.9 Les propositions de modifications législatives que j'ai transmises au gouvernement visent donc à clarifier la Loi à cet égard, de sorte que je puisse mener sans difficulté, dans toutes les entreprises du gouvernement, les travaux que je jugerai opportun d'effectuer afin d'informer adéquatement l'Assemblée nationale de l'utilisation des fonds publics par ces entreprises.

1.10 Néanmoins, à la lumière des discussions avec les membres de la Commission de l'administration publique concernant les conséquences que pourrait avoir la diffusion de rapports de vérifications de l'optimisation des ressources menées auprès de certaines entreprises ayant une vocation commerciale, je propose une mesure d'exception. Celle-ci permettrait que les résultats d'une vérification de ce type ne soient pas rendus publics si elle porte sur une entreprise du gouvernement désignée par une résolution de l'Assemblée nationale ou sur certaines de ses activités.

1.11 J'ai aussi proposé que je puisse être assistée dans l'exécution des vérifications de l'optimisation des ressources des organismes et des entreprises du gouvernement par les cabinets privés qui certifient les états financiers de ces entités, compte tenu de leur connaissance de ces dernières.

1.12 Par ailleurs, le gouvernement a de plus en plus souvent recours à des formes de soutien financier conférant un avantage qui, sans correspondre comme telles à ce qu'on entend par « subvention », s'y apparentent néanmoins étroitement. Les crédits d'impôt remboursables en sont un exemple. C'est pourquoi je propose que le Vérificateur général puisse vérifier toute forme de soutien procurant un avantage provenant d'une entité gouvernementale, y compris d'une entreprise du gouvernement, et ce, jusqu'au bénéficiaire ultime de ce soutien.

1.13 En outre, les propositions de modifications législatives visent à renforcer l'indépendance de la fonction de Vérificateur général, gage de son objectivité. Celui-ci doit pouvoir formuler librement les constats et les recommandations qui découlent de

ses travaux. J'ai donc réitéré la nécessité de compléter l'immunité dont mes collaborateurs et moi bénéficions, afin de ne pas être entraînés, à titre de témoins, dans des procédures judiciaires impliquant des entités vérifiées pour le compte de l'Assemblée nationale, ce qui dénaturerait le rôle du Vérificateur général.

1.14 Enfin, au cours des deux dernières années, j'ai eu des discussions avec les membres de la Commission de l'administration publique sur le rôle du Vérificateur général en matière de vérification dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

1.15 Les membres de cette commission ont exprimé leur attente voulant que le domaine de l'environnement et du développement durable devienne une priorité aux fins du contrôle parlementaire. À la suite de leurs commentaires, j'en suis venue à la conclusion que des modifications législatives étaient souhaitables afin que la Loi reflète mieux les préoccupations des parlementaires à ce sujet.

1.16 C'est pourquoi les propositions législatives prévoient que soit instituée une fonction de commissaire à l'environnement et au développement durable. Ce dernier, sous l'autorité du Vérificateur général, effectuerait des vérifications dans ces domaines. Dans cette perspective, tous les ministères ainsi que les organismes et les entreprises du gouvernement désignés par leur ministre responsable auraient le devoir de se doter d'une stratégie de développement durable. Le commissaire préparerait annuellement un rapport à l'intention de l'Assemblée nationale sur les résultats de ses travaux, rapport distinct de celui du Vérificateur général.

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT

1.17 Dans mes observations de juin dernier relativement aux états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2002, je soulignais que, depuis plusieurs années, les Comptes publics sont déposés à l'Assemblée nationale dans un délai déraisonnable, soit environ neuf mois ou plus après la fin de l'année financière. De fait, le Vérificateur général recommande depuis sept ans de hâter leur dépôt.

1.18 Je me réjouis donc de l'engagement pris le 12 juin 2003 par le ministre des Finances dans son Discours sur le budget. Ainsi, il se propose de rendre publics les états financiers consolidés du gouvernement dans un délai maximum de six mois après la fin de l'année financière, et ce, dès 2003-2004. Un tel engagement constitue un pas important vers une transparence accrue quant à la situation financière du Québec.

1.19 Par ailleurs, une autre des recommandations formulées par le Vérificateur général depuis quelques années a trouvé écho dans ce même discours. Reconnaissant que les états financiers, pour être transparents, doivent présenter un portrait complet de la situation des finances publiques, le ministre a manifesté son intention d'inclure les résultats des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans ceux du gouvernement. Il compte mettre en place,

en 2004-2005, les mécanismes de gestion des réseaux et de suivi de leurs opérations qui sont requis à cette fin. Il s'est engagé à publier en notes aux états financiers, dès cette année, la situation financière des réseaux.

1.20 J'encourage le gouvernement à poursuivre dans cette voie, assurée que ses efforts contribueront à la divulgation d'une information de qualité, des plus pertinentes pour les utilisateurs. Dans cette optique, je l'incite de nouveau à présenter un plan d'action comportant des échéances précises en vue d'appliquer l'ensemble de mes recommandations relatives à ses états financiers consolidés.

1.21 En juin, j'ai aussi exprimé le souhait que la commission parlementaire compétente en la matière discute du contenu de mon rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement avec les gestionnaires visés afin de favoriser l'application des recommandations qui leur sont destinées. Je réitère ce souhait tout en faisant part aux parlementaires de mon entière disponibilité pour m'associer à ces travaux.

PROJET DE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (GIRES)

1.22 Les présentes observations portent sur l'évolution du projet de gestion intégrée des ressources (GIRES) depuis la publication, en juin 2003, de mes derniers commentaires.

1.23 Je rappelle que ce projet visait à unifier la gestion des informations relatives aux ressources humaines, financières et matérielles du gouvernement par l'implantation d'un progiciel. Le coût prévu du projet, en excluant les dépenses devant être prises en charge par les ministères et organismes, a augmenté considérablement, passant de 83 millions de dollars en 1998 à 345 millions en 2002.

1.24 En juin 2003, je mentionnais que le projet avait progressé de façon importante, mais que le gouvernement ne disposait toujours pas d'une vision globale des coûts et des avantages qui y étaient liés. Je soulignais également que les risques relatifs au projet s'étaient accrus en raison, entre autres, du retard accumulé et du peu de soutien quant à l'implantation des fonctions d'ensemble, qui était sous la responsabilité des organismes centraux. Les écueils observés étaient susceptibles d'amener le report de la mise en service du système, une augmentation des coûts ou, à la limite, une diminution de sa portée et de sa qualité. Force est maintenant de constater que la situation s'est dégradée et que le gouvernement a été contraint de prendre des décisions cruciales quant à ce projet colossal.

1.25 Par ailleurs, au 31 août 2003, le projet avait entraîné des débours de 173 millions de dollars pour le Secrétariat du Conseil du trésor et de 11 millions pour les ministères et organismes.

1.26 L'intégrateur – c'est-à-dire la firme spécialisée qui assurait notamment le développement du système – a déposé, en octobre 2002, une estimation des coûts supplémentaires pouvant atteindre 100 millions de dollars, en sus du contrat de 180 millions, pour mener le projet à terme. Après divers travaux

d'analyse, le Secrétariat du Conseil du trésor l'a informé qu'il ne pouvait accueillir favorablement la demande. Dans ce contexte, l'intégrateur a diminué, entre janvier et juillet 2003, les ressources affectées au projet de façon importante, rendant encore plus difficile le respect de l'échéancier.

1.27 En juin 2003, le Conseil du trésor a mandaté un comité consultatif pour procéder à une analyse stratégique du projet GIRES. Ce comité avait la charge de proposer des recommandations à la ministre, de façon à lui permettre de statuer sur l'option à privilégier parmi celles qui s'offrent à elle.

1.28 Dans le rapport qu'il a remis, le comité consultatif dresse un portrait synthèse de l'évolution du projet, décrit et analyse les risques qu'il comporte et présente les options possibles. Le rapport contient aussi trois recommandations. La première consiste à abandonner le projet GIRES, ce qui implique de mettre fin au contrat avec l'intégrateur et aux activités gouvernementales reliées au projet tant au Secrétariat du Conseil du trésor que dans les sites pilotes.

1.29 La deuxième recommandation est d'envisager, par la suite, deux projets distincts pour pouvoir répondre aux besoins de modernisation du Système automatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP) et du Système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC) tout en prévoyant, notamment, l'échange intersystèmes et la possibilité de récupérer, le cas échéant, les biens livrables de GIRES.

1.30 Enfin, eu égard aux lacunes que présentait le projet GIRES, une troisième recommandation d'ordre général a été formulée. Il s'agit de mettre en place un processus décisionnel inspiré d'une démarche qui consiste d'abord à identifier et à faire approuver les besoins d'affaires, à prendre en considération les divers scénarios possibles, à procéder à l'étude détaillée du scénario retenu et à approuver formellement ce dernier.

1.31 Le 30 septembre dernier, le gouvernement a annoncé qu'il était préférable d'arrêter le projet GIRES et qu'il entendait mettre fin au contrat conclu avec l'intégrateur. Le gouvernement a donc mis en application une partie de la première recommandation.

1.32 Ma compréhension de la situation est que peu de possibilités s'offraient au gouvernement quant à la poursuite du projet selon ce qui avait été convenu en juillet 2001 avec l'intégrateur. En effet, il faut d'abord constater que chacune des parties en présence restait sur ses positions. D'une part, l'intégrateur présentait une demande de 100 millions de dollars supplémentaires pour mener le projet à terme; d'autre part, le gouvernement refusait d'acquiescer à cette demande. De plus, le rapport du comité consultatif mentionne que le lien de confiance nécessaire à la poursuite du projet s'était affaibli. Pour limiter les coûts, le gouvernement a décidé de mettre fin au contrat qui le liait à l'intégrateur. Une entente de rupture du contrat est intervenue le 30 octobre entre le gouvernement et l'intégrateur.

1.33 La présidente du Conseil du trésor a aussi annoncé, le 30 septembre, qu'elle confiait au secrétaire associé à l'inforoute gouvernementale et aux ressources informationnelles le mandat de redéfinir le projet tout en examinant la possibilité de récupérer le maximum des quelque 180 millions de dollars déjà investis. Celui-ci compte proposer une solution d'ici la fin de l'année.

1.34 Somme toute, le gouvernement doit maintenant préciser sa position concernant la modernisation de SAGIP et de SYGBEC. Le temps d'arrêt que le gouvernement s'est imposé permettra au Secrétariat du Conseil du trésor d'analyser attentivement les événements et de reconsolider au besoin les assises de ce projet. Ce dernier devra également proposer un nouveau plan d'action pour doter le gouvernement d'une gestion performante et moderne de ses ressources.

SUIVI DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

1.35 En février 2003, le gouvernement a demandé à ses ministères et à ses organismes de joindre à leur rapport annuel de gestion une section particulière pour témoigner des correctifs qu'ils ont apportés en fonction des recommandations formulées dans mes rapports à l'Assemblée nationale.

1.36 Ainsi, dans leur rapport annuel de gestion pour l'année 2002-2003, les ministères et organismes sont incités à décrire les mécanismes qu'ils ont mis ou qu'ils mettront en place pour assurer le suivi des recommandations. Par la suite, à compter de 2003-2004, ces mêmes rapports devront préciser les actions entreprises afin de donner suite aux recommandations contenues dans mes rapports à l'Assemblée nationale.

1.37 Cette nouvelle exigence favorisera la hausse du taux d'application des recommandations que je formule. Elle procurera aussi des informations fort utiles pour l'exercice du contrôle parlementaire.

1.38 Cette incitation supplémentaire à mettre en œuvre les mesures qui corrigeront les lacunes relevées est la bienvenue. En effet, les suivis que je mène chaque année quant à des vérifications antérieures font généralement ressortir que les efforts fournis par plusieurs entités vérifiées pour appliquer mes recommandations, bien que valables, demeurent insuffisants.

1.39 Par exemple, les quatre suivis inclus dans ce tome révèlent que 90 p. cent des recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des entités concernées: c'est un bon départ. Cependant, je considère que les progrès réalisés sont satisfaisants dans seulement 57 p. cent des cas, ce qui est trop peu lorsque l'on considère qu'il s'est écoulé de trois à sept ans depuis la vérification initiale. Plusieurs des actions entreprises ne répondent que partiellement aux recommandations ou encore il n'y a pas suffisamment de progrès dans l'application de ces dernières. Je souhaite que la nouvelle exigence de reddition de comptes annuelle et publique suscite plus de détermination de la part des entités vérifiées dans l'application de mes recommandations.

1.40 À la mi-novembre 2003, 55 rapports annuels de gestion concernant l'exercice 2002-2003 avaient été déposés à l'Assemblée nationale par les ministères et les organismes assujettis à cette nouvelle exigence. Plus de la moitié de ces entités, dont la plupart de celles à qui j'avais formulé des recommandations en 2001-2002, décrivent dans leur rapport le mécanisme de suivi qu'elles ont mis en place ou, encore, présentent directement les actions menées pour donner suite à ces recommandations.

1.41 Le suivi que je ferai de ces recommandations me permettra d'observer si cette nouvelle pratique a un effet positif sur leur taux d'application.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

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

1.43 Le **chapitre 2** rapporte le fruit d'une vérification concernant les **services de santé mentale**. Ce secteur requiert une part appréciable du budget de la santé et des services sociaux: en 2001-2002, près de 1,5 milliard de dollars ont été consacrés aux services de santé mentale, soit 8,5 p. cent de l'enveloppe globale.

1.44 Il a été établi que 20 p. cent de la population souffre, un jour ou l'autre, de maladie mentale. Malgré cela, je constate que la gestion du programme de santé mentale ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins en la matière. En effet, certains services ne sont pas suffisamment développés et l'accès à d'autres s'avère difficile dans plusieurs régions. De surcroît, certains volets de la Politique de santé mentale n'ont jamais été appliqués et les actions qui auraient pu servir à les promouvoir n'ont pas été précisées.

1.45 Le ministère de la Santé et des Services sociaux n'assure pas le leadership requis pour que s'effectue correctement la transformation des services de santé mentale et le réseau n'a pas réussi à dégager les sommes nécessaires à cet égard. Enfin, je note que l'information de gestion dont le ministère et les régies régionales disposent ne leur permet pas de suivre le programme de santé mentale de façon satisfaisante. Le ministère ne peut donc en mesurer la performance.

1.46 Le **chapitre 3** traite, quant à lui, de la **surveillance et du contrôle de l'eau, volets «eau potable» et «planification à long terme»**. Cette vérification, menée auprès du ministère de l'Environnement, révèle que, faute d'une connaissance suffisante de divers facteurs importants, celui-ci n'est pas en mesure d'orienter ses interventions en fonction d'une évaluation complète des risques. En effet, il n'a pas un portrait exhaustif de tous les réseaux de distribution d'eau potable ni de la compétence des personnes chargées de les faire fonctionner. Il ne sait pas non plus dans quelle mesure les exploitants maintiennent leur connaissance de la qualité de l'eau à l'entrée des installations de traitement.

1.47 De plus, le ministère éprouve de la difficulté à faire respecter les exigences du Règlement sur la qualité de l'eau potable. Ainsi, plusieurs réseaux de distribution recensés ne transmettent pas les échantillons d'eau à la fréquence minimale prévue et des situations dans lesquelles des normes de qualité ne sont pas respectées perdurent.

1.48 Enfin, la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables ainsi que la Politique nationale de l'eau visent à favoriser à long terme la qualité de l'approvisionnement en eau. Cependant, des indices révèlent que les principes contenus dans la première politique ne sont pas toujours respectés. La mise en œuvre de la seconde connaît, quant à elle, un départ plutôt modeste. En outre, pour favoriser la pérennité de cette ressource essentielle, il apparaît nécessaire que le ministère améliore sa connaissance des bassins versants, sources d'approvisionnement en eau potable.

1.49 Le **chapitre 4** porte sur la **gestion de la conservation des ponts** et autres ouvrages assimilés pour lesquels le ministère des Transports assume des responsabilités. Celles-ci consistent, d'une part, à effectuer la gestion complète de plus de 4800 ponts du réseau routier supérieur (RRS) et, d'autre part, à fournir une aide technique ou financière aux municipalités de moins de 100000 habitants. Ainsi, il inspecte près de 4400 ponts municipaux. Je me suis entre autres intéressée aux pratiques du ministère qui visent à préserver ou à prolonger la durée de vie utile des ponts et à les maintenir dans un état satisfaisant.

1.50 Je constate que, malgré la mise en place de systèmes et de processus pour gérer la conservation des ponts, il y a des carences à corriger. Certaines d'entre elles, dont le fait que des inspections requises n'ont pas eu lieu, soulèvent un doute quant à la fiabilité et à l'utilité de l'information disponible sur les ponts municipaux et du RRS. De plus, étant donné que le processus de planification des interventions relativement aux ponts du RRS est mal appliqué, les interventions des trois dernières années au chapitre des réparations et des réfections majeures ont été insuffisantes pour combler l'ensemble des besoins prioritaires. En outre, le ministère n'a pas l'assurance, à mon avis, de prévoir les bonnes interventions ni de les faire à l'endroit et au moment les plus appropriés. Si l'on ajoute à cela le déficit d'entretien préventif et d'entretien courant que j'ai relevé, la situation est préoccupante quant à l'ampleur des sommes qu'il faudra débourser dans l'avenir pour préserver les ponts du RRS.

1.51 J'ai également noté des lacunes en ce qui a trait au suivi exercé par le ministère des projets de réparation et de réfection majeure qui ont été approuvés pour ces ponts et concernant d'autres éléments qui influent sur le bon déroulement de ces projets. Dès lors, leur réalisation a donné lieu à des travaux imprévus ou différents qui auraient pu être évités, au report d'échéances et, au bout du compte, à des coûts additionnels. J'ai finalement constaté que les communications entre le ministère et les municipalités au sujet des ponts municipaux sont déficientes.

1.52 Pour ce qui est du **chapitre 5**, il présente les résultats de trois **suivis de vérifications de l'optimisation des ressources**. Le premier expose les suites données à mes recommandations relatives à l'application de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* tandis que le deuxième porte sur l'implantation d'Emploi-Québec. Le troisième suivi traite de la gestion des

répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent. Les résultats d'un quatrième suivi ayant pour objet la santé mentale ont été joints au chapitre 2.

1.53 Viennent ensuite, dans le **chapitre 6**, mes commentaires découlant de travaux de **certification de l'information financière** menés auprès de cinq entités ces derniers mois.

1.54 Enfin, le lecteur trouvera en annexe les rapports concernant deux vérifications menées auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec et de certaines de ses filiales; ces rapports ont été déposés distinctement à l'Assemblée nationale en juin 2003. L'**annexe A** présente le *Rapport de vérification sur le projet de construction « Complexe CDP Capital »*. L'**annexe B** reproduit le *Rapport de vérification sur Montréal Mode inc. et Montréal Mode Investissements inc.*

CONCLUSION

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

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

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

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

2 SERVICES DE SANTÉ MENTALE

2.1 Les problèmes de santé mentale sont universels et s'observent dans toutes les sociétés: 20 p. cent de la population souffre, un jour ou l'autre, de maladie mentale. Au Québec, le secteur de la santé mentale s'est vu attribuer 1,456 milliard de dollars en 2001-2002, soit 8,5 p. cent de l'enveloppe globale de la santé.

2.2 Notre vérification avait pour but de nous assurer que la gestion du programme de santé mentale permet de répondre aux besoins de la population en la matière. Nous voulions également évaluer dans quelle mesure l'organisation des services de santé mentale favorise la disponibilité, l'accessibilité et la continuité de ceux-ci. Enfin, nous cherchions à voir si l'information de gestion et la reddition de comptes facilitent la prise de décision et permettent d'apprécier la performance au regard de ces services.

2.3 Nous avons mené nos travaux auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de 4 régies régionales. Nous avons également rencontré plus de 200 gestionnaires et professionnels de la santé et réalisé un sondage auprès de 15 des 18 régies régionales. Notre vérification s'est déroulée d'octobre 2002 à septembre 2003.

2.4 Actuellement, la gestion du programme de santé mentale ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins de la population en la matière, car certains services ne sont pas suffisamment développés et l'accès à d'autres s'avère difficile dans plusieurs régions.

2.5 Plusieurs volets de la Politique de santé mentale n'ont jamais été appliqués et les actions qui auraient pu servir à les promouvoir n'ont pas été précisées. Ainsi, le ministère n'a ni fixé ses objectifs ni élaboré de plan d'action pour la clientèle ayant des troubles transitoires, pour la promotion et la prévention ainsi que pour certains services spécialisés qui nécessitent une masse critique en matière de clientèle et d'expertise professionnelle. Le ministère n'a pas non plus déterminé de cibles précises et mesurables pour chacun de ses objectifs et ne les a pas assorties d'indicateurs. Il peut donc difficilement évaluer dans quelle mesure la transformation des services s'effectue, et les régies régionales n'ont guère de balises pour guider leurs actions.

2.6 On n'a pas réussi à dégager les sommes nécessaires à la transformation des services de santé mentale. De plus, comme le ministère répartit toujours la presque totalité des ressources financières sur une base historique, il n'assure pas un partage équitable entre les régions. Par conséquent, le coût pondéré par habitant est près de 3 fois plus élevé dans la région la mieux nantie que dans celle la moins favorisée.

2.7 Le ministère est également tenu de répartir équitablement l'effectif médical entre les régions. Or, le nombre de psychiatres par habitant est très variable d'une région à l'autre, ce qui est la source d'une grande iniquité. Dans beaucoup de régions, la difficulté à accéder aux ressources psychiatriques est réelle tant pour la clientèle que pour les médecins de famille et les équipes s'occupant de santé mentale. Par exemple, dans deux régions, le délai moyen pour obtenir une consultation auprès d'un psychiatre est respectivement de 3,8 mois et de 14 mois.

2.8 En outre, le ministère n'assure pas le leadership requis pour que s'effectue adéquatement la transformation des services. Ainsi, il n'en examine pas de façon systématique l'évolution et réclame peu d'information aux régies régionales quant aux services offerts.

2.9 Bien que ce soit prévu dans la loi, les régies régionales n'ont pas, pour la plupart, un plan d'organisation des services de santé mentale complet et à jour, elles fixent peu d'attentes aux fournisseurs de services et elles n'évaluent pas les résultats obtenus. Elles n'ont pas, non plus, établi d'ententes de gestion avec les établissements et les organismes communautaires.

2.10 L'information de gestion dont le ministère et les régies régionales disposent ne leur permet pas de suivre adéquatement le programme de santé mentale ni de connaître l'accessibilité des services, par type de services et par ressource. Pareil manque de données rend plus difficile l'évaluation du programme de santé mentale et le ministère ne peut en mesurer la performance dans une perspective globale d'amélioration des services.

2.11 Certains services sont encore peu développés et leur accessibilité est très inégale d'une région à l'autre. Ainsi, dans les régions vérifiées, l'accueil et l'évaluation dans les CLSC se font sans délai, mais le traitement commence souvent beaucoup plus tard. En effet, le délai est de un à 6 mois et peut même atteindre 10 mois sur un territoire donné.

2.12 De nombreux lits ont été fermés: de 1995 à 2002, leur nombre est passé de 6000 à 3496 lits, soit une réduction globale de 42 p. cent, mais la cible provinciale n'est pas tout à fait atteinte. Les régions de Québec et de Montréal disposent à elles seules de 60 p. cent des lits en psychiatrie, alors qu'elles comptent 33 p. cent de la population québécoise. Cette concentration de lits pourrait être justifiée si l'on facilitait les allées et venues de la clientèle entre les régions.

2.13 Présentement, plusieurs personnes ayant des problèmes de santé mentale sont en attente ou à la recherche d'une ressource résidentielle qui répond à leurs besoins. Les ressources disponibles sont peu variées et mal adaptées aux nouvelles pratiques en santé mentale. Par exemple, plusieurs personnes prêtes à vivre dans un autre milieu doivent demeurer hospitalisées, ce qui entraîne des coûts importants.

2.14 Par ailleurs, notre suivi des recommandations formulées dans le volet « santé mentale » de la vérification de l'optimisation des ressources de 1995-1996 révèle qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour parvenir à remédier aux problèmes soulevés à l'époque. En effet, seulement 24 p. cent des recommandations que nous avions faites ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants.

Suivi des recommandations formulées au ministère et aux régies régionales en 1995-1996

2.129 Au cours de l'année 1995-1996, nous avons effectué une vérification de l'optimisation des ressources portant sur l'action du gouvernement relativement aux organismes communautaires de la santé et des services sociaux et à la santé mentale. Dans le volet « santé mentale », nous voulions nous assurer que les services concouraient aux objectifs et aux orientations du gouvernement en la matière et qu'ils étaient gérés avec un souci d'efficience.

2.130 Dans le présent chapitre, nous avons effectué une vérification de l'optimisation des ressources dont les objectifs englobent ceux de 1995-1996. Nous sommes donc en mesure de voir si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte par le réseau de la santé et des services sociaux et si des correctifs ont été apportés aux lacunes que nous avions relevées.

2.131 Notre suivi révèle qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour parvenir à remédier aux problèmes soulevés à l'époque. Le manque de leadership du ministère et des régies régionales n'est certes pas étranger à cette situation. En effet, des 27 recommandations formulées en 1995-1996 à l'égard des services de santé mentale, 3 seulement ont été appliquées. Trois autres ont été suivies partiellement, mais les progrès sont satisfaisants. Quant à celles qui restent, 16 ont été appliquées partiellement et de façon insatisfaisante, 4 n'ont pas encore été suivies et une est devenue sans objet. Beaucoup d'actions concrètes restent donc à accomplir tant pour le ministère que pour les régies régionales; en effet, d'une manière globale, seulement 24 p. cent des recommandations ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Le tableau 2 présente le niveau d'application de chacune des recommandations.

TABLEAU 2

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Santé mentale]

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Maintien et développement optimal de la santé mentale de la population					
Proposer au gouvernement un cadre d'action en matière de promotion et de prévention en santé mentale.			MSSS		
Favoriser davantage la réalisation d'actions concertées de promotion et de prévention, et ce, tant auprès de la population en général que des personnes exposées à des risques pour leur santé mentale.				RR	
[À l'une des régies régionales visitées,] définir des orientations, des objectifs et des actions à privilégier en cette matière [promotion et prévention][1].	RR				
Maintien dans le milieu de vie et réintégration sociale des personnes					
Assurer la transformation de l'organisation des services préconisée par la Politique de santé mentale.			MSSS RR		
Assurer la réalisation de leur plan d'organisation de services.			RR		
Consolidation du partenariat avec les autres secteurs de l'État					
Associer, de façon continue, les différents secteurs de l'État à la poursuite des objectifs de la Politique de santé mentale[2].			RR	MSSS	
Se doter d'une politique de concertation qui explicite ce qui est attendu de ce partenariat, les responsabilités de chaque secteur ainsi que les moyens privilégiés pour que ce partenariat porte les fruits souhaités[3].			RR		
Accessibilité					
S'assurer qu'une diversité de services est disponible en temps opportun auprès du milieu de vie des personnes.			RR		
Efficience					
Réviser les normes portant sur le nombre de lits en psychiatrie et s'assurer de leur respect[4].		MSSS			
Fournir des indications sur l'utilisation des ressources et des services en santé mentale[4].			MSSS		
Respecter les normes ministérielles sur le nombre de lits en psychiatrie[4].		RR			
Préciser le rôle et les responsabilités des dispensateurs de services.			RR		

1. Cette régie régionale a défini des orientations, des objectifs et des actions à privilégier en matière de promotion et de prévention dans son Plan régional d'organisation de services 1997-2002.
2. Bien que des associations intersectorielles aient permis l'adoption de certaines mesures, les ententes régionales conclues ne recouvrent pas tous les secteurs prévus par la Politique de santé mentale.
3. Les politiques de concertation intersectorielles actuelles ne s'appliquent pas à l'ensemble des secteurs touchant la santé mentale.
4. Le ministère a révisé sa norme portant sur le nombre de lits ; elle est maintenant de 0,4 lit pour 1 000 habitants, soit 0,25 lit de courte durée et 0,15 lit de longue durée. Cependant, cette cible n'est pas tout à fait atteinte : le nombre de lits pour 1 000 habitants est de 0,47. Par ailleurs, le ministère ne peut s'assurer que la norme sur les lits de courte et longue durée est respectée, car il ne dispose pas d'une information fiable sur la répartition de ces lits.

TABLEAU 2 (SUITE)

Procéder aux analyses propres à assurer l'utilisation optimale des ressources et des services et la réallocation des ressources dans le milieu de vie des personnes.			RR		
Ressources intermédiaires					
Poursuivre ses efforts pour établir une classification des services offerts par les ressources intermédiaires et pour déterminer les taux de rétribution applicables à chaque type de services ainsi que les orientations que les régies régionales sont tenues de suivre dans l'établissement des modalités d'accès à ces ressources[5].	MSSS				
S'assurer que celles-ci [les ressources intermédiaires utilisées par les établissements] correspondent aux besoins et qu'elles sont gérées avec efficience.			RR		
Information de gestion					
Se procurer l'information nécessaire pour assumer leurs responsabilités en matière de santé mentale.			MSSS RR		
S'assurer que le système d'information en santé mentale ne répondra qu'aux besoins qui représentent des bénéfices importants pour les utilisateurs et qu'il respectera le caractère confidentiel des données[6].					MSSS
Évaluation					
Préciser dans le temps les résultats attendus quant à la santé mentale des Québécois.			MSSS		
Déterminer les objectifs qu'elles visent quant à l'organisation des services en santé mentale dans leur territoire.		RR			
S'assurer que les évaluations des programmes sont effectuées.				MSSS RR	
Reddition de comptes					
Réviser le contenu de leur rapport annuel d'activité afin de fournir une information plus complète et produire celui-ci dans les délais impartis par la loi[7].			MSSS RR		
Renforcer ses exigences en matière de reddition de comptes envers les régies régionales et s'assurer que les stipulations de la loi relativement au délai de production de leur rapport annuel d'activité sont respectées[8].	MSSS				
Nombre de recommandations					
Ministère	2	1	6	2	1*
Régies régionales	1	2	10	2	
Total	3	3	16	4	1
Répartition	12 %	12 %	61 %	15 %	
Gestes concrets	85 %				
Application complète ou progrès satisfaisants	24 %				

* La recommandation sans objet n'est pas considérée à des fins statistiques.

MSSS Ministère de la Santé et des Services sociaux
RR Régie régionale

5. Depuis le 1er avril 2001, un cadre de référence sur les ressources intermédiaires est en vigueur. Par ailleurs, le ministère a rédigé une circulaire afin de préciser les règles applicables quant à la rétribution de ces ressources.
6. Le système d'information ayant été abandonné, la recommandation est devenue sans objet.
7. Le ministère a produit son rapport annuel dans les délais impartis par la loi. Toutefois, ce n'est pas le cas des régies régionales.
8. La nouvelle circulaire des normes et pratiques de gestion requiert que les régies régionales présentent les objectifs, les indicateurs et les résultats obtenus. La loi relativement au délai de production du rapport annuel d'activité a également été modifiée.

3 SURVEILLANCE ET CONTRÔLE DE L'EAU, VOLETS « EAU POTABLE » ET « PLANIFICATION À LONG TERME »

3.1 Les questions liées à l'eau sont d'actualité et la préservation de la ressource constitue un enjeu de taille. Il nous paraît donc important de vérifier si la gestion de l'eau est réalisée dans une perspective de développement durable, afin de protéger la santé publique et d'assurer la pérennité des écosystèmes au bénéfice des générations futures.

3.2 Plusieurs acteurs gouvernementaux ont un rôle important à jouer à l'égard de la gestion de l'eau ; toutefois, la présente vérification concerne plus particulièrement les activités du ministère de l'Environnement (MENV). Deux objectifs y sont rattachés. D'une part, nous voulions apprécier dans quelle mesure les activités du ministère assurent à la population une eau potable qui répond de manière continue aux normes de qualité. D'autre part, nos travaux avaient pour but de vérifier si la planification du ministère favorise l'amélioration de la qualité de l'eau brute et des écosystèmes aquatiques. Nos travaux se sont échelonnés de février à août 2003.

3.3 Dans le domaine de l'eau potable, c'est une combinaison de plusieurs « barrières » qui permet de maximiser l'efficacité globale des contrôles. Une faiblesse à l'une d'entre elles ne signifie pas nécessairement qu'il y aura une incidence directe sur la santé de la population, mais cette faiblesse crée une brèche qui peut augmenter le degré de risque quant à la qualité de l'eau distribuée. C'est pourquoi il est important que le ministère oriente ses interventions de surveillance et de contrôle de manière à minimiser ces risques. Or, les interventions du ministère nécessitent des améliorations au regard de certains aspects.

3.4 Tout d'abord, le MENV ne sait pas dans quelle mesure les exploitants maintiennent leur connaissance de la qualité de l'eau à l'entrée des installations de traitement. D'ailleurs, à l'exception du moment où l'on entreprend un processus de conception ou de mise aux normes des installations, le MENV n'a pas déterminé d'autre exigence concernant le contrôle de la qualité de l'eau à l'entrée, qui est laissé à la discrétion de l'exploitant.

3.5 De plus, il lui reste des étapes à franchir afin d'obtenir un portrait complet des réseaux de distribution. Un état de situation dressé par le MENV en 2002 révèle qu'il y aurait plus de 3000 réseaux assujettis non répertoriés tels que des réseaux privés, des campings, des zecs et des camps de vacances, de sorte que ceux-ci échappent à sa surveillance. En outre, il n'a pas encore une connaissance de la compétence des personnes chargées de les faire fonctionner.

3.6 Le MENV éprouve aussi de la difficulté à faire respecter les exigences du Règlement sur la qualité de l'eau potable. Sur une période de 18 mois, 18270 dérogations à la fréquence mensuelle minimale d'échantillonnage ont été constatées, ce qui

représente un peu plus du tiers des cas. Ces manquements concernent 2 572 réseaux de distribution d'eau potable différents parmi les 3 163 recensés par le ministère. Plus particulièrement, les responsables de 776 d'entre eux – desservant 1,1 million de personnes – ont enfreint le règlement au moins 9 mois sur les 18 examinés.

3.7 De façon générale, le ministère fait preuve de diligence lorsqu'un cas de non-conformité est porté à son attention. De fait, au regard de 87 p. cent des dossiers vérifiés, il a entrepris des actions dans les trois jours suivant le délai maximal d'obtention des résultats ou il avait déjà pris en charge le dossier en raison de problèmes antérieurs. Dans les autres cas, bien qu'il soit souhaitable de réduire les délais d'intervention, il faut souligner qu'il n'y avait pas de situation qui nécessitait, selon la réglementation, la diffusion d'un avis à la population. Cependant, l'efficacité de ses actions est limitée. Ainsi, parmi les 110 cas de non-conformité analysés, la moitié n'était pas encore réglée et durait en moyenne depuis neuf mois.

3.8 En outre, dans un contexte où une approche d'accompagnement est privilégiée, le suivi relatif aux cas non réglés, effectué par les directions régionales du ministère, se fait à une fréquence d'intervention insuffisante dans le tiers de ces cas. En ce qui concerne ceux considérés comme réglés, même si le processus de retour à la conformité prévu dans la réglementation n'a pas été entièrement fait pour 34 p. cent d'entre eux, on a cessé d'en faire le suivi.

3.9 Par ailleurs, de façon à assurer la pérennité de la ressource, il est tout aussi essentiel que les interventions du ministère favorisent à long terme le maintien de la qualité de l'eau brute et des écosystèmes aquatiques.

3.10 Tout d'abord, le MENV possède une connaissance insuffisante des bassins versants. Ainsi, sur plus de 400 bassins versants que l'on retrouve au Québec, 33 ont été ciblés afin qu'ils soient suivis de façon prioritaire. Dès lors, on s'attendrait à ce que ces bassins soient inclus dans ceux que le ministère suit de manière continue, afin de maintenir une information à jour. Ce n'est toutefois pas encore le cas puisque le ministère n'a pas de station de mesure en continu de la qualité de l'eau pour ce qui est de 9 de ces 33 bassins versants.

3.11 De même, la préservation des bandes riveraines est un élément important qui contribue à conserver une eau brute de bonne qualité. Au fil des ans, le ministère a recueilli plusieurs indices d'un manque de respect des principes découlant de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Puisque les exigences de cette politique constituent des conditions minimales pour assurer la protection des rives, le ministère devra veiller au respect de ces principes, car ces indices sont préoccupants.

3.12 Enfin, l'adoption de la Politique nationale de l'eau constitue, certes, un pas dans la bonne direction pour l'avenir de la ressource. Cependant, à la fin de notre vérification, peu de mesures concrètes de la part du MENV étaient observables, ce qui indique que son application pourrait accuser un certain retard. Il sera donc important que le ministère complète le plan d'action détaillé qui favorisera sa mise en œuvre. Étant donné l'importance d'une telle politique, elle fera l'objet d'une attention particulière de notre part dans les prochaines années.

4 GESTION DE LA CONSERVATION DES PONTS

4.1 Le territoire québécois compte actuellement au-delà de 12 000 ponts. Le ministère des Transports du Québec (MTQ) assume des responsabilités relativement à plus de 9 200 d'entre eux, soit en fournissant une aide technique ou financière, soit en en faisant la gestion complète. Il importe d'inspecter régulièrement les ponts afin d'apprécier leur degré de détérioration. On veut ainsi entreprendre les interventions requises pour préserver leur durée de vie utile et les maintenir dans un état satisfaisant. En se fondant, entre autres, sur les données recueillies lors de l'inspection, le ministère calcule divers indices qui décrivent globalement la condition d'un pont.

4.2 On ne doit pas conclure qu'un pont n'est pas sécuritaire à partir de ces indices. En effet, lorsqu'un représentant du MTQ constate, notamment à la suite d'une inspection, que la sécurité risque d'être compromise, des mesures s'enclenchent telles l'affichage, la surveillance étroite du pont, sa fermeture ou sa réparation en toute urgence. D'ailleurs, au cours de notre mandat, rien n'a indiqué que la sécurité est compromise.

4.3 Notre vérification visait à évaluer si la façon dont le MTQ planifie les interventions se rapportant à l'entretien et à la réfection majeure des ponts est optimale. Nous voulions également déterminer s'il exerce un suivi efficace des projets de réparation et de réfection majeure qui ont été approuvés concernant les ponts dont il assume la gestion complète, et ce, dans une perspective d'amélioration continue. Enfin, nous cherchions à nous assurer que sa reddition de comptes permet d'évaluer sa performance quant à la gestion de la conservation des ponts.

4.4 Le MTQ a mis en place des systèmes et des processus pour gérer ce volet de sa mission. Toutefois, nos travaux font ressortir des carences relatives à l'information sur les ponts qu'il inspecte. Parmi ces carences, notons que les contrôles devant assurer la qualité ou la protection des données sont insuffisants. Dans certains cas, le MTQ n'a pas fait les inspections annuelles requises; dans d'autres cas, il n'a pas l'assurance, à notre avis, qu'elles ont toutes été effectuées.

4.5 En outre, le processus de planification des interventions dont le ministère s'est doté au regard de la conservation des ponts du réseau routier supérieur (RRS) est mal appliqué. Entre autres, le MTQ n'établit pas de stratégies globales pour déterminer la combinaison optimale des interventions à réaliser, en entretien préventif, en entretien courant, en réparation et en réfection majeure, et ce, parce qu'il ne dispose pas du système nécessaire pour le faire. À défaut de telles stratégies, le ministère planifie « en silo », c'est-à-dire qu'il planifie, d'une part, les réparations et les réfections majeures et, d'autre part, l'entretien préventif et l'entretien courant.

4.6 Étant donné que les stratégies de planification relatives aux réparations et aux réfections majeures comportent des lacunes, le montant de la recommandation budgétaire risque d'être sous-évalué. Par ailleurs, les critères de sélection utilisés par les régions ne sont pas documentés pour chaque projet qu'elles proposent ; or, cette documentation est d'autant plus nécessaire que les besoins prioritaires ne sont pas tous comblés. Soulignons aussi que la détermination du budget destiné à l'entretien préventif et à l'entretien courant consiste plus à reconduire celui des années passées qu'à couvrir les besoins recensés. Les problèmes précédents font en sorte que les interventions des trois dernières années au chapitre des réparations et des réfections majeures relatives à la conservation des ponts du RRS ont été insuffisantes pour satisfaire l'ensemble des besoins prioritaires. De plus, le ministère n'a pas l'assurance, à notre avis, de prévoir les bonnes interventions pour conserver ces ponts, ni de les faire à l'endroit et au moment les plus appropriés. Toutes ces lacunes, jumelées à un déficit d'entretien préventif et d'entretien courant, rendent la situation préoccupante quant à l'ampleur des sommes qu'il faudra débourser dans l'avenir pour préserver les ponts du RRS.

4.7 Des problèmes ont également été décelés en ce qui a trait au suivi des projets de réparation et de réfection majeure approuvés pour les ponts de ce même réseau. Il y a aussi place pour améliorer d'autres éléments qui influent sur le bon déroulement de ces projets. En effet, il arrive que les plans et devis ne soient pas prêts lorsqu'on souhaiterait en disposer, que les renseignements consignés dans ceux-ci soient incomplets ou erronés, que les travaux ne débutent pas au moment opportun et que la surveillance de chantier présente des faiblesses. Un autre élément à bonifier est l'historique technique des ponts, qui est incomplet et désordonné. Par conséquent, la réalisation des projets donne lieu, en particulier, à des travaux imprévus ou différents, qui auraient pu être évités, à des échéances reportées et à des coûts additionnels. Ajoutons que l'analyse des coûts et du déroulement des projets menés à terme n'est pas suffisante pour contribuer, notamment, à une meilleure planification.

4.8 En outre, les communications entre les représentants du MTQ et ceux des municipalités de moins de 100 000 habitants sont déficientes. Des échanges plus soutenus sont pourtant nécessaires si l'on veut améliorer la gestion de la conservation des ponts du réseau routier municipal (RRMUN) et apprécier les effets du Programme d'aide à la réfection des ponts et autres ouvrages d'art.

4.9 Enfin, la reddition de comptes du MTQ ne permet qu'une évaluation partielle de sa performance au regard de la gestion de la conservation des ponts.

5 SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

INTRODUCTION

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

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

5.1.3 Le tableau 1 présente les suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

TABLEAU 1

SUIVIS DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Action du gouvernement relativement aux organismes communautaires de la santé et des services sociaux et à la santé mentale*	1995-1996, tome II, chapitre 4
Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre	1999-2000, tome I, chapitre 5
Implantation d'Emploi-Québec	1999-2000, tome I, chapitre 6
Gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent	1999-2000, tome I, chapitre 12

* Les résultats de ce suivi sont inclus dans le chapitre 2 de ce tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur la santé mentale.

5.1.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 86 recommandations. Le tableau 2 informe le lecteur sur leur application par suivi. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés, c'est-à-dire qu'elles ont été appliquées ou que des progrès satisfaisants dans cette voie ont été enregistrés, dans 24, 80, 50 et 60 p. cent des cas respectivement. De plus amples détails sont fournis dans les autres sections du chapitre.

5.1.5 La plupart de ces taux sont en deçà de nos attentes; par surcroît, l'un d'entre eux est nettement insatisfaisant. Les entités devront intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre nos recommandations et ainsi corriger les lacunes qui entachent toujours la gestion des activités que nous avons examinées.

TABLEAU 2

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Recommandations				
	Nombre*	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		%	%	%	%
Action du gouvernement relativement aux organismes communautaires de la santé et des services sociaux et à la santé mentale**	26	12	12	61	15
Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre	41	17	63	15	5
Implantation d'Emploi-Québec	12	–	50	42	8
Gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent	5	20	40	20	20

* Deux des recommandations, qui étaient sans objet, ne sont pas considérées à des fins statistiques.

** Les résultats de ce suivi sont inclus dans le chapitre 2 de ce tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur la santé mentale.

LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

5.2.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès de la Commission des partenaires du marché du travail et d'Emploi-Québec, agence du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. Nos travaux ont pris fin en août 2003.

5.2.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 5 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour objectif de nous assurer qu'Emploi-Québec et la Commission s'étaient dotées des bases nécessaires pour atteindre les objectifs de la loi. Celle-ci vise à améliorer la qualification des travailleurs québécois et à accroître de ce fait l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité de la main-d'œuvre.

5.2.3 Nos travaux cherchaient également à établir si les orientations, les subventions accordées, l'activité des organismes collecteurs de même que le régime d'apprentissage favorisaient la concrétisation des attentes du législateur. De plus, nous voulions obtenir l'assurance qu'Emploi-Québec et la Commission disposaient de mécanismes pour mesurer objectivement et régulièrement les résultats obtenus et qu'à la suite de cette évaluation les correctifs étaient apportés, au besoin. Enfin, nous souhaitions vérifier si le ministère de la Solidarité sociale – devenu le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille – et Emploi-Québec rendaient compte de leurs activités en démontrant qu'elles répondaient aux objectifs de la loi.

5.2.4 Le 8 octobre 2003, dans un projet de règlement, le gouvernement a fait savoir son intention de hausser de 250 000 à un million de dollars, à compter du 1er janvier 2004, la masse salariale des employeurs au delà de laquelle ils sont tenus de participer au développement de la formation de la main-d'œuvre. Par conséquent, les cotisations perçues, qui servent à verser des subventions, devraient diminuer de façon importante, selon la Commission. Il est trop tôt pour apprécier l'impact de cet allègement sur l'investissement en formation fait par les entreprises qui ne seront plus assujetties. C'est pourquoi les conclusions du présent suivi ne tiennent pas compte de ce changement, notamment en ce qui a trait à la promotion de la loi et aux orientations du plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre.

Conclusions générales

5.2.5 Toutes nos recommandations, sauf deux qui n'ont été aucunement appliquées, ont suscité des gestes concrets. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés dans 80 p. cent des cas. En effet, des 41 recommandations formulées initialement, 20 p. cent n'ont pas donné lieu à des correctifs suffisants.

5.2.6 Des améliorations substantielles ont été apportées, entre autres, au régime d'apprentissage et au suivi des dossiers de subventions. Toutefois, des sujets n'ont pas reçu toute l'attention voulue, notamment le plan d'affectation des ressources du Fonds ainsi que la production en temps opportun d'une information de gestion de qualité.

5.2.7 Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations en fonction des entités visées.

Tableau 1

État des recommandations
[Formation de la main-d'œuvre]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Objectifs et indicateurs de mesure				
Traduire l'objet de la loi en objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats.		CPMT EQ		
Définir des indicateurs de mesure.		CPMT EQ		
Mesurer les résultats obtenus afin d'appliquer les correctifs appropriés.		CPMT EQ		
Information de gestion				
Préciser l'information de gestion nécessaire à l'application de la loi en fonction de leurs besoins respectifs.		CPMT EQ		
Déterminer le moment où cette information est requise.		CPMT EQ		
Produire, en temps opportun et en fonction des besoins, une information de qualité.			EQ	
Encadrement des ressources humaines				
Préciser les responsabilités que chacun doit exercer.		EQ		
Améliorer l'encadrement du personnel affecté à l'application de la loi.				EQ
Promotion de la loi				
Intensifier leurs efforts pour promouvoir la loi de façon à atteindre les objectifs visés.		CPMT EQ		
Organismes collecteurs				
Poursuivre l'évaluation de l'efficacité et de la pertinence des organismes collecteurs en tant que moyen favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre.		CPMT EQ		
Exercer une meilleure surveillance des organismes collecteurs reconnus.		EQ		

Tableau 1 (suite)

État des recommandations
[Formation de la main-d'œuvre]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Régime d'apprentissage				
En vue de planifier la relance du régime d'apprentissage				
– évaluer les besoins du marché;		CPMT		
– agir de concert avec le ministère de l'Éducation et les entreprises;	CPMT			
– prendre en considération toutes les données nécessaires à cet exercice, notamment les coûts du régime et les résultats des projets expérimentaux.	CPMT			
Programme de subventions				
Plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre				
Préciser les besoins en formation de la main-d'œuvre.			CPMT	
S'assurer que les orientations du plan d'affectation				
– tiennent compte des besoins;			CPMT	
– sont approuvées en temps opportun;	CPMT			
– permettent d'atteindre les objectifs de la loi.			CPMT	
Critères d'admissibilité, barèmes, limites et modalités d'attribution				
S'assurer que les critères d'admissibilité, les barèmes, les limites et les modalités d'attribution sont suffisamment précis et complets de telle sorte qu'ils favorisent le respect des orientations.			CPMT	
Octroi des subventions				
Délais d'octroi				
Poursuivre ses efforts pour diminuer les délais d'octroi des subventions.		EQ		
Information insuffisante				
Obtenir et fournir l'information suffisante pour la prise de décision.		EQ		
S'assurer de détenir l'information suffisante nécessaire à la prise de décision.	CPMT			
Admissibilité des projets				
S'assurer				
– que le plan d'affectation ne contient pas de contradiction;	CPMT			
– que le guide de présentation d'une demande de subvention respecte le plan d'affectation;	EQ			

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Formation de la main-d'œuvre]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
– que les projets dont le financement est recommandé respectent le plan d'affectation ;		CPMT		
– de l'admissibilité du promoteur et du projet en vertu du plan d'affectation.		EQ		
Ententes contractuelles Établir des ententes contractuelles précises avec les promoteurs afin de délimiter clairement l'objet de l'aide accordée et de faciliter le suivi des projets subventionnés.	EQ			
Suivi des subventions Déterminer ses besoins en matière de suivi et les faire connaître à Emploi-Québec.		CPMT		
Revoir les modalités régissant le versement des subventions en fonction des besoins des promoteurs.				CPMT
Instaurer rapidement une procédure de suivi				
– respectant les exigences de la Commission ;			EQ	
– permettant d'effectuer un suivi adéquat des dossiers de subventions.		EQ		
Tenter de recouvrer les montants versés en trop.		EQ		
Reddition de comptes Rendre compte, dans les délais prescrits, des résultats obtenus au regard de l'application de la loi.		EQ MESSF		
Nombre de recommandations	7	26	6	2
Répartition	17 %	63 %	15 %	5 %
Gestes concrets	95 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	80 %			

CPMT Commission des partenaires du marché du travail
EQ Emploi-Québec
MESSF Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille

IMPLANTATION D'EMPLOI-QUÉBEC

5.3.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère de la Solidarité sociale, devenu le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, et auprès d'Emploi-Québec, agence au sein du ministère. Nos travaux ont pris fin en juin 2003.

5.3.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 6 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour but d'évaluer dans quelle mesure le ministère avait planifié et mis en œuvre l'implantation d'Emploi-Québec. Nous cherchions à savoir s'il avait pris les moyens nécessaires pour intégrer aux siennes les ressources provenant de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et de Développement des ressources humaines Canada. De plus, nous voulions examiner le cadre de gestion du ministère en matière d'emploi et de main-d'œuvre, particulièrement au regard des planifications opérationnelle et budgétaire, du suivi des activités et de la reddition de comptes.

5.3.3 Certaines lacunes relevées dans ce rapport concernaient la planification de l'implantation d'Emploi-Québec, notamment la détermination du nombre optimal de centres locaux d'emploi (CLE), la formation et l'encadrement du personnel, l'adaptation des systèmes informatiques et la disponibilité de quelques services. D'autres constatations portaient sur les deux premières années d'activité d'Emploi-Québec et avaient trait, entre autres, aux systèmes informatiques, à la prestation des services, à la planification et au suivi des activités ainsi qu'à la reddition de comptes.

5.3.4 Pour assurer son fonctionnement, Emploi-Québec compte sur quelque 3000 employés répartis entre les unités centrales, les 17 directions régionales et les 154 CLE, qui regroupent les services offerts par les deux modules du réseau du ministère, soit la Sécurité du revenu et Emploi-Québec. Nous avons mené nos travaux de suivi auprès d'unités centrales du ministère et d'Emploi-Québec. De surcroît, dans trois régions desservies par l'agence, qui gèrent près de 32 p. cent du budget total consacré aux mesures d'aide à l'emploi, nous nous sommes penchés sur les activités de la direction régionale et de deux CLE par région.

Conclusions générales

5.3.5 Le ministère a engagé plusieurs actions concrètes. Certaines ont porté fruit et 50 p. cent de nos recommandations ont donné lieu à des progrès satisfaisants (tableau 1). Emploi-Québec a bonifié sa prestation de services et elle a amélioré de façon importante ses plans d'action annuels, le suivi de ses activités de même que sa reddition de comptes.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Implantation d'Emploi-Québec]

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Planification de l'implantation					
Dans l'éventualité de la mise en œuvre d'opérations impliquant des investissements majeurs, effectuer une planification qui permettrait de rassembler l'information nécessaire à la prise de décision et s'assurer qu'un suivi soit exercé à toutes les phases du processus.					MESSF
Poursuivre ses efforts au regard de la détermination du nombre optimal de centres locaux d'emploi.				MESSF	
Mise en place d'Emploi-Québec					
Respecter ses règles relatives à l'allocation des ressources matérielles, notamment en ce qui a trait à l'attribution des micro-ordinateurs, à la conformité des superficies occupées et à l'attribution des contrats.			MESSF		
Assurer la convivialité des systèmes informatiques utilisés par Emploi-Québec.			MESSF		
Obtenir l'assurance que l'information qu'ils génèrent est suffisante et fiable.			MESSF		
Poursuivre la formation de ses employés.		EQ			
Améliorer les guides et les outils à leur disposition.			EQ		
Développer un environnement de contrôle à tous les niveaux.			EQ		
Compléter l'offre de services.		EQ			
Cadre de gestion					
Parfaire ses prochains plans d'action annuels en présentant tous les indicateurs prévus, notamment ceux formulés dans l'entente de gestion au regard de l'efficience et de la qualité, et en mettant en lien les moyens d'action, les clientèles visées et les budgets qu'il entend consacrer à pareille fin.		EQ			
Poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer le suivi des activités de cette dernière [Emploi-Québec].		MESSF EQ			
Améliorer sa reddition de comptes en ce qui a trait à l'atteinte de ses objectifs.		EQ			
Nombre de recommandations	–	6	5	1	1*
Répartition	–	50 %	42 %	8 %	
Gestes concrets	92 %				
Application complète ou progrès satisfaisants	50 %				

* La recommandation sans objet n'est pas considérée à des fins statistiques puisqu'elle n'avait pas à être appliquée.

EQ Emploi-Québec
MESSF Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille

5.3.6 Par ailleurs, 6 des 12 recommandations n'ont pas eu de suites satisfaisantes. Notamment, le ministère n'a pas fait écho à des travaux portant sur le nombre optimal de CLE, ses actions concernant la gestion du nombre de micro-ordinateurs et la conformité des superficies occupées n'ont pas résolu les problèmes soulevés à l'époque, les systèmes informatiques ne sont pas encore suffisamment conviviaux et l'information qu'ils génèrent n'est pas toujours complète.

GESTION DES RÉPERCUSSIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES LIÉES AUX JEUX DE HASARD ET D'ARGENT

5.4.1 Nous avons procédé au suivi du rapport sur la gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent effectué en 1999-2000 auprès de sept entités, soit Loto-Québec, le ministère des Finances (MFQ), la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ), le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), les régies régionales de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre et de l'Outaouais, ainsi qu'auprès de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ). Nos travaux ont pris fin en septembre 2003.

5.4.2 Le rapport initial, publié dans le chapitre 12 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour objectif d'établir un portrait de la gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent au Québec. Nous voulions nous assurer, d'une part, que les différents acteurs assumaient respectivement, mais de façon concertée, leurs rôles et leurs responsabilités en la matière. D'autre part, nous voulions obtenir l'assurance qu'une information suffisante, fiable et continue était colligée en temps opportun afin d'éclairer le gouvernement dans ses décisions à prendre en matière de jeu et d'organisation des services à offrir aux joueurs pathologiques.

5.4.3 Les rôles des différents acteurs sollicités lors du rapport initial demeurent les mêmes. En effet, Loto-Québec est une compagnie à fonds social dont les actions, qui font partie du domaine public, sont attribuées au ministre des Finances. Elle a pour fonction de conduire et d'administrer des systèmes de loterie et d'exercer des commerces qui contribuent à l'exploitation d'un casino d'État. Le ministre des Finances est chargé, quant à lui, de l'application de la *Loi sur la Société des loteries du Québec*.

5.4.4 De son côté, la RACJ est l'organisme de contrôle chargé notamment de l'administration de la *Loi sur les courses* et de la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement*. Elle surveille l'application des règlements relatifs aux systèmes de loterie des casinos d'État ou aux loteries vidéo, règlements édictés en vertu de la *Loi sur la Société des loteries du Québec*. En outre, elle doit fournir au ministre de la Sécurité publique des avis en ce qui a trait aux impacts sociaux des activités de loterie vidéo et de casino et aux mesures de sécurité qu'elles nécessitent. La RACJ peut aussi faire des consultations publiques à cette fin. Elle a également le pouvoir d'édicter des règles concernant ces mêmes activités et divers sujets connexes: publicité, promotion, programme éducatif, catégories d'établissements, emplacement des appareils de loterie vidéo, etc.

5.4.5 Pour sa part, le MSSS a notamment le mandat de fixer des orientations et des objectifs en matière de santé et de bien-être, lesquels ont été énoncés à l'intérieur d'une politique. Les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux sont directement tributaires de cette dernière. Ainsi, les régies régionales doivent

la mettre en œuvre en organisant et en coordonnant les services sur leur territoire ainsi qu'en allouant les ressources nécessaires en fonction de leurs besoins respectifs.

5.4.6 Pour terminer, l'INSPQ a pour mission de soutenir le MSSS et les régies régionales dans l'exercice de leur propre mission au regard de la santé publique. Entre autres, il doit informer la population sur son état de santé et de bien-être, sur les problèmes en émergence, leurs déterminants et les moyens efficaces de prévenir ou de résoudre ces problèmes.

Conclusions générales

5.4.7 Nos travaux de suivi démontrent que 80 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires concernés. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés dans 60 p. cent des cas, tout en étant conscients que les impacts de plusieurs mesures mises en place récemment restent à être évalués, et nous encourageons les acteurs à poursuivre leurs efforts. Le tableau 1 présente l'état de chacune des recommandations formulées au gouvernement.

5.4.8 À la suite de notre rapport de 1999-2000, les principaux acteurs ont réagi rapidement. En effet, dans l'ensemble, les différents protagonistes ont assumé pleinement leurs rôles et leurs responsabilités respectifs. La création de la table de concertation interministérielle présidée par le MSSS a permis une concertation et une plus grande collaboration entre les ministères et les organismes.

5.4.9 Ainsi, des mesures ont été prises en ce qui concerne les services à offrir aux joueurs pathologiques, notamment le Programme expérimental sur le jeu pathologique 2000-2003, le Plan d'action gouvernemental sur le jeu pathologique 2002-2005 et le Programme de recherche thématique portant sur les impacts socioéconomiques des jeux de hasard et d'argent.

5.4.10 Par contre, le gouvernement n'a pas encore de définition arrêtée pour évaluer l'offre de jeu au Québec. De surcroît, celui-ci ne dispose toujours pas d'information suffisante et fiable lui permettant de prendre des décisions éclairées en matière de jeu.

Tableau 1

État des recommandations
[Répercussions des jeux de hasard et d'argent]

Nous avons recommandé au gouvernement de	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Rôles et responsabilités des acteurs québécois				
S'assurer que les différents paliers de gestion appelés à prendre en charge les répercussions sociales et économiques des jeux de hasard et d'argent assument pleinement leurs rôles et leurs responsabilités à cet égard et qu'ils agissent de façon concertée afin de favoriser la convergence des efforts vers un objectif collectif, celui de la répression du jeu pathologique.	X			
Besoins d'information				
Déterminer ses besoins relatifs à l'information qu'il doit détenir pour prendre des décisions éclairées concernant				
– autant l'offre et les types de produits [à offrir en matière de jeu] ;				X
– que les services à offrir aux joueurs pathologiques.		X		
Mécanisme d'information indépendant et continu				
Mettre en place un mécanisme indépendant permettant d'obtenir en temps opportun et de manière continue une information suffisante et fiable sur				
– les répercussions sociales [...] des jeux de hasard et d'argent ;		X		
– les répercussions [...] économiques des jeux de hasard et d'argent.			X	
Nombre de recommandations	1	2	1	1
Répartition	20 %	40 %	20 %	20 %
Gestes concrets	80 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	60 %			

6 CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

INTRODUCTION

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

6.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comporte des sondages des divers éléments à l'appui des données financières et autres informations ainsi qu'une évaluation des conventions comptables utilisées et des estimations financières produites par la direction de l'entité aux fins de ses états financiers. En outre, ces derniers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du vérificateur.

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

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

6.1.4 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

6.1.5 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de porter à la connaissance de la direction de l'entité vérifiée. En de telles circonstances, il communique aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction.

6.1.6 Ce chapitre expose les principales restrictions, cas de non-conformité, constatations et recommandations formulés à la suite des travaux de certification de l'information financière réalisés au cours des derniers mois.

6.1.7 Par ailleurs, ce chapitre présente, lorsqu'il y a lieu, les commentaires du Vérificateur général sur la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

6.1.8 Cependant, les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2003 n'étaient pas encore déposés à l'Assemblée nationale au moment de mettre le présent ouvrage sous presse. Nous invitons donc le lecteur à se reporter au rapport distinct qui sera, le cas échéant, déposé à l'Assemblée nationale en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement. Ce rapport constituerait, en quelque sorte, la suite de ce chapitre et serait reproduit en annexe au premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*.

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

6.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002.

6.2.2 Notre mission de certification a pris fin le 28 mars 2003 et elle nous a permis d'exprimer 15 opinions sur les états financiers, dont 2 comportent chacune une restriction. Nous précisons ci-après la nature de ces restrictions. Nous présentons également le résultat du suivi portant sur les deux éléments que nous avions soulevés lors de la vérification des livres et comptes de la CARRA pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001.

Évaluations actuarielles

6.2.3 Au terme de la vérification des états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 2001, nous avions recommandé à la CARRA

- de préparer des évaluations actuarielles périodiques et de réviser les éléments pouvant avoir un impact important sur le montant des obligations, à tout le moins à la fin de chaque exercice financier;
- de respecter la périodicité minimale prévue par les lois et règlements pour la préparation des évaluations actuarielles.

6.2.4 Au cours de la dernière année, la CARRA a préparé les nouvelles évaluations qui étaient visées par nos recommandations, à l'exception de celle relative aux régimes complémentaires de retraite (RCR). Ainsi, des 6 restrictions formulées dans notre rapport du vérificateur accompagnant autant d'états financiers au 31 décembre 2001, une seule a été reconduite en 2002, soit celle qui se rapporte aux RCR [...]. Par ailleurs, les situations de non-conformité aux dispositions légales et réglementaires à l'égard de 13 régimes ou parties de régimes soulevées l'an dernier sont maintenant réglées.

6.2.5 Pour les états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 2002, la CARRA n'a pas préparé une nouvelle évaluation actuarielle ni passé en revue les éléments pouvant avoir un impact important sur le montant des obligations du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC). [...] Cette situation nous a donc amenés à formuler une nouvelle restriction dans notre rapport du vérificateur relatif aux états financiers du RRAPSC au 31 décembre 2002.

Distribution du surplus actuariel du Régime de retraite des élus municipaux

6.2.9 Dans le cadre de la vérification des états financiers du Régime de retraite des élus municipaux (RREM) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001, nous avions recommandé à la CARRA de répartir le surplus de ce régime conformément à la loi y afférente.

6.2.11 Dans le rapport du vérificateur relatif aux états financiers du RREM au 31 décembre 2001, nous avions mentionné que, n'ayant pas obtenu, à la date du rapport, les éléments probants suffisants pour étayer la répartition aux municipalités de l'excédent de l'actif sur le passif, nous n'avions pu vérifier si cette répartition avait été effectuée de façon adéquate.

6.2.12 À la suite des travaux effectués après la publication de ce même rapport, nous avions constaté que le calcul de la quote-part du surplus à remettre à chacune des municipalités n'avait pas été fait conformément à la loi. [...]

6.2.13 [...] la CARRA a entrepris des travaux de révision de l'ensemble des calculs dans le but de corriger la répartition du surplus. [...] elle a comptabilisé, dans l'état de l'actif net disponible pour le service des prestations, les sommes à recevoir des municipalités et organismes et celles à leur remettre. Elles sont respectivement estimées à 8 500 000 dollars.

6.2.14 Les travaux de vérification réalisés en 2003 nous ont permis de constater que la CARRA a appliqué notre recommandation [...].

COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC

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

6.3.1 [...] Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité contient une restriction portant sur le respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes.

6.3.2 [...] la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, entrée en vigueur le 1er janvier 2001, a apporté des modifications à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Le régime supplémentaire de rentes pour les employés de l'industrie de la construction du Québec administré par la Commission est assujetti à cette loi.

6.3.4 Puisque la Commission n'a pas évalué l'incidence de l'application de cette loi, nous n'avons pu déterminer l'effet des redressements qui auraient dû être apportés aux obligations du régime [...].

6.3.5 Le 17 décembre 2002, la *Loi* [...] a été modifiée pour qu'un règlement relativement à un régime de retraite administré par la Commission puisse rétroagir à une date antérieure à celle de son entrée en vigueur.

6.3.6 Lors de la rédaction de ce rapport, aucun règlement n'avait été adopté [...].

COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

6.4.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la santé et de la sécurité du travail pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002. Les travaux de vérification ont pris fin le 14 mars 2003. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité. Néanmoins, nous avons porté quelques observations à l'attention de la direction.

6.4.3 [...] nous avons effectué le suivi des recommandations publiées dans le chapitre 11 du second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*. Ces travaux, terminés le 15 août 2003, visaient à déterminer dans quelle mesure la Commission a corrigé les lacunes décelées à l'époque. En effet, nous avions signalé l'absence de suivi des délais d'application des décisions rendues par la Commission des lésions professionnelles (CLP) et un dépassement de l'effectif total autorisé.

Fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec [CDPQ]

6.4.4 Les placements figurant dans le poste « Fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec » ne sont pas comptabilisés à leur juste valeur marchande. [...]

6.4.5 La note 13 des états financiers précise que les fonds confiés à la CDPQ totalisent 8,1 milliards de dollars, alors qu'ils valent en fait 6,7 milliards, soit un écart de 1,4 milliard au 31 décembre 2002 qui représente 21 p. cent de la valeur marchande. Les normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés prévoient le recours à un mécanisme permettant de niveler la perte de valeur d'un actif. Son utilisation est toutefois assortie de critères pour déterminer si la baisse de valeur est durable, notamment lorsqu'elle persiste pendant trois ou quatre ans; il convient alors de comptabiliser cette baisse. [...]

Gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel

6.4.8 Le poste intitulé « Gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel » apparaissait antérieurement dans le bilan de la Commission sous le nom de « Provision pour fluctuation du taux de rendement réel ». Son solde est débiteur de 6,7 millions de dollars au 31 décembre 2002, alors qu'il était créditeur de 628 millions au 31 décembre 2001.

6.4.9 Le poste en question sert à atténuer les effets des fluctuations des marchés financiers sur les résultats de l'exercice et, par conséquent, sur les taux de cotisation. Cette provision résulte de la différence entre les revenus de placement réalisés durant l'exercice et ceux attendus sur la base du taux de rendement ayant servi à calculer le passif actuariel.

6.4.10 [...] les actuaires de la Commission estimaient que, compte tenu de la politique de capitalisation, ce poste était nécessaire à l'atteinte de l'objectif de pleine capitalisation, lequel garantit les paiements futurs des prestations aux bénéficiaires. Cette nécessité a du reste été évoquée jusqu'au 31 décembre 2001 dans le certificat actuariel délivré par les actuaires de la Commission. Cependant, même lorsqu'il fait état de gains, ce poste ne constitue pas un passif actuariel supplémentaire nécessaire au paiement futur des prestations aux victimes de lésions professionnelles.

6.4.11 Or, la situation est tout autre au 31 décembre 2002 puisque le poste se solde par une perte reportée [...].

6.4.12 En conséquence, comme l'ont confirmé nos actuaires, l'enregistrement d'un solde de pertes reportées sous cette rubrique est inapproprié. D'ailleurs, le certificat actuariel joint aux états financiers de la Commission ne signale plus la nécessité de maintenir ce poste.

6.4.13 D'autre part, si l'on examine la situation du point de vue comptable, le report de cette perte va à l'encontre du principe de prudence. Pareille comptabilisation revient à présenter un actif que non seulement la Commission ne possède pas, mais qui, provenant de pertes, devra être récupéré dans l'avenir.

6.4.16 En conséquence, le poste « Gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel » [...] ne devrait pas apparaître au bilan de la Commission, mais plutôt à l'état des revenus et dépenses.

Suivi des recommandations découlant de la vérification des livres et comptes de la Commission pour l'exercice terminé le 31 décembre 2000

6.4.19 Nos travaux révèlent qu'une recommandation formulée dans notre rapport à l'Assemblée nationale n'est toujours pas appliquée [...]. La Commission n'effectue toujours pas le suivi des délais d'application des décisions rendues par la CLP. [...] Par ailleurs, nous avions aussi recommandé à la Commission de respecter l'effectif total autorisé et les modalités établies par le Conseil du trésor. Des changements législatifs, approuvés en décembre 2002, ont rendu caduque notre recommandation, puisque la Commission n'a plus à obtenir l'autorisation du Conseil du trésor à cet égard.

6.4.20 La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit que les décisions peuvent être révisées par la Commission et contestées devant la CLP. Précisons que la Commission est tenue d'exécuter promptement les décisions rendues par la CLP en vertu d'un article de la loi, qui édicte ceci : « La décision de la Commission des lésions professionnelles est finale et sans appel et toute personne visée doit s'y conformer sans délai. »

6.4.21 Cependant, la Commission n'a toujours pas défini ce qu'elle entend par « exécution sans délai ». Et comme elle ne fait aucun suivi à cet égard, elle ne peut fournir de statistiques sur le temps écoulé entre le moment où la CLP rend une décision et celui où cette dernière est exécutée. [...]

6.4.23 Aux fins du présent suivi, nous avons analysé 57 nouveaux dossiers provenant des mêmes directions régionales. Ils avaient tous fait l'objet d'une décision rendue par la CLP, entre janvier et décembre 2002, et entraîné un débours. [...]

6.4.24 [...] la situation s'est améliorée. Ainsi, pour ce qui est des dossiers sélectionnés, le délai moyen relatif au versement unique ou initial des prestations est passé de 42 à 25 jours. [...] lorsque la prestation donne lieu à plusieurs versements, le délai moyen, qui était de 53 jours en 2000, a été ramené à 38 jours en 2002.

6.4.26 Ajoutons que le délai fluctue encore selon la région responsable du dossier. [...]

6.4.27 Enfin, nous avions constaté, en 2000, que les dispositions prises dans le cadre d'une conciliation et entérinées par la CLP n'étaient pas exécutées au même rythme que les décisions rendues par cette dernière à la suite d'une audience. [...] Maintenant, il est sensiblement le même que pour une conciliation.

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

Restriction relative à l'état des revenus et dépenses

6.5.1 Chaque année, le Vérificateur général émet une opinion sur l'état des revenus et dépenses engagés par le Fonds de développement du marché du travail dans le cadre de l'Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du

travail. Cette opinion concerne les mesures actives d'emploi ainsi que les frais d'administration liés à ces mesures et aux fonctions du service national de placement, tels que définis dans le plan annuel et conformément à cette Entente.

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

6.5.3 La dépense engagée par le Québec relativement à cette mesure et le revenu correspondant sont inclus dans les états financiers. Ils représentent 19 632 000 dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2003.

6.5.4 En septembre 2003, des discussions sont toujours en cours entre les gouvernements concernés et l'issue demeure indéterminable.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC

6.6.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de l'Institut de la statistique du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2003. Les travaux de vérification ont pris fin en juin 2003. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de l'Institut. Par ailleurs, nous avons effectué le suivi des trois recommandations que nous avions formulées à la suite de la vérification des livres et comptes de l'Institut pour l'exercice terminé le 31 mars 2002.

6.6.2 Nous avions d'abord recommandé à l'Institut de se conformer à sa loi constitutive étant donné que, [...], il avait connu des déficits successifs aux 31 mars 2000, 2001 et 2002, ce qui contrevenait à l'article 38 de cette même loi. Au 31 mars 2003, l'Institut présente un surplus [...]. Une deuxième recommandation voulait qu'il prépare des prévisions budgétaires détaillées et qu'il assure leur suivi périodique. Nos récents travaux révèlent que des progrès satisfaisants ont été réalisés à ce propos. [...]

Effectif autorisé

6.6.3 [...] L'an dernier, nous avions recommandé à l'Institut de respecter l'effectif autorisé par le Conseil du trésor. En effet, nous avions noté un dépassement de 42,2 postes équivalents temps complet (ETC) [...].

6.6.4 Pour l'exercice financier 2002-2003, 235 ETC ont été autorisés. Or, nos travaux indiquent que l'effectif de l'Institut [...] a été de 267,8 ETC, ce qui représente un dépassement de 32,8 ETC [...]. Le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pas été informé de ce dépassement.

A RAPPORT DE VÉRIFICATION SUR LE PROJET DE CONSTRUCTION «COMPLEXE CDP CAPITAL»

Note au lecteur: Le texte reproduit à l'annexe A a donné lieu à un rapport distinct (à tirage limité) déposé à l'Assemblée nationale en juin 2003.

1. À la suite des conclusions d'un comité de travail interne, le conseil d'administration de la Caisse de dépôt et placement du Québec (la Caisse) a donné son accord, en avril 2000, au projet de construction du bureau d'affaires de la Caisse à Montréal. Les travaux de construction ont commencé en octobre 2000. La construction d'un nouvel immeuble, dont la vocation n'est pas commerciale mais corporative, visait deux objectifs: regrouper dans un même espace la Caisse et toutes ses filiales et réaliser un projet immobilier qui favorise le développement du Quartier international de Montréal.

2. Le projet de construction du bureau d'affaires présentait plusieurs particularités innovatrices sur le plan tant architectural que technologique et environnemental. L'une de celles-ci était la construction d'un édifice horizontal sur une portion de terrain située au-dessus de l'autoroute Ville-Marie.

3. Compte tenu de la volonté de contrôler le développement de l'ensemble du quadrilatère, la Caisse acquiert par la suite l'ensemble des terrains et bâtiments du quadrilatère sur lequel est érigé le bureau d'affaires. L'un de ces immeubles, le Herald, est intégré au bureau d'affaires puisque l'une des filiales doit y loger ses bureaux. Le Meco est partiellement désigné comme projet commercial. Le troisième, l'ancien édifice de la Banque du Canada, sera transformé en hôtel.

4. L'ensemble du projet s'effectue sous la supervision de la Société immobilière Camont (Camont), filiale détenue en propriété exclusive par la Caisse et qui a été créée spécifiquement pour le projet de construction du bureau d'affaires. Cette filiale a mandaté la SITQ, une autre filiale de la Caisse, pour gérer ce projet de construction ainsi que ceux du Herald et du Meco.

5. Le projet subit des changements avec l'arrivée de la nouvelle direction de la Caisse. Le recentrage des activités et la révision des prévisions de croissance du personnel vont notamment conduire à la conversion du Herald en projet commercial. Ces changements ont été approuvés le 29 novembre 2002 par le conseil d'administration de la Caisse. Par la suite, le projet d'hôtel va être revu. Selon la direction, la décision de poursuivre les travaux de celui-ci constituait la meilleure utilisation commerciale de l'édifice, compte tenu des coûts engagés et des revenus anticipés.

6. Nous avons procédé à une vérification du projet de construction du nouveau bureau d'affaires de la Caisse à Montréal et des immeubles adjacents, ci-après appelé le Complexe. Nos travaux avaient pour but de vérifier si la Caisse a géré ce projet de construction et ses projets d'investissement avec un souci d'économie et d'efficience. Pour ce faire, nous nous sommes intéressés à trois volets: les coûts de construction et les investissements faits par la Caisse, la gestion du projet de construction et l'attribution des contrats. Nos travaux se sont déroulés de décembre 2002 à mai 2003.

7. Au 31 décembre 2002, les coûts totaux prévus pour le Complexe s'élèvent à 418,3 millions de dollars, dont 393 millions pour les coûts de construction. De plus, une somme supplémentaire de 4 millions devra être investie en raison du recentrage des activités, de la sécurité des locaux et de l'insatisfaction manifestée par les utilisateurs actuels. Un autre aspect non considéré lorsqu'on a estimé les coûts concerne ceux qui sont relatifs aux contrats de location dont la Caisse et certaines filiales doivent continuer à respecter les termes tant qu'elle ne réussit pas à sous-louer les locaux. Deux baux, échéant entre 2005 et 2010, ont été signés, alors que la Caisse avait déjà pris la décision de construire un nouvel immeuble et d'y regrouper ses activités en décembre 2002.

8. Au terme du projet, les coûts de construction prévus pour le bureau d'affaires avoisineront 450 dollars par pied carré louable, ce qui est beaucoup plus élevé que ce que l'on trouve pour les immeubles de bureaux. Par exemple, pour un immeuble de catégorie supérieure à Montréal, ces coûts se situent entre 270 et 290 dollars par pied carré louable, ce qui est inférieur d'au moins 35 p. cent aux coûts prévus pour le bureau d'affaires.

9. Dans ce projet, la Caisse a pris des décisions qui ont eu un impact sur les coûts et sur l'ampleur de la dévaluation du Complexe, comme le choix du site et le mode de construction en régime accéléré. Ainsi, la valeur marchande du Complexe est inférieure de 141 millions de dollars aux coûts prévus de construction, ce qui représente une dévaluation de 37 p. cent.

10. Les principaux éléments expliquant cette dévaluation sont:

- Un changement des conditions de marché (28 millions de dollars);
- Les coûts d'acquisition et de préparation du site, incluant la construction au-dessus d'une autoroute souterraine ainsi que d'une ligne de métro et dans un secteur classé et protégé (23,5 millions de dollars);
- Le mode de construction en régime accéléré (30 millions de dollars);
- D'importants frais indirects de construction (9 millions de dollars);
- Le coût important de l'hôtel (21 millions de dollars);
- Divers éléments (29,6 millions de dollars).

11. Nos travaux démontrent que, jusqu'en novembre 2002, le suivi budgétaire a été déficient : manque de suivi concernant les budgets alloués et les rapports fournis, éparpillement des responsabilités et divergence des évaluations entre les multiples acteurs. La Caisse ne s'est pas assurée d'avoir un portrait complet et fiable de la situation afin d'apporter les correctifs appropriés en temps opportun.

12. Jusqu'en novembre 2002, le projet se déroule sans que le conseil d'administration de la Caisse n'obtienne des suivis réguliers sur les coûts globaux du projet de construction dans son ensemble. Par la suite, il est tenu informé des coûts globaux du projet de construction.

13. Les membres du conseil d'administration de la Caisse ont approuvé des budgets en se fondant sur des informations qui donnaient un portrait incomplet de la nature et des coûts du projet. Dès le départ, les budgets approuvés ont été sous-évalués. Il était donc difficile pour le conseil de prendre des décisions éclairées, car il n'a pas bénéficié en temps opportun de toute l'information pertinente sur la nature du projet, les coûts, les dépassements de coûts ainsi que sur les investissements effectués.

14. Globalement, le conseil a approuvé des budgets totalisant 238,5 millions de dollars pour le bureau d'affaires, alors que les coûts prévus sont estimés à 284,9 millions, soit un dépassement de 19 p. cent. Toutefois, la Caisse est en désaccord sur le montant des autorisations budgétaires qui, selon elle, s'élèvent à 265,5 millions de dollars, ce qui correspond à un dépassement de 7 p. cent. De plus, le conseil a obtenu peu d'explications sur cet écart ; il n'en a pas eu plus sur les 36 p. cent d'aires communes qui sont bien au-dessus des 10 à 15 p. cent que l'on trouve généralement pour des immeubles de bureaux à Montréal.

15. Par ailleurs, la Caisse a publié en juin 2000 un communiqué annonçant la construction de son nouveau bureau d'affaires de Montréal au coût de 102,5 millions de dollars. Pareille information était incomplète puisque, deux mois plus tôt, le conseil d'administration avait approuvé un budget préliminaire de 189 millions de dollars qui était lui-même sous-évalué.

16. Pour les trois autres immeubles – le Herald, le Meco et l'hôtel – ainsi que le stationnement, aucun compte rendu de l'évolution des coûts n'a été présenté au conseil d'administration de la Caisse jusqu'en novembre 2002. Pourtant, les dépassements de coûts totalisent plus de 26 millions de dollars, soit 24 p. cent de plus que les budgets approuvés.

17. Dans le cadre du projet de construction, Camont a élaboré, en 2000, une procédure qui exige, entre autres, que des appels d'offres sur invitation soient lancés pour tous les travaux de plus de 150 000 dollars. Cette procédure est moins exigeante que celle de la Caisse ; en effet, selon cette dernière, des appels d'offres publics doivent être lancés pour tous les travaux de construction de plus de 200 000 dollars. Dans le cas d'un contrat de services professionnels totalisant 292 000 dollars et s'échelonnant sur 22 mois, la Caisse n'a pas procédé par appel d'offres et elle n'a pas signé de contrat avec la firme sélectionnée. Pour

l'attribution et la gestion des autres contrats, notre analyse montre que, à l'exception de quelques cas de non-conformité, la procédure établie par la filiale a été respectée.

18. Pour ce qui est de l'hôtel, il y a eu un retard important dans l'embauche d'un opérateur hôtelier, alors qu'une intervention rapide dans le processus de développement était cruciale. Un problème majeur en a découlé: les décisions devaient être prises par les membres de l'équipe de développement et de réalisation, mais aucun d'entre eux n'a les connaissances particulières concernant le concept d'hôtel-boutique. Les travaux d'aménagement intérieur ont dû être interrompus pour diverses raisons: plans non approuvés, évaluation de l'opportunité de poursuivre le projet à la suite de l'augmentation des coûts et remise en cause de la structure de l'équipe de développement, compte tenu de problèmes de leadership. La date d'ouverture de l'établissement est retardée d'autant, ce qui occasionne des coûts supplémentaires d'honoraires professionnels et augmente les risques de réclamation de la part des sous-traitants.

19. Les coûts de construction de l'hôtel-boutique, qui comprend 152 chambres, dépassent les 340 000 dollars la chambre. Les coûts normaux, pour un hôtel de ce type, étant d'environ 230 000 dollars, les coûts de l'hôtel sont de 17,4 millions de dollars supérieurs à ceux d'un projet comparable.

20. Pour ce projet d'investissement, nos constats sont significatifs: prime d'assemblage importante pour l'acquisition du terrain et du bâtiment, sous-estimation appréciable des sommes à engager, écart considérable entre le coût du projet et la valeur marchande, faible rendement, manque à gagner lié aux conditions de prêt et problèmes de leadership.

21. Force est de conclure que, jusqu'en novembre 2002, la Caisse n'a pas géré le projet de construction du Complexe ainsi que ses investissements en accordant un souci suffisant à l'économie et à l'efficience.

B RAPPORT DE VÉRIFICATION SUR MONTRÉAL MODE INC. ET MONTRÉAL MODE INVESTISSEMENTS INC., FILIALES DE LA CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC

Note au lecteur: Le texte reproduit à l'annexe B a donné lieu à un rapport distinct (à tirage limité) déposé à l'Assemblée nationale en juin 2003.

FAITS SAILLANTS

1. Montréal Mode inc., filiale à part entière de la Caisse de dépôt et placement du Québec, se consacre au développement et à la promotion de l'industrie de la mode québécoise. Elle veut accroître la visibilité des entreprises de ce secteur et augmenter leur volume d'affaires sur les marchés local et international.

2. Ce projet lance Capital CDPQ inc. dans l'exploitation d'entreprise – ce qui éloigne la Caisse de sa façon habituelle de gérer les fonds que lui confient ses déposants, qui est de limiter sa participation à moins de 30 p. cent. La loi constitutive de la Caisse permet à une entité spécialisée telle Capital CDPQ inc. de procéder de la sorte.

3. Par ailleurs, Montréal Mode inc. prévoit devenir publique ou encore attirer d'autres investisseurs dans le cadre de partenariats et ainsi diluer la participation de la Caisse à l'intérieur des cinq premières années de sa création.

4. Le lancement officiel de Montréal Mode inc. s'effectue le 14 juin 1999 alors que le président-directeur général de la Caisse annonce une enveloppe de démarrage de 30 millions de dollars pour financer, sur cinq ans, les partenariats avec les designers et les partenariats stratégiques.

5. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et des décrets gouvernementaux, nous avons procédé à une vérification particulière des allégations de mauvaise gestion portées contre Montréal Mode inc. et de ses pratiques administratives et de régie interne. Cette vérification porte aussi sur les filiales de Montréal Mode inc. ainsi que sur Montréal Mode Investissements inc., autre filiale en propriété exclusive de la Caisse. Nos travaux se sont déroulés de décembre 2002 à mai 2003.

6. Montréal Mode inc. ne concrétisera pas le projet initialement prévu pour le secteur de la mode. D'abord, la Caisse assumera seule les risques d'affaires en l'absence de tout autre investisseur. Ensuite, la seule forme de partenariat offerte aux designers – 10 p. cent ou moins – ne réussira pas à rallier des designers pourtant intéressés par le volet exportation du projet. Enfin, plutôt que de développer une nouvelle entreprise, Capital CDPQ inc. fera l'acquisition du Groupe Shan, au coût de 2,3 millions de dollars, pour servir de plate-forme aux designers. Or, le choix des dirigeants et de leur entreprise ne résulte pas d'une

recherche méthodique : aucun autre dirigeant d'aucune autre entreprise n'est pressenti. Pourtant, ce projet audacieux devait générer des revenus de 100 millions de dollars.

7. Le choix des dirigeants, leur double fonction à titre de dirigeants de Montréal Mode inc. et du Groupe Shan ainsi que le cloisonnement insuffisant entre les deux filiales consacrées au secteur de la mode minent dès le départ la crédibilité du projet.

8. L'objectif pour les partenariats avec les designers est double : développer une image de marque pour chacune des griffes et réaliser des ventes de 25 millions de dollars en 2004.

9. Les dirigeants n'ont pas pu assumer les fonctions nécessaires à la mise en place de Montréal Mode inc. Ils n'ont pas su structurer l'entreprise à partir du Groupe Shan pour y intégrer d'autres designers, leur assurer croissance et visibilité, et tout cela, en continuant à faire progresser le Groupe Shan.

10. Dès le départ, Jean-Claude Poitras se joint au projet ; Pasqualino Catalano et Marcel Dénommé s'y ajoutent à l'automne 1999. Les services à offrir aux designers sont nombreux : gestion, création, achats, production, mise en marché, exportation et soutien financier. Or, les services annoncés n'ont pas été livrés et les diverses études prévues pour chaque designer ne sont pas réalisées.

11. À peine deux mois après son lancement, Montréal Mode inc. fait face à la première d'une série de crises médiatiques. Un taux de roulement du personnel de 28 p. cent accroît les difficultés. En janvier 2000, un conflit éclate entre un designer et Montréal Mode inc. Une seconde crise médiatique s'ensuit. Deux designers quittent l'entreprise à l'automne 2000 et le dernier, à la fin de 2001.

12. Après l'échec du partenariat avec les designers, Montréal Mode inc. se tourne vers les acquisitions stratégiques : elle recherche des entreprises qui présentent un potentiel de notoriété internationale et de rentabilité propre au marché haut de gamme pour travailler en synergie avec Montréal Mode inc., qui conserve les griffes Shan et Dénommé Vincent. L'objectif est fixé à 65 millions de dollars de revenus en 2004.

13. Deux investissements dans les partenariats stratégiques ne sont pas soutenus par des informations fiables et ne sont pas réalisés avec la prudence attendue d'un gestionnaire d'avoirs collectifs des déposants. Un autre est incompatible avec l'objectif de ces partenariats.

- *Montfort Diffusion inc.* Cet investissement de 3,1 millions de dollars est réalisé alors que l'analyse préliminaire recommandait de ne pas s'engager dans ce projet. Une somme additionnelle de 775 000 dollars est versée sans que la vérification diligente exigée soit effectuée et sans que l'obligation contractuelle d'effectuer le dernier versement de 595 000 dollars ait été démontrée. L'entreprise a déclaré faillite le 28 février 2003.

- *Riverland Nouvelle S.A.* Des prêts totalisant 3,4 millions de dollars sont consentis, alors que les états financiers vérifiés n'ont pas été obtenus et que la vérification diligente révèle des irrégularités comptables majeures. Or, les garanties sur les marques de commerce ne sont ni validées ni enregistrées et ne pourront pas être obtenues. Montréal Mode inc. ne s'assure pas non plus de la valeur de la caution personnelle. En décembre 2001, l'entreprise est mise en liquidation.
- *Rio Sud inc.* Cette entreprise est acquise pour 6,7 millions de dollars. On veut disposer d'un réseau de distribution en région pour écouler les marchandises désuètes des designers. Cette activité est incompatible avec l'objectif des partenariats stratégiques, c'est-à-dire faire affaire avec des entreprises qui ont un potentiel de notoriété internationale et de rentabilité propre au marché haut de gamme. Quinze mois après l'achat, Montréal Mode inc. évalue ce placement à 2,4 millions de dollars. Elle prévoit maintenant mettre en vente cette entreprise.

14. En septembre 2002, la Caisse décide de ne plus investir de fonds dans ce projet et de se retirer des activités d'exploitation dans le secteur de la mode. Elle mandate alors une firme pour établir le diagnostic des entreprises de Montréal Mode inc. et préparer le désinvestissement. À cette époque, plusieurs entreprises de Montréal Mode inc. ne sont plus en activité.

15. Un constat s'impose : la structure de départ choisie pour le projet laisse peu de latitude au comité exécutif lorsqu'il décide de désinvestir. Après l'évaluation de trois scénarios, la solution retenue est de vendre le Groupe Shan à une entreprise appartenant à ses anciens propriétaires puisque ce Groupe ne peut exister sans sa fondatrice. Toutefois, notre analyse des faits nous amène à conclure que cette opération financière n'est pas conforme à la loi constitutive de la Caisse.

16. Notre vérification a aussi porté sur les comptes de frais des dirigeants de Montréal Mode inc. : la présidente, le vice-président aux ventes et au marketing et le vice-président aux finances. Ils totalisent 602 111 dollars de janvier 1999 à décembre 2002.

17. À notre avis, des dépenses de 74 933 dollars, soit 12,4 p. cent des dépenses totales, ne sont pas justifiées. Ce sont des dépenses qui n'auraient pas dû être remboursées : dépenses déraisonnables, dépenses personnelles ou encore excédents des dépenses sur les limites établies par la Caisse.

18. Des dépenses de 69 127 dollars, soit 11,5 p. cent des dépenses totales, sont insuffisamment motivées : l'information obtenue ne permet pas de déterminer si ces dépenses ont été engagées dans le cadre des fonctions des dirigeants.

19. Par ailleurs, des dépenses personnelles, totalisant 5 288 dollars, ont été réglées directement par Montréal Mode inc. et les Collections Shan inc. ; elles n'auraient pas dû être payées.

20. Le comité exécutif de Montréal Mode inc., qui assume le rôle du conseil d'administration, est formé de six membres ; trois d'entre eux sont proposés par le président-directeur général de la Caisse et les trois autres, par la présidente

de Montréal Mode inc. et le président de son comité exécutif. Une résolution de la Caisse confirme le choix des administrateurs. Il appert que cette instance n'est pas composée d'une majorité d'administrateurs indépendants. Plusieurs membres ont des liens pouvant les empêcher d'apprécier objectivement le travail de la direction et les activités de l'entreprise ou encore des liens susceptibles d'être perçus comme tels.

21. Confronté à plusieurs crises médiatiques, à l'incapacité d'intégrer les designers, à la piètre performance des partenariats stratégiques, le comité exécutif n'a pas réussi à rectifier le tir et les actions entreprises n'ont pas redressé la situation. Pourtant, ce projet audacieux et novateur commandait une gouvernance forte et active. En effet, il présentait des risques importants et constituait un défi de taille pour les dirigeants issus d'une entreprise privée et méconnaissant les rouages d'une entreprise publique. Au terme de ce projet, la Caisse aura perdu la presque totalité des 29,8 millions de dollars provenant des avoirs des déposants.

Cette publication
est rédigée par le

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

QUÉBEC
750, boul. Charest Est, 3e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : (418) 691-5900 • Téléc. : (418) 644-4460

MONTRÉAL
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : (514) 873-4184 • Téléc. : (514) 873-7665

Dépôt légal – 4e trimestre 2003
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1206-8551
ISBN 2-550-41767-4

Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité suprême et unique de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits fort dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir la certification de l'information financière, la conformité avec les lois, règlements, énoncés de politique et normes, et l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments que le vérificateur examine au moment de ses vérifications de l'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois types de ressources que l'on trouve dans tout organisme : les ressources humaines, financières et matérielles.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien sa mission, tout en rappelant que c'est à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il doit rendre des comptes.

ASSEMBLÉE NATIONALE
Nº 539-00031309
lettre d'accompagnement

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, le 5 décembre 2003

Monsieur Michel Bissonnet
Président
Bureau de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A3

CABINET DU PRÉSIDENT
ASSEMBLÉE NATIONALE
05 DEC. 2003

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous remettre, en trois exemplaires, le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003, tome II* conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01).

Tel qu'en a été informée votre directrice de cabinet, j'apprécierais que vous déposiez ce rapport à l'Assemblée nationale le mardi, 9 décembre 2003, puisque des rencontres avec les membres de la Commission de l'administration publique et des représentants de la presse sont prévues au cours de cette journée.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments respectueux.

La vérificatrice générale par intérim,

Doris Paradis

Doris Paradis, CA

750, boulevard Charest Est, 3e étage, Québec (Québec) G1K 9J6 Téléphone : (418) 691-5901 Télécopieur : (418) 644-4460

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003

Tome II

ASSEMBLÉE NATIONALE
Nº 539-20031809
document 1 de 2

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003

Tome II

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

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

ASSEMBLÉE NATIONALE
Nº 539-20031209
document 1 de 1

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, décembre 2003

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

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*.

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

La vérificatrice générale par intérim,

Doris Paradis

Doris Paradis, CA

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE PAR INTÉRIM	1
Chapitre 2	SERVICES DE SANTÉ MENTALE	13
Chapitre 3	SURVEILLANCE ET CONTRÔLE DE L'EAU, VOLETS « EAU POTABLE » ET « PLANIFICATION À LONG TERME »	47
Chapitre 4	GESTION DE LA CONSERVATION DES PONTS	75
Chapitre 5	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	109
	Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre	113
	Implantation d'Emploi-Québec	131
	Gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent	143
Chapitre 6	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	155
	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	159
	Commission de la construction du Québec	162
	Commission de la santé et de la sécurité du travail	163
	Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail	169
	Institut de la statistique du Québec	170
ANNEXE A	RAPPORT DE VÉRIFICATION SUR LE PROJET DE CONSTRUCTION « COMPLEXE CDP CAPITAL »	171
ANNEXE B	RAPPORT DE VÉRIFICATION SUR MONTRÉAL MODE INC. ET MONTRÉAL MODE INVESTISSEMENTS INC., FILIALES DE LA CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC	215

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME II

Chapitre

1

Observations de la vérificatrice générale par intérim

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1.1
MANDAT INTÉRIMAIRE	1.4
RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*	1.5
ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT	1.17
PROJET DE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (GIRES)	1.22
SUIVI DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS	1.35
SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME	1.42
CONCLUSION	1.55

Sigles utilisés dans ce chapitre

GIRES	Gestion intégrée des ressources
RRS	Réseau routier supérieur
SAGIP	Système automatisé de gestion des informations sur le personnel
SYGBEC	Système de gestion budgétaire et comptable

INTRODUCTION

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

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

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

MANDAT INTÉRIMAIRE

1.4 Le 16 décembre 2001 prenait fin le mandat de mon prédécesseur. Le président de l'Assemblée nationale m'a alors désignée pour assurer l'intérim jusqu'à ce que l'Assemblée nationale nomme le prochain titulaire du poste.

RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*

1.5 Il y a quelques semaines, j'ai transmis au gouvernement des propositions de modifications à la *Loi sur le vérificateur général* afin qu'elles soient soumises à l'Assemblée nationale.

1.6 Ces propositions découlent du bilan de l'application de cette loi qui fut présenté dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*. En outre, elles tiennent compte des attentes et des préoccupations que les membres de la Commission de l'administration publique ont exprimées relativement à divers aspects du mandat du Vérificateur général lors de séances de travail et de séances publiques tenues à l'automne 2001 et à l'automne 2002.

1.7 Pour l'essentiel, les modifications proposées ont trait à la vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement, à la vérification menée auprès des bénéficiaires de subventions ou d'autres formes de soutien gouvernemental procurant un avantage, à l'immunité du Vérificateur général en matière de contraignabilité à témoigner et à son rôle en matière de vérification dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

1.8 En ce qui concerne la vérification de l'optimisation des ressources dans les entreprises du gouvernement, la Loi actuelle fait une distinction entre celles dont le Vérificateur général vérifie lui-même les états financiers et celles dont les états financiers sont vérifiés par d'autres vérificateurs externes du secteur privé. Dans le premier cas, la Loi me confie le mandat de vérifier la qualité de la gestion de ces entreprises, mais seulement après avoir pris entente avec leur conseil d'administration, ce qui s'est révélé être une entrave à ce type de vérification. Dans le second cas, la Loi n'attribue pas un tel mandat aux vérificateurs de cabinets privés et elle est peu explicite quant à la latitude accordée au Vérificateur général en matière de vérification de l'optimisation des ressources dans ces entreprises.

1.9 Les propositions de modifications législatives que j'ai transmises au gouvernement visent donc à clarifier la Loi à cet égard, de sorte que je puisse mener sans difficulté, dans toutes les entreprises du gouvernement, les travaux que je jugerai opportun d'effectuer afin d'informer adéquatement l'Assemblée nationale de l'utilisation des fonds publics par ces entreprises.

1.10 Néanmoins, à la lumière des discussions avec les membres de la Commission de l'administration publique concernant les conséquences que pourrait avoir la diffusion de rapports de vérifications de l'optimisation des ressources menées auprès de certaines entreprises ayant une vocation commerciale, je propose une mesure d'exception. Celle-ci permettrait que les résultats d'une vérification de ce type ne soient pas rendus publics si elle porte sur une entreprise du gouvernement désignée par une résolution de l'Assemblée nationale ou sur certaines de ses activités.

1.11 J'ai aussi proposé que je puisse être assistée dans l'exécution des vérifications de l'optimisation des ressources des organismes et des entreprises du gouvernement par les cabinets privés qui certifient les états financiers de ces entités, compte tenu de leur connaissance de ces dernières.

1.12 Par ailleurs, le gouvernement a de plus en plus souvent recours à des formes de soutien financier conférant un avantage qui, sans correspondre comme telles à ce qu'on entend par « subvention », s'y apparentent néanmoins étroitement. Les crédits d'impôt remboursables en sont un exemple. C'est pourquoi je propose que le Vérificateur général puisse vérifier toute forme de soutien procurant un avantage provenant d'une entité gouvernementale, y compris d'une entreprise du gouvernement, et ce, jusqu'au bénéficiaire ultime de ce soutien.

1.13 En outre, les propositions de modifications législatives visent à renforcer l'indépendance de la fonction de Vérificateur général, gage de son objectivité. Celui-ci doit pouvoir formuler librement les constats et les recommandations qui découlent de ses travaux. J'ai donc réitéré la nécessité de compléter l'immunité dont mes collaborateurs et moi bénéficions, afin de ne pas être entraînés, à titre de témoins, dans des procédures judiciaires impliquant des entités vérifiées pour le compte de l'Assemblée nationale, ce qui dénaturerait le rôle du Vérificateur général.

1.14 Enfin, au cours des deux dernières années, j'ai eu des discussions avec les membres de la Commission de l'administration publique sur le rôle du Vérificateur général en matière de vérification dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

1.15 Les membres de cette commission ont exprimé leur attente voulant que le domaine de l'environnement et du développement durable devienne une priorité aux fins du contrôle parlementaire. À la suite de leurs commentaires, j'en suis venue à la conclusion que des modifications législatives étaient souhaitables afin que la Loi reflète mieux les préoccupations des parlementaires à ce sujet.

1.16 C'est pourquoi les propositions législatives prévoient que soit instituée une fonction de commissaire à l'environnement et au développement durable. Ce dernier, sous l'autorité du Vérificateur général, effectuerait des vérifications dans ces domaines. Dans cette perspective, tous les ministères ainsi que les organismes et les entreprises du gouvernement désignés par leur ministre responsable auraient le devoir de se doter d'une stratégie de développement durable. Le commissaire préparerait annuellement un rapport à l'intention de l'Assemblée nationale sur les résultats de ses travaux, rapport distinct de celui du Vérificateur général.

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT

1.17 Dans mes observations de juin dernier relativement aux états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2002, je soulignais que, depuis plusieurs années, les Comptes publics sont déposés à l'Assemblée nationale dans un délai déraisonnable, soit environ neuf mois ou plus après la fin de l'année financière. De fait, le Vérificateur général recommande depuis sept ans de hâter leur dépôt.

1.18 Je me réjouis donc de l'engagement pris le 12 juin 2003 par le ministre des Finances dans son Discours sur le budget. Ainsi, il se propose de rendre publics les états financiers consolidés du gouvernement dans un délai maximum de six mois après la fin de l'année financière, et ce, dès 2003-2004. Un tel engagement constitue un pas important vers une transparence accrue quant à la situation financière du Québec.

1.19 Par ailleurs, une autre des recommandations formulées par le Vérificateur général depuis quelques années a trouvé écho dans ce même discours. Reconnaissant que les états financiers, pour être transparents, doivent présenter un portrait complet de la situation des finances publiques, le ministre a manifesté son intention d'inclure les résultats des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans ceux du gouvernement. Il compte mettre en place, en 2004-2005, les mécanismes de gestion des réseaux et de suivi de leurs opérations qui sont requis à cette fin. Il s'est engagé à publier en notes aux états financiers, dès cette année, la situation financière des réseaux.

1.20 J'encourage le gouvernement à poursuivre dans cette voie, assurée que ses efforts contribueront à la divulgation d'une information de qualité, des plus pertinentes pour les utilisateurs. Dans cette optique, je l'incite de nouveau à présenter un plan d'action comportant des échéances précises en vue d'appliquer l'ensemble de mes recommandations relatives à ses états financiers consolidés.

1.21 En juin, j'ai aussi exprimé le souhait que la commission parlementaire compétente en la matière discute du contenu de mon rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement avec les gestionnaires visés afin de favoriser l'application des recommandations qui leur sont destinées. Je réitère ce souhait tout en faisant part aux parlementaires de mon entière disponibilité pour m'associer à ces travaux.

PROJET DE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (GIRES)

1.22 Les présentes observations portent sur l'évolution du projet de gestion intégrée des ressources (GIRES) depuis la publication, en juin 2003, de mes derniers commentaires.

1.23 Je rappelle que ce projet visait à unifier la gestion des informations relatives aux ressources humaines, financières et matérielles du gouvernement par l'implantation d'un progiciel. Le coût prévu du projet, en excluant les dépenses devant être prises en charge par les ministères et organismes, a augmenté considérablement, passant de 83 millions de dollars en 1998 à 345 millions en 2002.

1.24 En juin 2003, je mentionnais que le projet avait progressé de façon importante, mais que le gouvernement ne disposait toujours pas d'une vision globale des coûts et des avantages qui y étaient liés. Je soulignais également que les risques relatifs au projet s'étaient accrus en raison, entre autres, du retard accumulé et du peu de soutien quant à l'implantation des fonctions d'ensemble, qui était sous la responsabilité des organismes centraux. Les écueils observés étaient susceptibles d'amener le report de la mise en service du système, une augmentation des coûts ou, à la limite, une diminution de sa portée et de sa qualité. Force est maintenant de constater que la situation s'est dégradée et que le gouvernement a été contraint de prendre des décisions cruciales quant à ce projet colossal.

1.25 Par ailleurs, au 31 août 2003, le projet avait entraîné des débours de 173 millions de dollars pour le Secrétariat du Conseil du trésor et de 11 millions pour les ministères et organismes.

1.26 L'intégrateur – c'est-à-dire la firme spécialisée qui assurait notamment le développement du système – a déposé, en octobre 2002, une estimation des coûts supplémentaires pouvant atteindre 100 millions de dollars, en sus du contrat de 180 millions, pour mener le projet à terme. Après divers travaux d'analyse, le Secrétariat du Conseil du trésor l'a informé qu'il ne pouvait accueillir favorablement la demande. Dans ce contexte, l'intégrateur a diminué, entre janvier et juillet 2003, les ressources affectées au projet de façon importante, rendant encore plus difficile le respect de l'échéancier.

1.27 En juin 2003, le Conseil du trésor a mandaté un comité consultatif pour procéder à une analyse stratégique du projet GIRES. Ce comité avait la charge de proposer des recommandations à la ministre, de façon à lui permettre de statuer sur l'option à privilégier parmi celles qui s'offrent à elle.

1.28 Dans le rapport qu'il a remis, le comité consultatif dresse un portrait synthèse de l'évolution du projet, décrit et analyse les risques qu'il comporte et présente les options possibles. Le rapport contient aussi trois recommandations. La première consiste à abandonner le projet GIRES, ce qui implique de mettre fin au contrat avec l'intégrateur et aux activités gouvernementales reliées au projet tant au Secrétariat du Conseil du trésor que dans les sites pilotes.

1.29 La deuxième recommandation est d'envisager, par la suite, deux projets distincts pour pouvoir répondre aux besoins de modernisation du Système automatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP) et du Système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC) tout en prévoyant, notamment, l'échange intersystèmes et la possibilité de récupérer, le cas échéant, les biens livrables de GIRES.

1.30 Enfin, eu égard aux lacunes que présentait le projet GIRES, une troisième recommandation d'ordre général a été formulée. Il s'agit de mettre en place un processus décisionnel inspiré d'une démarche qui consiste d'abord à identifier et à faire approuver les besoins d'affaires, à prendre en considération les divers scénarios possibles, à procéder à l'étude détaillée du scénario retenu et à approuver formellement ce dernier.

1.31 Le 30 septembre dernier, le gouvernement a annoncé qu'il était préférable d'arrêter le projet GIRES et qu'il entendait mettre fin au contrat conclu avec l'intégrateur. Le gouvernement a donc mis en application une partie de la première recommandation.

1.32 Ma compréhension de la situation est que peu de possibilités s'offraient au gouvernement quant à la poursuite du projet selon ce qui avait été convenu en juillet 2001 avec l'intégrateur. En effet, il faut d'abord constater que chacune des parties en présence restait sur ses positions. D'une part, l'intégrateur présentait une demande de 100 millions de dollars supplémentaires pour mener le projet à terme; d'autre part, le gouvernement refusait d'acquiescer à cette demande. De plus, le rapport du comité consultatif mentionne que le lien de confiance nécessaire à la poursuite du projet s'était affaibli. Pour limiter les coûts, le gouvernement a décidé de mettre fin au contrat qui le liait à l'intégrateur. Une entente de rupture du contrat est intervenue le 30 octobre entre le gouvernement et l'intégrateur.

1.33 La présidente du Conseil du trésor a aussi annoncé, le 30 septembre, qu'elle confiait au secrétaire associé à l'inforoute gouvernementale et aux ressources informationnelles le mandat de redéfinir le projet tout en examinant la possibilité de récupérer le maximum des quelque 180 millions de dollars déjà investis. Celui-ci compte proposer une solution d'ici la fin de l'année.

1.34 Somme toute, le gouvernement doit maintenant préciser sa position concernant la modernisation de SAGIP et de SYGBEC. Le temps d'arrêt que le gouvernement s'est imposé permettra au Secrétariat du Conseil du trésor d'analyser attentivement les événements et de reconsolider au besoin les assises de ce projet. Ce dernier devra également proposer un nouveau plan d'action pour doter le gouvernement d'une gestion performante et moderne de ses ressources.

SUIVI DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

1.35 En février 2003, le gouvernement a demandé à ses ministères et à ses organismes de joindre à leur rapport annuel de gestion une section particulière pour témoigner des correctifs qu'ils ont apportés en fonction des recommandations formulées dans mes rapports à l'Assemblée nationale.

1.36 Ainsi, dans leur rapport annuel de gestion pour l'année 2002-2003, les ministères et organismes sont incités à décrire les mécanismes qu'ils ont mis ou qu'ils mettront en place pour assurer le suivi des recommandations. Par la suite, à compter de 2003-2004, ces mêmes rapports devront préciser les actions entreprises afin de donner suite aux recommandations contenues dans mes rapports à l'Assemblée nationale.

1.37 Cette nouvelle exigence favorisera la hausse du taux d'application des recommandations que je formule. Elle procurera aussi des informations fort utiles pour l'exercice du contrôle parlementaire.

1.38 Cette incitation supplémentaire à mettre en œuvre les mesures qui corrigeront les lacunes relevées est la bienvenue. En effet, les suivis que je mène chaque année quant à des vérifications antérieures font généralement ressortir que les efforts fournis par plusieurs entités vérifiées pour appliquer mes recommandations, bien que valables, demeurent insuffisants.

1.39 Par exemple, les quatre suivis inclus dans ce tome révèlent que 90 p. cent des recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des entités concernées : c'est un bon départ. Cependant, je considère que les progrès réalisés sont satisfaisants dans seulement 57 p. cent des cas, ce qui est trop peu lorsque l'on considère qu'il s'est écoulé de trois à sept ans depuis la vérification initiale. Plusieurs des actions entreprises ne répondent que partiellement aux recommandations ou encore il n'y a pas suffisamment de progrès dans l'application de ces dernières. Je souhaite que la nouvelle exigence de reddition de comptes annuelle et publique suscite plus de détermination de la part des entités vérifiées dans l'application de mes recommandations.

1.40 À la mi-novembre 2003, 55 rapports annuels de gestion concernant l'exercice 2002-2003 avaient été déposés à l'Assemblée nationale par les ministères et les organismes assujettis à cette nouvelle exigence. Plus de la moitié de ces entités,

dont la plupart de celles à qui j'avais formulé des recommandations en 2001-2002, décrivent dans leur rapport le mécanisme de suivi qu'elles ont mis en place ou, encore, présentent directement les actions menées pour donner suite à ces recommandations.

1.41 Le suivi que je ferai de ces recommandations me permettra d'observer si cette nouvelle pratique a un effet positif sur leur taux d'application.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

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

1.43 Le **chapitre 2** rapporte le fruit d'une vérification concernant les **services de santé mentale**. Ce secteur requiert une part appréciable du budget de la santé et des services sociaux : en 2001-2002, près de 1,5 milliard de dollars ont été consacrés aux services de santé mentale, soit 8,5 p. cent de l'enveloppe globale.

1.44 Il a été établi que 20 p. cent de la population souffre, un jour ou l'autre, de maladie mentale. Malgré cela, je constate que la gestion du programme de santé mentale ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins en la matière. En effet, certains services ne sont pas suffisamment développés et l'accès à d'autres s'avère difficile dans plusieurs régions. De surcroît, certains volets de la Politique de santé mentale n'ont jamais été appliqués et les actions qui auraient pu servir à les promouvoir n'ont pas été précisées.

1.45 Le ministère de la Santé et des Services sociaux n'assure pas le leadership requis pour que s'effectue correctement la transformation des services de santé mentale et le réseau n'a pas réussi à dégager les sommes nécessaires à cet égard. Enfin, je note que l'information de gestion dont le ministère et les régies régionales disposent ne leur permet pas de suivre le programme de santé mentale de façon satisfaisante. Le ministère ne peut donc en mesurer la performance.

1.46 Le **chapitre 3** traite, quant à lui, de la **surveillance et du contrôle de l'eau, volets « eau potable » et « planification à long terme »**. Cette vérification, menée auprès du ministère de l'Environnement, révèle que, faute d'une connaissance suffisante de divers facteurs importants, celui-ci n'est pas en mesure d'orienter ses interventions en fonction d'une évaluation complète des risques. En effet, il n'a pas un portrait exhaustif de tous les réseaux de distribution d'eau potable ni de la compétence des personnes chargées de les faire fonctionner. Il ne sait pas non plus dans quelle mesure les exploitants maintiennent leur connaissance de la qualité de l'eau à l'entrée des installations de traitement.

1.47 De plus, le ministère éprouve de la difficulté à faire respecter les exigences du Règlement sur la qualité de l'eau potable. Ainsi, plusieurs réseaux de distribution recensés ne transmettent pas les échantillons d'eau à la fréquence minimale prévue et des situations dans lesquelles des normes de qualité ne sont pas respectées perdurent.

1.48 Enfin, la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables ainsi que la Politique nationale de l'eau visent à favoriser à long terme la qualité de l'approvisionnement en eau. Cependant, des indices révèlent que les principes contenus dans la première politique ne sont pas toujours respectés. La mise en œuvre de la seconde connaît, quant à elle, un départ plutôt modeste. En outre, pour favoriser la pérennité de cette ressource essentielle, il apparaît nécessaire que le ministère améliore sa connaissance des bassins versants, sources d'approvisionnement en eau potable.

1.49 Le **chapitre 4** porte sur la **gestion de la conservation des ponts** et autres ouvrages assimilés pour lesquels le ministère des Transports assume des responsabilités. Celles-ci consistent, d'une part, à effectuer la gestion complète de plus de 4800 ponts du réseau routier supérieur (RRS) et, d'autre part, à fournir une aide technique ou financière aux municipalités de moins de 100000 habitants. Ainsi, il inspecte près de 4400 ponts municipaux. Je me suis entre autres intéressée aux pratiques du ministère qui visent à préserver ou à prolonger la durée de vie utile des ponts et à les maintenir dans un état satisfaisant.

1.50 Je constate que, malgré la mise en place de systèmes et de processus pour gérer la conservation des ponts, il y a des carences à corriger. Certaines d'entre elles, dont le fait que des inspections requises n'ont pas eu lieu, soulèvent un doute quant à la fiabilité et à l'utilité de l'information disponible sur les ponts municipaux et du RRS. De plus, étant donné que le processus de planification des interventions relativement aux ponts du RRS est mal appliqué, les interventions des trois dernières années au chapitre des réparations et des réfections majeures ont été insuffisantes pour combler l'ensemble des besoins prioritaires. En outre, le ministère n'a pas l'assurance, à mon avis, de prévoir les bonnes interventions ni de les faire à l'endroit et au moment les plus appropriés. Si l'on ajoute à cela le déficit d'entretien préventif et d'entretien courant que j'ai relevé, la situation est préoccupante quant à l'ampleur des sommes qu'il faudra débourser dans l'avenir pour préserver les ponts du RRS.

1.51 J'ai également noté des lacunes en ce qui a trait au suivi exercé par le ministère des projets de réparation et de réfection majeure qui ont été approuvés pour ces ponts et concernant d'autres éléments qui influent sur le bon déroulement de ces projets. Dès lors, leur réalisation a donné lieu à des travaux imprévus ou différents qui auraient pu être évités, au report d'échéances et, au bout du compte, à des coûts additionnels. J'ai finalement constaté que les communications entre le ministère et les municipalités au sujet des ponts municipaux sont déficientes.

1.52 Pour ce qui est du **chapitre 5**, il présente les résultats de trois **suivis de vérifications de l'optimisation des ressources.** Le premier expose les suites données à mes recommandations relatives à l'application de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* tandis que le deuxième porte sur l'implantation d'Emploi-Québec. Le troisième suivi traite de la gestion des

répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent. Les résultats d'un quatrième suivi ayant pour objet la santé mentale ont été joints au chapitre 2.

1.53 Viennent ensuite, dans le **chapitre 6**, mes commentaires découlant de travaux de **certification de l'information financière** menés auprès de cinq entités ces derniers mois.

1.54 Enfin, le lecteur trouvera en annexe les rapports concernant deux vérifications menées auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec et de certaines de ses filiales; ces rapports ont été déposés distinctement à l'Assemblée nationale en juin 2003. L'**annexe A** présente le *Rapport de vérification sur le projet de construction « Complexe CDP Capital »*. L'**annexe B** reproduit le *Rapport de vérification sur Montréal Mode inc. et Montréal Mode Investissements inc.*

CONCLUSION

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

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

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

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

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME II

Chapitre 2

Services de santé mentale

Vérification menée auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux et des régies régionales

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.15
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.25
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	2.29
Gestion du programme de santé mentale	2.31
Ministère	2.32
Régies régionales	2.66
Systèmes d'information	2.78
Disponibilité et accessibilité des services	2.87
Services de base et de proximité	2.89
Services spécialisés	2.100
Ressources résidentielles	2.110
Reddition de comptes	2.125
Suivi des recommandations formulées au ministère et aux régies régionales en 1995-1996	2.129
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

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

Vérification menée par

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Josée Bellemare
Amélie Côté-Tremblay
Chantale Garneau
Nathalie Lavoie
Francine Roy
Sylvie Ste-Croix
Martin St-Louis
Luc Tougas

Sigles utilisés dans ce chapitre

CHPSY	Centre hospitalier de soins psychiatriques
CHSGS	Centre hospitalier de soins généraux et spécialisés
CLSC	Centre local de services communautaires
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
RI	Ressource intermédiaire
RTF	Ressource de type familial
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement

FAITS SAILLANTS

2.1 Les problèmes de santé mentale sont universels et s'observent dans toutes les sociétés: 20 p. cent de la population souffre, un jour ou l'autre, de maladie mentale. Au Québec, le secteur de la santé mentale s'est vu attribuer 1,456 milliard de dollars en 2001-2002, soit 8,5 p. cent de l'enveloppe globale de la santé.

2.2 Notre vérification avait pour but de nous assurer que la gestion du programme de santé mentale permet de répondre aux besoins de la population en la matière. Nous voulions également évaluer dans quelle mesure l'organisation des services de santé mentale favorise la disponibilité, l'accessibilité et la continuité de ceux-ci. Enfin, nous cherchions à voir si l'information de gestion et la reddition de comptes facilitent la prise de décision et permettent d'apprécier la performance au regard de ces services.

2.3 Nous avons mené nos travaux auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de 4 régies régionales. Nous avons également rencontré plus de 200 gestionnaires et professionnels de la santé et réalisé un sondage auprès de 15 des 18 régies régionales. Notre vérification s'est déroulée d'octobre 2002 à septembre 2003.

2.4 Actuellement, la gestion du programme de santé mentale ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins de la population en la matière, car certains services ne sont pas suffisamment développés et l'accès à d'autres s'avère difficile dans plusieurs régions.

2.5 Plusieurs volets de la Politique de santé mentale n'ont jamais été appliqués et les actions qui auraient pu servir à les promouvoir n'ont pas été précisées. Ainsi, le ministère n'a ni fixé ses objectifs ni élaboré de plan d'action pour la clientèle ayant des troubles transitoires, pour la promotion et la prévention ainsi que pour cèrtains services spécialisés qui nécessitent une masse critique en matière de clientèle et d'expertise professionnelle. Le ministère n'a pas non plus déterminé de cibles précises et mesurables pour chacun de ses objectifs et ne les a pas assorties d'indicateurs. Il peut donc difficilement évaluer dans quelle mesure la transformation des services s'effectue, et les régies régionales n'ont guère de balises pour guider leurs actions.

2.6 On n'a pas réussi à dégager les sommes nécessaires à la transformation des services de santé mentale. De plus, comme le ministère répartit toujours la presque totalité des ressources financières sur une base historique, il n'assure pas un partage équitable entre les régions. Par conséquent, le coût pondéré par habitant est près de 3 fois plus élevé dans la région la mieux nantie que dans celle la moins favorisée.

2.7 Le ministère est également tenu de répartir équitablement l'effectif médical entre les régions. Or, le nombre de psychiatres par habitant est très variable d'une région à l'autre, ce qui est la source d'une grande iniquité. Dans beaucoup de régions, la difficulté à accéder aux ressources psychiatriques est réelle tant pour la clientèle que pour les médecins de famille et les équipes s'occupant de santé mentale. Par exemple, dans deux régions, le délai moyen pour obtenir une consultation auprès d'un psychiatre est respectivement de 3,8 mois et de 14 mois.

2.8 En outre, le ministère n'assure pas le leadership requis pour que s'effectue adéquatement la transformation des services. Ainsi, il n'en examine pas de façon systématique l'évolution et réclame peu d'information aux régies régionales quant aux services offerts.

2.9 Bien que ce soit prévu dans la loi, les régies régionales n'ont pas, pour la plupart, un plan d'organisation des services de santé mentale complet et à jour, elles fixent peu d'attentes aux fournisseurs de services et elles n'évaluent pas les résultats obtenus. Elles n'ont pas, non plus, établi d'ententes de gestion avec les établissements et les organismes communautaires.

2.10 L'information de gestion dont le ministère et les régies régionales disposent ne leur permet pas de suivre adéquatement le programme de santé mentale ni de connaître l'accessibilité des services, par type de services et par ressource. Pareil manque de données rend plus difficile l'évaluation du programme de santé mentale et le ministère ne peut en mesurer la performance dans une perspective globale d'amélioration des services.

2.11 Certains services sont encore peu développés et leur accessibilité est très inégale d'une région à l'autre. Ainsi, dans les régions vérifiées, l'accueil et l'évaluation dans les CLSC se font sans délai, mais le traitement commence souvent beaucoup plus tard. En effet, le délai est de un à 6 mois et peut même atteindre 10 mois sur un territoire donné.

2.12 De nombreux lits ont été fermés: de 1995 à 2002, leur nombre est passé de 6000 à 3496 lits, soit une réduction globale de 42 p. cent, mais la cible provinciale n'est pas tout à fait atteinte. Les régions de Québec et de Montréal disposent à elles seules de 60 p. cent des lits en psychiatrie, alors qu'elles comptent 33 p. cent de la population québécoise. Cette concentration de lits pourrait être justifiée si l'on facilitait les allées et venues de la clientèle entre les régions.

2.13 Présentement, plusieurs personnes ayant des problèmes de santé mentale sont en attente ou à la recherche d'une ressource résidentielle qui répond à leurs besoins. Les ressources disponibles sont peu variées et mal adaptées aux nouvelles pratiques en santé mentale. Par exemple, plusieurs personnes prêtes à vivre dans un autre milieu doivent demeurer hospitalisées, ce qui entraîne des coûts importants.

2.14 Par ailleurs, notre suivi des recommandations formulées dans le volet « santé mentale » de la vérification de l'optimisation des ressources de 1995-1996 révèle qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour parvenir à remédier aux problèmes soulevés à l'époque. En effet, seulement 24 p. cent des recommandations que nous avions faites ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants.

VUE D'ENSEMBLE

2.15 Les problèmes de santé mentale sont universels et s'observent dans toutes les sociétés: 20 p. cent de la population souffre, un jour ou l'autre, de maladie mentale. Les conditions de vie et de travail stressantes, l'individualisme et le soutien « naturel » décroissant favorisent l'augmentation du nombre de personnes atteintes de maladie mentale ainsi que l'émergence de problèmes tels la dépression, le suicide, la violence, l'alcoolisme et la toxicomanie.

2.16 Il existe deux types de troubles mentaux. Les troubles graves touchent 2 à 3 p. cent de la population, mais occasionnent 80 p. cent des jours d'hospitalisation en psychiatrie. Ils engendrent de la détresse psychologique et un niveau d'incapacité qui intervient de façon importante dans les relations personnelles et les compétences sociales. Les troubles transitoires, quant à eux, touchent un plus grand nombre de personnes. Ils suscitent une grande détresse psychique, qu'une aide appropriée, prodiguée au moment opportun, peut parvenir à apaiser.

2.17 De 1987 à 1998, l'incapacité de travail pour des problèmes de santé mentale a presque doublé au Québec. En effet, pour de tels problèmes, le nombre moyen de journées d'absence par personne est passé de 7,4 à 24,6 jours entre 1992 et 1998. Actuellement, 30 à 50 p. cent des absences de longue durée sont attribuables à des problèmes de santé mentale; en 1990, le taux n'était que de 18 p. cent. Plus encore, en 1998, Santé Canada estimait qu'au pays, les problèmes de santé mentale coûtaient annuellement plus de 14,4 milliards de dollars.

2.18 Au cours des dernières décennies, l'approche de la maladie mentale, les pratiques de même que l'organisation des services ont subi de profondes mutations. On voulait ainsi favoriser une philosophie de réadaptation et d'intégration sociale. Afin de soutenir une telle transformation, le gouvernement adopte, en 1989, la Politique de santé mentale qui vise, au-delà de l'organisation des services, à améliorer la santé mentale de la population. Les intentions qui y sont présentées sont le reflet d'un large consensus établi entre le ministère et les divers milieux s'occupant de santé mentale au Québec.

2.19 En 1997, puisque la transformation des services tarde à se faire, le ministère se donne comme objectif de mieux soutenir les personnes atteintes de troubles mentaux graves dans leur milieu de vie. Notamment, on se doit de rapprocher les interventions, de diversifier les services et de répartir adéquatement les ressources. En 1998, le Plan d'action pour la transformation des services de santé mentale confirme l'importance d'agir et précise les actions à accomplir. Dans la foulée, le ministère s'adjoint le Groupe d'appui à la transformation des services de santé mentale, qui est composé de plusieurs représentants du milieu. Le mandat du groupe consiste à soutenir et à faciliter le changement durant l'implantation du plan d'action.

2.20 Par la suite, le ministère organise le Forum national sur la santé mentale en 2000 et publie en 2001 les *Cibles prioritaires adoptées au Forum sur la santé mentale de septembre 2000* ainsi que *l'État d'avancement du Plan d'action de décembre 1998*. En outre, il réalise en 2001 un suivi de gestion des cibles prioritaires.

2.21 Plusieurs acteurs sont concernés par la santé mentale. Le ministère a le mandat de définir les orientations et les objectifs ainsi que d'en suivre la réalisation, tout comme il doit répartir les ressources entre les régions. Les régies régionales, quant à elles, ont à produire et à mettre en œuvre des plans d'organisation des services régionaux, conformément aux orientations et aux objectifs déterminés par le ministère. De plus, elles doivent assurer la répartition des ressources entre les établissements. Par ailleurs, le Comité de la santé mentale du Québec, organisme relevant du ministre de la Santé et des Services sociaux, contribue par ses études et ses avis aux fonctions de planification et d'évaluation dont le ministère a la responsabilité.

2.22 Pour ce qui est des services, ils sont fournis par divers professionnels rattachés à des établissements publics ou privés ainsi qu'à des organismes communautaires. Ainsi, 7 centres hospitaliers de soins psychiatriques (CHPSY) et près de 80 centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS) offrent des services de diagnostic et de soins à une clientèle hospitalisée ou ambulatoire. En outre, plusieurs des 148 centres locaux de services communautaires (CLSC) proposent des services de réadaptation et de réintégration, qui peuvent être de nature préventive ou curative.

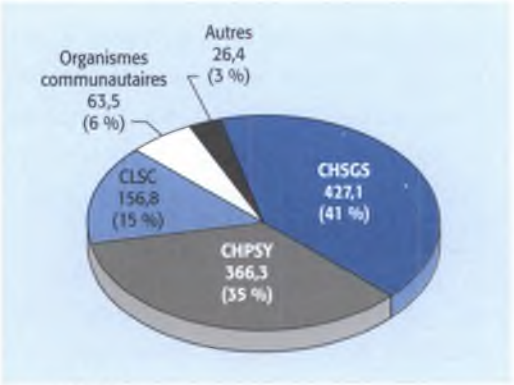
2.23 Les organismes communautaires, partenaires importants en santé mentale, dispensent pour leur part une multitude de services complémentaires à ceux qui sont offerts par les établissements du réseau. Ces services comprennent l'aide et l'entraide, la sensibilisation aux droits et leur promotion, l'intervention dans les milieux de vie ainsi que l'hébergement.

Santé mentale : 1,456 milliard de dollars.

2.24 En 2001-2002, le secteur de la santé mentale se voyait attribuer 1,456 milliard de dollars, soit 8,5 p. cent de l'enveloppe globale de la santé. Ce montant inclut 1,04 milliard pour les établissements, 228 millions pour la rémunération des médecins et 188 millions pour le coût des médicaments. Le graphique 1 montre la répartition du montant versé aux établissements.

GRAPHIQUE 1

RÉPARTITION DU MONTANT VERSÉ AUX ÉTABLISSEMENTS POUR 2001-2002
(en millions de dollars)



Source : MSSS.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.25 Notre vérification avait pour but de nous assurer que la gestion du programme de santé mentale permet de répondre aux besoins de la population en la matière. Nous voulions également évaluer dans quelle mesure l'organisation des services de santé mentale favorise la disponibilité, l'accessibilité et la continuité de ceux-ci. Enfin, nous cherchions à voir si l'information de gestion et la reddition de comptes facilitent la prise de décision et permettent d'apprécier la performance au regard de ces services. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation figurent en annexe. Par ailleurs, nous avons procédé au suivi des recommandations formulées dans le volet « santé mentale » du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1995-1996. Cette vérification portait sur l'action du gouvernement relativement aux organismes communautaires de la santé et des services sociaux et à la santé mentale.

2.26 Le présent rapport ne remet pas en cause la pertinence ni la qualité des traitements, qui n'ont d'ailleurs pas fait l'objet de nos travaux.

2.27 Nous avons mené notre vérification auprès du ministère et de 4 régies régionales qui reflètent la situation des régions universitaires et périphériques et qui effectuent près de 60 p. cent des dépenses québécoises en matière de santé mentale. Dans chacune des 4 régions, afin de comprendre la dynamique de l'offre de services, nous avons visité des établissements, soit 2 CHPSY, 4 CHSGS, 9 CLSC et 3 organismes communautaires. Nous avons également rencontré plus de 200 gestionnaires et professionnels de la santé. De plus, un sondage auprès de 15 des 18 régies régionales nous a permis de recueillir de l'information sur plusieurs aspects de la santé mentale dans les régions, dont la disponibilité des ressources et l'accessibilité des services.

2.28 Notre vérification s'est déroulée de novembre 2002 à septembre 2003 et porte sur les activités des exercices 2000-2001 à 2002-2003, mais certains commentaires ont trait à des situations antérieures à cette période. Malgré l'importance des services de santé mentale destinés aux jeunes, nous avons choisi d'exclure cette clientèle de nos travaux, vu ses particularités.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

2.29 Depuis l'adoption de la Politique de santé mentale en 1989, les états de situation successifs du ministère sur la transformation des services de santé mentale font état de plusieurs lacunes. Nos travaux nous amènent nous aussi à conclure que les actions accomplies par le ministère et les régies régionales ont été insuffisantes pour que la transformation se fasse au rythme souhaité et que les correctifs proposés soient apportés. Un leadership ministériel clair, pourtant reconnu par le plan d'action de 1998 comme une des conditions essentielles pour réussir cette importante réforme, n'a pas été exercé.

2.30 Ainsi, plusieurs lacunes aux chapitres de la gestion du programme de santé mentale et de l'allocation des ressources subsistent. Les objectifs nécessitent des précisions, les cibles ne sont pas bien définies et les indicateurs et les plans d'action doivent être améliorés. C'est le cas notamment pour la clientèle ayant des troubles transitoires, le volet concernant la prévention et la promotion et certains services spécialisés qui nécessitent une masse critique en matière de clientèle et d'expertise professionnelle. La répartition des ressources entre les régions est encore problématique, car elle s'effectue sur une base historique, le suivi de gestion du programme manque de rigueur, les systèmes d'information sont déficients et la reddition de comptes n'est pas adéquate. En conséquence, la gestion du programme de santé mentale ne permet pas de répondre à tous les besoins de la population en la matière, car certains services ne sont pas suffisamment développés et l'accès à d'autres s'avère difficile dans plusieurs régions.

Gestion du programme de santé mentale

2.31 Afin d'assurer une meilleure intégration sociale aux personnes souffrant de troubles mentaux, le ministère privilégie une organisation des services qui respecte la diversité des milieux et qui favorise l'adaptation de ces services aux caractéristiques de chacune des régions. Un tel choix suppose une gestion efficace du programme de santé mentale ainsi qu'un suivi rigoureux de la transformation autant de la part du ministère que de celle des régies régionales. En effet, il faut qu'ils puissent vérifier si le tout progresse au rythme souhaité. Il importe également que le ministère assure, conformément à ses obligations, une répartition équitable des ressources financières et des effectifs médicaux en psychiatrie.

Ministère

Objectifs, cibles et indicateurs

2.32 La politique de 1989 comporte deux grands objectifs : favoriser le maintien et le développement optimal de la santé mentale de la population en général et permettre à toute personne aux prises avec un problème de santé mentale d'obtenir une réponse adaptée à ses besoins. Elle fait également état d'orientations et d'actions pour atteindre les objectifs ; celles-ci concernent, entre autres, la promotion de la santé mentale ainsi que la prévention et les services tant de base que plus spécialisés.

2.33 Or, plusieurs volets de la politique n'ont jamais été appliqués et les actions qui auraient pu servir à les promouvoir n'ont pas été précisées. Au fil des ans, le ministère et ses partenaires ont choisi de se concentrer sur certains objectifs de la politique au détriment des autres.

La clientèle présentant des troubles transitoires n'a pas été jugée prioritaire.

2.34 Ainsi, seule la clientèle souffrant de problèmes graves est visée dans les documents postérieurs à la politique. Celle présentant des troubles transitoires, même si elle est nombreuse, n'a pas été jugée prioritaire. De fait, le ministère n'a ni précisé ses objectifs relativement à cette clientèle, ni fait connaître les résultats qu'il attendait, ni élaboré de plan d'action. Ce manque de planification fait en sorte que la gamme de services offerts à la clientèle présentant de tels troubles est inégale d'un secteur à l'autre et que l'accessibilité des services est déficiente, et ce, malgré les actions mises de l'avant par certaines régies régionales. Pourtant, il importe d'intervenir rapidement, car les troubles transitoires risquent de s'aggraver si on n'y apporte pas une réponse adéquate en temps opportun.

2.35 Malgré la recommandation que nous avions faite en 1996, le même constat s'applique au volet concernant la prévention et la promotion. En effet, celui-ci n'a pas été développé : le ministère n'a pas déterminé d'objectifs, il n'a pas établi de plan d'action et il ne fait pas le suivi des activités qui y sont reliées. Quant aux sommes allouées à ce volet, notre sondage révèle que plusieurs régies régionales n'y affectent pratiquement aucun montant.

Volet « prévention et promotion » : pas développé.

2.36 L'importance de la promotion de la santé mentale et de la prévention a pourtant été maintes fois soulignée tant au Québec qu'ailleurs. Ainsi, l'Organisation mondiale de la santé, le Comité de la santé mentale du Québec, la commission Clair et le Conseil médical du Québec, entre autres, recommandent d'y consacrer davantage d'efforts. Notamment, une enquête publiée en septembre 2003 par Statistique Canada fait ressortir l'incidence d'un manque d'action dans ce domaine : seulement 35 p. cent des Québécois qui éprouvent des troubles mentaux ou des problèmes de dépendance ont consulté un professionnel de la santé pour obtenir de l'aide. Pareille situation n'est pas étrangère aux lacunes au regard de l'éducation, de la sensibilisation et de la promotion des services.

2.37 Par ailleurs, la plupart des régions font face à des difficultés majeures d'accès à certains services spécialisés, qui requièrent une masse critique en matière de clientèle et d'expertise professionnelle. Ces services sont généralement concentrés dans les grands centres urbains et concernent, entre autres, les troubles graves liés à l'alimentation et à la sexualité. Le ministère n'a pas effectué de planification intégrée de ces services, même si ces derniers sont offerts seulement dans certaines régions. Il n'a pas identifié les services qui devraient fait l'objet de responsabilités surprarégionales. Il n'a pas non plus mandaté d'établissements qui devraient assumer des responsabilités au regard de ces services, exception faite des services de psychiatrie légale dispensés par l'Institut Philippe Pinel.

2.38 À titre d'exemple, un problème grave de pédophilie ne peut être traité dans une région puisqu'on n'y offre pas de services en matière de déviance sexuelle. Dans une région voisine, on dispense ces services, mais ils sont réservés exclusivement aux individus qui ont fait l'objet d'un jugement de la Cour.

2.39 D'autre part, le ministère, de concert avec ses partenaires, a défini au regard de la clientèle présentant des troubles graves plusieurs cibles qui devaient être atteintes en 2002. Outre les 4 cibles qu'il a publiées dans son plan d'action, le document concernant les cibles prioritaires en comporte 22. Malgré leur nombre, les cibles ne recouvrent pas tous les volets de la politique ni tous les objectifs du plan d'action au regard de l'intensité, caractérisée par le nombre de places, et de l'accessibilité de ces services. Par exemple, il n'y a pas de cibles pour les services de soutien, la réponse aux besoins de subsistance, l'entraide, les loisirs, l'éducation et le développement des habiletés personnelles.

Cibles manquantes ou imprécises.

2.40 Qui plus est, plusieurs cibles manquent de précision et le ministère aurait avantage à les clarifier. Par exemple, on parle de « consolider les services » et de « garantir aux populations locales un accès aux services ». D'ailleurs, le document portant sur les cibles prioritaires mentionne que plusieurs personnes souhaitent la présence de cibles quantitatives pour orienter avec précision l'organisation de certains services. En outre, le groupe d'appui a indiqué, dans l'état d'avancement du plan d'action, que plusieurs concepts devaient être précisés puisque la façon dont les prestateurs les interprètent ne semble pas toujours correspondre à ce qui est attendu dans le plan d'action.

2.41 Enfin, si les 4 cibles du plan d'action sont combinées à des indicateurs qui permettent de mesurer leur degré d'atteinte, les 22 figurant dans les *Cibles prioritaires adoptées au Forum sur la santé mentale de septembre 2000*, elles, ne le sont pas.

2.42 Or, en l'absence de cibles précises pour chacun des objectifs et d'indicateurs, le ministère peut difficilement évaluer dans quelle mesure la transformation des services s'effectue, et les régies régionales n'ont guère de balises pour guider leurs actions.

2.43 Toutefois, il est évident que les données contenues dans les systèmes d'information se prêtent mal à la détermination de cibles et à l'élaboration d'indicateurs. En effet, l'information concernant la clientèle de même que celle ayant trait à l'intensité et à l'accessibilité des services offerts ne s'y trouvent pas. Nous traitons d'ailleurs de ces lacunes plus loin.

2.44 Le ministère utilise actuellement des données mondiales ou des standards de pays comparables pour préciser ses cibles. En 2002, il a entrepris de définir les paramètres requis, selon la recherche et les meilleures pratiques, pour 45 types de services de santé mentale. Par exemple, il y a le nombre de lits pour les services de crise, le nombre de places pour le soutien au travail et en centre de jour. Lorsque, pour une période donnée, ces paramètres seront rattachés à des cibles et qu'ils seront diffusés dans le réseau, ils pourront éventuellement permettre au ministère de suivre la transformation des services.

2.45 Nous avons recommandé au ministère

- **de s'assurer d'avoir des objectifs précis pour tous les volets relatifs à la santé mentale;**
- **de se doter de plans d'action qui présentent clairement les mesures prévues**

- **pour la clientèle ayant des troubles transitoires;**
- **pour les services spécialisés nécessitant une masse critique en matière de clientèle et d'expertise professionnelle;**
- **pour la promotion de la santé mentale et la prévention;**

• **de déterminer des cibles précises et mesurables assorties d'indicateurs pour chacun des objectifs.**

Allocation des ressources

2.46 En 2001-2002, les dépenses reliées à la santé mentale étaient de 1,456 milliard de dollars. Afin de faciliter la transformation, le ministère a établi, en 1998, trois sources de financement: budgets de développement accordés par le ministère; affectation de budgets régionaux à un type de service plutôt qu'à un autre; sommes provenant de la fermeture de lits dans les CHPSY.

On n'a pas réussi à dégager les sommes nécessaires à la transformation des services.

2.47 Bien qu'un des objectifs du plan d'action de 1998 soit de garantir le financement de la transition, on n'a pas réussi à dégager les sommes nécessaires à la transformation. Cette situation a été observée également par le Groupe d'appui à la transformation des services de santé mentale dans son rapport de 2003. En effet, les budgets de développement accordés par le ministère ont été minimes, peu de régies régionales ont pu dégager des sommes importantes provenant des budgets actuellement attribués aux centres hospitaliers et bien des régions ne comptaient pas d'institutions psychiatriques.

2.48 Par ailleurs, le document portant sur les cibles prioritaires signale que le financement des services doit s'appuyer sur le principe de l'équité d'accès aux services et que ce financement doit être établi en tenant compte des coûts par habitant, modulés selon les caractéristiques des régions. Bien que ces principes aient été répétés à maintes reprises depuis 14 ans, le ministère répartit toujours les ressources financières sur une base historique. Il en résulte que des écarts importants subsistent entre les régions. Ces dernières années, les efforts fournis pour mieux distribuer trois enveloppes budgétaires particulières, représentant respectivement 5, 8 et 9 millions de dollars, soit moins de 1 p. cent du budget annuel en santé mentale pour chaque enveloppe, n'ont pas permis de corriger la situation globale ni d'assurer un partage équitable entre les régions.

Écarts majeurs non justifiés entre les régions.

2.49 Le tableau 1 présente, par région, la répartition des dépenses pour 2000-2001 de même que le coût moyen par habitant. Ce coût est pondéré par le ministère pour tenir compte de la mobilité interrégionale de la clientèle et de certaines caractéristiques de la population des régions. Pourtant, des écarts majeurs non justifiés existent toujours entre les régions. Ainsi, si l'on exclut la Baie-James (Nord-du-Québec), le Nunavik et la Baie-James (Conseil Cri), le coût pondéré par habitant est près de 3 fois plus élevé dans la région la mieux nantie que dans celle la moins favorisée. Notons également que, dans 4 des 5 régions qui montrent les coûts par habitant les plus élevés, il y a un ou des CHPSY sur le territoire.

TABLEAU 1

COÛT DES SERVICES DE SANTÉ MENTALE POUR 2000-2001

Régions	Pourcentage des dépenses	Coût pondéré par habitant (en dollars)
Laval	1,23	53,99
Laurentides	3,03	57,66
Montégérie	7,65	58,85
Lanaudière	2,99	78,18
Estrie	2,85	91,08
Bas-Saint-Laurent	2,45	99,31
Saguenay–Lac-Saint-Jean	3,14	103,39
Chaudière-Appalaches	4,09	104,45
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	1,23	105,37
Côte-Nord	1,07	112,74
Outaouais*	3,66	115,29
Abitibi-Témiscamingue*	2,06	120,90
Mauricie et Centre-du-Québec	7,20	127,51
Montréal-Centre*	42,05	146,56
Québec*	15,30	159,48

* Région dans laquelle on trouve un CHPSY.
Source : MSSS.

2.50 À cause de la répartition actuelle, la disponibilité, l'accessibilité et l'intensité des services de santé mentale varient considérablement d'une région à l'autre. Ainsi, dans une de celles où le coût par habitant est l'un des plus bas, la régie régionale a évalué, en établissant un coût moyen par service, qu'elle ne pouvait offrir qu'un taux de disponibilité des services de 37 p. cent pour l'année 2000-2001.

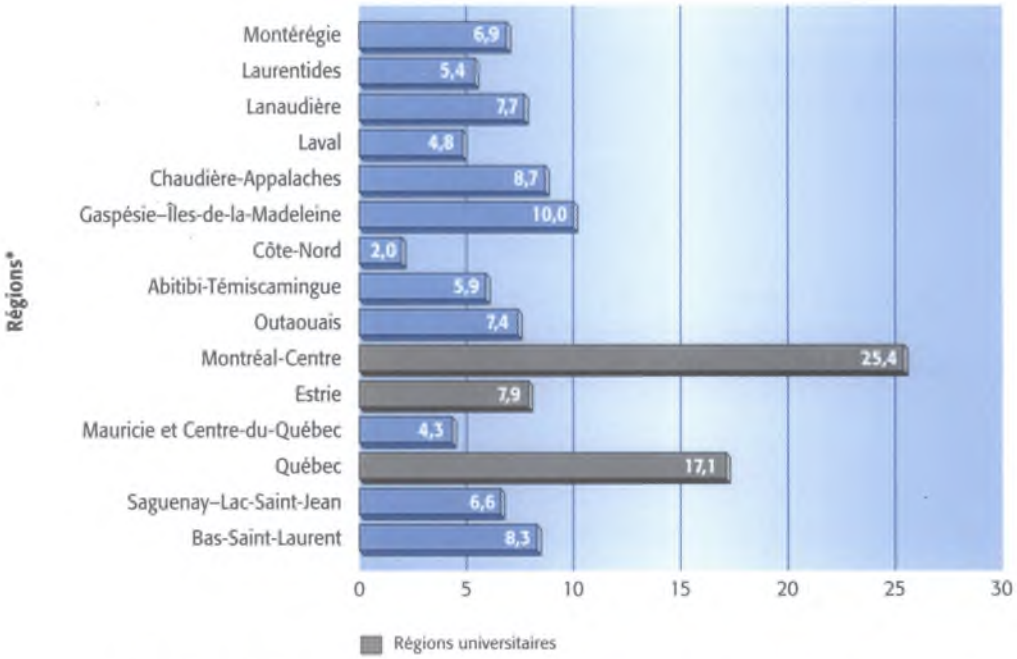
2.51 De plus, le ministère n'a pas confié de responsabilités suprarégionales et certains établissements appliquent une sectorisation stricte, c'est-à-dire qu'ils desservent presque exclusivement la clientèle de leur territoire, notamment pour des raisons budgétaires. Par conséquent, la population d'une région où l'accès à certains services est problématique peut difficilement accéder aux services offerts dans une autre région. Ce phénomène est particulièrement présent dans les régions en périphérie de Montréal.

2.52 Le ministère est également tenu de répartir équitablement l'effectif médical entre les régions en tenant compte des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires.

2.53 Pour ce qui est de la présence de psychiatres sur le territoire, des écarts considérables entre les régions ont été maintes fois soulignés. Entre autres, le Collège des médecins du Québec déplorait en 1997 que « les problèmes actuels et potentiels gravitent principalement autour du redéploiement des ressources humaines et financières, plutôt qu'autour du nombre actuel de psychiatres au Québec. Le nombre de psychiatres par 100 000 habitants est très variable et source d'une grande iniquité. » Le graphique 2 fait état de la situation des effectifs médicaux en psychiatrie pour 2002.

GRAPHIQUE 2

NOMBRE DE PSYCHIATRES POUR 100 000 HABITANTS EN 2002



* Les régions de la Baie-James (Nord-du-Québec), du Nunavik et de la Baie-James (Conseil Cri) ne figurent pas dans ce graphique.

Source : MSSS.

2.54 Les psychiatres sont majoritairement concentrés dans les régions universitaires. Toutefois, ceux qui sont rattachés aux établissements publics n'offrent que très peu de services aux clientèles des autres régions, en raison notamment de la sectorisation effectuée par les établissements. Ainsi, selon les données du ministère pour 2000, dans une région, les jours d'hospitalisation en santé mentale de personnes venant de l'extérieur représentaient moins de 10 p. cent du total de ces jours. Dans une autre, pour 2001-2002, seulement 3 p. cent des usagers d'un CHPSY n'appartenaient pas à la région. Dans beaucoup de régions, la population est donc aux prises avec des difficultés majeures d'accessibilité des services.

2.55 Nous avons recommandé au ministère

- **d'assurer une répartition équitable des ressources financières et des effectifs médicaux en psychiatrie;**
- **de veiller à ce que le réseau dégage les ressources nécessaires à la transformation des services de santé mentale.**

Suivi de gestion

2.56 Afin d'apporter le leadership requis pour que s'effectue adéquatement la transformation des services, le ministère se doit d'en suivre la mise en œuvre. Il a donc produit divers états de situation afin de faire le point sur la transformation des services. Cependant, force est de constater qu'il n'en examine pas de façon systématique l'évolution et qu'il fixe peu d'exigences aux régies régionales.

Pas de suivi systématique de la transformation.

2.57 Actuellement, seulement trois à quatre professionnels ont la responsabilité de s'occuper du programme de santé mentale au ministère. Cette situation, combinée avec une insuffisance d'information et les lacunes relevées au regard des cibles et des indicateurs, ne favorise pas un suivi systématique. De la sorte, on s'écarte des vœux réitérés maintes fois quant à un leadership fort, nécessaire pour réussir une telle transformation.

Le ministère réclame peu d'information aux régies régionales.

2.58 Le ministère réclame peu d'information aux régies régionales quant aux services offerts et ne suit que certaines cibles, faute de données. Ainsi, les cibles relatives au nombre de lits, à la durée moyenne de séjour en soins psychiatriques et au pourcentage des sommes investies dans les hospitalisations et les services dans la communauté sont contrôlées annuellement, mais les données utilisées sont incomplètes ou imprécises.

2.59 Par exemple, les renseignements disponibles ne permettent pas de distinguer les lits de courte durée de ceux de longue durée, alors qu'il existe une norme du ministère pour chaque type de lits. Qui plus est, certains CHPSY ne fournissent pas l'information concernant la durée moyenne de séjour. Par ailleurs, la notion de « services externes dans la communauté » n'a pas été clarifiée. Le ministère utilise donc plus d'une méthode pour calculer la répartition des sommes entre les hospitalisations et les services dans la communauté. Quant aux régies régionales, les données qu'elles présentent varient en fonction de leur compréhension de cette notion.

2.60 En plus du suivi annuel de ces cibles, deux états de situation ont également été réalisés. Ainsi, le Groupe d'appui à la transformation des services de santé mentale a produit en 2001 l'*État d'avancement du Plan d'action de décembre 1998*, qui se veut une appréciation qualitative des tendances observées, compte tenu du manque d'information quantitative. Le groupe conclut que la transformation est en cours dans l'ensemble des régions du Québec, à des rythmes et à des conditions variables, et que des expériences prometteuses se déroulent dans chacune des régions. Toutefois, il mentionne que bien des lacunes, connues depuis plusieurs années, persistent.

Des gains, mais beaucoup de chemin encore à parcourir.

2.61 Dans la même année, le ministère a fait le suivi de cinq cibles prioritaires adoptées lors du forum de 2000. Ces cibles portent sur l'appropriation du pouvoir par la personne atteinte de troubles mentaux, l'intervention en situation de crise, les services de santé mentale pour les enfants et les jeunes ayant des troubles mentaux, le soutien au logement et les réseaux locaux de services. Le ministère a constaté, lors de ce suivi, que des gains ont été faits, mais qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. Pour ces cinq cibles, il a défini la problématique de même que les actions à accomplir. Par exemple, concernant le soutien aux personnes dans des logements sociaux, il a proposé de se donner des objectifs précis, d'établir des liens avec les organisations responsables du développement de logements sociaux et de réactiver le comité interministériel. Toutefois, excepté quelques avis publiés par le ministère, aucun geste concret n'a été fait pour donner suite à ces propositions.

2.62 Depuis ces deux états de situation, aucun bilan final de l'implantation du Plan d'action pour la transformation des services de santé mentale n'a été produit. Ce plan d'action couvrait la période de 1998 à 2002.

2.63 Quant au groupe d'appui, il a terminé ses activités en mars 2003. Au terme de son mandat, il a tenu à présenter, en septembre 2003, un sommaire des travaux qu'il a réalisés et à formuler certaines recommandations générales. Celles qui se rapportent à la gestion provinciale du secteur de la santé mentale s'énoncent ainsi : assurer un leadership provincial en santé mentale ; impliquer et soutenir les partenaires dans le changement ; recourir à des indicateurs pour suivre la transformation ; financer adéquatement le réseau de la santé mentale.

2.64 Enfin, le plan d'action prévoyait qu'un suivi de la transformation des services serait réalisé par un groupe formé du ministère et des régies, ce qui n'a pas été fait non plus.

2.65 Nous avons recommandé au ministère

- **d'assurer son leadership et de suivre la transformation des services ;**
- **de préciser l'information qu'il s'attend à recevoir des régies régionales.**

Régies régionales

2.66 Tout en encourageant la mobilisation des acteurs et la concertation entre les divers milieux, les régies régionales doivent favoriser une organisation des services respectueuse de la diversité des besoins de leur population et adaptée à leurs ressources. Pour ce faire, elles sont tenues, comme il est prévu dans la loi, de produire un plan d'organisation des services, de préciser les rôles et les responsabilités de chaque entité agissant dans leur région, de répartir les ressources, d'effectuer le suivi du rendement de ces entités et de s'assurer que les services requis sont accessibles et qu'ils conviennent aux besoins.

Peu de plans d'organisation des services complets et à jour.

2.67 Or, les régies régionales n'ont pas, pour la plupart, un plan d'organisation des services de santé mentale à jour et complet, elles fixent peu d'attentes aux fournisseurs de services et elles n'évaluent pas les résultats obtenus. De plus, les mécanismes qui pourraient favoriser la concertation entre les milieux sont à parfaire dans plusieurs régions.

2.68 Les 15 régies régionales soumises à notre sondage nous ont transmis, sous diverses formes, le plan d'organisation des services de santé mentale de leur région. Nous avons constaté qu'aucun de ces plans n'intègre tous les objectifs et les moyens d'action prônés par le ministère dans son plan d'action de 1998 et ses cibles prioritaires de 2001. En fait, 12 des 15 plans reçus ne sont pas à jour et précèdent ces mesures: 6 ont été produits avant 2001 et les 6 autres sont antérieurs à 1998. Il n'est donc pas étonnant de constater que les progrès au regard de la transformation des services de santé mentale sont insuffisants.

2.69 Par surcroît, les plans ne mentionnent que rarement les cibles et les indicateurs qui permettent de suivre la mise en œuvre des objectifs ministériels. Ce manque d'intégration fait en sorte qu'il est laborieux d'assurer, dans une perspective d'imputabilité, un suivi adéquat des activités. À titre d'exemple, il sera plus difficile d'évaluer dans quelle mesure les régies régionales ont consolidé leurs services de soutien et de répit-dépannage aux familles et aux proches, si les régies ne disposent pas d'une cible et d'un indicateur leur permettant de faire elles-mêmes le suivi de la cible ministérielle.

2.70 D'autre part, la mise en place d'ententes de gestion et d'imputabilité, tant avec les établissements du réseau qu'avec les organismes communautaires, est nécessaire pour que l'on soit en mesure d'évaluer l'efficacité des services. Ces ententes permettent de clarifier le mandat de chacun et de préciser les responsabilités, tout en mentionnant les résultats attendus et les moyens qui seront utilisés pour en évaluer l'atteinte.

Pas d'ententes de gestion et d'imputabilité.

2.71 Or, les régies régionales visitées n'ont pas établi de telles ententes avec les établissements du réseau. Pourtant, dans les modifications apportées à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* en 2001, il était prévu que les régies régionales devaient signer de telles ententes pour mars 2003. Les régies régionales vérifiées n'avaient pas non plus signé d'ententes de gestion et d'imputabilité avec les organismes communautaires. En conséquence, le rôle et les responsabilités de chaque type d'établissements de même que les services qu'ils ont à dispenser ne sont pas précisés.

2.72 Pour ce qui est de la reddition de comptes, celle que les établissements et les organismes communautaires produisent est insuffisante. Les régies régionales visitées n'ont pas d'exigences particulières à cet égard; par conséquent, les documents qui leur sont remis se limitent à un rapport financier et à un rapport annuel d'activité, rapports qui sont généraux et qui ne recouvrent pas tous les services. Les régies régionales doivent donc adresser des demandes ponctuelles

aux établissements ou aux organismes lorsqu'elles désirent avoir des renseignements précis. En outre, elles peuvent difficilement évaluer l'efficacité de l'ensemble des services de santé mentale offerts par les établissements du réseau.

2.73 Les régies régionales ont également la responsabilité d'assurer la coordination des activités des différents dispensateurs de services de leur région afin de permettre une transition harmonieuse de la clientèle d'un service à l'autre. Elles doivent aussi favoriser la concertation et la collaboration, de façon à éliminer les chevauchements et à rendre possible la mise en place de services communs.

La concertation souhaitée n'est pas acquise.

2.74 Des mécanismes de concertation sont présents dans toutes les régions, mais leur fonctionnement est variable et ne semble pas toujours convenir aux partenaires. En fait, la concertation souhaitée n'est pas acquise dans les régions vérifiées. L'absence de leadership des régies régionales, déplorée par plusieurs des personnes rencontrées dans deux des quatre régions vérifiées ainsi que la réticence de certains partenaires à se concerter entravent l'apparition du dynamisme nécessaire à l'amélioration des mécanismes en place. Pourtant, eu égard au nombre et à la diversité des nombreux partenaires et de leurs philosophies d'intervention, les régies régionales se doivent de faire preuve de beaucoup d'initiative.

2.75 Ainsi, un rapport d'enquête d'un coroner sur un dossier de santé mentale concluait en 2002 que les intervenants d'une région semblaient travailler en vase clos, que l'information ne circulait pas et que les professionnels étaient peu enclins à communiquer entre eux. Par contre, dans une autre région vérifiée, on a constitué des équipes territoriales multidisciplinaires et interétablissements. On a ainsi implanté une structure qui favorise la continuité et la complémentarité des services tout en permettant d'apporter des solutions adaptées aux besoins des communautés locales.

2.76 Nous avons recommandé aux régies régionales d'effectuer une mise à jour de leur plan d'organisation des services de manière à appliquer les objectifs du ministère.

2.77 Nous avons recommandé aux régies régionales vérifiées

- **de déterminer des objectifs précis et mesurables ainsi que de définir des cibles et d'élaborer des indicateurs au regard de la santé mentale, de les faire connaître aux dispensateurs de services et d'en effectuer le suivi;**
- **d'avoir des exigences précises de reddition de comptes pour pouvoir assurer le suivi de la transformation;**
- **d'établir des ententes de gestion et d'imputabilité avec les divers dispensateurs de services;**
- **d'assurer la concertation entre les différents dispensateurs de services et de mettre en place les mécanismes qui permettront d'accroître la continuité et la complémentarité des services de santé mentale.**

Systèmes d'information

2.78 Les troubles de santé mentale requièrent une vaste gamme de services fournis par de multiples prestataires. Une telle complexité suppose que le ministère et les régies régionales disposent, en temps opportun, d'une information de gestion suffisante et fiable concernant la clientèle, les ressources disponibles et les services dispensés.

Les systèmes ne fournissent pas l'information nécessaire.

2.79 Or, l'information de gestion dont le ministère et les régies régionales disposent ne leur permet pas de suivre adéquatement le programme de santé mentale. Certes, des données de nature diverse sont traitées par plusieurs systèmes: système financier, système sur les hospitalisations pour soins de courte durée, système portant sur les volumes d'activité, tel le nombre de lits dressés en soins psychiatriques pour adulte. Cependant, ces systèmes ne sont pas intégrés et ne fournissent pas l'information nécessaire.

2.80 Ainsi, le ministère et les quatre régies régionales vérifiées n'obtiennent pas de façon régulière l'information relative à l'accessibilité des services, par type de services et par ressource. Pourtant, une telle information permettrait, notamment, de déceler certaines difficultés liées au système de soins ainsi que d'orienter les choix et les actions.

Peu d'information sur la clientèle et l'accessibilité.

2.81 Par ailleurs, le ministère et les quatre régies régionales n'ont guère d'information globale sur la clientèle desservie. Cela étant, ils ne sont pas au fait de ses caractéristiques démographiques, de ses besoins en matière de services ainsi que des diagnostics qui ont été posés.

2.82 Faute de pouvoir accéder plus régulièrement à de l'information, le ministère a développé en 2002 un outil de collecte de données qui devrait permettre de dresser un portrait annuel des dépenses consacrées aux services de santé mentale et des volumes d'activité. Toutefois, cet outil ne fournit pas de renseignements sur l'accessibilité de la majorité des services. En outre, il en est à sa première année d'utilisation et les analyses qu'il autorise comportent certaines faiblesses, par exemple on y compare des dépenses de 2000-2001 avec des volumes de clientèle de 2001-2002. De plus, la fiabilité des données n'est pas assurée. Le ministère est conscient de ces faiblesses et cherche à y remédier.

2.83 Par ailleurs, des régies régionales et des établissements ont accompli des actions pour combler leur manque d'information. Ainsi, une des régies régionales vérifiées a procédé à une enquête sur l'état de santé mentale des adultes de sa région et le recours aux services. Dans une autre région, un CHPSY a développé un système qui rassemble de l'information clinique sur sa clientèle.

2.84 En l'absence d'information adéquate, il devient ardu de fixer des cibles précises et de les suivre. L'évaluation du programme de santé mentale est également plus difficile et le ministère ne peut en mesurer la performance dans une perspective globale d'amélioration des services. Le ministère accuse d'ailleurs un retard à cet égard comparativement à certaines administrations publiques. En effet, celles-ci

réussissent à juger de plusieurs aspects de la performance, dont la qualité des soins, la réduction de la consommation de médicaments, l'amélioration de la condition des usagers ainsi que leur satisfaction.

2.85 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de se doter de systèmes qui leur fournissent une information suffisante et fiable sur la clientèle, les ressources disponibles et les services dispensés.

2.86 Nous avons recommandé au ministère d'évaluer son programme de santé mentale et d'en mesurer la performance dans une perspective globale d'amélioration des services.

Disponibilité et accessibilité des services

2.87 Afin d'assurer une meilleure accessibilité en santé mentale, on a déterminé dans la politique de 1989 quels services essentiels devraient être offerts dans chaque région. Parmi ceux-ci, les services de base (ou de première ligne) visent à garantir, en tout temps, l'accueil, l'évaluation, l'obtention d'une réponse adéquate et l'orientation vers d'autres services lorsque la situation le requiert. Les services dits de proximité visent, quant à eux, à fournir aux personnes souffrant de troubles mentaux ainsi qu'à leurs proches le soutien et l'entraide dans leur milieu de vie. Ils peuvent prendre plusieurs formes; notons entre autres le suivi dans la communauté, l'intervention en situation de crise, l'entraide, le soutien aux familles et aux proches et les loisirs. Enfin, les services spécialisés sont rendus nécessaires par la persistance, la complexité et le degré de sévérité d'un problème de santé mentale. Ils sont offerts dans le but de maintenir ou de restaurer les capacités.

2.88 La disponibilité et l'accessibilité des services sont très inégales d'une région à l'autre et, parfois même, d'un territoire à l'autre à l'intérieur d'une même région, et ce, pour les services tant de base et de proximité que spécialisés. Certains d'entre eux sont encore peu développés et leur accessibilité est souvent problématique.

Services de base et de proximité

2.89 La dispensation des services de base est généralement faite par les omnipraticiens et d'autres professionnels qui exercent dans des cabinets privés ou des CLSC. Quant aux services de proximité, ils sont principalement offerts par les organismes communautaires et les CLSC.

2.90 En ce qui concerne les services de base, la politique de 1989 stipule que l'on doit fournir une « réponse immédiate » et un « traitement approprié dans un court délai », sans toutefois préciser ce dernier élément. Dans les régions vérifiées, l'accès aux services de base est problématique dans les CLSC, mais l'absence de données par région et pour l'ensemble des régions, comme nous l'avons mentionné précédemment, ne permet pas d'avoir une image globale de la situation. Actuellement, nos travaux révèlent que la quasi-totalité des CLSC

visités tiennent des listes d'attente pour ces services. Cependant, aucune des quatre régies régionales et encore moins le ministère ne font de suivi systématique de ces listes ou ne les considèrent dans leur ensemble. De plus, ils ne possèdent pas une telle information pour les cabinets privés et les organismes communautaires.

L'étape du traitement connaît des délais importants.

2.91 Pour ces 4 régions, l'accueil et l'évaluation dans les CLSC se font sans délai, mais le traitement commence souvent beaucoup plus tard. En effet, le délai est de un à 6 mois selon les régions vérifiées et peut même atteindre 10 mois pour un territoire donné. Par ailleurs, une récente enquête de Statistique Canada[1] fait ressortir qu'environ 16 p. cent des Québécois ayant eu des problèmes de santé mentale ou de dépendance n'ont pas réussi à obtenir l'aide dont ils auraient eu besoin.

2.92 Nos entrevues dans les régions vérifiées ont révélé que le manque de médecins de famille s'occupant de santé mentale et d'équipes de santé mentale en CLSC n'est pas étranger à cette problématique. De plus, un avis portant sur les maladies mentales que le Conseil médical du Québec a publié en 2001 mentionne que les médecins de famille œuvrant en santé mentale sont rares. Les raisons de cet état de fait sont, entre autres, l'insuffisance de formation et un manque de soutien, d'intérêt ou de temps. À ce sujet, le ministère s'était donné comme objectif, dans son plan d'action de 1998, d'adapter la rémunération des médecins de famille pour les consultations en santé mentale, mais il n'est pas encore passé à l'action.

Certains CLSC ne peuvent pas offrir tous les services de base.

2.93 Nos travaux dans les régions vérifiées nous ont permis de constater que, dans les CLSC, la composition des équipes s'occupant de santé mentale est très variable et que leur disponibilité n'est pas toujours assurée. De fait, certaines d'entre elles ne peuvent offrir tous les services de base. Par exemple, un CLSC n'a aucune équipe en santé mentale ; dans d'autres cas, pour certaines clientèles, les équipes ne comprennent aucun omnipraticien, aucun psychologue ou aucun travailleur social. D'ailleurs, la commission Clair recommandait de renforcer les services courants de santé mentale dans les CLSC.

2.94 Des enquêtes ont révélé que, après les médecins généralistes, les psychologues sont les professionnels les plus consultés pour les problèmes de santé mentale. Plusieurs personnes nous ont dit que très souvent les patients sont dirigés directement vers les cabinets privés puisque ces professionnels sont peu disponibles dans les CLSC. Cependant, seuls ceux qui en ont les moyens ou qui disposent d'une assurance peuvent recourir à ces cabinets.

2.95 Selon plusieurs personnes œuvrant en psychiatrie dans les centres hospitaliers (CHSGS ou CHPSY), les problèmes d'accès aux professionnels dispensant des services de base exercent une pression sur les services spécialisés. En outre, certains psychiatres rencontrés se disent contraints d'offrir les services de base, faute de pouvoir retourner leurs clients aux services de première ligne après évaluation et stabilisation. Le Collège des médecins du Québec déplore que, dans trop de cas, le psychiatre ait remplacé le médecin de famille dans un rôle de première ligne.

1. Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes : Santé mentale et bien-être, 2003.

2.96 Quant aux services de proximité, favorisant le maintien des personnes adultes dans leur communauté, le Groupe d'appui à la transformation des services de santé mentale constatait en 2000 que, de façon générale, les services apparaissaient comme déficients à l'échelle du Québec et que leur accessibilité était problématique. Depuis, aucun bilan n'a été produit et l'absence de données ne permet pas de dresser un portrait fidèle de l'offre de services.

2.97 Par exemple, au regard de certains services pour lesquels des données sont disponibles, le nombre de places offert par les établissements et les organismes communautaires est loin de celui qui est souhaitable. Pour ces services, le ministère a déterminé le nombre de places optimal en se basant sur des normes reconnues. Ainsi, il estime à 5 942 le nombre de places requises pour le soutien au travail ou aux études et à 1 113 le nombre de celles existantes, soit 19 p. cent de l'objectif. Quant aux places dans les centres de jour, le nombre de celles requises est de 1 857, alors que le ministère n'en compte que 1 212, soit 66 p. cent du nombre souhaité.

2.98 Enfin, la famille et les proches constituent le principal soutien de plusieurs personnes atteintes de troubles mentaux. Le ministère a d'ailleurs maintes fois mis en évidence la nécessité de les appuyer. Depuis quelques années, des groupes de répit et de dépannage ont vu le jour. Selon plusieurs sources, dont le ministère et le groupe d'appui, les besoins non comblés demeurent immenses et le taux de disponibilité des services de répit et de dépannage est très faible dans plusieurs régions. Cependant, il est difficile de dégager une image précise de ces services et les données disponibles au ministère ne sont pas nécessairement complètes. D'après celles-ci, les établissements et les organismes communautaires de seulement 11 des 18 régions auraient alloué des sommes pour dispenser de tels services.

2.99 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de prendre les mesures pour augmenter l'accessibilité et la disponibilité des services de base et de proximité offerts à la population.

Services spécialisés

2.100 Ces services, généralement dispensés par les psychiatres et d'autres spécialistes, comprennent entre autres l'hospitalisation, le traitement en consultation externe et le suivi intensif dans la communauté.

2.101 La difficulté à accéder aux ressources psychiatriques constitue une réalité tant pour la clientèle que pour les médecins de famille et les équipes s'occupant de santé mentale dans les CLSC. Un rapport du Collège des médecins du Québec souligne que, pour les patients et les médecins de famille, il est ardu d'avoir accès à une consultation rapide auprès d'un psychiatre. Il y est préconisé notamment de donner à celui-ci un rôle d'expert-conseil auprès du médecin de famille, de façon à assurer un soutien professionnel dans le suivi du patient. On y observe également que le rôle des médecins de première ligne et celui des psychiatres se chevauchent et que la complémentarité des services n'est pas acquise.

2.102 Actuellement, dans les deux régions où nous avons obtenu cette information, le délai pour obtenir une consultation auprès d'un psychiatre varie beaucoup. En effet, le délai moyen pour avoir un rendez-vous aux consultations externes est de 3,8 mois dans une région et de 14 mois dans l'autre. Sur un territoire de cette dernière, le délai peut même atteindre 24 mois.

2.103 En outre, les équipes des CLSC prennent souvent en charge la clientèle souffrant de troubles graves, sans pouvoir compter sur les services d'un psychiatre consultant pour les aider. Ainsi, dans un rapport sur un suicide survenu en 2002, le coroner déplore l'absence, dans une région, d'un protocole concernant les consultations « urgentes » en psychiatrie.

2.104 Par ailleurs, dans le contexte de la désinstitutionnalisation, le ministère a défini des objectifs pour accélérer la fermeture de lits et transférer les ressources plus près du milieu de vie de la clientèle. En ce qui concerne l'hospitalisation, le plan d'action précisait que la mise en place de services dans la communauté devait permettre la réduction du nombre de lits et de la durée des séjours. Le ministère a alors fixé l'objectif global de disposer de 0,4 lit pour 1 000 habitants, dont 0,15 lit de soins de longue durée et 0,25 lit de courte durée. Quant à la durée moyenne de séjour dans les lits de courte durée, la norme visée est de 20 jours.

De 1995 à 2002, réduction de 42 p. cent des lits en psychiatrie.

2.105 De nombreux lits ont été fermés; de 1995 à 2002, leur nombre est passé de 6 000 à 3 496 lits (longue et courte durée), soit une réduction globale de 42 p. cent. La cible provinciale n'est pas tout à fait atteinte puisque les lits actuels représentent 0,471 lit pour 1 000 habitants. Les régions de Québec et de Montréal en sont les principales responsables. En effet, ces régions disposent à elles seules de 60 p. cent des lits en psychiatrie, alors qu'elles comptent 33 p. cent de la population québécoise. Cette concentration de lits pourrait être justifiée si une planification intégrée en était faite afin de permettre, notamment, les allées et venues de la clientèle entre les régions. En ce qui a trait à la répartition des lits entre ceux de courte durée et ceux de longue durée, le ministère ne peut en suivre l'évolution en raison d'un manque d'information fiable.

2.106 Pour ce qui est de la durée moyenne de séjour dans les lits de courte durée, l'objectif serait presque atteint; en effet, elle représentait, en 2001-2002, 20,4 jours. Cependant, ce chiffre n'est pas complet, puisque deux CHPSY ne fournissent pas leurs données. En outre, il existe un écart important entre la durée moyenne de séjour dans les lits de courte durée des CHPSY et celle des CHSGS, qui est respectivement de 38 et de 17,6 jours. Étant donné que la lourdeur des cas a été prise en compte dans la méthode de comparaison utilisée, un tel écart est difficilement explicable, d'autant plus que le type d'établissements n'est pas un facteur qui influence cette donnée.

2.107 Plus près du milieu de vie, le suivi intensif dans la communauté est un service requis pour les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale graves. Le ministère a établi dans une de ses lignes directrices que ce type de suivi devrait être offert à un minimum de 100 personnes pour 100 000 habitants.

Suivi intensif dans la communauté : cible atteinte à 20 p. cent.

2.108 Notre sondage nous a permis de constater que cette cible n'est atteinte qu'à 20 p. cent ; en effet, seulement 1 460 personnes bénéficient de ce type de suivi, alors que l'objectif est de 7 400. Le taux d'accessibilité des services varie également selon les régions. L'offre dans ces dernières représente de 1 à 83 p. cent de l'objectif recherché. Pourtant, un tel suivi a une incidence notable sur la qualité de vie des patients : médication plus efficace, augmentation des habiletés dans la vie quotidienne, satisfaction accrue à l'égard des services, réduction des hospitalisations et des visites aux urgences. De plus, il occasionne une diminution importante des coûts.

2.109 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales d'améliorer l'accès de la population aux services spécialisés.

Ressources résidentielles

2.110 De façon générale, les personnes atteintes de troubles mentaux graves peuvent vivre dans la collectivité, mais plusieurs ne sont pas en mesure d'agir seules. Elles doivent être logées dans un endroit qui convient à leurs besoins. La politique mentionnait l'importance d'améliorer les conditions d'hébergement et d'exploiter certaines voies, comme les logements adaptés, afin de faciliter la réadaptation et la réintégration sociale.

2.111 Parmi les ressources disponibles, on trouve les services d'hébergement en milieu de vie substitut telles les ressources intermédiaires (RI) et les ressources de type familial (RTF). Ce type de ressources offre un encadrement qui recouvre plusieurs facettes de la vie quotidienne. Il y a aussi les ressources d'hébergement communautaire, permettant une plus grande autonomie, qui peuvent prendre la forme de foyers de groupe et de résidences de traitement ou de réadaptation. Enfin, les logements permanents (logement social ou privé) constituent des milieux de vie autonomes dans lesquels les gens reçoivent du soutien externe.

2.112 Le Comité de la santé mentale du Québec soulignait, dans un rapport d'octobre 1997, que les logements permanents sont valorisés socialement et permettent de développer des relations sociales et d'adopter un style de vie courant. De plus, ils sont préférables aux autres ressources qui représentent un facteur additionnel de marginalisation pour les patients psychiatriques. D'ailleurs, dans les cibles prioritaires de 2001, on préconise d'obtenir plus de places dans les logements permanents en raison de l'autonomie qu'ils offrent.

Les ressources résidentielles sont peu variées et mal adaptées.

2.113 Présentement, plusieurs personnes ayant des problèmes de santé mentale sont en attente ou à la recherche d'une ressource résidentielle qui répond à leurs besoins. Les ressources disponibles sont peu variées et mal adaptées aux nouvelles pratiques en santé mentale. Ce constat a notamment été fait en 2000 par le groupe d'appui dans son rapport sur l'état d'avancement du plan d'action ; il a été repris en 2002 par les autorités du ministère qui ont déclaré que, pour ce qui est du

soutien aux personnes dans des logements sociaux, « c'est sans doute le domaine où on est le moins avancé ». D'ailleurs, plusieurs personnes doivent vivre dans des conditions insalubres, voire dans la rue. En effet, la commission Clair rapporte que les itinérants souffrant de maladie mentale grave sont de plus en plus nombreux.

2.114 À l'heure actuelle, peu de personnes atteintes de troubles mentaux graves peuvent choisir une ressource permettant un mode de vie autonome, car les RI et les RTF sont presque les seules ressources disponibles. D'ailleurs, le ministère vise une réduction du nombre de places dans ce type de ressources afin de pouvoir développer d'autres ressources plus légères. Il a établi que le réseau devrait offrir 54 places pour 100 000 habitants dans les RI et les RTF, alors qu'on en trouve actuellement 109.

Pénurie de logements sociaux et privés.

2.115 De surcroît, alors que les besoins pour des logements permanents sont importants, l'offre, elle, est absente. En effet, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a enregistré une baisse considérable du taux d'inoccupation des logements locatifs entre 1992 et 2002. Au Québec, il est passé de 7,5 à 1,2 p. cent, ce qui en fait le taux le plus faible au Canada. En outre, dans les centres urbains, le taux est encore plus bas, soit 0,3 p. cent à Québec, 0,5 p. cent à Gatineau et 0,7 p. cent à Montréal.

2.116 Compte tenu de la pénurie de logements privés et sociaux, il est illusoire de penser que l'on peut offrir des services en milieu autonome à des personnes hébergées depuis plusieurs années dans le réseau, à moins d'une entente intersectorielle pour les logements sociaux, ce qui n'est pas encore fait. Pourtant, la politique de 1989 faisait état de ce manque de collaboration entre le réseau de la santé et des services sociaux et les autres secteurs et nous l'avions également souligné dans notre rapport de 1995-1996. De plus, le plan d'action comportait l'objectif de mettre au point des actions intersectorielles en matière de logement et d'intégration au travail. Des travaux ont été faits en ce sens, mais ils n'ont pas permis de signer d'ententes. En conséquence, plusieurs personnes prêtes à vivre dans un autre milieu doivent demeurer hospitalisées, ce qui entraîne des coûts importants.

2.117 Par exemple, lors de notre visite dans un CHSGS, 15 des 44 personnes hospitalisées en psychiatrie dans un lit de courte durée – soit 34 p. cent – avaient demandé d'être hébergées ailleurs. Leur attente durait en moyenne depuis 67 jours. À titre d'exemple également, 10 personnes sont hospitalisées depuis au moins deux ans dans un hôpital psychiatrique, même si elles sont jugées aptes à quitter l'établissement pour une ressource d'hébergement plus légère.

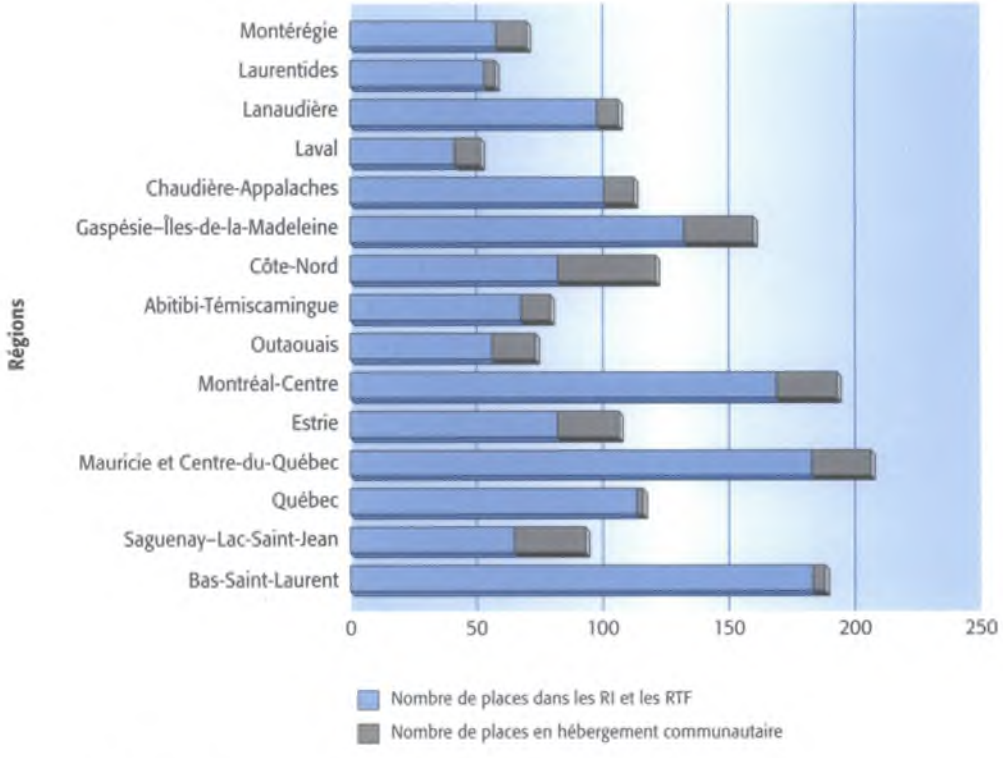
2.118 Or, le fait que des personnes en attente d'une ressource résidentielle occupent des lits en psychiatrie dans un centre hospitalier a un impact financier non négligeable. Ainsi, selon les données obtenues d'un CHSGS visité, le coût annuel pour l'occupation d'un lit de courte durée est de 66 864 dollars par année, comparativement à 39 372 dollars pour un lit de longue durée et à 20 010 dollars

pour les ressources d'hébergement de type RI. Ces coûts excluent les services hôteliers et les médicaments. Par ailleurs, le fait qu'un lit de courte durée soit occupé par une personne en attente empêche la disponibilité de ce lit ; une autre personne doit donc souvent attendre plusieurs jours à l'urgence.

2.119 Le ministère précise dans son plan d'action de 1998 que dans chaque région on doit pouvoir compter sur une variété de ressources résidentielles. Toutefois, il y spécifie également qu'il souhaite une réduction du nombre de places dans les RI et les RTF au profit de ressources plus légères. Il n'a diffusé cependant aucune norme dans le réseau qui pourrait guider la planification des services requis, ce qui ne facilite pas la tâche des régies régionales. Actuellement, le nombre de places disponibles dans les RI, les RTF et les ressources d'hébergement communautaire, très variable selon les régions, est de 53 à 207 places pour 100 000 habitants (graphique 3).

GRAPHIQUE 3

NOMBRE DE PLACES DANS LES RESSOURCES D'HÉBERGEMENT POUR 100 000 HABITANTS



Source : Sondage auprès des régies régionales.

Certaines régies poursuivent de beaux projets.

2.120 On ignore combien de places et quel type de ressources manquent. Certaines régies régionales réussissent tout de même à réaliser de beaux projets de développement ou de transformation. À titre d'exemple, des appartements-satellites, construits autour d'un local communautaire, permettent d'offrir un soutien régulier tout en favorisant l'autonomie.

2.121 Nos entrevues nous ont également appris qu'il n'y a pas d'évaluation systématique de la situation des personnes hébergées dans les RI et les RTF, évaluation qui permettrait de s'assurer que leur hébergement constitue bien le type de ressources le plus approprié à leurs besoins.

2.122 Enfin, les régies régionales vérifiées n'élaborent ni ne coordonnent le processus d'admission en matière de santé mentale, et ce, pour l'ensemble de leur clientèle et en fonction de toutes les ressources de leur région. Les mécanismes d'accès présentent de grandes disparités, ce qui ne favorise pas l'équité. Ainsi, dans une région vérifiée, comme l'accès aux RI relève du CHPSY, celui-ci a tendance à y admettre prioritairement sa propre clientèle avant celle de l'extérieur, compte tenu du fait que la région est aux prises avec un manque de places.

2.123 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales vérifiées

- **de connaître les besoins par type de ressources résidentielles;**
- **de s'assurer que les ressources adaptées à la clientèle sont accessibles;**
- **d'exiger ainsi que de recueillir une information fiable pour être en mesure de déceler en temps opportun les situations problématiques au regard de l'accessibilité des ressources résidentielles.**

2.124 Nous avons recommandé aux régies régionales vérifiées

- **de mettre en place des mécanismes d'accès pour les ressources résidentielles;**
- **de s'assurer que les établissements procèdent régulièrement à des évaluations de la situation de la clientèle hébergée afin de lui offrir les ressources résidentielles requises.**

Reddition de comptes

2.125 L'information transmise dans les rapports annuels du ministère et des régies régionales ne permet pas au lecteur d'apprécier l'efficacité et l'efficience des interventions dans le secteur de la santé mentale. On ne présente pas adéquatement dans ces rapports les objectifs, les cibles visées ainsi que les résultats obtenus et on n'explique pas les écarts importants qui ont été observés.

Les rapports annuels de gestion ne permettent pas d'évaluer la performance.

2.126 Le ministère, dans son rapport annuel de gestion de l'exercice 2001-2002, aborde un seul objectif du volet « santé mentale », et ce, malgré le nombre appréciable d'objectifs et de cibles déterminés dans les différents documents ministériels. Relativement à cet objectif, soit celui de mettre en place des réseaux de services pour des clientèles plus vulnérables en raison d'une perte d'autonomie, le ministère met en évidence les actions accomplies dans ce domaine, mais il n'en

établit pas la progression. Le rapport donne également des renseignements sur trois indicateurs définis dans le plan d'action de 1998. Toutefois, ces indicateurs sont présentés sans que soit fait le lien entre le résultat et la cible visée, ce qui empêche d'évaluer la performance dans une perspective de reddition de comptes.

2.127 Les régies régionales ne sont guère plus loquaces dans leur reddition de comptes de l'exercice 2001-2002. Elles se limitent fréquemment à mentionner quelques interventions dans le secteur de la santé mentale et ne précisent pas les résultats obtenus. Cependant, 3 des 15 régies régionales jointes par sondage ont eu le soin d'inclure dans leur rapport annuel de l'information sur certaines mesures et certains objectifs de même que sur les actions réalisées au regard de ces objectifs. Toutefois, cette information ne donne pas au lecteur la possibilité de conclure sur la performance.

2.128 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales

- **de veiller à ce que la reddition de comptes porte sur l'ensemble des objectifs poursuivis, des cibles et des indicateurs retenus;**
- **d'expliquer adéquatement les écarts importants entre les cibles visées et les résultats obtenus.**

Suivi des recommandations formulées au ministère et aux régies régionales en 1995-1996

2.129 Au cours de l'année 1995-1996, nous avons effectué une vérification de l'optimisation des ressources portant sur l'action du gouvernement relativement aux organismes communautaires de la santé et des services sociaux et à la santé mentale. Dans le volet « santé mentale », nous voulions nous assurer que les services concouraient aux objectifs et aux orientations du gouvernement en la matière et qu'ils étaient gérés avec un souci d'efficience.

2.130 Dans le présent chapitre, nous avons effectué une vérification de l'optimisation des ressources dont les objectifs englobent ceux de 1995-1996. Nous sommes donc en mesure de voir si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte par le réseau de la santé et des services sociaux et si des correctifs ont été apportés aux lacunes que nous avions relevées.

2.131 Notre suivi révèle qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour parvenir à remédier aux problèmes soulevés à l'époque. Le manque de leadership du ministère et des régies régionales n'est certes pas étranger à cette situation. En effet, des 27 recommandations formulées en 1995-1996 à l'égard des services de santé mentale, 3 seulement ont été appliquées. Trois autres ont été suivies partiellement, mais les progrès sont satisfaisants. Quant à celles qui restent, 16 ont été appliquées partiellement et de façon insatisfaisante, 4 n'ont pas encore été suivies et une est devenue sans objet. Beaucoup d'actions concrètes restent donc à accomplir tant pour le ministère que pour les régies régionales; en effet, d'une manière globale, seulement 24 p. cent des recommandations ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Le tableau 2 présente le niveau d'application de chacune des recommandations.

TABLEAU 2

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Maintien et développement optimal de la santé mentale de la population					
Proposer au gouvernement un cadre d'action en matière de promotion et de prévention en santé mentale.			MSSS		
Favoriser davantage la réalisation d'actions concertées de promotion et de prévention, et ce, tant auprès de la population en général que des personnes exposées à des risques pour leur santé mentale.				RR	
[À l'une des régies régionales visitées,] définir des orientations, des objectifs et des actions à privilégier en cette matière [promotion et prévention][1].	RR				
Maintien dans le milieu de vie et réintégration sociale des personnes					
Assurer la transformation de l'organisation des services préconisée par la Politique de santé mentale.			MSSS RR		
Assurer la réalisation de leur plan d'organisation de services.			RR		
Consolidation du partenariat avec les autres secteurs de l'État					
Associer, de façon continue, les différents secteurs de l'État à la poursuite des objectifs de la Politique de santé mentale[2].			RR	MSSS	
Se doter d'une politique de concertation qui explicite ce qui est attendu de ce partenariat, les responsabilités de chaque secteur ainsi que les moyens privilégiés pour que ce partenariat porte les fruits souhaités[3].			RR		
Accessibilité					
S'assurer qu'une diversité de services est disponible en temps opportun auprès du milieu de vie des personnes.			RR		
Efficience					
Réviser les normes portant sur le nombre de lits en psychiatrie et s'assurer de leur respect[4].		MSSS			
Fournir des indications sur l'utilisation des ressources et des services en santé mentale[4].			MSSS		
Respecter les normes ministérielles sur le nombre de lits en psychiatrie[4].		RR			
Préciser le rôle et les responsabilités des dispensateurs de services.			RR		

1. Cette régie régionale a défini des orientations, des objectifs et des actions à privilégier en matière de promotion et de prévention dans son Plan régional d'organisation de services 1997-2002.
2. Bien que des associations intersectorielles aient permis l'adoption de certaines mesures, les ententes régionales conclues ne recouvrent pas tous les secteurs prévus par la Politique de santé mentale.
3. Les politiques de concertation intersectorielles actuelles ne s'appliquent pas à l'ensemble des secteurs touchant la santé mentale.
4. Le ministère a révisé sa norme portant sur le nombre de lits ; elle est maintenant de 0,4 lit pour 1 000 habitants, soit 0,25 lit de courte durée et 0,15 lit de longue durée. Cependant, cette cible n'est pas tout à fait atteinte : le nombre de lits pour 1 000 habitants est de 0,47. Par ailleurs, le ministère ne peut s'assurer que la norme sur les lits de courte et longue durée est respectée, car il ne dispose pas d'une information fiable sur la répartition de ces lits.

TABLEAU 2 (SUITE)

Procéder aux analyses propres à assurer l'utilisation optimale des ressources et des services et la réallocation des ressources dans le milieu de vie des personnes.			RR		
Ressources intermédiaires					
Poursuivre ses efforts pour établir une classification des services offerts par les ressources intermédiaires et pour déterminer les taux de rétribution applicables à chaque type de services ainsi que les orientations que les régies régionales sont tenues de suivre dans l'établissement des modalités d'accès à ces ressources[5].	MSSS				
S'assurer que celles-ci [les ressources intermédiaires utilisées par les établissements] correspondent aux besoins et qu'elles sont gérées avec efficience.			RR		
Information de gestion					
Se procurer l'information nécessaire pour assumer leurs responsabilités en matière de santé mentale.			MSSS RR		
S'assurer que le système d'information en santé mentale ne répondra qu'aux besoins qui représentent des bénéfices importants pour les utilisateurs et qu'il respectera le caractère confidentiel des données[6].					MSSS
Évaluation					
Préciser dans le temps les résultats attendus quant à la santé mentale des Québécois.			MSSS		
Déterminer les objectifs qu'elles visent quant à l'organisation des services en santé mentale dans leur territoire.		RR			
S'assurer que les évaluations des programmes sont effectuées.				MSSS RR	
Reddition de comptes					
Réviser le contenu de leur rapport annuel d'activité afin de fournir une information plus complète et produire celui-ci dans les délais impartis par la loi[7].			MSSS RR		
Renforcer ses exigences en matière de reddition de comptes envers les régies régionales et s'assurer que les stipulations de la loi relativement au délai de production de leur rapport annuel d'activité sont respectées[8].	MSSS				
Nombre de recommandations					
Ministère	2	1	6	2	1*
Régies régionales	1	2	10	2	
Total	3	3	16	4	1
Répartition	12 %	12 %	61 %	15 %	
Gestes concrets	85 %				
Application complète ou progrès satisfaisants	24 %				

* La recommandation sans objet n'est pas considérée à des fins statistiques.

MSSS Ministère de la Santé et des Services sociaux
RR Régie régionale

5. Depuis le 1er avril 2001, un cadre de référence sur les ressources intermédiaires est en vigueur. Par ailleurs, le ministère a rédigé une circulaire afin de préciser les règles applicables quant à la rétribution de ces ressources.
6. Le système d'information ayant été abandonné, la recommandation est devenue sans objet.
7. Le ministère a produit son rapport annuel dans les délais impartis par la loi. Toutefois, ce n'est pas le cas des régies régionales.
8. La nouvelle circulaire des normes et pratiques de gestion requiert que les régies régionales présentent les objectifs, les indicateurs et les résultats obtenus. La loi relativement au délai de production du rapport annuel d'activité a également été modifiée.

2.132 Commentaires du ministère

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

« **Gestion du programme de santé mentale : objectifs, cibles et indicateurs.** Le Vérificateur général recommande au ministère de préciser ses objectifs et de produire un plan d'action qui tienne compte de l'ensemble du continuum de services, allant de la prévention et de la promotion de la santé mentale aux services spécialisés et de toutes les clientèles et non uniquement les personnes présentant des troubles mentaux graves.

« Le ministère reçoit bien cette recommandation. L'élargissement de la planification était déjà à l'agenda et des travaux sont amorcés depuis l'été 2003. Deux directions générales du MSSS ont travaillé conjointement, au cours de la période estivale, à l'élaboration de propositions d'actions pour actualiser les priorités reconnues dans le champ de la santé mentale.

« La Direction générale des affaires médicales et universitaires (DGAMU), désormais responsable de services en santé mentale au MSSS, a créé un groupe d'experts-conseils. Ces experts proposeront, dès le printemps, un plan d'action incluant des cibles précises, des indicateurs et un échéancier.

« **Gestion du programme de santé mentale : allocation des ressources.** L'objectif d'assurer une répartition équitable des ressources est au cœur des préoccupations du secteur de la santé mentale et plus largement du MSSS. Le défi de cet objectif est de convenir de modalités d'allocation adéquates.

« À cet égard, le MSSS a entrepris une démarche de révision de ses modes d'allocation interrégionale pour les différents programmes clientèle. L'exercice permettra d'allouer à compter de l'année budgétaire 2004-2005 des crédits dans le secteur de la santé mentale, selon une méthode populationnelle prenant en compte les caractéristiques qui modifient les besoins d'une région à une autre.

« En ce qui concerne la répartition des effectifs médicaux en psychiatrie, une condition essentielle à une meilleure accessibilité aux services, la décision de confier la gestion du programme de santé mentale à la DGAMU s'appuie sur la volonté d'apporter les correctifs requis.

« **Gestion du programme de santé mentale : suivi de gestion.** Le secteur de la santé mentale s'est inscrit dans la démarche ministérielle de suivi des ententes de gestion ministère-régies. Cinq indicateurs font l'objet d'un suivi périodique aux 28 jours depuis octobre 2003. Nous serons en mesure de rendre compte de résultats dès la mi-novembre 2003.

« Ces indicateurs portent sur

- les services aux enfants et aux jeunes :
  - listes d'attente à l'évaluation en pédopsychiatrie ;
  - listes d'attente pour le traitement ;
  - nombre de jeunes ayant reçu des services sociaux courants et des services spécialisés pour des problèmes de santé mentale en CLSC ;

- les services aux adultes :
  - nombre de personnes ayant reçu des services de soutien intensif ou continu ;
  - durée moyenne de séjour sur des civières dans les salles d'urgence.

« Compte tenu du large consensus sur lequel se sont appuyées les cibles prioritaires adoptées au Forum de septembre 2000, le ministère entend développer des mesures et indicateurs de suivi de la réalisation de ces cibles.

« De plus, des analyses comparatives et évolutives seront effectuées sur des problématiques particulières. Déjà, un portrait des ressources résidentielles existantes est en préparation.

« **Systèmes d'information : information de gestion.** Pour le secteur de la santé mentale comme pour les autres volets du système de santé, la disponibilité d'informations de gestion est *sine qua non* pour rendre compte des résultats atteints et effectuer les ajustements requis lorsque nécessaire. Le MSSS entend accentuer les travaux déjà entrepris pour se doter d'outils adéquats pour obtenir des partenaires du réseau de la santé et des services sociaux les informations pertinentes nécessaires à une saine gestion.

« Depuis janvier 2001, le MSSS en collaboration avec les régies régionales et les établissements a élaboré une collecte d'informations sur les dépenses et les volumes d'activité en santé mentale (OASIS). Le cadre normatif a fait consensus. Des informations sont recueillies pour 45 services. Au cours de la première année, la totalité des 284 établissements ont contribué et fourni des données. L'équipe ministérielle effectuera les suivis nécessaires auprès des établissements pour que les données de la première année d'opération s'améliorent en validité et en fiabilité. La direction ministérielle responsable des systèmes d'information s'assurera de la gestion de cette banque de données.

« **Évaluation.** Le Vérificateur général recommande d'évaluer le programme de santé mentale dans son ensemble. Le MSSS reçoit cette recommandation et verra à ce que des mesures d'évaluation soient prévues dans le plan d'action qui sera rendu public au printemps 2004. La nouvelle politique d'évaluation du MSSS pourra servir de cadre à cet exercice qui sera sous la responsabilité de la Direction de l'évaluation.

« **Disponibilité et accessibilité des services : services de base et services spécialisés.** L'amélioration de l'accès à des services de base en lien avec des services spécialisés lorsque les situations le requièrent est au cœur des réformes en cours actuellement dans le réseau de la santé et des services sociaux. Le MSSS prend acte des commentaires du Vérificateur général concernant les difficultés d'accès à ces services. Le plan d'action déjà en préparation, avec le comité d'experts, s'attaquera de façon prioritaire à cette question. Il ciblera notamment l'augmentation de la disponibilité de professionnels formés et compétents pour offrir ces services, à moyen et long terme.

« **Disponibilité et accessibilité des services : services résidentiels et autres services de proximité.** Pour vivre de façon sécuritaire et satisfaisante en société, les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale doivent avoir accès à des services dans leur milieu de vie (services de crise pour traverser les périodes difficiles, un logement décent et des services de suivi plus ou moins intensif pour leur assurer traitement et accompagnement).

« Au cours des cinq dernières années, ces services se sont développés dans toutes les régions du Québec, mais le ministère est conscient que ce développement doit se poursuivre. En continuité avec l'exercice déjà en cours, le MSSS compte inclure des mesures sur ce sujet dans son plan d'action, sur la base des recommandations du Vérificateur général.

« **Reddition de comptes.** Depuis le printemps 2003, le MSSS met en place un nouveau mode de reddition de comptes basé sur la responsabilisation des gestionnaires à chacun des niveaux hiérarchiques. En juin dernier, le MSSS et les régies régionales ont convenu d'indicateurs de suivi qui font l'objet d'une reddition de comptes régulière, depuis la mi-novembre 2003. »

2.133 Résumé des commentaires des régies régionales vérifiées

Deux des quatre régies régionales vérifiées ont formulé un commentaire général. L'une d'entre elles fait savoir ceci : « Dans l'ensemble, en regardant les choses dans la perspective de notre région, nous partageons les grands constats faits par le Vérificateur général. » L'autre précise : « Nous partageons globalement l'analyse effectuée par l'équipe du Vérificateur général, tout en considérant qu'il est important de la situer dans le contexte de chacune des régions. Ainsi, nous partageons sans doute l'analyse à l'effet que les budgets, donc les services, sont inéquitablement répartis entre les régions du Québec. Il s'agit d'un problème majeur reconnu depuis longtemps. » De plus, les régies régionales ont apporté des commentaires particuliers sur certains sujets traités.

Concernant la planification régionale des services, une régie régionale mentionne qu'elle a réalisé une récente planification stratégique régionale qui vise particulièrement l'atteinte de cibles ministérielles et qui propose un suivi des indicateurs correspondants. Bien que cette planification n'ait pas été adoptée officiellement, la régie et les partenaires régionaux s'en inspireront sans doute dans les réflexions et les orientations des prochaines années.

Une autre régie régionale souligne que des ententes de gestion et d'imputabilité étaient en préparation, mais qu'elle a suspendu ce processus pour faire place à une plus grande responsabilisation des décideurs et des intervenants locaux sur la base des réseaux intégrés de services. Cette responsabilisation sera assortie d'objectifs de résultats qui feront l'objet d'une reddition de comptes.

Quant au financement de la transition, une régie régionale commente : « Il est en effet difficile, sans budget de transition, de faire une bascule entre un système très fortement centré sur les structures hospitalières de 3e ligne et le développement de ressources dans la communauté. La marge de manœuvre pour faire la transformation n'a pu être obtenue de la fermeture des lits hospitaliers puisque l'argent récupéré a été retourné en majeure partie à l'équilibre budgétaire des établissements. »

En ce qui a trait à la disponibilité et à l'accessibilité des services, une régie fait état de ce qui suit : « Nous reconnaissons que nos services ne répondent pas à l'ensemble des besoins, par exemple au niveau des services de base en CLSC ou des différents types de suivi dans la communauté. » Une autre émet ce commentaire : « Sans nier que des ressources

additionnelles soient nécessaires pour les équipes de santé mentale, nous soulignons que tous les territoires des CLSC de notre région disposent d'une équipe en santé mentale. Nous disposons d'une équipe de suivi dans la communauté dans chacun des territoires de la région. Toutefois, il peut y avoir un accès restreint à l'une ou l'autre de ces équipes.»

Au sujet des ressources résidentielles, une régie régionale nous mentionne qu'elle vient de produire un plan d'action en vue de créer un véritable programme de soutien au logement. Ainsi, 75 places d'hébergement, soit 25 p. cent des places, seront graduellement fermées et la régie régionale procédera au transfert des budgets libérés dans un programme de soutien au logement. La régie régionale prévoit l'actualisation de sa démarche au cours de l'exercice 2003-2004.

Une autre signale qu'elle a conclu une entente avec la municipalité pour le développement de logements sociaux offrant du soutien communautaire.

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

S'assurer que la planification des services permet de répondre aux besoins de la population en matière de santé mentale.

Critères

- Le ministère connaît les besoins de la population en matière de services de santé mentale.
- Le ministère précise et fait connaître ses orientations au regard notamment de l'accessibilité et de la continuité des services.
- Le ministère fixe, au regard des services de santé mentale, des objectifs précis et mesurables liés aux orientations et accompagnés d'indicateurs pertinents, les communique aux différents paliers du réseau et en mesure l'atteinte.
- Le ministère et les régies régionales établissent et diffusent les rôles et les responsabilités des différents acteurs (ministère, régies régionales, établissements publics, ressources privées, organismes communautaires) et prennent entente avec les autres secteurs concernés.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure l'organisation des services de santé mentale favorise l'accessibilité et la continuité de ceux-ci.

Critères

- Les régies régionales fixent aux dispensateurs de services de santé mentale des objectifs précis, mesurables et qui respectent les orientations ministérielles.
- Les régies régionales assurent, dans le respect des orientations ministérielles, la coordination entre les différents dispensateurs de services et mettent en place des mécanismes en vue de permettre la continuité et la complémentarité des services de santé mentale.
- Les établissements tiennent compte des orientations, des objectifs et des recommandations du ministère et de leur régie régionale au regard, notamment, de l'accessibilité et de la continuité des services ainsi que de l'adéquation entre les services offerts et les besoins recensés.
- Le ministère et les régies régionales allouent les ressources en fonction des besoins de la population.
- Les régies régionales et les établissements s'assurent que les services offerts respectent les orientations et les objectifs établis.

Objectif

Déterminer si l'information de gestion et la reddition de comptes émanant des différents paliers du réseau permettent de faciliter la prise de décision et d'évaluer la performance au regard des services de santé mentale.

Critères

- L'information de gestion détenue par les divers paliers du réseau appuie la prise de décision et permet le suivi périodique des indicateurs retenus.
- La reddition de comptes des différents acteurs du réseau informe sur l'atteinte des objectifs et la performance des différents intervenants.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME II

Chapitre 3

Surveillance et contrôle de l'eau, volets « eau potable » et « planification à long terme »

Vérification menée auprès du ministère de l'Environnement

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	3.13
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.28
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	3.33
Eau potable	3.37
Normes de qualité	3.41
Connaissance des risques	3.44
Qualité de l'eau brute à l'entrée des installations de traitement	3.48
Portrait des réseaux	3.52
Compétence des opérateurs	3.56
Suivi des cas de non-conformité	3.59
Information à la population	3.80
Planification à long terme	3.89
Connaissance des bassins versants	3.92
Application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables	3.99
Politique nationale de l'eau	3.109
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de chacun des volets.

Vérification menée par

Serge Giguère
Directeur de vérification

Jean-Pierre Drapeau
Maryse Fournier
Guy LeBlanc
Daniel Rancourt

Sigles utilisés dans ce chapitre

BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
MENV	Ministère de l'Environnement
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux

FAITS SAILLANTS

3.1 Les questions liées à l'eau sont d'actualité et la préservation de la ressource constitue un enjeu de taille. Il nous paraît donc important de vérifier si la gestion de l'eau est réalisée dans une perspective de développement durable, afin de protéger la santé publique et d'assurer la pérennité des écosystèmes au bénéfice des générations futures.

3.2 Plusieurs acteurs gouvernementaux ont un rôle important à jouer à l'égard de la gestion de l'eau ; toutefois, la présente vérification concerne plus particulièrement les activités du ministère de l'Environnement (MENV). Deux objectifs y sont rattachés. D'une part, nous voulions apprécier dans quelle mesure les activités du ministère assurent à la population une eau potable qui répond de manière continue aux normes de qualité. D'autre part, nos travaux avaient pour but de vérifier si la planification du ministère favorise l'amélioration de la qualité de l'eau brute et des écosystèmes aquatiques. Nos travaux se sont échelonnés de février à août 2003.

3.3 Dans le domaine de l'eau potable, c'est une combinaison de plusieurs « barrières » qui permet de maximiser l'efficacité globale des contrôles. Une faiblesse à l'une d'entre elles ne signifie pas nécessairement qu'il y aura une incidence directe sur la santé de la population, mais cette faiblesse crée une brèche qui peut augmenter le degré de risque quant à la qualité de l'eau distribuée. C'est pourquoi il est important que le ministère oriente ses interventions de surveillance et de contrôle de manière à minimiser ces risques. Or, les interventions du ministère nécessitent des améliorations au regard de certains aspects.

3.4 Tout d'abord, le MENV ne sait pas dans quelle mesure les exploitants maintiennent leur connaissance de la qualité de l'eau à l'entrée des installations de traitement. D'ailleurs, à l'exception du moment où l'on entreprend un processus de conception ou de mise aux normes des installations, le MENV n'a pas déterminé d'autre exigence concernant le contrôle de la qualité de l'eau à l'entrée, qui est laissé à la discrétion de l'exploitant.

3.5 De plus, il lui reste des étapes à franchir afin d'obtenir un portrait complet des réseaux de distribution. Un état de situation dressé par le MENV en 2002 révèle qu'il y aurait plus de 3000 réseaux assujettis non répertoriés tels que des réseaux privés, des campings, des zecs et des camps de vacances, de sorte que ceux-ci échappent à sa surveillance. En outre, il n'a pas encore une connaissance de la compétence des personnes chargées de les faire fonctionner.

3.6 Le MENV éprouve aussi de la difficulté à faire respecter les exigences du Règlement sur la qualité de l'eau potable. Sur une période de 18 mois, 18270 dérogations à la fréquence mensuelle minimale d'échantillonnage ont été constatées, ce qui représente un peu plus du tiers des cas. Ces manquements concernent 2572 réseaux de distribution d'eau potable différents parmi les 3163 recensés par le ministère. Plus particulièrement, les responsables de 776 d'entre eux – desservant 1,1 million de personnes – ont enfreint le règlement au moins 9 mois sur les 18 examinés.

3.7 De façon générale, le ministère fait preuve de diligence lorsqu'un cas de non-conformité est porté à son attention. De fait, au regard de 87 p. cent des dossiers vérifiés, il a entrepris des actions dans les trois jours suivant le délai maximal d'obtention des résultats ou il avait déjà pris en charge le dossier en raison de problèmes antérieurs. Dans les autres cas, bien qu'il soit souhaitable de réduire les délais d'intervention, il faut souligner qu'il n'y avait pas de situation qui nécessitait, selon la réglementation, la diffusion d'un avis à la population. Cependant, l'efficacité de ses actions est limitée. Ainsi, parmi les 110 cas de non-conformité analysés, la moitié n'était pas encore réglée et durait en moyenne depuis neuf mois.

3.8 En outre, dans un contexte où une approche d'accompagnement est privilégiée, le suivi relatif aux cas non réglés, effectué par les directions régionales du ministère, se fait à une fréquence d'intervention insuffisante dans le tiers de ces cas. En ce qui concerne ceux considérés comme réglés, même si le processus de retour à la conformité prévu dans la réglementation n'a pas été entièrement fait pour 34 p. cent d'entre eux, on a cessé d'en faire le suivi.

3.9 Par ailleurs, de façon à assurer la pérennité de la ressource, il est tout aussi essentiel que les interventions du ministère favorisent à long terme le maintien de la qualité de l'eau brute et des écosystèmes aquatiques.

3.10 Tout d'abord, le MENV possède une connaissance insuffisante des bassins versants. Ainsi, sur plus de 400 bassins versants que l'on retrouve au Québec, 33 ont été ciblés afin qu'ils soient suivis de façon prioritaire. Dès lors, on s'attendrait à ce que ces bassins soient inclus dans ceux que le ministère suit de manière continue, afin de maintenir une information à jour. Ce n'est toutefois pas encore le cas puisque le ministère n'a pas de station de mesure en continu de la qualité de l'eau pour ce qui est de 9 de ces 33 bassins versants.

3.11 De même, la préservation des bandes riveraines est un élément important qui contribue à conserver une eau brute de bonne qualité. Au fil des ans, le ministère a recueilli plusieurs indices d'un manque de respect des principes découlant de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Puisque les exigences de cette politique constituent des conditions minimales pour assurer la protection des rives, le ministère devra veiller au respect de ces principes, car ces indices sont préoccupants.

3.12 Enfin, l'adoption de la Politique nationale de l'eau constitue, certes, un pas dans la bonne direction pour l'avenir de la ressource. Cependant, à la fin de notre vérification, peu de mesures concrètes de la part du MENV étaient observables, ce qui indique que son application pourrait accuser un certain retard. Il sera donc important que le ministère complète le plan d'action détaillé qui favorisera sa mise en œuvre. Étant donné l'importance d'une telle politique, elle fera l'objet d'une attention particulière de notre part dans les prochaines années.

VUE D'ENSEMBLE

3.13 Les questions liées à l'eau sont d'actualité. C'est ainsi que plusieurs débats animent la scène tant locale qu'internationale. Que ce soit au sujet de l'exportation de l'eau, à propos du principe de l'utilisateur-payeur ou relativement à l'incidence des pressions créées par les activités agricoles, industrielles et municipales sur la qualité de cette ressource, toutes les discussions qui concernent l'eau suscitent l'intérêt de la population.

3.14 Il faut dire que les Québécois sont privilégiés au chapitre de l'eau. En effet, alors que ceux-ci représentent environ 0,1 p. cent de la population mondiale, le Québec possède 3 p. cent de l'eau douce renouvelable qui coule dans les cours d'eau de la planète.

3.15 Le Symposium sur la gestion de l'eau, qui s'est tenu en décembre 1997, a constitué le point de départ du processus d'élaboration d'une politique de l'eau. En 1999 et en 2000, une vaste consultation menée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a eu lieu dans toutes les régions du Québec. Cette commission sur la gestion de l'eau au Québec a entendu des milliers de témoignages et a reçu près de 400 mémoires.

3.16 Par la suite, en juin 2000, le gouvernement a publié le Cadre général d'orientation de la future politique sur la gestion de l'eau. Toutes ces activités ont conduit, en novembre 2002, à l'adoption de la Politique nationale de l'eau. Celle-ci mentionne que tous les Québécois doivent avoir accès à une eau en qualité et en quantité suffisantes pour répondre à leurs besoins essentiels.

Responsabilités à l'égard de la gestion de l'eau

3.17 Bien que les responsabilités quant à la gestion de l'eau soient partagées entre plusieurs acteurs, le MENV est l'un des plus importants. Sa mission est d'assurer la protection de l'environnement dans une perspective de développement durable et plusieurs de ses domaines d'activité se rapportent à l'eau. Ainsi, la prévention, la réduction ou la suppression de la contamination de l'eau sont de son ressort. Pour remplir ce mandat, le ministère intervient auprès de sa clientèle et de ses partenaires par l'entremise de 17 directions régionales et d'une équipe centrale.

3.18 La *Loi sur la qualité de l'environnement* constitue l'assise des interventions du ministère. Cette loi garantit le droit de chacun à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent. Elle stipule que nul ne doit rejeter dans l'environnement un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue de façon réglementaire. Cette loi contient également les principes généraux qui guident les exploitants de systèmes d'aqueduc, d'égout ou de traitement des eaux.

3.19 Plus précisément, le ministère exerce des activités de surveillance et de contrôle, incluant l'inspection et l'enquête. En dernier recours, le ministre peut émettre des ordonnances et faire accomplir les actions nécessaires aux frais du contrevenant si celui-ci refuse ou néglige de s'acquitter de ses obligations. Par ailleurs, le ministère

fournit une expertise professionnelle et technique en matière de protection de l'environnement et recueille l'information pertinente sur les questions qui y sont reliées. De plus, il intervient lors de situations d'urgence environnementale.

3.20 Le ministre peut également, en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, demander à une municipalité de modifier son règlement de zonage, de lotissement ou de construction s'il est d'avis que celui-ci n'offre pas une protection adéquate des rives, du littoral et des plaines inondables. Depuis juin 2002, il en est de même en ce qui concerne les schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté. Enfin, la coordination gouvernementale de la Politique nationale de l'eau fait aussi partie de ses responsabilités.

3.21 Dans le cadre de la gestion de l'eau potable, d'autres acteurs remplissent des rôles importants. Tout d'abord, les premiers responsables de distribuer une eau de qualité sont les exploitants des réseaux de distribution d'eau potable. Ils doivent notamment mettre en place les installations de traitement adéquates et satisfaire aux exigences de contrôle prévues dans la réglementation. Ils ont également la charge d'informer le MENV et le directeur de la santé publique de la région concernée des mesures prises afin de remédier à un problème de dépassement de normes et d'aviser la population quand l'eau est impropre à la consommation.

3.22 Pour leur part, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et les directions de santé publique collaborent avec l'Institut national de santé publique du Québec au développement des connaissances concernant les effets sanitaires d'une eau de moindre qualité et des risques qu'elle peut entraîner pour la santé. Le MSSS collabore également avec le MENV à l'élaboration et à la mise à jour des normes de qualité de l'eau contenues dans le Règlement sur la qualité de l'eau potable. Par ailleurs, lorsqu'il y a des dépassements de normes relatives à la qualité de l'eau potable, la Direction de santé publique de la région concernée évalue les risques pour la population et peut demander à l'exploitant de diffuser un avis d'ébullition ou de non-consommation lorsqu'un tel avis n'est pas obligatoire selon la réglementation.

3.23 Le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, quant à lui, intervient au regard des programmes d'aide financière liés aux infrastructures municipales, notamment les installations de production et les réseaux de distribution d'eau potable.

Cadre réglementaire

3.24 Plusieurs règlements et politiques encadrent la gestion de l'eau au Québec. Aux fins de nos travaux, nous nous sommes intéressés de façon plus particulière à deux d'entre eux.

3.25 Le Règlement sur la qualité de l'eau potable établit les normes de qualité de l'eau potable ainsi que les exigences de contrôle qui doivent être remplies par les exploitants de réseaux de distribution. Son adoption en juin 2001 a apporté des exigences additionnelles aux précédentes :

- La qualité de l'eau potable se détermine maintenant à partir de 77 normes, comparativement à 44 auparavant.
- Les réseaux de distribution desservant de 21 à 50 personnes sont désormais assujettis au contrôle régulier de l'eau distribuée.
- Le nombre minimal d'échantillons exigé pour les contrôles bactériologiques a été haussé. Par exemple, la fréquence est de deux par mois pour les réseaux de distribution desservant de 21 à 1 000 personnes. Auparavant, le nombre d'analyses était de deux par an pour les réseaux assurant le service de 51 à 200 personnes et de un par mois pour ceux desservant de 201 à 1 000 personnes.
- Des exigences liées à la filtration et à la désinfection de l'eau ont été prévues.
- Les opérateurs, c'est-à-dire les personnes qui voient à la bonne marche d'un réseau de distribution et d'une installation de traitement de l'eau potable, doivent avoir reçu une formation reconnue par le ministre de l'Éducation ou par Emploi-Québec.

3.26 Afin de mettre en œuvre ce règlement, le MENV s'est doté d'un plan d'action qui énonce ses priorités d'intervention.

3.27 La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables a, quant à elle, pour objectif de maintenir et d'améliorer la qualité des lacs et des cours d'eau en accordant une protection minimale adéquate aux rives, au littoral et aux plaines inondables.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

3.28 La préservation de l'eau constitue un enjeu de taille. Il nous paraît donc important de vérifier si la gestion de l'eau au Québec est réalisée dans une perspective de développement durable, afin de protéger la santé publique et d'assurer la pérennité des écosystèmes au bénéfice des générations futures.

3.29 Compte tenu de l'ampleur et de l'importance du sujet, nous le traiterons dans plus d'un volet. La présente vérification concerne particulièrement les activités du MENV. Lors de mandats ultérieurs, nous nous pencherons également sur les interventions des autres acteurs.

3.30 Deux objectifs sont rattachés à cette vérification. D'abord, nous voulions apprécier dans quelle mesure les activités du MENV assurent à la population une eau potable qui répond de manière continue aux normes de qualité. Ensuite, nos travaux avaient pour but de vérifier si la planification du ministère favorise l'amélioration de la qualité de l'eau brute et des écosystèmes aquatiques.

3.31 Les entrevues avec les responsables du MENV et d'autres ministères et organismes concernés de même que l'analyse de la documentation pertinente ont constitué le cœur de nos travaux. Nous avons aussi vérifié, au moyen d'un échantillonnage dans cinq régions administratives, des résultats d'analyse pour lesquels les normes relatives à la qualité de l'eau potable n'étaient pas respectées.

3.32 Le lecteur trouvera en annexe les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à ce mandat. Nos travaux se sont échelonnés de février à août 2003.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

3.33 L'approche utilisée pour s'assurer de la qualité de l'eau potable, largement encadrée par la réglementation, repose sur des exigences précises et des contrôles appliqués à différentes étapes du processus de production afin de minimiser la probabilité que l'eau du robinet soit impropre à la consommation. Or, les interventions du ministère nécessitent des améliorations à l'égard de certains aspects.

3.34 D'une part, le ministère ne sait pas dans quelle mesure les exploitants maintiennent leur connaissance de la qualité de l'eau à l'entrée des installations de traitement. De plus, il lui reste des étapes à franchir afin d'obtenir un portrait complet des réseaux de distribution et des installations de traitement ainsi que de la compétence des personnes chargées de les faire fonctionner. En conséquence, dans un champ d'activité aussi vaste que celui de l'eau potable, il ne peut pas orienter ses interventions en fonction d'une évaluation complète des risques.

3.35 D'autre part, il éprouve de la difficulté à faire respecter les exigences du Règlement sur la qualité de l'eau potable, pierre d'assise du processus de contrôle actuellement en vigueur. Ainsi, pour beaucoup de réseaux de distribution, les échantillons d'eau ne sont pas transmis à la fréquence minimale exigée par la réglementation. En outre, plusieurs cas ne respectant pas les normes de qualité perdurent.

3.36 Par ailleurs, dans une perspective de développement durable, le ministère devra mieux planifier ses actions afin de protéger adéquatement la qualité de la ressource. L'adoption de la Politique nationale de l'eau constitue un pas dans la bonne direction, mais sa mise en œuvre connaît un départ plutôt modeste.

Eau potable

3.37 Le dernier bilan du MENV sur la qualité de l'eau potable, publié en 2003, souligne qu'environ 88 p. cent de la population québécoise est approvisionnée par un réseau de distribution et que 12 p. cent l'est par des puits individuels. Notons que ces derniers n'ont pas fait l'objet de nos travaux. Le tableau 1 met en évidence la répartition de ces réseaux selon le type d'exploitants.

TABLEAU 1

RÉSEAUX DE DISTRIBUTION RÉPERTORIÉS EN JUIN 2002 SELON LE TYPE D'EXPLOITANTS

Exploitants des réseaux	Pourcentage	
	Réseaux	Personnes desservies
Municipalités et régies intermunicipales	41	94
Particuliers, entreprises, institutions	59	6
Total	**100**	**100**

Source : Bilan sur la qualité de l'eau potable au Québec – janvier 1995 à juin 2002 – MENV.

3.38 Par ailleurs, le principal mode d'alimentation pour plus de 80 p. cent de la population desservie par un réseau s'avère l'eau de surface. Nous présentons dans le tableau 2 la répartition des réseaux de distribution répertoriés par le MENV, selon la population desservie.

TABLEAU 2

RÉPARTITION DES RÉSEAUX DE DISTRIBUTION RÉPERTORIÉS AU 1ER AOÛT 2003

Nombre de personnes par réseau	Réseaux		Personnes desservies	
	Nombre	Pourcentage	Total	Pourcentage
De 0 à 20*	174	5	2454	–
De 21 à 1000	2436	77	605481	9
De 1001 à 8000	435	14	1176837	17
De 8001 à 100000	111	4	2914827	42
100001 ou plus	7	–	2252004	32
Total	**3163**	**100**	**6951603**	**100**

* Les réseaux alimentant moins de 21 personnes ne sont pas soumis aux exigences réglementaires concernant la fréquence d'échantillonnage.

Source : Banque de données « Eau potable » du MENV.

Le respect de l'ensemble des exigences de contrôle : un incontournable.

3.39 Les exigences de la réglementation constituent la base sur laquelle repose la production d'une eau potable qui répond de manière continue aux normes reconnues en matière de qualité. Cependant, afin de minimiser les risques pour la santé de la population, il est primordial que le MENV s'assure que ceux qui interviennent dans le processus de contrôle de l'eau potable, notamment les exploitants des réseaux, respectent de façon rigoureuse l'ensemble des exigences.

3.40 Nous avons mené nos travaux en nous intéressant principalement aux normes retenues, au degré de connaissance que le ministère a de la situation au regard des principaux facteurs de risque, au suivi des cas de non-conformité ainsi qu'à l'information à la population.

Normes de qualité

3.41 L'établissement de normes de qualité est essentiel en matière d'eau potable. En outre, il est indispensable que ces normes reposent sur une analyse des paramètres reconnus dans la communauté scientifique de même que sur une évaluation des risques pour la santé de la population.

3.42 Pour déterminer les normes à retenir, le ministère se fonde principalement sur les travaux du Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable, sur les valeurs guides spécifiées par Santé Canada ainsi que sur les échanges qu'il entretient avec le MSSS. Ces bases sont de nature à favoriser l'adoption de normes pertinentes.

3.43 Plus précisément, le ministère a choisi de retenir, parmi les normes proposées par Santé Canada, toutes celles ayant une incidence sanitaire ainsi que les normes concernant les éléments radioactifs qui présentent un intérêt particulier pour la santé, selon le guide de Santé Canada. Les normes qui portent uniquement sur les aspects esthétiques ou organoleptiques, soit ceux qui ont rapport au goût, à l'odeur ou encore à la couleur, n'ont pas été conservées. Ces décisions ont conduit à l'adoption de 77 normes.

Connaissance des risques

3.44 Afin de protéger la santé et de minimiser les risques d'épidémie d'origine hydrique, Santé Canada recommande une « approche à barrières multiples ». Celle-ci consiste d'abord à protéger et à évaluer les sources d'approvisionnement afin de prendre une eau brute qui renferme au départ le moins d'agents pathogènes, c'est-à-dire des organismes qui peuvent causer des maladies. Il faut ensuite évaluer la qualité de l'eau à l'entrée des installations et l'efficacité du traitement. Enfin, il est nécessaire de surveiller la qualité de l'eau à la sortie des installations de traitement et de le faire jusqu'à l'endroit où se termine le réseau de distribution d'eau potable.

Les contrôles de qualité de l'eau potable : une combinaison de plusieurs « barrières ».

3.45 C'est donc une combinaison de plusieurs « barrières » qui permet de maximiser l'efficacité globale des contrôles portant sur la qualité de l'eau potable. Une faiblesse à l'une d'entre elles ne signifie pas nécessairement qu'il y aura une incidence directe sur la santé de la population, mais cette faiblesse crée une brèche qui peut augmenter le degré de risque quant à la qualité de l'eau distribuée. Pour ces raisons, la connaissance de telles faiblesses est primordiale afin d'orienter efficacement les interventions de surveillance et de contrôle.

3.46 En ce qui concerne la première barrière, qui porte sur la protection et l'évaluation des sources d'approvisionnement, nous l'avons traitée dans une perspective globale. Nous avons donc cherché à savoir dans quelle mesure le ministère connaît l'ensemble des cours d'eau afin de protéger à plus long terme la ressource et les écosystèmes aquatiques. Nos constatations à ce sujet sont énoncées dans la section portant sur la planification à long terme.

3.47 Dans le cadre de nos travaux sur la gestion de l'eau potable, nous avons mis l'accent sur les activités du ministère à l'égard des barrières suivantes : l'évaluation de la qualité de l'eau à l'entrée des installations de traitement ; la connaissance des réseaux et de la compétence des opérateurs, éléments contribuant à l'efficacité du traitement ; la surveillance de la qualité de l'eau à la sortie (suivi des cas de non-conformité).

Qualité de l'eau brute à l'entrée des installations de traitement

3.48 La qualité de l'eau brute est évaluée lors de la conception ou de la mise aux normes des installations de traitement, afin de déterminer quel type de technologie sera le plus approprié. À part cette évaluation, le MENV n'a pas déterminé d'autre exigence concernant le contrôle de la qualité de l'eau à l'entrée des installations, qui est laissé à la discrétion de l'exploitant.

3.49 Étant donné que les pressions causées notamment par les activités agricoles, industrielles ou municipales peuvent modifier les caractéristiques de l'eau, il est important qu'il y ait une évaluation périodique de la qualité de l'eau à l'entrée afin de modifier les installations ou le traitement, le cas échéant.

Le ministère ne sait pas dans quelle mesure les exploitants maintiennent une connaissance suffisante de la qualité de l'eau à l'entrée.

3.50 Bien que des exploitants puissent exercer une surveillance de la qualité de l'eau à l'entrée, le ministère ne sait pas dans quelle mesure ceux-ci maintiennent une connaissance suffisante pour voir si les installations et le traitement parviennent toujours à éliminer les virus et les parasites présents. En effet, un nombre plus élevé de ceux-ci peut nécessiter des modifications afin d'atteindre l'efficacité recherchée.

3.51 Cette évaluation est d'autant plus importante que les analyses régulières de l'eau potable ne permettent pas de détecter tous ces virus et ces parasites. Il faut savoir qu'une chloration élevée peut éliminer les indicateurs permettant d'apprécier la qualité du traitement sans pour autant supprimer tous les virus et les parasites ayant une incidence sur la santé, d'où l'intérêt de suivre la qualité de l'eau à l'entrée. Une telle connaissance permet également de tracer l'historique de la qualité de l'eau et ainsi de mieux prévoir l'importance des variations en vue de prendre les meilleures décisions dans un contexte de gestion de risques.

Portrait des réseaux

3.52 Une bonne connaissance des réseaux d'eau potable est nécessaire si le ministère veut en faire une surveillance adéquate et juger de l'efficacité du traitement utilisé. Lors de l'entrée en vigueur du Règlement sur la qualité de l'eau potable en juin 2001, le système « Eau potable », qui est la base de données servant à la gestion du règlement, comprenait 2 372 réseaux au Québec. Deux ans plus tard, soit en août 2003, on en dénombrait 3 163.

Plus de 3 000 réseaux non enregistrés.

3.53 Un état de situation dressé par le ministère en 2002 révèle qu'il y aurait plus de 3 000 réseaux assujettis non enregistrés dans le système, tels que des réseaux privés, des campings, des zecs et des camps de vacances. De fait, ce sont les réseaux non municipaux qui nécessitent un effort supplémentaire pour être répertoriés.

3.54 Conscient qu'il lui manque de l'information sur un nombre important de réseaux, le ministère a fait un pas de plus pour améliorer l'information qu'il détient. Ainsi, un recensement téléphonique auprès de responsables potentiels de réseaux de distribution a été réalisé durant l'été 2003; toutefois, ce travail n'avait pas encore permis, à la fin de notre vérification, d'augmenter de façon marquée le nombre et la qualité des informations incluses dans la base de données.

3.55 Le ministère a, par ailleurs, une connaissance relativement bonne du type d'installation utilisé par les réseaux municipaux pour la production d'eau potable. Cependant, le système « Eau potable » contient beaucoup moins d'information sur le type d'installation des autres réseaux. Il en renferme sur environ 10 p. cent des cas. En ne connaissant pas l'ensemble des réseaux assujettis à la réglementation, de même que le type d'installation en usage dans plusieurs réseaux, le ministère ne peut apprécier la qualité de ces installations de façon à mieux cibler ses interventions ni s'assurer que la réglementation est respectée.

Compétence des opérateurs

3.56 La compétence des opérateurs de réseaux est une condition préalable pour assurer le bon fonctionnement des réseaux de distribution et des installations de traitement afin de pouvoir prendre les mesures appropriées en cas de défaillance. Cette compétence est également nécessaire pour garantir que les prélèvements sont faits selon les règles de l'art, étant donné que la fiabilité des résultats en dépend. Le ministère a d'ailleurs produit un fascicule qui présente les différents modes de prélèvement et de conservation des échantillons requis pour le contrôle des normes du Règlement sur la qualité de l'eau potable.

3.57 Du reste, l'importance de la formation n'est pas passée sous silence dans la réglementation. En effet, seules les personnes possédant une attestation de compétence en matière d'assainissement ou de traitement des eaux de consommation peuvent être chargées du fonctionnement d'un réseau de distribution et d'une installation de traitement de filtration ou de désinfection. Les opérateurs ont jusqu'au 28 juin 2004 pour établir leur compétence au moyen d'un diplôme, d'un certificat ou d'une autre attestation en matière d'assainissement ou de traitement des eaux de consommation délivré par le ministre de l'Éducation ou par Emploi-Québec.

3.58 Selon le plan de mise en œuvre du Règlement sur la qualité de l'eau potable, la formation et la qualification des opérateurs, placées sous la responsabilité d'Emploi-Québec, devaient débuter en septembre 2002 à l'échelle du Québec. Toutefois, celles-ci connaissent un lent départ. D'après les informations obtenues du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, la vérification des listes du MENV concernant les types de poste dans toutes les municipalités, la consultation d'experts pour le développement des outils d'apprentissage ainsi

que le développement de formations préalables font en sorte que les échéances ont été reportées. De fait, les premiers projets menés dans deux régions pilotes ne sont pas encore complétés en date de notre vérification. Entre-temps, le MENV ne possède pas de portrait de la compétence des opérateurs ni des risques qui peuvent découler d'une compétence insuffisante. Ainsi, il s'en remet à la bonne foi de ceux-ci pour répondre de l'exploitation adéquate des réseaux de distribution et de la bonne application des contrôles liés à l'efficacité des traitements.

Le MENV ne possède pas de portrait de la compétence des opérateurs.

Suivi des cas de non-conformité

3.59 Le Règlement sur la qualité de l'eau potable prévoit les contrôles suivants : contrôles bactériologiques, physico-chimiques et de la désinfection (tableau 3). Il fixe également la fréquence et la répartition des échantillons en fonction de la population et du type de substance à évaluer.

TABLEAU 3

CONTRÔLES DE LA QUALITÉ DES EAUX

Le **contrôle bactériologique** consiste à détecter les bactéries coliformes totales, notamment les bactéries coliformes fécales ou *E. coli*.
Le **contrôle physico-chimique** consiste à mesurer les substances inorganiques et les substances organiques telles que les pesticides et les métaux lourds.
Le **contrôle de la désinfection** s'effectue principalement par une mesure de la teneur en désinfectant résiduel libre, tel que le chlore, et ce résultat de même que les mesures du débit de l'eau et de la turbidité doivent être inscrits quotidiennement dans un registre. Ce contrôle doit être effectué à l'aide d'équipements de mesure en continu qui sont présents à même les installations. Ces dernières doivent être équipées d'un système d'alarme pouvant signaler une panne ou une défectuosité du traitement.

3.60 Ainsi, les contrôles bactériologiques et physico-chimiques effectués servent à déterminer les résultats qui ne satisfont pas aux normes de qualité de l'eau potable. Les situations de non-conformité sont détectées par les laboratoires accrédités, à la suite de l'analyse des échantillons prélevés par les exploitants. Tous les résultats d'analyse doivent être transmis, à l'intérieur d'un délai fixé, au MENV. Toutefois, lorsqu'une situation de non-conformité est repérée, le laboratoire doit, sans délai, en communiquer le résultat à l'exploitant, au MENV et au directeur de santé publique de la région concernée. De plus, l'exploitant doit aviser ces derniers des mesures prises pour remédier à la situation et pour protéger les utilisateurs contre les risques auxquels ils sont exposés.

3.61 Pour la grande majorité des tests, le délai maximum pour obtenir et pour communiquer le résultat d'une situation non conforme est de quatre jours après la prise de l'échantillon. Pour leur part, les cas se rapportant à la présence de *E. coli* ou d'autres bactéries coliformes fécales entraînent immédiatement la

diffusion d'un avis par l'exploitant. Cet avis précise que l'eau mise à la disposition des utilisateurs est impropre à la consommation et que des mesures de protection s'imposent, soit celles de ne pas la consommer ou de la faire bouillir auparavant.

Cas ne respectant pas les normes de qualité

3.62 Nous avons vérifié, au moyen d'un échantillonnage, 110 cas de dépassements des normes bactériologiques et physico-chimiques sur un total de 5 799 situations hors normes dans cinq régions: Capitale-Nationale, Chaudière-Appalaches, Estrie, Montérégie et Saguenay–Lac-Saint-Jean. Les cas hors normes représentent environ 1,1 p. cent de l'ensemble des échantillons produits pour ces régions. La période couverte par notre échantillon s'étend de janvier 2002 à mai 2003. Les principaux critères utilisés pour sélectionner les régions sont le nombre de cas hors normes de même que le portrait régional.

3.63 Le but de l'opération était de déterminer si les cas de non-conformité à la réglementation étaient traités avec diligence par le ministère et si ce dernier effectuait un suivi rigoureux des mesures correctives afin de s'assurer de remédier à la situation. La nature des actions à la disposition du ministère peut prendre différentes formes; ce peut être non seulement des échanges téléphoniques, mais aussi des inspections sur place et même des mesures coercitives, tel un avis d'infraction.

3.64 En général, le ministère fait preuve de diligence lorsqu'un cas de non-conformité est porté à son attention. De fait, au regard de 87 p. cent des dossiers vérifiés, il a entrepris des actions dans les trois jours suivant le délai maximal d'obtention des résultats ou il avait déjà pris en charge le dossier en raison de problèmes antérieurs. Dans les autres cas, bien qu'il soit souhaitable de réduire les délais d'intervention, il faut souligner qu'il n'y avait pas de situation qui nécessitait, selon la réglementation, la diffusion d'un avis à la population.

Parmi les 110 cas analysés, 54 ne satisfont pas encore aux exigences de la qualité de l'eau potable.

3.65 L'efficacité des actions du ministère est toutefois limitée. Ainsi, 54 des 110 cas analysés, soit la moitié, étaient toujours actifs au moment de nos travaux, ce qui signifie que l'eau potable ne satisfaisait pas encore aux exigences stipulées dans le règlement. Ces cas de non-conformité duraient en moyenne depuis neuf mois. Qui plus est, pour certains d'entre eux, la problématique était connue bien avant l'obtention du cas de non-conformité ayant fait l'objet de notre échantillonnage. En ce qui concerne ces 54 situations non corrigées, 19 réseaux donnaient toujours lieu à des avis d'ébullition ou de non-consommation en date de notre vérification.

3.66 Les causes de ces situations sont variées. Par exemple, la recherche d'une solution moins coûteuse, telle la découverte d'une nouvelle source d'eau, s'étend parfois sur une longue période. Par ailleurs, certains exploitants tardent à apporter les correctifs nécessaires, entre autres parce qu'ils sont peu enclins à injecter les fonds requis en raison de la difficulté à obtenir du financement et de la nécessité de diviser la facture entre un nombre limité d'abonnés.

Fréquence d'intervention insuffisante pour 18 des 54 situations non réglées.

3.67 D'autre part, le suivi effectué par les directions régionales du ministère pour 18 des 54 cas non réglés, soit le tiers, se fait à une fréquence d'intervention insuffisante dans un contexte où une approche d'accompagnement est privilégiée. En effet, pour tous ces cas, il y a eu au moins une période dépassant deux mois pendant laquelle il n'y a eu aucune intervention.

3.68 Les 56 autres cas sélectionnés sont considérés comme réglés parce que le ministère juge qu'il n'a plus à intervenir à l'égard de la situation hors norme examinée. Cependant, pour 19 d'entre eux, même si le processus de retour à la conformité prévu dans la réglementation n'a pas été entièrement fait, la situation a été considérée comme réglée et on a cessé d'en faire le suivi. Ce processus prévoit qu'un nombre d'échantillons qui répondent à des normes de qualité précises doit être obtenu et qu'il faut que ces échantillons soient prélevés à l'intérieur d'un délai déterminé.

Opération 90 et Opération eau de surface

3.69 Certains réseaux de distribution d'eau potable font l'objet d'un suivi particulier de la part du ministère. Tout d'abord, 90 réseaux qui ont connu plusieurs périodes où il y a eu présence de bactéries coliformes au cours de l'année 1999 ont été ciblés afin de procéder à la mise en place de solutions permanentes, telles que la construction de nouvelles infrastructures, la réfection des installations de traitement ou la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement (Opération 90). En juillet 2001, le ministère a identifié 200 autres réseaux qui s'alimentent en eau de surface et qui n'étaient pas pourvus d'un système complet de filtration, en vue d'exiger la mise en place des installations de traitement de l'eau potable requises par la réglementation (Opération eau de surface).

La moitié des cas de l'Opération 90 et 84 p. cent de ceux de l'Opération eau de surface ne sont pas réglés.

3.70 Le tableau de suivi du ministère indique que la moitié des cas de l'Opération 90 ne sont pas encore réglés; pour certains, on est à la recherche de solutions et, pour d'autres, on en est à la phase des plans et devis ou encore à celle des travaux en cours. Quant à l'Opération eau de surface, 84 p. cent des réseaux sont à l'étape de la recherche ou du choix d'une solution qui leur permettrait de répondre aux exigences réglementaires.

3.71 Le Règlement sur la qualité de l'eau potable prévoit une échéance pour ce qui est de la mise aux normes des installations de traitement tels les réseaux visés par l'Opération eau de surface. Pour les réseaux desservant moins de 50 000 personnes, ce qui est le cas de la plupart de ceux concernés par cette opération, l'échéance est fixée au 28 juin 2005. Pour ceux qui assurent le service à plus de 50 000 personnes, la date butoir est le 28 juin 2007.

3.72 Bien que les solutions soient parfois complexes à mettre en œuvre, l'analyse de 20 dossiers portant sur l'une ou l'autre des deux opérations révèle que, de façon générale, le ministère en effectue un suivi régulier.

Cas nécessitant un avis d'ébullition

3.73 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la présence de *E. coli* ou d'autres bactéries coliformes fécales doit entraîner la diffusion d'un avis d'ébullition dès que l'information est connue de l'exploitant. En effet, cette situation peut amener, entre autres, des problèmes gastro-intestinaux. Compte tenu de l'importance de l'émission de cet avis pour la santé, nous avons étendu notre analyse aux 454 cas recensés dans les régions examinées. Ces travaux ont permis de repérer 6 situations pour lesquelles le délai d'obtention de l'information montrant qu'un avis d'ébullition a été émis varie de 5 à 17 jours. Rappelons qu'un délai de 4 jours représente la période maximale pour obtenir les résultats d'analyse à partir de la date de la prise d'échantillon. Diverses raisons peuvent être à l'origine de ces délais: retard du laboratoire à transmettre les résultats de l'échantillon au ministère, retard de l'exploitant à diffuser l'avis ou à en informer le ministère, retard du ministère à prendre les mesures appropriées. Ces situations doivent être évitées, bien qu'elles soient limitées en nombre et que les exploitants aient pu émettre les avis en temps opportun sans en informer le MENV.

Respect de la fréquence minimale d'échantillonnage

3.74 Afin de s'assurer du respect des normes de qualité de l'eau distribuée et de pouvoir détecter en temps opportun les situations indiquant une défaillance possible des systèmes de traitement, il est important de respecter les exigences liées à la fréquence minimale d'échantillonnage prévue dans le règlement. Ces exigences portent sur le nombre d'échantillon à produire périodiquement selon une fréquence déterminée, les paramètres à analyser et les modalités se rapportant au contrôle des extrémités du réseau.

La fréquence des contrôles bactériologiques: 776 réseaux l'ont enfreinte au moins 9 mois sur 18.

3.75 À partir de la banque de données «Eau potable», nous avons examiné si la fréquence d'échantillonnage des contrôles bactériologiques suivait la réglementation pour la période de janvier 2002 à juin 2003. Durant ces 18 mois, 18 270 dérogations à la fréquence mensuelle minimale mentionnée dans le règlement ont été constatées, ce qui représente un peu plus du tiers des cas. Ces manquements concernent 2 572 réseaux de distribution d'eau potable différents parmi ceux recensés par le ministère. Mentionnons que, selon les informations disponibles au ministère, environ 1 000 de ces dérogations concernaient des réseaux qui étaient en avis d'ébullition ou de non-consommation pour le mois en question. Les responsables de 776 réseaux – desservant 1,1 million de personnes – ont enfreint le règlement au moins 9 mois sur les 18 examinés, ce qui est une proportion très élevée.

3.76 Par ailleurs, la situation ne s'améliore pas d'une année à l'autre. Ainsi, 44 p. cent des réseaux inscrits dans la base de données du ministère, qui touchent 1,9 million de personnes, ont été l'objet d'une dérogation à la fréquence minimale des tests exigés dans le règlement pour le mois de juin 2002. Les résultats ont été sensiblement les mêmes pour le mois de juin 2003. Dans certains cas, la situation peut être qualifiée de chronique, car les deux tiers des responsables des réseaux qui n'ont pas respecté la fréquence en juin 2002 ne l'ont pas fait non plus en juin 2003.

3.77 Le non-respect de cette exigence réglementaire est préoccupant puisque, si tous les échantillons nécessaires ne sont pas produits, il est difficile d'apprécier sur une base continue la qualité de l'eau distribuée. De fait, on augmente ainsi les risques de ne pas détecter les défaillances des systèmes de traitement et les cas de contamination. Ce problème est d'autant plus important que les contrôles de qualité sont concentrés sur la distribution de l'eau potable.

Mesures coercitives

Peu de mesures coercitives : le MENV privilégie l'accompagnement.

3.78 De façon générale, le ministère privilégie une approche d'accompagnement afin de soutenir les efforts des exploitants pour se conformer à la réglementation et limite l'usage des mesures coercitives. Du 1er janvier 2002 au 30 juin 2003, le ministère a remis 315 avis d'infraction concernant le non-respect des fréquences, mais aucune poursuite ni amende n'en a résulté. En outre, seulement 13 avis d'infraction concernant le non-respect des normes relatives à la qualité de l'eau potable, 3 avis préalables d'ordonnance et 4 ordonnances ont été délivrés. Une telle ordonnance, émanant du ministre, vise à faire corriger une situation qui perdure lorsque les autres outils à la disposition du ministère ont tous été utilisés. En plus de présenter un historique des faits reprochés ainsi que des risques, elle établit les étapes à réaliser à l'intérieur d'un échéancier précis.

3.79 Sans remettre en cause la philosophie basée sur l'approche d'accompagnement, nous nous demandons si les mesures coercitives appliquées sont suffisantes, compte tenu du nombre important de situations hors normes observées, plus particulièrement celles relatives à la fréquence d'échantillonnage.

Information à la population

3.80 Le Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable, dont fait partie le ministère, reconnaît l'importance d'informer adéquatement le public sur la qualité de l'eau qu'il boit.

3.81 Selon ce comité, les autorités devraient divulguer les résultats des activités de surveillance et faire connaître les risques pour la santé et les mesures prises pour les réduire. Elles devraient, aussi, publier régulièrement des rapports sur les réseaux d'eau potable. En fait, puisqu'une population informée est mieux à même de faire sa propre évaluation, le public devrait avoir accès à une information complète et à jour.

Les Québécois n'ont pas accès à une information à jour.

3.82 En juin 2003, le ministère a produit un bilan sur la qualité de l'eau potable au Québec pour la période de janvier 1995 à juin 2002. Les exploitants diffusent, pour leur part, des avis d'ébullition ou de non-consommation lorsqu'un problème ponctuel et important se produit. Excepté ces éléments qui répondent à des besoins particuliers, les Québécois n'ont pas accès à une information à jour concernant leur eau potable.

3.83 Nous avons toutefois recensé quelques pratiques intéressantes. Par exemple, deux municipalités du Québec ont pris l'initiative d'offrir dans leur site Web, pour une année, de l'information sur le mode de traitement et de distribution de leur eau ainsi que sur la qualité de celle-ci.

3.84 En France, il est prévu que les consommateurs reçoivent, avec leur facture d'eau, des renseignements essentiels sur la qualité de l'eau distribuée. De plus, chaque maire a la responsabilité d'afficher, à l'hôtel de ville, les résultats ou la synthèse des analyses des prélèvements régulièrement effectués, et ce, dans les deux jours ouvrables suivant ces analyses.

3.85 Aux États-Unis, les citoyens ont eux aussi accès à de l'information sur leur eau potable. Ainsi, au 1er juillet de chaque année, la population doit recevoir par la poste un court rapport des fournisseurs d'eau potable sur la qualité et la provenance de celle-ci.

3.86 Compte tenu du leadership que le ministère doit exercer en matière d'environnement, une approche proactive de sa part pourrait certainement contribuer à ce que les citoyens soient mieux informés.

3.87 **Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement**

- **d'évaluer dans quelle mesure les exploitants maintiennent une connaissance suffisante de la qualité de l'eau à l'entrée des installations de traitement;**
- **de poursuivre le recensement des réseaux de distribution et des installations de traitement afin d'avoir un portrait complet et à jour;**
- **de s'assurer que les opérateurs des réseaux possèdent les compétences requises dans le délai prescrit;**
- **de réévaluer son mode d'intervention à l'égard des cas ne répondant pas aux normes de qualité afin d'en accroître l'efficacité;**
- **de resserrer les contrôles auprès des exploitants afin de s'assurer que les exigences liées à la fréquence prévue pour la prise d'échantillons sont respectées;**
- **d'apporter une plus grande contribution quant à la disponibilité des données, de façon à ce que la population ait accès à une information de meilleure qualité en matière d'eau potable.**

3.88 Commentaires du ministère

« **Connaissance des risques.** L'entrée en vigueur du Règlement sur la qualité de l'eau potable dont les échéances s'échelonnent dans le temps constitue un immense chantier pour le gouvernement et l'ensemble des exploitants, notamment en raison du nombre élevé de réseaux désormais assujettis et de la quantité considérable de données à gérer. Afin d'élaborer les procédures et les outils nécessaires pour effectuer le suivi de l'application du Règlement, le ministère s'est doté d'un plan d'action. Ce plan définit et situe dans le temps, en fonction des échéances réglementaires, les principales actions à réaliser et à mettre en priorité et vise à mobiliser la clientèle et les partenaires. Le risque pour la santé publique a constitué le critère déterminant pour dresser l'ordre des priorités et pour guider les interventions du ministère. Ces interventions concernent notamment le portrait des réseaux et la compétence des opérateurs.

« **Qualité de l'eau brute à l'entrée des installations de traitement.** Le choix du gouvernement de ne pas évaluer périodiquement la qualité de l'eau brute à l'entrée des installations de traitement et de ne pas introduire cette exigence dans le Règlement repose essentiellement sur les critères de conception des équipements de traitement, sur les efforts qu'il a déployés au cours des 20 dernières années pour protéger la qualité des eaux ainsi que sur sa volonté d'exercer un suivi sur la qualité de l'eau traitée et distribuée par les exploitants de réseaux de distribution.

« En effet, le contrôle de la qualité de l'eau brute est obligatoire lors de la conception ou de la mise aux normes des équipements des exploitants n'atteignant pas la performance de traitement que le règlement impose. Le ministère autorise ces nouveaux équipements en fonction de degrés d'enlèvement des parasites et des virus plus sévères que ceux édictés dans le règlement. Ces installations sont conçues pour que soit détectée une variation subite de la qualité de l'eau brute suffisante pour affecter la performance de traitement. Dès lors, les opérateurs ont la responsabilité d'adapter leur traitement en fonction des variations de la qualité de l'eau brute. Nous rappelons que le suivi de la qualité de l'eau brute relève de la responsabilité de l'exploitant pour être en mesure de bien opérer ces équipements.

« De plus, grâce à la mise en œuvre de nombreux programmes et règlements au cours des dernières décennies, la qualité de l'eau au Québec s'est améliorée. Des investissements ont été faits pour l'assainissement des eaux usées municipales et des eaux industrielles. En parallèle, les industries non reliées à un réseau d'égout ont été visitées par le ministère afin qu'elles adoptent un programme d'assainissement des eaux. De plus, des règlements sur les établissements d'élevage, les papetières, les carrières et sablières, les lieux d'enfouissement, les eaux usées des résidences isolées et le captage des eaux souterraines sont en vigueur et visent la protection de l'eau brute.

« **Portrait des réseaux.** Le ministère a entrepris, depuis le recensement de l'été 2003, des travaux visant à élaborer une stratégie d'action pour les petits réseaux d'aqueduc répertoriés. Cette stratégie s'inscrit dans les priorités du Plan d'action concernant la mise en œuvre du Règlement sur la qualité de l'eau potable.

« **Compétence des opérateurs.** Il apparaît normal pour le ministère de ne pas posséder en date de la vérification le portrait de la compétence des opérateurs. C'est ce qui a amené d'ailleurs le gouvernement à inclure dans le Règlement l'obligation de démontrer cette compétence à partir de juin 2004. Le plan de mise en œuvre du Règlement s'est accéléré au cours de l'automne 2003, de sorte que les premiers cours ont débuté dans six régions administratives du Québec. Le ministère poursuit sa collaboration avec Emploi-Québec afin de s'assurer que tous les modules de formation soient disponibles le plus tôt possible.

« **Suivi des cas de non-conformité.** L'application immédiate des nouvelles exigences réglementaires, qui sont venues augmenter de façon marquée la fréquence d'échantillonnage et le nombre de paramètres analysés et qui ont resserré les normes à atteindre, a donné lieu à un accroissement considérable des résultats d'analyse à transmettre au ministère.

« **Cas ne respectant pas les normes de qualité.** Le ministère est heureux de constater que le Vérificateur général reconnaît qu'il fait preuve de diligence dans 87 p. cent des cas vérifiés. Par ailleurs, il est normal que des cas de non-conformité perdurent pendant un délai moyen de neuf mois. En effet, les solutions sont souvent longues à mettre en place. Cependant, dans des cas de contamination bactériologique récurrente comme pour les dossiers de l'Opération 90, le ministère s'assure que les exploitants prennent des mesures de sécurisation temporaires, réalisent des travaux correctifs minimums et que des avis d'ébullition soient émis, dans certains cas sur une base permanente. Toutefois, le ministère voit actuellement à resserrer ses interventions à l'égard des exploitants qui ne respectent pas les normes de qualité de l'eau potable.

« Le ministère tient à souligner qu'il est normal que les avis d'ébullition relatifs aux 19 réseaux soient maintenus pour des raisons de santé publique et de prévention. Par conséquent, ces avis ne seront levés que lorsque le ministère aura l'assurance que l'eau potable sera redevenue sécuritaire.

« **Opération 90 et Opération eau de surface.** Pour ces dossiers, comme le Vérificateur général le précise, le ministère en effectue un suivi régulier. La situation des dossiers de l'Opération 90 est la suivante en octobre 2003. En plus des 44 dossiers réglés, des solutions de même qu'un financement ont été arrêtés pour 16 autres dossiers dont les travaux sont en cours. Les 30 autres dossiers sont à l'étape de recherche en eau ou de technologies adaptées et constituent une priorité pour le ministère.

« **Respect de la fréquence minimale d'échantillonnage.** En ce qui a trait aux dérogations à la fréquence minimale d'échantillonnage, le ministère précise qu'il y a dérogation lorsque le nombre d'échantillons prélevés sur l'ensemble du réseau et reçus au laboratoire est inférieur au nombre d'échantillons prévus par le Règlement, lorsque le nombre d'échantillons prélevés à l'extrémité du réseau est insuffisant par rapport à ce qui est prévu par le Règlement ou encore lorsque le résultat d'analyse de l'un des paramètres prévus par le Règlement est manquant. Au regard des dérogations constatées par le Vérificateur général, le ministère voit actuellement à resserrer les contrôles portant sur le respect des fréquences d'échantillonnage par les exploitants.

« **Mesures coercitives.** En ce qui a trait aux cas de non-respect des normes de qualité, particulièrement pour la qualité bactériologique de l'eau, le ministère tient à préciser qu'il intervient immédiatement auprès d'un exploitant de réseau lorsqu'un problème relatif à la présence de bactéries *E. coli* ou de coliformes fécaux est signalé par un laboratoire accrédité. À ce moment, le ministère s'assure que l'exploitant émet un avis d'ébullition et la Direction de la santé publique est prévenue. L'avis d'ébullition doit être maintenu tant et aussi longtemps qu'il est requis pour protéger la santé publique.

« En ce qui a trait au mode d'intervention et aux mesures coercitives utilisées dans les cas de non-respect de la fréquence d'échantillonnage, le ministère favorise initialement l'approche d'accompagnement de l'exploitant, tout en prévoyant une gradation dans la nature des interventions pour les exploitants qui ne se conforment pas. Ainsi, lorsqu'une dérogation est constatée relativement à la fréquence d'analyse, à la localisation des échantillons ou aux délais de transmission des résultats, le ministère communique verbalement avec l'exploitant ou le laboratoire accrédité pour régulariser la situation et produit un avis de correction, s'il y a lieu. Si la problématique persiste, un avis d'infraction est acheminé à l'exploitant le sommant de respecter immédiatement ses obligations de prélèvement. Ce nouvel avis comporte un avertissement de recours judiciaire. Entre janvier 2002 et juin 2003, 1 474 échanges téléphoniques, dont la majorité concerne le non-respect des fréquences, ont eu lieu entre les responsables du ministère et les exploitants ou les laboratoires accrédités et 792 avis de correction ont été émis dans le cas où une dérogation pour le non-respect de la fréquence a été constatée. Enfin, 7 dossiers d'enquête ont été réalisés.

« **Accessibilité de la population à l'information.** Le ministère est sensible à cette proposition qui sera analysée en consultant ses partenaires. »

Planification à long terme

3.89 Contribuer à ce que l'ensemble de la population ait en tout temps accès à de l'eau potable qui répond aux normes de qualité retenues est un volet important des activités du MENV. Dans une perspective de développement durable, il est tout aussi essentiel que ses interventions favorisent le maintien de la qualité de l'eau brute et des écosystèmes aquatiques, de façon à assurer la pérennité de la ressource.

3.90 Bien sûr, en ce qui concerne l'eau potable, le développement des technologies est un facteur qui peut faciliter la production d'une eau de qualité. Cependant, ces technologies ne doivent pas être considérées comme une solution permettant indéfectiblement de traiter tout type d'eau brute. En effet, bien qu'il soit possible d'y arriver d'un point de vue technologique, il faut se demander si la population sera disposée à investir les sommes nécessaires pour produire cette eau potable.

3.91 Le ministère devra améliorer la planification de ses actions afin de protéger adéquatement la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques. En effet, la connaissance insuffisante qu'il possède des bassins versants, les indices révélant que les principes de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines

inondables ne sont pas toujours respectés de même que le timide départ de la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau constituent les principaux éléments pour lesquels nous avons des réserves.

Connaissance des bassins versants

3.92 Si l'on veut améliorer la situation à long terme, il faut avant tout brosser un portrait de l'état actuel de la qualité de l'eau des bassins versants. Il est également nécessaire de voir comment cette qualité évolue et de connaître les pressions agricoles, industrielles et municipales qui peuvent l'influencer.

3.93 Toutefois, tenir à jour ces connaissances est une tâche colossale au Québec, étant donné l'étendue du territoire et l'importance du volume d'eau douce renouvelable. En effet, on dénombre plus de 130 000 rivières et environ 750 000 lacs. Les 10 plus grands lacs du Québec mesurent plus de 480 km^2 chacun et se trouvent essentiellement au nord de la province. Il s'avère donc essentiel de bien établir les priorités.

Gestion des bassins versants

3.94 Le mode de gestion prévu dans la Politique nationale de l'eau est celui basé sur le concept de bassin versant. Ce concept vise l'intégration des multiples intérêts des acteurs. Un bassin versant désigne un territoire géographique sur lequel les eaux ruissellent vers un même cours d'eau.

3.95 Au total, le Québec comprend 430 bassins versants dont 100 ont une superficie supérieure à 4 000 km^2. Ces bassins sont regroupés en 10 régions hydrographiques. Parmi ces bassins, on en identifie 3 principaux : celui du Saint-Laurent, celui de la baie d'Hudson et celui de la baie d'Ungava. Chacun d'eux se divise en bassins versants secondaires. À titre d'exemple, le bassin du Saint-Laurent est lui-même constitué de plusieurs bassins versants, tels celui des Outaouais, celui du Saguenay, celui du Saint-Maurice et ceux des autres rivières qui se jettent dans le fleuve.

3.96 Le ministère possède de l'information sur près d'une cinquantaine de ces bassins versants. Cette information provient notamment de données recueillies sur l'évolution de la qualité de l'eau des rivières (Réseau-rivières), du fleuve Saint-Laurent (Réseau-fleuve) ainsi que sur le suivi des concentrations de pesticides (Réseau-pesticides). Elle est accumulée principalement au moyen de stations de mesure ou vient d'échantillonnages ponctuels.

Pas de station de mesure en continu pour 9 des 33 bassins prioritaires.

3.97 Vu le nombre important de bassins, 33 d'entre eux ont été ciblés dans la Politique nationale de l'eau afin qu'ils soient suivis de façon prioritaire. Dès lors, on s'attendrait à ce que ces 33 bassins soient inclus dans la cinquantaine que le ministère suit de manière continue afin de maintenir une information à jour. Ce n'est toutefois pas encore le cas pour 9 d'entre eux. D'ailleurs, le ministère n'a pas de station de mesure en continu de la qualité de l'eau pour ces 9 bassins versants prioritaires.

3.98 Pour favoriser la pérennité de la ressource et la préservation des écosystèmes, il faut pouvoir prendre des décisions éclairées. Or, une connaissance plus complète des bassins versants, particulièrement ceux considérés comme prioritaires, aiderait à une meilleure prise de décision. De plus, la Politique nationale de l'eau confie la mise en œuvre de la gestion intégrée des bassins versants à des regroupements appelés « organismes de bassins ». Ceux-ci sont composés de membres représentatifs de l'ensemble des acteurs de l'eau locaux et régionaux, publics et privés, pour une action concertée. Ces organismes auront besoin d'une information précise et à jour pour remplir leur mandat et le ministère peut en être une source importante.

Application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables

3.99 Afin de conserver une eau brute de bonne qualité, qui renferme le moins d'agents pathogènes possible, il est important de protéger les sources et les cours d'eau. Plusieurs éléments peuvent y contribuer, notamment le contrôle des pressions agricoles, industrielles et municipales exercées sur les cours d'eau de même que la préservation des bandes riveraines. Nous nous sommes intéressés à ce dernier élément.

3.100 La végétation que l'on trouve dans les bandes riveraines dépollue de façon naturelle les lacs et les cours d'eau. Par exemple, elle emmagasine des polluants et elle utilise les excédents de phosphore provenant des terres agricoles. Elle améliore également la qualité des eaux de surface et en réduit la turbidité, c'est-à-dire la condition plus ou moins trouble causée par la présence de matières en suspension. Les bandes riveraines ont également d'autres utilités : elles forment un rempart contre l'érosion des sols, un brise-vent naturel ainsi qu'un écran servant à protéger l'eau contre un réchauffement excessif.

3.101 Le ministre de l'Environnement est responsable de coordonner et de mettre en œuvre la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Adoptée en 1987, cette politique énonce entre autres que la bande riveraine doit être d'une largeur de 10 ou de 15 mètres, selon les situations. En milieu agricole, pour les activités de culture du sol, la bande riveraine peut être ramenée à 3 mètres, tout en conservant un mètre sur le haut des talus.

3.102 La politique a été modifiée en 1991 afin qu'elle s'étende en milieu agricole non seulement au fleuve Saint-Laurent et à ses tributaires, mais aussi à tous les cours d'eau. Une autre modification a eu lieu en 1996 en vue de résoudre différents problèmes liés à son application, d'en faciliter la compréhension et de donner la possibilité à une municipalité régionale de comté de proposer des plans de gestion dans lesquels certaines situations particulières sont prises en considération.

3.103 La responsabilité d'appliquer les mesures proposées dans la politique incombe à plusieurs acteurs. En ce qui concerne les terres du domaine de l'État, cette responsabilité est partagée entre le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs et les municipalités. Au regard des territoires municipalisés et des terrains pour lesquels il existe un droit foncier, elle revient aux municipalités. Dans ce dernier cas, l'ensemble des mesures proposées dans la politique seront intégrées en deux étapes; d'abord, les schémas d'aménagement seront revus et, ensuite, les règlements d'urbanisme seront modifiés.

Plusieurs indices d'un manque de respect de la politique.

3.104 Au fil des ans, le MENV a recueilli plusieurs indices d'un manque de respect des principes découlant de cette politique. Notamment, selon les informations obtenues du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, seulement 28 des 87 municipalités régionales de comté ont actuellement un schéma d'aménagement révisé qui intègre l'ensemble des exigences de la politique. En outre, des travaux que le MENV ou d'autres ministères et organismes ont effectués ont mis en lumière plusieurs situations dans lesquelles on est allé à l'encontre de ces principes.

3.105 Ainsi, une étude que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation a réalisée en 1997 a révélé, à ce moment, la présence de problèmes sur les rives de 91 cours d'eau d'une région, lesquelles représentent 255 798 mètres linéaires. Selon les types de culture, la bande riveraine en bordure des cours d'eau était inférieure à la zone protégée minimale de un mètre sur le haut du talus ou en bordure de celui-ci, dans une moyenne de 42 p. cent.

3.106 D'autre part, une enquête effectuée à l'été 2002 par le MENV fait ressortir des problèmes environnementaux qui altèrent l'état naturel des rives d'un important lac du Québec. Par exemple, on mentionne que 99,3 p. cent des terrains sont partiellement ou totalement déboisés et que des résidences sont construites trop près de l'eau. Ces problèmes environnementaux se seraient accrus en région depuis 1987.

3.107 Par ailleurs, deux bilans que le ministère a dressés en 1995 et en 1996 ont montré que, dans des projets d'entretien des cours d'eau, on n'avait pas entièrement satisfait aux exigences environnementales concernant notamment la bande riveraine.

3.108 Puisque les exigences de la politique constituent des conditions minimales pour assurer la protection des rives, les indices du manque de respect de ces exigences sont préoccupants pour la préservation de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques. Qui plus est, il peut s'avérer très coûteux de faire marche arrière et de restaurer les rives. Ainsi, selon une étude récente de la Société de la faune et des parcs du Québec, le coût de restauration de la bande riveraine et de l'habitat du poisson est estimé au minimum à 25 000 dollars par kilomètre.

Politique nationale de l'eau

La Politique nationale de l'eau : une étape charnière.

3.109 Le dépôt de la Politique nationale de l'eau à l'automne 2002 représente une étape charnière dans la gestion de l'eau au Québec. En effet, cette politique trace les grandes orientations qui guideront les actions gouvernementales au cours des prochaines années. Elle comprend plusieurs préoccupations liées à l'eau, ce qui en fait un bon outil d'orientation. Son succès nécessite des actions rapides et soutenues de la part de tous les acteurs, notamment du MENV qui doit remplir un important rôle de catalyseur et de coordonnateur.

Contenu de la politique

3.110 La Politique nationale de l'eau énonce cinq orientations qui portent sur les aspects suivants : la gouvernance de l'eau ; la gestion du Saint-Laurent ; la protection de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques ; l'assainissement de l'eau et la gestion des services ; les activités récréotouristiques. Ces orientations comportent 16 axes d'intervention et donnent lieu à 57 engagements.

3.111 En ce qui concerne plus particulièrement les échéanciers, on a fixé dans la politique le délai prévu pour obtenir les résultats qui sont attendus au regard de 18 engagements, soit le tiers. Le rythme de réalisation n'est donc pas encore déterminé relativement à une grande partie de la politique.

3.112 Le ministère est tenu de jouer un rôle de premier plan au regard de la planification de cette politique afin d'assurer la cohérence des actions de chacun. Cette planification doit inclure les priorités, les objectifs et les indicateurs permettant d'en évaluer l'atteinte, les actions et les échéances à respecter ainsi que les coûts estimés.

3.113 Au terme de notre vérification, un plan d'action était en cours d'élaboration, ce qui devrait permettre de définir les paramètres qui serviront à l'application de la politique. Il est essentiel d'agir promptement afin de maintenir la confiance dans celle-ci, de faciliter son appropriation par tous les acteurs et ainsi de favoriser le respect de ces importants engagements.

Mise en œuvre de la politique

3.114 La mise en œuvre d'une politique globale telle que la Politique nationale de l'eau exige que des efforts soient fournis sur une longue période. D'ailleurs, on ne pourra obtenir les résultats relatifs à certains engagements avant une dizaine d'années.

3.115 Malgré tout, la nécessité d'agir rapidement à l'égard de certains engagements est reconnue dans la politique. Ainsi, un régime de redevances pour l'utilisation de l'eau doit être instauré en 2003. De même, on prévoit, d'ici 2004, préparer une stratégie de protection des sources servant à capter l'eau de surface à des fins d'eau potable ; on veut également élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pour la protection, la restauration et la mise en valeur des rives ainsi que du littoral des lacs et des cours d'eau.

3.116 D'autres engagements requièrent également que des actions soient accomplies à brève échéance. À titre d'exemples, mentionnons la révision du cadre juridique concernant l'eau et le développement des indicateurs de suivi de la politique.

Application de la Politique nationale de l'eau : peu de mesures concrètes observables.

3.117 À la fin de notre vérification, peu de mesures concrètes de la part du MENV étaient observables, ce qui indique que l'application de la politique pourrait accuser un certain retard. L'ampleur de la tâche pour mettre en branle de tels travaux, la variété des actions que ces derniers demandent et la multitude d'acteurs sont toutes des raisons qui peuvent expliquer ce lent départ.

3.118 Cette politique nécessitera une mobilisation de toutes les parties ainsi qu'une ardeur renouvelée pour qu'il soit possible d'obtenir les résultats attendus. Étant donné qu'elle aura une influence importante sur la qualité de l'eau, sa mise en œuvre fera l'objet d'une attention particulière de notre part dans les prochaines années.

3.119 Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement

- **d'améliorer ses connaissances sur les bassins versants, particulièrement ceux qui sont considérés comme prioritaires;**
- **de veiller au respect des principes à la base de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables;**
- **de compléter le plan d'action détaillé qui favorisera la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau.**

3.120 Commentaires du ministère

« **Connaissances sur les bassins versants.** Le ministère possède de l'information historique sur 1 358 stations de mesure réparties sur 148 rivières du Québec. Il possède aussi des données historiques sur plus de 3 000 lacs du Québec méridional ainsi que des renseignements concernant la contamination toxique sur plus de 800 sites de mesure en milieu aquatique. Ces inventaires ont été réalisés pour la plupart dans les années 1980. L'optimisation des réseaux de mesure dans les années 1990 a permis de recentrer les activités de surveillance aux endroits les plus exposés à diverses formes de pollution d'origine humaine. Un grand nombre de stations de mesure présentant une excellente qualité d'eau ont été mises en veilleuse pour favoriser le suivi environnemental aux endroits qui le requéraient le plus et où des interventions d'assainissement étaient requises.

« Le ministère effectue un suivi régulier sur une cinquantaine de rivières jugées les plus affectées par les activités humaines et plusieurs autres bassins versants font l'objet d'études lorsqu'une problématique environnementale est présente. Depuis la fin de la vérification, le ministère a démarré deux nouvelles stations sur les rivières Rimouski et Kamouraska. Ainsi, il possède maintenant une information qui lui permet de qualifier la qualité des milieux aquatiques de 30 des 33 bassins versants prioritaires identifiés dans la Politique de l'eau. Le ministère ne dispose pas d'informations récentes pour 3 bassins versants et il n'opère pas de suivi en continu pour 4 autres bassins versants. Ces rivières présentaient toutes une qualité d'eau exceptionnelle à la fin des années 1980 et 1990

et rien ne laisse croire que cette qualité s'est dégradée depuis lors. Il faut mentionner qu'il s'agit, pour la majorité, de bassins peu affectés par les problèmes de pollution d'origine humaine. Le ministère a l'intention toutefois d'implanter une station de mesure en continu sur chacune de ces rivières.

« **Application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables et de la Politique de l'eau.** Enfin, le ministère est sensible à la préoccupation du Vérificateur général au sujet de l'application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables et de la Politique de l'eau. Le ministère est conscient qu'il doit poursuivre ses efforts. »

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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

Les critères d'évaluation émanent principalement des principes de saine gestion. Ils se fondent également sur la réglementation en vigueur dans le domaine de l'eau. Nous avons également tenu compte des travaux des entités suivantes: la Commission sur la gestion de l'eau au Québec du BAPE, le Comité fédéral-provincial sur l'eau potable, Santé Canada, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Organisation mondiale de la santé. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure les activités du ministère de l'Environnement assurent à la population une eau potable qui répond de manière continue aux normes reconnues en matière de qualité.

Critères

- Les normes de qualité reposent sur une analyse de tous les paramètres reconnus dans la communauté scientifique de même que sur une évaluation des risques pour la santé.
- Le ministère possède un portrait complet et à jour des réseaux de distribution d'eau potable, des systèmes de filtration et de désinfection ainsi que de la compétence des exploitants chargés de les faire fonctionner.
- Les activités de contrôle de la qualité de l'eau permettent de minimiser les risques pour la santé de la population:
  - détermination de la fréquence et de la répartition de la prise d'échantillons, basée sur les facteurs de risque pour la santé;
  - respect de la procédure et des techniques de prélèvement.
- Les cas de non-conformité à la réglementation relative à l'eau potable sont traités avec diligence et un suivi rigoureux des mesures correctives est fait afin de s'assurer de remédier à la situation.
- La population a accès à une information complète et à jour concernant la qualité de l'eau potable.

Objectif

S'assurer que la planification du ministère de l'Environnement favorise l'amélioration de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques.

Critères

- Le ministère maintient une bonne connaissance de l'évolution de tous les paramètres qui influencent l'état de l'eau et des écosystèmes aquatiques:
  - connaissance des bassins versants et des pressions industrielles, agricoles et municipales sur ceux-ci;
  - suivi de l'application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables;
  - connaissance de la qualité des eaux de surface.
- La planification du ministère en matière d'eau répond aux règles de l'art:
  - clarté des orientations, des priorités, des axes d'intervention et des objectifs;
  - précision des actions, de l'échéancier et des budgets;
  - cohérence des actions des différents acteurs en fonction de leurs responsabilités respectives;
  - pertinence des indicateurs de gestion et de résultats.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME II

Chapitre 4

Gestion de la conservation des ponts

Vérification menée auprès du ministère des Transports du Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
VUE D'ENSEMBLE	4.10
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.28
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	4.32
Information sur les ponts inspectés par le ministère	4.36
Ponts du réseau routier supérieur	4.43
Planification des interventions	4.47
Suivi des projets de réparation et de réfection majeure et éléments connexes	4.66
Ponts du réseau routier municipal	4.95
Reddition de comptes	4.101
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Description sommaire des types d'entretien et de la réfection majeure	

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

Avis au lecteur : Dans les écrits du ministère, celui-ci emploie fréquemment les termes « structure » et « ouvrage d'art » pour désigner une construction permettant soit de franchir un obstacle – par exemple un pont, un ponceau, un viaduc, une passerelle ou un tunnel –, soit de canaliser les eaux ou de retenir le sol, comme un mur de soutènement. Afin de faciliter la lecture du présent rapport, nous utilisons le terme « pont » pour désigner tout élément de ce type.

Vérification menée par

Alain Fortin
Directeur de vérification

Denyse Lemay
Martine Mercier
Lorraine Paradis
Vicky Poirier
Isabelle Savard

Sigles utilisés dans ce chapitre

DT	Direction territoriale
IE	Indice d'état
IF	Indice fonctionnel
MTQ	Ministère des Transports du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RRMUN	Réseau routier municipal
RRS	Réseau routier supérieur
RRSCE	Réseau routier en soutien au commerce extérieur

FAITS SAILLANTS

4.1 Le territoire québécois compte actuellement au-delà de 12 000 ponts. Le ministère des Transports du Québec (MTQ) assume des responsabilités relativement à plus de 9 200 d'entre eux, soit en fournissant une aide technique ou financière, soit en en faisant la gestion complète. Il importe d'inspecter régulièrement les ponts afin d'apprécier leur degré de détérioration. On veut ainsi entreprendre les interventions requises pour préserver leur durée de vie utile et les maintenir dans un état satisfaisant. En se fondant, entre autres, sur les données recueillies lors de l'inspection, le ministère calcule divers indices qui décrivent globalement la condition d'un pont.

4.2 On ne doit pas conclure qu'un pont n'est pas sécuritaire à partir de ces indices. En effet, lorsqu'un représentant du MTQ constate, notamment à la suite d'une inspection, que la sécurité risque d'être compromise, des mesures s'enclenchent telles l'affichage, la surveillance étroite du pont, sa fermeture ou sa réparation en toute urgence. D'ailleurs, au cours de notre mandat, rien n'a indiqué que la sécurité est compromise.

4.3 Notre vérification visait à évaluer si la façon dont le MTQ planifie les interventions se rapportant à l'entretien et à la réfection majeure des ponts est optimale. Nous voulions également déterminer s'il exerce un suivi efficace des projets de réparation et de réfection majeure qui ont été approuvés concernant les ponts dont il assume la gestion complète, et ce, dans une perspective d'amélioration continue. Enfin, nous cherchions à nous assurer que sa reddition de comptes permet d'évaluer sa performance quant à la gestion de la conservation des ponts.

4.4 Le MTQ a mis en place des systèmes et des processus pour gérer ce volet de sa mission. Toutefois, nos travaux font ressortir des carences relatives à l'information sur les ponts qu'il inspecte. Parmi ces carences, notons que les contrôles devant assurer la qualité ou la protection des données sont insuffisants. Dans certains cas, le MTQ n'a pas fait les inspections annuelles requises ; dans d'autres cas, il n'a pas l'assurance, à notre avis, qu'elles ont toutes été effectuées.

4.5 En outre, le processus de planification des interventions dont le ministère s'est doté au regard de la conservation des ponts du réseau routier supérieur (RRS) est mal appliqué. Entre autres, le MTQ n'établit pas de stratégies globales pour déterminer la combinaison optimale des interventions à réaliser, en entretien préventif, en entretien courant, en réparation et en réfection majeure, et ce, parce qu'il ne dispose pas du système nécessaire pour le faire. À défaut de telles stratégies, le ministère planifie « en silo », c'est-à-dire qu'il planifie, d'une part, les réparations et les réfections majeures et, d'autre part, l'entretien préventif et l'entretien courant.

4.6 Étant donné que les stratégies de planification relatives aux réparations et aux réfections majeures comportent des lacunes, le montant de la recommandation budgétaire risque d'être sous-évalué. Par ailleurs, les critères de sélection utilisés par les régions ne sont pas documentés pour chaque projet qu'elles proposent ; or, cette documentation est d'autant plus nécessaire que les besoins prioritaires ne sont pas tous comblés. Soulignons aussi que la détermination du budget destiné à l'entretien préventif et à l'entretien courant consiste plus à reconduire celui des années passées qu'à couvrir les besoins recensés. Les problèmes précédents font en sorte que les

interventions des trois dernières années au chapitre des réparations et des réfections majeures relatives à la conservation des ponts du RRS ont été insuffisantes pour satisfaire l'ensemble des besoins prioritaires. De plus, le ministère n'a pas l'assurance, à notre avis, de prévoir les bonnes interventions pour conserver ces ponts, ni de les faire à l'endroit et au moment les plus appropriés. Toutes ces lacunes, jumelées à un déficit d'entretien préventif et d'entretien courant, rendent la situation préoccupante quant à l'ampleur des sommes qu'il faudra débourser dans l'avenir pour préserver les ponts du RRS.

4.7 Des problèmes ont également été décelés en ce qui a trait au suivi des projets de réparation et de réfection majeure approuvés pour les ponts de ce même réseau. Il y a aussi place pour améliorer d'autres éléments qui influent sur le bon déroulement de ces projets. En effet, il arrive que les plans et devis ne soient pas prêts lorsqu'on souhaiterait en disposer, que les renseignements consignés dans ceux-ci soient incomplets ou erronés, que les travaux ne débutent pas au moment opportun et que la surveillance de chantier présente des faiblesses. Un autre élément à bonifier est l'historique technique des ponts, qui est incomplet et désordonné. Par conséquent, la réalisation des projets donne lieu, en particulier, à des travaux imprévus ou différents, qui auraient pu être évités, à des échéances reportées et à des coûts additionnels. Ajoutons que l'analyse des coûts et du déroulement des projets menés à terme n'est pas suffisante pour contribuer, notamment, à une meilleure planification.

4.8 En outre, les communications entre les représentants du MTQ et ceux des municipalités de moins de 100 000 habitants sont déficientes. Des échanges plus soutenus sont pourtant nécessaires si l'on veut améliorer la gestion de la conservation des ponts du réseau routier municipal (RRMUN) et apprécier les effets du Programme d'aide à la réfection des ponts et autres ouvrages d'art.

4.9 Enfin, la reddition de comptes du MTQ ne permet qu'une évaluation partielle de sa performance au regard de la gestion de la conservation des ponts.

VUE D'ENSEMBLE

Importance des ponts

4.10 Le territoire québécois compte actuellement au-delà de 12 000 ponts. Le MTQ assume des responsabilités relativement à plus de 9 200 d'entre eux, soit en fournissant une aide technique ou financière, soit en en faisant la gestion complète. Quant aux autres ponts, ils sont notamment sous la responsabilité du ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs s'ils sont situés en forêt, du gouvernement fédéral, de sociétés privées et des municipalités de 100 000 habitants ou plus[1]. Ces chiffres n'incluent pas les dizaines de milliers de ponceaux dont l'ouverture est inférieure à 4,5 mètres.

1. Selon leur désignation au 31 décembre 2001.

4.11 Plusieurs facteurs vont contribuer à la détérioration d'un pont, qu'il soit en bois, en acier ou en béton, et ce, dès sa construction achevée. Ainsi, l'épandage de sels de déglaçage, à partir de la fin des années 1950, est un agent notable de la dégradation des ponts en béton, même si, à l'origine, on considérait que ceux-ci ne nécessiteraient pas d'entretien. L'accroissement de la circulation et l'augmentation des charges transportées sont d'autres éléments qui influent sur la condition d'un pont.

4.12 Il importe d'inspecter régulièrement les ponts afin d'apprécier leur degré de détérioration. On veut ainsi entreprendre les interventions requises pour préserver leur durée de vie utile et les maintenir dans un état satisfaisant. Ces interventions sont regroupées sous deux grandes catégories: l'entretien et la réfection majeure. L'entretien se divise à son tour en trois types: l'entretien préventif, l'entretien courant et la réparation. Une description sommaire de chacun des types d'entretien ainsi que de la réfection majeure est donnée à l'annexe 2.

Transfert de la voirie locale

4.13 Au début des années 1990, lors des discussions sur les modalités de transfert de la voirie locale aux municipalités, les représentants de ces dernières font valoir la complexité technique et budgétaire liée à la gestion des ponts. Ils demandent de séparer leur transfert de celui des routes, de repousser l'échéance de leur prise en charge par le secteur municipal et d'accorder à ce dossier un traitement particulier. Le MTQ avait jusqu'alors assumé la gestion complète de presque tous les ponts du réseau routier québécois.

4.14 Cette proposition, endossée par le gouvernement, fut transposée dans la *Loi sur la voirie*, entrée en vigueur le 1er avril 1993 et modifiée en 1998. Dans les faits, une aide technique est offerte par le MTQ aux municipalités de moins de 100 000 habitants. Cette aide consiste à inspecter les ponts, à évaluer leur capacité portante[2], à analyser les demandes de permis de transport de charges hors normes, à déterminer les projets de réparation et de réfection majeure qu'il faut effectuer ainsi qu'à produire des plans et devis. De leur côté, ces municipalités sont responsables des appels d'offres ainsi que de la réalisation et de la surveillance des interventions, y compris celles relatives à l'entretien préventif et à l'entretien courant.

4.15 Un volet financier a aussi été mis sur pied pour ces mêmes municipalités, par l'intermédiaire du Programme d'aide à la réfection des ponts et autres ouvrages d'art. En 2002-2003, un peu plus de 8 millions de dollars ont été versés en subventions dans le cadre de ce programme.

2. Charge qu'un pont peut supporter, généralement exprimée en tonnes métriques.

Classement des ponts pour lesquels le ministère assume des responsabilités

4.16 Le transfert de la voirie locale a conduit le MTQ à classer les ponts pour lesquels il assume des responsabilités en deux grandes catégories :

- **Les ponts du réseau routier municipal (RRMUN).** Ils sont pour la plupart situés sur les routes locales, c'est-à-dire les routes qui relient les petites agglomérations entre elles ou qui donnent accès à la propriété rurale. Il s'agit des ponts pour lesquels les municipalités de moins de 100 000 habitants reçoivent un soutien technique ou financier de la part du MTQ, dont l'inspection.
- **Les ponts du réseau routier supérieur (RRS).** Ils sont érigés sur l'ensemble du réseau routier québécois, exception faite des routes locales et de la portion des routes d'accès aux ressources[3] qui relève du ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs. Certains ponts faisant partie de ce réseau appartiennent au gouvernement fédéral, à des sociétés privées et à des municipalités comptant 100 000 habitants ou plus. Toutefois, les statistiques du MTQ sur le RRS n'incluent pas ceux-ci. De même, nos propos sur les ponts du RRS ne portent que sur ceux dont la gestion complète est sous la responsabilité du ministère.

4.17 À l'intérieur du RRS, le MTQ a créé la sous-catégorie des ponts du réseau routier en soutien au commerce extérieur (RRSCE). Elle regroupe les principales infrastructures de transport qui appuient le commerce extérieur québécois avec le reste du Canada et les principaux partenaires internationaux, plus particulièrement les États-Unis. Le RRSCE comprend non seulement les routes qui desservent les grandes agglomérations du Québec, mais aussi celles qui conduisent aux terminaux portuaires, ferroviaires ou aéroportuaires utilisés dans le cadre de ces échanges commerciaux.

4.18 Le tableau 1 présente le nombre de ponts par catégories au 31 mars 2003 et leur valeur à neuf, telle qu'estimée par le ministère.

TABLEAU 1

INVENTAIRE DES PONTS POUR LESQUELS LE MINISTÈRE ASSUME DES RESPONSABILITÉS
(au 31 mars 2003)

Catégories	Nombre	Valeur à neuf estimée par le MTQ (en millions de dollars)
RRMUN	**4385**	**1095**
RRS		
RRSCE	1871	4033
Autres ponts	2982	2728
	4853	**6761**
Total	**9238**	**7856**

Source : MTQ.

3. Routes menant à des zones d'exploitation forestières ou minières, à des chantiers hydroélectriques ou à des zones de récréation et de conservation sous juridiction gouvernementale.

Inspection des ponts

4.19 L'inspection des ponts, faite conformément aux techniques, normes et méthodes présentées dans les manuels du MTQ, est obligatoire depuis 1994. Par cette mesure, on veut s'assurer qu'ils sont sécuritaires, en maintenir la pérennité et gérer efficacement les fonds qui leur sont consacrés. On distingue deux formes d'inspection : générale et sommaire.

4.20 Lors d'une inspection générale, dont la fréquence varie selon le type, l'âge et l'état du pont, l'inspecteur attribue notamment deux cotes à chaque composante de celui-ci : la première qualifie son matériau constitutif et la seconde, son comportement[4]. Les cotes vont de 1 à 6, cette dernière étant la meilleure. Pour toute cote, l'inspecteur doit indiquer les interventions qui pourraient prévenir l'apparition d'un défaut, empêcher sa progression ou le corriger, s'il y a lieu ; il doit ensuite quantifier l'ampleur des interventions envisagées afin que le système informatique en calcule les coûts. Cet exercice inclut l'inscription des activités d'entretien préventif et d'entretien courant à effectuer sur chacun des ponts.

4.21 Entre deux inspections générales, dont bon nombre ont lieu en moyenne tous les trois ans, le MTQ est tenu de faire annuellement une inspection sommaire. Il s'agit d'un examen visuel rapide pour déterminer, le cas échéant, si les problèmes constatés lors de la dernière inspection générale se sont aggravés, si l'apparition de nouveaux dommages importants nécessite de faire promptement une inspection spéciale ou s'il faut, à court terme, procéder à une intervention.

4.22 En se fondant, entre autres, sur les données recueillies lors de l'inspection générale, on peut établir plusieurs indices qui, sur une échelle de 0 à 100, décrivent globalement la condition d'un pont. Parmi eux, l'indice d'état (IE), calculé à l'aide de toutes les cotes attribuées au matériau constitutif et au comportement de chacune des composantes, précise dans quel état sont ces dernières. Un autre, l'indice fonctionnel (IF), donne le résultat de la comparaison de chaque fonction d'un pont avec ce qu'elle devrait être pour répondre aux besoins ; la capacité portante, le volume du trafic et la présence de trottoirs ou d'une piste cyclable font partie de cette revue.

4.23 Le ministère qualifie l'état et la fonctionnalité d'un pont de deux manières : selon qu'il présente ou non une ou des défectuosités et selon l'indice reflétant le niveau d'entretien ou de réfection qu'il requiert (tableau 2). Il est à noter que l'on ne doit pas conclure qu'un pont n'est pas sécuritaire lorsqu'il comporte une ou des défectuosités ou encore lorsque son indice d'état ou son indice fonctionnel est peu élevé. En effet, lorsqu'un représentant du MTQ constate, notamment à la suite d'une inspection, que la sécurité risque d'être compromise, des mesures s'enclenchent telles l'affichage[5], la surveillance étroite du pont, sa fermeture ou bien sa réparation en toute urgence. D'ailleurs, au cours de notre vérification, rien n'a indiqué que la sécurité est compromise.

4. Aptitude de la composante à jouer son rôle : assurer la stabilité, la capacité et la durée de vie utile du pont ainsi que garantir le confort et la sécurité des usagers.

5. Signalisation qui empêche certains véhicules de circuler sur un pont, compte tenu de sa capacité portante déficiente.

TABLEAU 2

QUALIFICATIONS D'UN PONT RELATIVES À SON ÉTAT ET À SA FONCTIONNALITÉ

Critère	État	Fonctionnalité
Défectuosité	Un pont présente une ou des défectuosités par rapport à son état → si une ou des composantes importantes de celui-ci se voient attribuer des cotes d'inspection de 1, 2 ou 3 concernant leur matériau constitutif ou leur comportement.	Un pont présente une ou des défectuosités par rapport à sa fonctionnalité → si IF ≤ 40
Indice reflétant le niveau d'entretien ou de réfection requis	Pont en bon état → si IE ≥ 75 Pont nécessitant des réparations ou une réfection majeure → si IE > 40 et < 75 Pont pouvant nécessiter un remplacement → si IE ≤ 40	Pont fonctionnel → si IF ≥ 80 Pont nécessitant des travaux pour obtenir une pleine fonctionnalité → si IF > 40 et < 80 Pont pouvant nécessiter un remplacement → si IF ≤ 40

Source : MTQ.

Mission, rôles et responsabilités du ministère

4.24 La mission du MTQ consiste à assurer, sur tout le territoire québécois, la mobilité des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement économique, social et durable du Québec.

4.25 Le ministère élabore et propose au gouvernement des politiques relatives aux services, aux réseaux et aux systèmes de transport. Celles-ci se concrétisent par diverses activités, notamment :

- planifier, concevoir et réaliser les travaux de construction, d'amélioration, de réfection, d'entretien et d'exploitation du réseau routier et des autres infrastructures de transport qui sont sous sa responsabilité ;
- soutenir techniquement et financièrement les municipalités pour l'entretien et la réfection du réseau routier local.

4.26 Plusieurs unités administratives contribuent à la réalisation de ces activités. Au niveau régional, 2 directions générales chapeautent 14 directions territoriales (DT) auxquelles sont rattachés 60 centres de services. Chaque DT doit, entre autres, mettre à jour l'inventaire des ponts de sa région et inspecter ceux-ci. Elle propose aussi les projets de réparation et de réfection majeure qu'elle compte effectuer. Pendant les exercices financiers 2001-2002 et 2002-2003, dans l'ensemble des DT, il y avait respectivement 238 et 256 projets en cours de réalisation sur le terrain concernant les ponts du RRS. Pour les mêmes périodes, les investissements relatifs aux réparations et aux réfections majeures de ces ponts s'élevaient à

146,9 et à 163,4 millions de dollars. Signalons que ce sont surtout les centres de services qui voient à l'entretien préventif et à l'entretien courant des ponts du RRS. Les dépenses à cet égard se sont chiffrées à 5,8 et à 6,1 millions de dollars au cours des deux dernières années.

4.27 Pour accomplir leurs activités, les DT peuvent avoir recours à des firmes privées. La Direction des structures, unité appartenant au niveau central, offre également aux régions divers services. Par exemple, elle établit et diffuse des normes ainsi que des « guides de soutien » dans le domaine des ponts. Elle leur fournit aussi sur demande une expertise technique, notamment lors de la planification et de la réalisation de projets de réparation ou de réfection majeure.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

4.28 La présente vérification visait à évaluer si le MTQ planifie les travaux d'entretien et de réfection majeure des ponts de manière optimale. Nous voulions en outre déterminer s'il exerce un suivi efficace des projets de réparation et de réfection majeure qui ont été approuvés concernant les ponts, et ce, dans une perspective d'amélioration continue. Enfin, nous cherchions à nous assurer que sa reddition de comptes permet d'évaluer sa performance en la matière. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation apparaissent à l'annexe 1.

4.29 L'objet de notre mandat était la conservation des ponts déjà érigés sur le RRS et le RRMUN. Pour les ponts de ce dernier réseau, cependant, nous n'avons pas examiné les volets de la réalisation et de la surveillance des travaux, y compris ceux d'entretien préventif et d'entretien courant, puisqu'ils ne sont pas effectués par le MTQ. Nous avons également exclu le processus de conception des ponts et le secteur de la recherche.

4.30 Dans le cadre de cette mission, nous avons rencontré plus de 70 personnes œuvrant dans 6 directions centrales, dans les 2 directions générales territoriales ou dans les 3 DT visitées. Dans chacune de ces DT, nous avons scruté les dossiers d'inspection d'au moins 12 ponts et en avons examiné 8 autres plus sommairement. Par ailleurs, dans 2 des 3 DT mises à contribution, nous avons fait, pour chacune, une analyse détaillée des dossiers ayant trait à 4 projets de réparation ou de réfection majeure récents. L'examen des dossiers de chaque projet a été suivi d'une rencontre avec l'ingénieur de la DT responsable de celui-ci afin de préciser nos constats et d'obtenir de l'information additionnelle sur certaines façons de faire.

4.31 Notre vérification s'est déroulée principalement d'octobre 2002 à juillet 2003, mais des commentaires portent sur des situations antérieures ou postérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

4.32 Le MTQ a mis en place des systèmes et des processus pour gérer la conservation des ponts. Toutefois, nos travaux font ressortir des carences relatives à l'information sur ceux qu'il inspecte. Elles soulèvent un doute quant à la fiabilité et à l'utilité de l'information disponible et ne favorisent pas l'accomplissement des bons gestes au bon moment.

4.33 En outre, le processus de planification des interventions qui a été établi pour la conservation des ponts du RRS est mal appliqué. Ce problème fait notamment en sorte que les interventions des trois dernières années au chapitre des réparations et des réfections majeures ont été insuffisantes pour combler l'ensemble des besoins prioritaires. De plus, le ministère n'a pas l'assurance, à notre avis, de prévoir les bonnes interventions à réaliser pour conserver les ponts, ni de les faire à l'endroit et au moment les plus appropriés. Cette mauvaise application du processus de planification, jumelée à un déficit d'entretien préventif et d'entretien courant, rend la situation préoccupante quant à l'ampleur des sommes qu'il faudra débourser dans l'avenir pour préserver les ponts du RRS.

4.34 Des lacunes ont également été décelées en ce qui a trait au suivi exercé par le MTQ des projets de réparation et de réfection majeure approuvés concernant les ponts de ce même réseau ; d'autres éléments qui influent sur le bon déroulement de ces projets, tels les plans et devis, le moment où débutent les travaux, la surveillance de chantier et l'historique technique des ponts, posent aussi des problèmes. Par conséquent, la réalisation des projets donne lieu, en particulier, à des travaux imprévus ou différents, qui auraient pu être évités, à des échéances reportées et à des coûts additionnels. Ajoutons que l'analyse des projets terminés, sur le plan tant de leurs coûts que de leur déroulement, n'est pas suffisante pour permettre d'améliorer, par exemple, la planification.

4.35 D'autre part, les communications entre les représentants du MTQ et ceux des municipalités de moins de 100 000 habitants sont déficientes, ce qui, entre autres, empêche le ministère d'apprécier les effets de son Programme d'aide à la réfection des ponts et autres ouvrages d'art. Enfin, la reddition de comptes du MTQ ne permet qu'une évaluation partielle de sa performance relativement à la gestion de la conservation des ponts.

Information sur les ponts inspectés par le ministère

4.36 Gérer de façon optimale la conservation des ponts suppose que l'on détient une information complète et à jour à leur égard. Les données doivent notamment porter sur la localisation de chaque pont, sa description, sa dégradation ainsi que sur les travaux d'entretien et de réfection dont il a fait ou fera l'objet. L'information est recueillie, pour une large part, lors des inspections et des évaluations de la capacité portante. Elle est ensuite saisie puis traitée dans le Système de gestion des données sur les ponts.

Doute quant à la fiabilité et à l'utilité de l'information.

4.37 Or, les contrôles devant assurer la qualité ou la protection des données sont insuffisants. De surcroît, des inspections annuelles de ponts n'ont pas été faites ou le MTQ n'a pas l'assurance, à notre avis, que certaines inspections ont effectivement eu lieu. Il y a également des retards par rapport à la production des évaluations de la capacité portante. Enfin, nous avons remarqué que certaines données pertinentes sont absentes du système. Ces carences soulèvent un doute quant à la fiabilité et à l'utilité de l'information disponible et elles ne favorisent pas l'accomplissement des bons gestes au bon moment.

4.38 Concernant les contrôles, le niveau central du MTQ n'effectue plus depuis trois ans les vérifications qui visent à assurer la cohérence des informations recueillies lors des inspections. Il ignore donc si, dans l'ensemble du Québec, les inspecteurs attribuent la même cote pour un dommage identique constaté sur des ponts différents. De plus, les contrôles relatifs à l'enregistrement des données, tels la validation de dates et le pointage des données saisies, ne sont pas tous clairement établis ni exercés de manière systématique. Ces problèmes, combinés à un manque de contrôles en matière d'accès au système, notamment l'absence de mots de passe, augmentent le risque que les informations recensées soient indûment altérées ou détruites. Par exemple, notre vérification de données provenant du système révèle que, pour deux années consécutives, des dates de réalisation d'inspections générales sont disparues sans raison valable.

4.39 Par ailleurs, dans certains cas, la norme du MTQ exigeant une inspection annuelle de tous les ponts du RRS et du RRMUN, du moins sommaire lorsqu'il n'y en a pas une générale de prévue, n'a pas été respectée. Dans d'autres cas, le ministère n'a pas l'assurance, à notre avis, qu'elle l'a été. À la lumière des données de celui-ci, nous avons établi que plus de 11 p. cent des ponts en 2001 et près de 14 p. cent en 2002 n'auraient pas fait l'objet d'une inspection. Le MTQ nous a mentionné que, par endroits, il s'agissait plutôt de retards quant à l'enregistrement de l'information rattachée à l'inspection, mais il n'a pu en préciser le nombre. Pourtant, il a fixé cette norme dans le but premier de découvrir au plus tôt les anomalies et les défauts évidents susceptibles d'accélérer le rythme de dégradation des ponts et de consigner l'information afférente dans le système afin de planifier les interventions.

4.40 Nous avons déjà spécifié que la capacité portante d'un pont est l'un des éléments qui influe sur son indice fonctionnel. Alors que diverses situations, tel l'accroissement du trafic lourd, peuvent rendre nécessaire l'évaluation de la capacité portante, nous avons constaté que le MTQ accusait du retard à ce chapitre. Ainsi, près de 700 ponts étaient en attente d'une évaluation lorsque notre vérification a pris fin.

4.41 Il convient enfin de signaler que certaines informations pertinentes ne sont pas consignées dans le système. Ainsi, on ne peut indiquer dans celui-ci quelle priorité il faut accorder à chacun des travaux d'entretien préventif et d'entretien courant que l'on enregistre. En outre, dans plus de 60 p. cent des cas où une cote de 1, 2 ou 3 a été attribuée à une composante lors d'une inspection générale, aucun détail n'est fourni dans la case réservée à cet effet pour renseigner davantage sur la détérioration observée. Ces précisions faciliteraient cependant la planification des travaux.

4.42 Nous avons recommandé au ministère de veiller à obtenir une information fiable et utile sur les ponts qu'il inspecte

- **en resserrant ses contrôles relatifs aux données;**
- **en effectuant les inspections annuelles requises et en inscrivant avec diligence dans le système l'information exigée à leur égard;**
- **en procédant à l'évaluation de leur capacité portante lorsque cela s'avère nécessaire;**
- **en bonifiant l'information consignée dans le système.**

Ponts du réseau routier supérieur

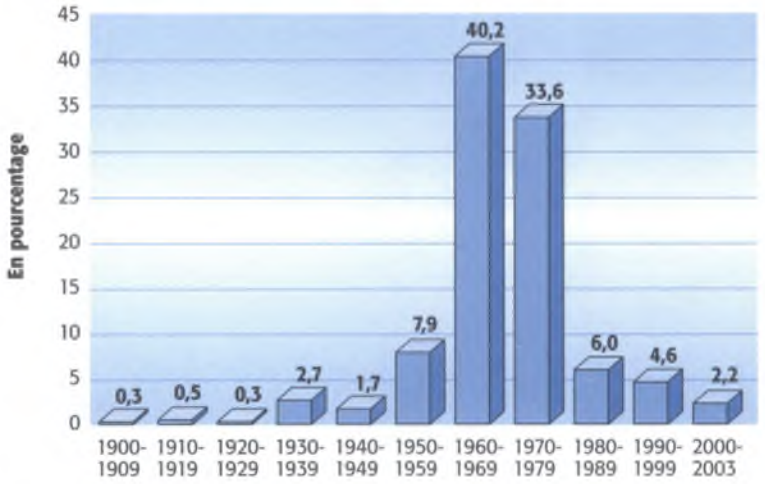
4.43 Afin de poursuivre sa mission et compte tenu de la valeur des ponts du RRS, le MTQ s'est fixé deux objectifs fondamentaux dans sa démarche de conservation de ceux-ci : assurer la sécurité et le confort des usagers ; préserver ou prolonger la durée de vie utile des ponts en effectuant des interventions durables et économiquement appropriées.

Source : MTQ.

4.44 Plusieurs facteurs entrent en jeu lorsqu'il s'agit de conserver les ponts du RRS. Les graphiques 1 à 4 en illustrent certains, qui méritent une attention particulière.

Graphique 1

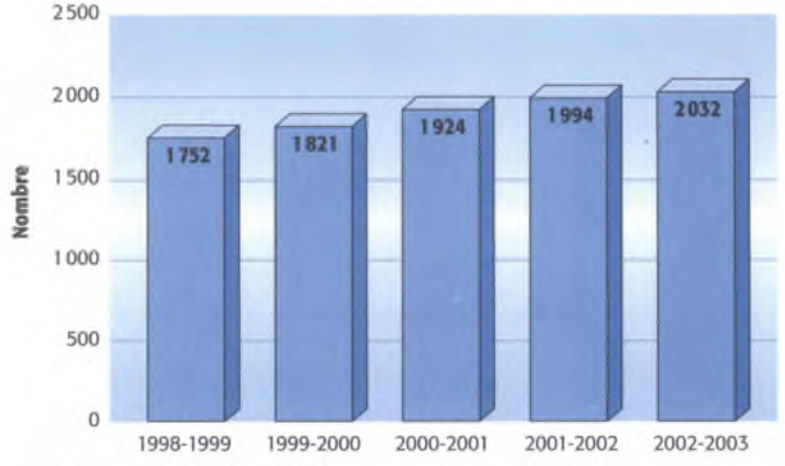
Distribution de la valeur à neuf (estimée par le MTQ) des ponts du RRS par périodes de construction



Source : MTQ.

Graphique 2

Évolution du nombre de ponts du RRS présentant une ou des défectuosités en termes d'état et de fonctionnalité



Source : MTQ.

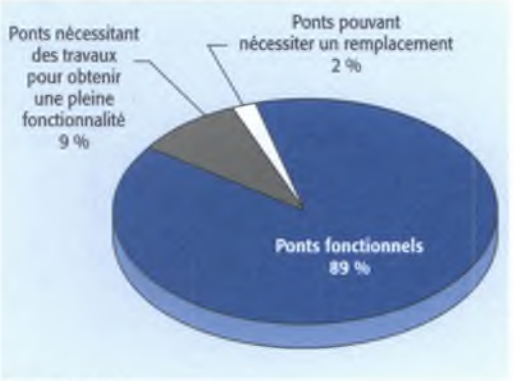
GRAPHIQUE 3

DISTRIBUTION DES INDICES D'ÉTAT DES PONTS DU RRS (au 31 mars 2003)

Source : MTQ.

GRAPHIQUE 4

DISTRIBUTION DES INDICES FONCTIONNELS DES PONTS DU RRS (au 31 mars 2003)



Source : MTQ.

4.45 Voici les constats essentiels qui s'en dégagent :

- Les ponts qui représentent près de 75 p. cent de la valeur à neuf de ceux du RRS, telle qu'estimée par le MTQ, ont été construits au cours des années 1960 et 1970 (graphique 1).
- Le nombre de ponts comportant une ou des défectuosités en termes d'état et de fonctionnalité a connu une croissance de 16 p. cent entre 1998-1999 et 2002-2003, passant de 1 752 à 2 032, soit près de 42 p. cent des ponts composant le RRS au 31 mars 2003 (graphique 2).
- 64 p. cent des ponts du RRS nécessitent tout au moins des réparations, vu leur état (graphique 3).
- 11 p. cent des ponts du RRS ont des problèmes de fonctionnalité (graphique 4). Ces derniers concernent davantage des ponts où le débit de circulation est très important et dont la valeur à neuf est élevée.

4.46 Étant donné que les coûts des interventions augmentent au fur et à mesure que le niveau de détérioration des ponts s'accentue, la planification se doit d'être optimale. Un suivi efficace des projets de réparation ou de réfection majeure qui sont approuvés, et ce, dans une perspective d'amélioration continue, est également essentiel pour atteindre les objectifs fixés.

Planification des interventions

4.47 La planification constitue le pivot de la gestion de la conservation des ponts, surtout dans un contexte où les besoins sont croissants et les ressources, limitées. L'établissement et l'application d'un processus de cette nature contribuent à ce que l'exercice soit objectif et à ce que les budgets nécessaires soient alloués aux bons endroits.

4.48 Le MTQ a instauré un processus de planification ; ce dernier est décrit dans son *Manuel d'entretien des structures*. Sommairement, il comporte deux volets. Le premier, qui est assumé par le niveau central du ministère, consiste à établir des stratégies pour appuyer la recommandation des budgets destinés à la conservation des ponts. Le second volet relève des régions et comprend la proposition des interventions à réaliser en fonction des budgets alloués.

Le processus de planification est mal appliqué.

4.49 Bien que le MTQ se soit doté d'un tel processus, celui-ci est mal appliqué, de sorte que les interventions en matière de réparation et de réfection majeure afin de conserver les ponts du RRS ont été insuffisantes au cours des trois dernières années pour combler l'ensemble des besoins prioritaires. De plus, le ministère n'a pas l'assurance, à notre avis, de prévoir les bonnes interventions à cet effet, ni de les faire à l'endroit et au moment les plus appropriés. Cette mauvaise application du processus, jumelée à un déficit d'entretien (tant préventif que courant), rend la situation préoccupante quant à l'ampleur des sommes qu'il faudra débourser dans l'avenir pour préserver les ponts du RRS.

Stratégies globales

4.50 Pour ce qui est du premier volet du processus de planification, une des carences que nous avons notées renvoie au fait que le MTQ n'établit pas de stratégies globales. Ces dernières visent, en considérant les ponts collectivement, à déterminer la combinaison optimale des interventions – entretien préventif, entretien courant, réparation et réfection majeure – qui permettrait d'atteindre les cibles fixées pour améliorer le parc ; elles visent en outre à évaluer le coût des interventions privilégiées. Une des cibles pourrait être d'augmenter la proportion des ponts du RRS qui sont en bon état.

4.51 Pour mettre au point ces stratégies globales, il faudrait recourir à un système capable de prévoir le vieillissement des ponts sur plusieurs années, notamment au moyen de courbes de dégradation. On parviendrait ainsi à faire des projections, par exemple quant au nombre de ponts présentant une ou des défectuosités ; on pourrait également simuler le rapport entre les sommes injectées et l'évolution des indices. Selon des représentants du ministère, une autre province canadienne possède un tel système, ce qui n'est pas le cas du Québec. D'ailleurs, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) mentionne, dans un rapport, que la « prévision de la dégradation des [ponts] est un élément essentiel de leur gestion et de l'estimation des coûts totaux pendant leur vie de service ».

4.52 À défaut d'avoir établi des stratégies globales, le ministère planifie « en silo », c'est-à-dire qu'il planifie, d'une part, les réparations et les réfections majeures et, d'autre part, l'entretien préventif et l'entretien courant. À cause de cette façon de faire, il n'a pas l'assurance, à notre avis, de prévoir de façon optimale tant les interventions à réaliser pour la conservation des ponts que le moment de les faire.

Planification des réparations et des réfections majeures

4.53 Pour planifier les réparations et les réfections majeures, le niveau central du MTQ élabore deux stratégies distinctes; il considère également sa capacité à exécuter les travaux. Il s'appuie sur le tout pour recommander le budget à consacrer à ces interventions.

4.54 La première stratégie est basée sur une vision en bloc du parc. Elle a pour but de prévoir, entre autres, les sommes à investir d'année en année pour les réparations et les réfections majeures afin de stabiliser l'indice d'état des ponts. Cet indice sert de guide pour évaluer l'effet d'une somme donnée sur le nombre de ponts présentant une ou des défectuosités. Or, le résultat de cette stratégie est limité, notamment par le nombre de simulations que le ministère peut faire: le processus est manuel, donc laborieux. De plus, les taux de dégradation utilisés dans les calculs sont ceux qu'ont établis certains États américains et non des barèmes observés au Québec. Ils ne sont pas forcément représentatifs.

Réparations et réfections majeures: sous-évaluation des besoins.

4.55 Pour la deuxième stratégie, les ponts sont pris en compte un par un. En interrogeant le Système de gestion des données sur les ponts, le niveau central du MTQ compile les besoins de réparation et de réfection majeure prioritaires: ceux qui sont associés aux cotes d'inspection 1, 2 ou 3 et qui exigent que l'on intervienne dans les cinq ans. Ces besoins sont ramenés sur une base annuelle. À cet égard, nous avons constaté que les besoins compilés, sur lesquels repose cette stratégie, sont sous-évalués par rapport à ce qui s'accomplit sur le terrain.

4.56 Plusieurs facteurs expliquent cette sous-évaluation. Notamment, les besoins enregistrés dans ce système ne sont pas toujours ajustés en fonction de la meilleure information disponible. Ainsi, au fil des étapes précédant le début des travaux, le besoin de réparation ou de réfection majeure se précise et le projet prend forme; c'est alors que se greffent, entre autres, des « tant qu'à y être ». Cette expression réfère aux travaux qui ne figurent pas dans la liste des besoins prioritaires compilés, mais qui viennent s'ajouter à un projet parce que l'on veut profiter du fait qu'une intervention sera réalisée sur un pont pour en faire une autre (construire une piste cyclable, faire à l'avance une réparation, etc.). Les besoins ne sont pas toujours ajustés non plus après la réalisation d'études ou l'élaboration des plans et devis, même s'ils révèlent généralement des besoins supérieurs à ceux qui étaient estimés à l'origine.

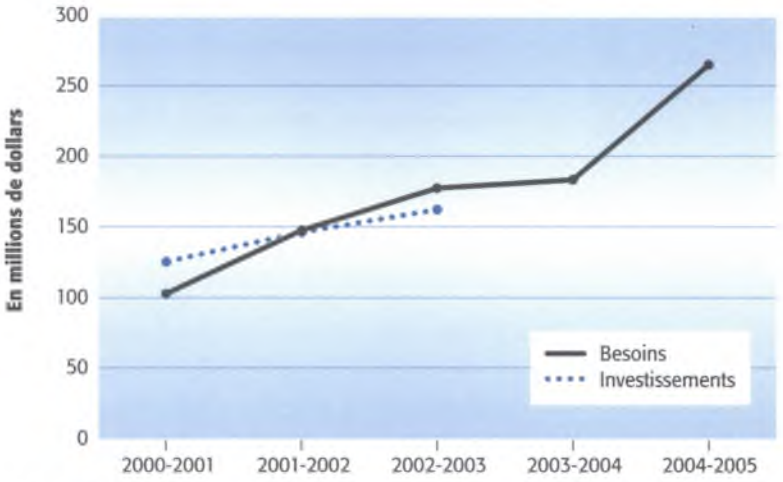
4.57 Un autre facteur contribue à la sous-estimation des besoins: l'importance des dommages relatifs aux dalles[6] de béton est mal connue, malgré des progrès notables en ce sens au cours des dernières années. Or, les sommes en cause peuvent être appréciables, car la dalle est souvent l'élément du pont pour lequel on effectue la majorité des dépenses.

6. La dalle est un élément supportant les charges des véhicules et constituant la surface de roulement. Elle est généralement recouverte d'une couche d'asphalte.

4.58 Avant de recommander le budget pour les réparations et les réfections majeures, le niveau central du MTQ prend également en considération la capacité ministérielle à exécuter les travaux, ce qui n'est étayé par aucune étude. Compte tenu de cette lacune et des faiblesses des stratégies décrites précédemment, le montant de la recommandation budgétaire risque d'être sous-évalué.

GRAPHIQUE 5

ÉVOLUTION DES BESOINS ET DES INVESTISSEMENTS EN RÉPARATIONS ET EN RÉFECTIONS MAJEURES POUR LA CONSERVATION DES PONTS DU RRS



Source : MTQ.

Situation préoccupante quant à l'ampleur des sommes à débourser dans l'avenir.

4.59 Le graphique 5 indique que les investissements et les besoins pour les trois dernières années, au chapitre des réparations et des réfections majeures relatives à la conservation des ponts du RRS, ont été, selon les données du ministère, sensiblement égaux lorsqu'on les cumule. Toutefois, les besoins n'étaient pas tous répertoriés pendant cette période, tels que des réfections majeures. Le fait que, depuis, ils sont inscrits dans le système avec plus de rigueur explique en partie l'accroissement de 88,1 millions de dollars, soit 49 p. cent, des besoins estimés en 2004-2005 par rapport à ceux de 2002-2003 ; malgré tout, ils sont encore sous-évalués, comme nous l'avons déjà indiqué. Dans ce contexte, les interventions ont été insuffisantes au cours des trois dernières années pour combler l'ensemble des besoins prioritaires. En conséquence, la situation est préoccupante quant à l'ampleur des sommes à débourser ultérieurement pour préserver le capital investi.

4.60 En ce qui concerne la partie de la planification confiée aux régions, ces dernières doivent proposer des projets en fonction du budget total accordé pour la conservation des ponts. L'établissement de leurs priorités est d'abord fondé sur les besoins de réparation et de réfection majeure signalés à l'aide des cotes d'inspection 1, 2 et 3. Les régions appliquent aussi d'autres critères, comme le

maintien optimal du débit de la circulation, les autres travaux envisagés sur le réseau routier et la valeur d'un pont. Or, les critères de sélection utilisés ne sont pas documentés pour chaque projet proposé; cette documentation est d'autant plus nécessaire que les besoins prioritaires ne sont pas tous comblés, compte tenu de leur sous-évaluation. Bref, rien n'indique que la sélection de projets est objective et que les réparations et réfections majeures sont réalisées à l'endroit le plus approprié.

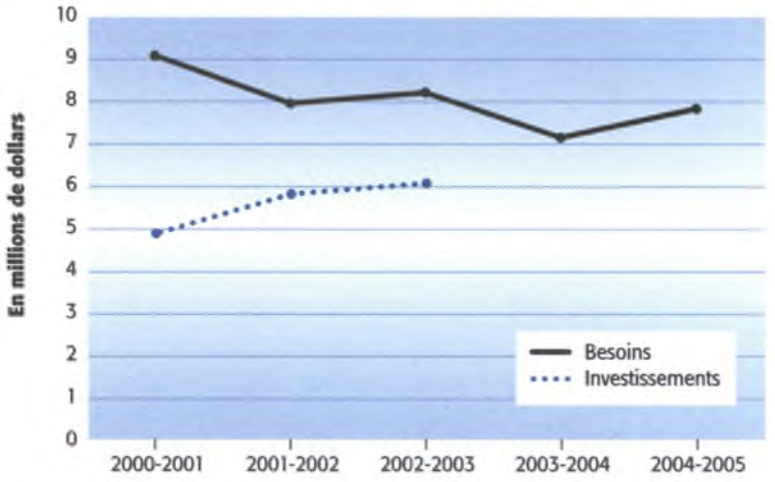
4.61 Par ailleurs, les projets présentés par les régions n'ont pas tous franchi systématiquement, correctement et au bon moment la première des étapes prévues avant le début des travaux sur le terrain. Pourtant, les autorités du ministère exigent qu'elle soit franchie avant d'approuver un projet. Cette étape, soit la réalisation d'une étude d'opportunité, consiste à définir les actions possibles et à choisir celles que l'on privilégie pour répondre aux besoins notés par l'inspecteur quant aux interventions à faire sur un pont en particulier. Phase cruciale ayant des répercussions sur les autres actions à venir dans le cadre d'un projet, il importe qu'elle se déroule correctement et au bon moment, sans quoi il sera plus difficile d'exécuter les étapes subséquentes de manière efficiente et ordonnée.

Planification de l'entretien préventif et de l'entretien courant

4.62 Pour ce qui est de la planification de l'entretien préventif et de l'entretien courant, elle est inadéquate. En effet, la détermination du budget à ce chapitre équivaut plus à reconduire celui des années passées qu'à couvrir les besoins recensés. Cette situation n'incite pas les intervenants à inscrire rigoureusement les besoins dans le Système de gestion des données sur les ponts, ni à effectuer d'autres types d'entretien préventif que celui qualifié, par un représentant du MTQ, de « ce qu'on ne peut pas passer à côté », comme le nettoyage.

GRAPHIQUE 6

ÉVOLUTION DES BESOINS ET DES INVESTISSEMENTS EN ENTRETIEN PRÉVENTIF ET EN ENTRETIEN COURANT POUR LES PONTS DU RRS



Source : MTQ.

4.63 Comme le montre le graphique 6, le MTQ n'a répondu, pour les trois dernières années, qu'à 66 p. cent des besoins qui avaient été enregistrés concernant l'entretien préventif et l'entretien courant. Du reste, ces besoins sont sous-évalués, étant donné qu'ils ne sont pas tous bien inscrits dans le système.

L'entretien préventif et l'entretien courant font figure de parents pauvres.

4.64 En somme, l'entretien préventif et l'entretien courant font figure de parents pauvres, même si leur contribution est indéniable. L'OCDE écrit d'ailleurs à cet égard : « Il est classique de dire qu'il vaut mieux "prévenir" que "guérir". Cette affirmation est particulièrement vraie pour les [ponts] pour lesquels les conséquences de défauts peuvent s'amplifier rapidement si les interventions ne sont pas faites suffisamment tôt. D'une façon générale, un entretien régulier et programmé conduit à une optimisation des coûts [...]. » Force est de constater que le capital investi pour les ponts du RRS ne jouit pas d'une protection adéquate.

4.65 Nous avons recommandé au ministère

- **d'établir des stratégies de planification adéquates, c'est-à-dire recouvrant tous les types d'interventions (entretien préventif, entretien courant, réparation et réfection majeure) ;**
- **de s'assurer que les projets de réparation et de réfection majeure sont sélectionnés objectivement et qu'ils ont lieu aux bons endroits ;**
- **de voir à ce que les projets franchissent correctement et au bon moment l'étape de l'étude d'opportunité afin d'optimiser la réalisation des interventions.**

Suivi des projets de réparation et de réfection majeure et éléments connexes

4.66 Un des facteurs clés de la réussite d'un projet est la qualité du suivi exercé à son égard. Le suivi est encore plus important quand les acteurs qui participent conjointement au projet, tant avant que pendant la réalisation des travaux sur le chantier, sont nombreux. En effet, alors que ces travaux sont généralement exécutés par des entrepreneurs, les autres tâches à effectuer, telles la production d'études, la conception de plans et devis et la surveillance du chantier, sont tantôt prises en charge par le MTQ, tantôt confiées à des firmes du secteur privé.

4.67 Quoique plusieurs intervenants externes puissent se joindre à un projet, c'est au MTQ qu'il revient d'en effectuer le suivi car c'est lui qui, dans les faits, doit s'assurer que les budgets sont dépensés aux fins prévues et que les objectifs sont atteints. Il lui incombe par ailleurs, dans le cadre du suivi, de tirer des leçons après la fin des projets, et ce, pour améliorer la planification, le déroulement et le suivi de ceux qu'il entreprendra subséquemment.

4.68 Le MTQ exerce un suivi des projets de réparation et de réfection majeure pour la conservation des ponts qui sont approuvés, mais celui-ci n'est pas toujours adéquat. Nous avons également relevé des lacunes concernant des éléments particuliers qui influent sur le bon déroulement d'un projet. Ainsi, il arrive que les plans et devis ne soient pas prêts lorsqu'on souhaiterait en disposer et que les travaux ne débutent pas au moment opportun. En outre, les renseignements consignés dans les plans et devis sont parfois incomplets, voire erronés. La surveillance de chantier comporte aussi quelquefois des faiblesses. Ajoutons que le ministère ne détient pas un historique technique complet pour l'ensemble de ses ponts, notamment pour les plus âgés, et que cet historique n'est pas ordonné.

4.69 Ces divers problèmes ont des répercussions concrètes. Notamment, ils donnent lieu à des travaux imprévus ou différents, qui auraient pu être évités, à des échéances reportées et à des coûts additionnels. Enfin, ces difficultés et l'insuffisance d'analyses ayant pour objet de comparer ce qui était prévu avec ce qui a été réalisé ne favorisent guère l'amélioration continue de la gestion de la conservation des ponts.

Suivi des projets

Le suivi des projets est perfectible.

4.70 Pour chaque projet de réparation ou de réfection majeure, un responsable ministériel est désigné. Dans les trois DT que nous avons visitées, les responsables font un suivi de leurs projets. Toutefois, en dépit des efforts consentis, ce suivi n'est pas toujours adéquat, que ce soit avant la mise en chantier ou pendant l'exécution des travaux.

4.71 Comme nous l'avons mentionné antérieurement, des étapes – étude d'opportunité, avant-projet préliminaire, avant-projet définitif, plans et devis préliminaires, plans et devis définitifs – précèdent l'ouverture des travaux sur le terrain. Pour clore chacune d'elles, il faut effectuer ce que le ministère appelle un point de contrôle. Celui-ci consiste à statuer sur les conclusions et les recommandations formulées au terme d'une étape avant d'autoriser la poursuite des études ou des activités prévues à l'étape suivante. Si l'on omet cette opération, le risque de ne pas détecter des erreurs augmente, avec les conséquences financières ou autres qui s'y rattachent. Cependant, le MTQ n'a pas toujours fait ces points de contrôle ou du moins n'a pu fournir la preuve qu'ils l'avaient été. De plus, sur la fiche informatique de chacun des huit projets examinés, l'information sur le passage des points de contrôle était inexacte. Cette lacune ne facilite pas la gestion des projets.

4.72 Un autre problème concerne les autorisations qu'il faut notamment obtenir auprès d'entités gouvernementales avant de lancer les travaux. À deux reprises, le ministère de l'Environnement n'a pas été consulté avant l'ouverture du chantier – même si pareille démarche était nécessaire –, ce qui a donné lieu à un arrêt temporaire des travaux et à des coûts additionnels.

4.73 Par rapport au suivi des travaux exécutés sur le terrain, nous avons noté que, pour quatre projets examinés, la mise en œuvre d'une solution pleinement efficace, telle qu'améliorer la signalisation ou la coordination entre les intervenants, avait été tardive. L'examen des dossiers a aussi révélé, entre autres, qu'il n'y avait pas eu de suivi à l'occasion ou que celui-ci n'avait pas été documenté, par exemple en ce qui a trait à des demandes ou à des avis adressés à des entrepreneurs. Le MTQ n'a donc pas l'assurance, à notre avis, que des exigences stipulées dans les contrats ou figurant dans les plans, comme celle de fournir la preuve qu'un fabricant d'armatures détient une certification ISO en règle, ont été respectées.

Plans et devis

Plans et devis parfois incomplets ou erronés.

4.74 Outre que les plans et devis ne sont pas toujours prêts au moment souhaité, les renseignements qu'ils renferment sont parfois incomplets ou erronés. À titre illustratif, soulignons le manque d'indication quant à la présence d'un matériau dans un enduit, alors que sa manipulation nécessite des précautions particulières, ou l'inexactitude des données concernant l'épaisseur d'une dalle de béton à démolir.

4.75 Plusieurs facteurs sont en cause. Dans certains cas, l'examen visuel fait avant la conception des plans et devis par celui qui aura à les préparer, est incomplet. De plus, il arrive que les plans d'origine du pont ne soient pas entièrement représentatifs de la réalité et que ce problème n'ait pu être détecté lors de l'examen visuel. Des délais de production courts et une révision inadéquate des plans et devis – quand elle n'est pas absente – font également partie de ces facteurs.

4.76 Ces lacunes ont notamment pour conséquence l'ajout ou la reprise de travaux sur le chantier. Pour l'un des projets examinés, le MTQ a constaté, une fois les travaux commencés, que, si les mesures indiquées sur les plans étaient respectées, le pont ne serait pas assez large. Il a donc fallu apporter les correctifs requis sur les plans, puis sur le terrain. Il va sans dire que de tels événements ont aussi occasionné des retards et des débours additionnels.

Début des travaux

4.77 La date de début des travaux est un autre élément susceptible de compromettre la réussite d'un projet si elle se situe trop tard ou même trop tôt dans la saison. Elle peut devenir une contrainte entraînant des coûts supplémentaires ou nuisant à la qualité d'exécution d'une réparation ou d'une réfection.

Début des travaux : pas toujours au moment opportun.

4.78 Or, le début des travaux n'a pas toujours lieu au moment opportun. En effet, nous avons relevé des cas où l'arrivée du temps froid à l'automne a rendu nécessaire la pose d'un pavage temporaire; celui-ci a été défait puis refait au printemps suivant afin que l'installation de certains matériaux sous ce pavage soit optimale. Non seulement le MTQ a-t-il dû payer en double pour le pavage, mais il a dû supporter les frais de surveillance du chantier printanier et ceux relatifs à la gestion de la circulation pendant sa durée.

4.79 Parmi les raisons expliquant que les travaux ne commencent pas au moment opportun, mentionnons des demandes d'autorisations ou des attributions de contrats tardives. Il est possible que cette dernière situation soit elle-même imputable à un retard dans la production des plans et devis, dont il a été question précédemment.

Surveillance de chantier

4.80 La qualité de la surveillance exercée sur le chantier influe également sur l'issue d'un projet. À cet égard, nos travaux nous amènent à conclure que cette surveillance comporte parfois des lacunes et qu'il peut en découler une exécution inadéquate de certains travaux ou une mise en place tardive de correctifs.

4.81 Par exemple, le respect des normes publiées par le MTQ concernant les matériaux contribue de près à la qualité de la réparation ou de la réfection majeure, qui se répercute à son tour sur l'entretien futur et la durée de vie utile du pont. Il arrive pourtant que des normes, notamment celles qui traitent des conditions climatiques requises pour installer un matériau, ne soient pas respectées, malgré la présence d'un surveillant lors des travaux.

4.82 De surcroît, les surveillants n'avisent pas toujours en temps voulu le responsable du suivi du projet lorsque des problèmes méritant d'être soulignés surviennent sur le chantier. Cela empêche le responsable de contribuer à un règlement rapide et adéquat de ceux-ci.

4.83 La formation ou l'expérience insuffisantes des surveillants ne sont pas étrangères aux difficultés dont nous venons de faire état.

Historique technique des ponts

4.84 Dans un rapport publié par l'OCDE, on mentionne l'importance de mettre toute l'expérience acquise antérieurement lors d'opérations consacrées à l'inspection et à l'entretien des ponts à la disposition des inspecteurs, du personnel d'entretien et des gestionnaires. Ce transfert de connaissances peut contribuer à améliorer les méthodes de réparation et de conception des ponts.

Historique technique : données partielles et éparpillées.

4.85 Le ministère ne dispose que d'un historique technique partiel et désordonné des travaux exécutés antérieurement sur chacun des ponts qu'il inspecte. Ainsi, pour certains ponts âgés de plus de 40 ans ou construits par d'autres entités que le MTQ, ce dernier n'a aucun plan dans ses dossiers. En outre, comme nous l'avons noté auparavant, les plans d'origine ne sont pas toujours représentatifs de la réalité.

4.86 Nous avons aussi constaté que 10 DT sur 14 n'ont pas enregistré dans le Système de gestion des données sur les ponts, en 2002, l'information demandée quant aux travaux réalisés dans le cadre de leurs projets; pour les 4 autres, les données saisies sont incomplètes. Or, cette demande est liée au fait que l'information recueillie sert à constituer l'historique.

4.87 En plus de nuire à la conception de futurs plans et devis et de causer des surprises sur le chantier, l'absence d'un historique technique complet ne garantit pas que les ponts ayant des caractéristiques particulières sont repérés. Pareil repérage aiderait, entre autres, à anticiper des besoins d'entretien ou de réfection spéciaux découlant, par exemple, de l'utilisation antérieure d'un matériau qui se révèle par la suite moins durable que d'autres. Actuellement, on s'en remet avant tout à la mémoire du personnel.

4.88 Enfin, soulignons que l'information détenue par le MTQ est désordonnée. En d'autres termes, elle est éparpillée en divers endroits, ce qui n'en facilite pas l'intégration au moment d'entreprendre un projet.

Analyses des projets après leur réalisation

Peu d'analyses des coûts et du déroulement des projets menés à terme.

4.89 Il est essentiel d'analyser tous les projets menés à terme, tant individuellement que collectivement, et ce, en vue d'améliorer la planification des réparations ou des réfections majeures de même que l'entretien et la conception des ponts. Toutefois, le MTQ fait peu d'analyses en ce sens, que ce soit par rapport aux coûts ou au déroulement des projets.

4.90 Ainsi, pour chacun des projets terminés, le ministère ne compare pas, d'une part, les besoins qui étaient répertoriés dans le Système de gestion des données sur les ponts et qui ont servi à établir le budget de réparation et de réfection majeure des ponts du RRS avec, d'autre part, le coût final. Une telle comparaison permettrait pourtant de déterminer et de consigner à quelles étapes de la planification ou de la réalisation d'un projet les modifications importantes ont eu lieu, le cas échéant. Elle permettrait aussi d'en documenter les raisons afin, notamment, de dégager des tendances – par DT, par direction générale ou pour la province – et de prendre au besoin des mesures correctives, particulièrement au regard du processus de planification budgétaire.

4.91 Pour les projets que nous avons examinés, le tableau 3 présente une comparaison des besoins répertoriés qui ont servi à établir le budget de réparation et de réfection majeure des ponts du RRS avec le coût des travaux. Il met en lumière des écarts parfois appréciables. Parmi les motifs recensés pour expliquer de tels écarts, certains ont déjà été exposés: ne pas avoir inclus des travaux, dont les « tant qu'à y être », dans les besoins compilés; ne pas avoir ajusté ces besoins à la suite des études ou de l'élaboration des plans et devis; avoir sous-estimé l'ampleur des dommages réels du pont, dont ceux de sa dalle si elle est en béton; ne pas avoir effectué des points de contrôle quant aux étapes à compléter avant l'ouverture du chantier; avoir fait usage de plans et devis erronés ou incomplets.

TABLEAU 3

COMPARAISON DES BESOINS RÉPERTORIÉS AYANT SERVI À ÉTABLIR LE BUDGET DE RÉPARATION ET DE RÉFECTION MAJEURE DES PONTS DU RRS AVEC LE COÛT DES TRAVAUX POUR LES HUIT PROJETS EXAMINÉS (en milliers de dollars)

Étapes	Projets examinés							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Montants utilisés pour évaluer les besoins lors du processus de planification	374,3*	630,6	999,0	572,5	154,1	68,2	43,7	2,2**
Évolution subséquente des coûts (dossiers du projet)								
Estimation du MTQ précédant l'appel d'offres	225,3	733,0	1 566,4	932,7	549,6	326,7	929,3	1 774,9
Montant du ou des contrats signés	314,3	864,8	1 555,0	1 019,8	590,0	338,4	1 255,2	1 675,4
Coût réel des travaux	282,8	943,3	1 652,3	1 176,5	712,9	403,8	1 366,9	1 726,4

* Une partie des travaux inscrits dans les besoins n'a pas été faite ; elle le sera dans le cadre d'un autre projet.

** Une estimation du coût des travaux s'élevant à 710 000 dollars et datée de 1993 était dans le dossier d'inspection, mais elle n'a pas été enregistrée dans le Système de gestion des données sur les ponts.

4.92 En ce qui concerne le déroulement des projets, nous avons constaté que le MTQ n'en effectue pas systématiquement l'analyse. En effet, il ne dresse pas le bilan des problèmes éprouvés et des bons coups réalisés qui, avant et pendant la mise en œuvre des projets, ont influé sur l'échéancier des travaux ou sur la qualité de ces derniers. Il peut s'agir de situations mettant en cause des fournisseurs ou des sous-traitants, lesquelles ont provoqué des retards allant jusqu'à donner lieu au parachèvement imprévu des travaux, l'année suivante. Citons aussi les cas de non-respect des normes relatives aux matériaux.

4.93 Parce que l'analyse des projets terminés est insuffisante, le MTQ se prive d'une information utile. Il pourrait notamment s'y référer pour améliorer la planification des projets de réparation ou de réfection majeure ainsi que celle des activités particulières d'entretien et d'inspection éventuellement nécessaires à la suite des problèmes qui se sont posés. De plus, une telle information l'aiderait à déterminer si les travaux ont été efficients et s'ils ont permis d'atteindre les objectifs visés. Par ricochet, elle contribuerait au raffinement, dans sa reddition de comptes, des explications relatives aux indicateurs de performance portant sur les ponts.

4.94 Nous avons recommandé au ministère

- **d'améliorer, d'une part, le suivi des projets de réparation et de réfection majeure des ponts du réseau routier supérieur et, d'autre part, les éléments particuliers qui influent sur leur déroulement, soit l'élaboration des plans et devis, la gestion de la date du début des travaux sur le terrain, la surveillance de chantier et l'historique technique des ponts ;**
- **d'effectuer l'analyse des coûts et du déroulement de ces projets, tant individuellement que collectivement, une fois ceux-ci terminés.**

Ponts du réseau routier municipal

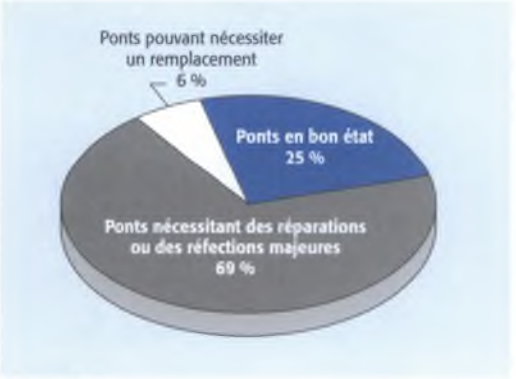
4.95 Afin de poursuivre sa mission, qui est d'assurer la mobilité des personnes et des marchandises de façon sécuritaire sur le réseau routier, le MTQ offre un soutien technique ou financier aux municipalités de moins de 100 000 habitants, de qui relèvent les ponts du RRMUN. Ce soutien s'exerce notamment par l'intermédiaire du Programme d'aide à la réfection des ponts et autres ouvrages d'art. Dans le cadre de ce programme, le ministère subventionne la totalité des travaux admissibles pour les projets retenus.

Source : MTQ.

4.96 Les ponts appartenant à ce réseau, appelés couramment ponts municipaux, sont majoritairement de construction plus simple que ceux du RRS. En outre, si l'on se réfère aux années où ils ont été érigés, leur construction est beaucoup plus étalée dans le temps que celle des ponts du RRS. Les graphiques 7 à 10 sont révélateurs de la condition des ponts du RRMUN.

GRAPHIQUE 7

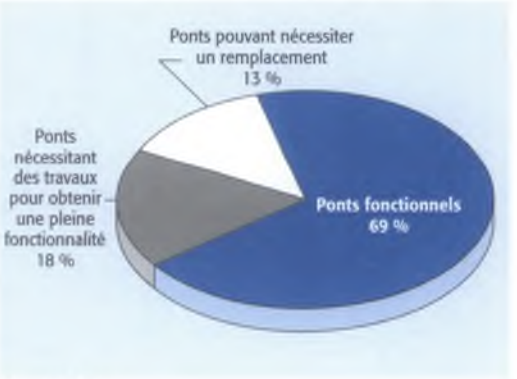
DISTRIBUTION DES INDICES D'ÉTAT DES PONTS DU RRMUN (au 31 mars 2003)



Source : MTQ.

GRAPHIQUE 8

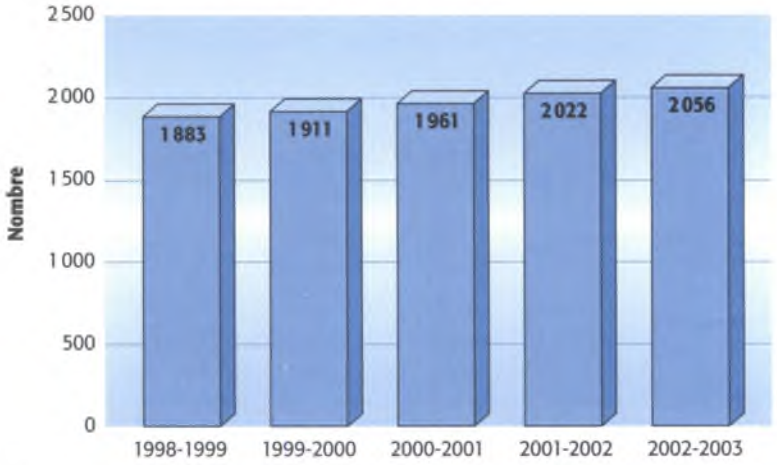
DISTRIBUTION DES INDICES FONCTIONNELS DES PONTS DU RRMUN (au 31 mars 2003)



Source : MTQ.

GRAPHIQUE 9

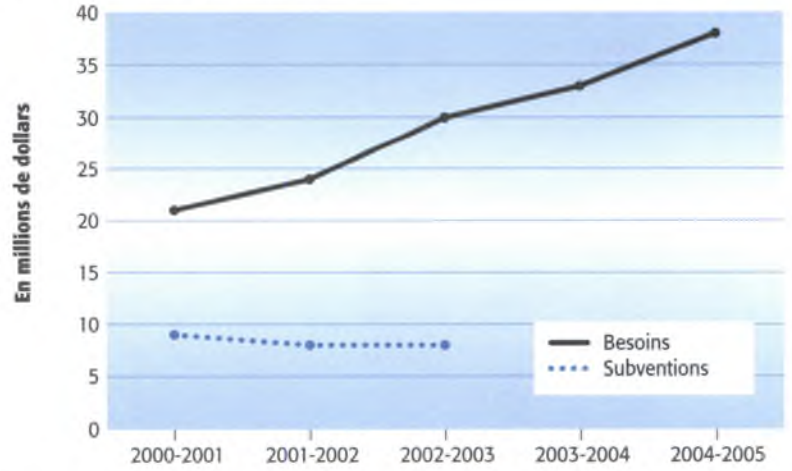
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PONTS DU RRMUN PRÉSENTANT UNE OU DES DÉFECTUOSITÉS EN TERMES D'ÉTAT ET DE FONCTIONNALITÉ



Source : MTQ.

GRAPHIQUE 10

ÉVOLUTION DES BESOINS ET DES SUBVENTIONS ACCORDÉES POUR LES PONTS DU RRMUN



Source : MTQ.

4.97 L'examen des données donne lieu aux constats suivants :

- 75 p. cent des ponts du RRMUN nécessitent tout au moins des réparations, vu leur état (graphique 7).
- 31 p. cent des ponts municipaux ont des problèmes de fonctionnalité, imputables notamment à leur capacité portante, élément très important dans le calcul de l'indice fonctionnel (graphique 8).
- Le nombre de ponts municipaux présentant une ou des défectuosités en termes d'état et de fonctionnalité a augmenté de 9 p. cent entre 1998-1999 et 2002-2003, passant de 1883 à 2056. Ce dernier total correspond à près de 47 p. cent de l'ensemble des ponts du RRMUN au 31 mars 2003 (graphique 9).
- De 2000-2001 à 2002-2003, les estimations des besoins en matière de réparation et de réfection majeure se sont accrues. Elles sont passées de 21,4 à 29,7 millions de dollars, alors que les subventions accordées ont diminué, allant de 8,7 à 8,2 millions de dollars. Une nouvelle hausse de 8,5 millions de dollars relative aux besoins estimés, soit 29 p. cent, a été établie pour l'année 2004-2005 (graphique 10), bien que ces besoins soient sous-évalués, notamment en raison de « tant qu'à y être ».

Communications déficientes concernant les ponts municipaux.

4.98 Signalons d'abord que les communications entre les représentants du MTQ et ceux des municipalités concernant les ponts du RRMUN sont déficientes, ce qui ne les aide pas à accomplir leurs tâches respectives. À la lecture d'un texte publié par l'OCDE, on comprend que, si la responsabilité de la gestion d'un pont est répartie entre plusieurs autorités, chacune doit transmettre aux autres tout renseignement utile relativement à ce pont. Ainsi, à la suite de ses inspections, il faudrait que le MTQ informe les municipalités des travaux d'entretien et des réfections majeures à faire sur leurs ponts pour les préserver en bonne condition le plus longtemps possible. Le ministère devrait également veiller à ce qu'on le tienne au courant des interventions – entretien préventif, entretien courant, réparation et réfection majeure – réalisées par les municipalités sur leurs ponts afin notamment d'apprécier les effets de son programme d'aide. Or, comme les communications établies jusqu'à maintenant sont déficientes, on ne détient pas tous les renseignements nécessaires de part et d'autre.

4.99 Compte tenu de l'état et de la fonctionnalité des ponts municipaux ainsi que du manque d'information concernant les travaux d'entretien et les réfections majeures effectués sur ceux-ci, le MTQ ne peut, entre autres, quantifier le risque de voir s'accroître les inconvénients résultant de l'affichage ou de la fermeture de ces ponts.

4.100 Nous avons recommandé au ministère d'intensifier ses communications avec les municipalités de moins de 100000 habitants afin

- **de contribuer conjointement à améliorer la gestion de la conservation des ponts du réseau routier municipal;**
- **d'évaluer les effets du Programme d'aide à la réfection des ponts et autres ouvrages d'art.**

Reddition de comptes

4.101 Le rapport annuel de gestion est l'outil par excellence de la reddition de comptes d'une entité puisqu'il doit permettre au lecteur d'en évaluer la performance, et ce, en se basant sur une information fiable.

La reddition de comptes est à améliorer.

4.102 Déposé dans le délai prescrit par la *Loi sur l'administration publique*, le *Rapport annuel de gestion 2001-2002* du MTQ rend notamment des comptes sur deux indicateurs portant sur les ponts, soit ceux du RRS et ceux du RRSCE qui sont en bon état. Il ressort toutefois de nos travaux que la reddition de comptes du ministère ne permet qu'une évaluation partielle de sa performance en ce qui a trait à sa gestion de la conservation des ponts.

4.103 Ainsi, le lecteur n'est pas à même d'apprécier le soutien offert par le MTQ aux municipalités, tant sur le plan technique que sur le plan financier. Cette contribution touche pourtant près de 4400 ponts sur les quelque 9200 pour lesquels le ministère assume des responsabilités.

4.104 Par surcroît, bien que ce dernier fasse état de la proportion de ponts en bon état et de dépenses effectuées pendant l'année, il ne donne pas suffisamment d'information prouvant que les ressources ont été allouées de manière efficiente. Entre autres, il n'indique pas dans quelle mesure la stratégie retenue à l'étape de la planification des interventions en vue d'atteindre les cibles fixées a été mise en œuvre.

4.105 En ce qui a trait à l'information comparative, elle est incomplète. En effet, le MTQ compare le pourcentage de ponts du RRSCE en bon état d'une année à l'autre, mais il n'effectue aucun rapprochement quant aux ressources investies à cet égard. De plus, dans sa planification stratégique, il vise à réduire de moitié, d'ici 2005, l'écart actuel entre la qualité des routes du RRSCE et celle des routes – incluant les ponts – du réseau stratégique d'une autre région géographique. Cependant, le rapport ne fournit pas suffisamment d'information au lecteur pour qu'il puisse faire la comparaison.

4.106 Soulignons aussi que le rapport n'explique pas comment s'évalue la condition d'un pont ni quelles sont les limites relatives aux données présentées, une situation qui ne favorise pas la transparence. Par exemple, le ministère indique que « le nombre de [ponts du RRS présentant une ou des défectuosités est passé] de 1897 en 2000-2001 à 1967 en 2001-2002, et ce, malgré des investissements de 119,2 millions de dollars durant l'année pour la réparation, la réfection et l'entretien des [ponts] du réseau supérieur ». Il n'avise toutefois pas le lecteur que ce nombre de ponts ne comprend pas ceux dont la ou les défectuosités concernent leur fonctionnalité. Il ne mentionne pas non plus que les 119,2 millions ne sont qu'une partie des 146,9 millions affectés aux réparations et aux réfections majeures, et qu'ils excluent les 5,8 millions consacrés à l'entretien préventif et à l'entretien courant.

4.107 Nous avons recommandé au ministère d'améliorer sa reddition de comptes sur la gestion de la conservation des ponts afin de permettre au lecteur de mieux évaluer sa performance en la matière.

4.108 Commentaires du ministère

« **Commentaires généraux.** D'après notre lecture du rapport du Vérificateur général du Québec, il apparaît clairement que le système en place au ministère des Transports (MTQ) pour **l'inventaire et l'inspection des structures** est conforme aux règles de l'art. C'est dans son application que le document pointe quelques faiblesses.

« Le MTQ avait déjà noté quelques difficultés dans l'application de son système, particulièrement quant au respect rigoureux des échéanciers d'inspection et de l'exactitude des données. À cet égard, dans une optique d'amélioration continue, le MTQ a demandé, en 2001, à chaque direction territoriale (DT) d'obtenir une certification de la série ISO-9000 pour ses activités d'inventaire et d'inspection des structures. Le plan d'action prévoit une implantation graduelle s'échelonnant sur trois ans, soit de 2001 à 2003. Huit des quatorze DT ont déjà reçu cette certification du Bureau de normalisation du Québec (BNQ) et les six autres devraient l'obtenir d'ici la fin de l'année 2003. La rigueur imposée par ce système de gestion de la qualité réglera les anomalies soulevées dans le rapport.

« Par ailleurs, le rapport signale certaines faiblesses dans le **système de gestion des structures**, principalement pour les analyses économiques de rentabilité sur le cycle de vie des structures. Sur ce point, le MTQ a initié, depuis déjà trois ans, une démarche s'appuyant sur des études coûts-bénéfices basées sur des modèles de dégradation des structures et s'appuie sur des analyses du cycle de vie des structures. Les concepts ayant été établis, le MTQ a travaillé à l'architecture détaillée du système informatique devant supporter ces analyses et le développement de cet outil informatique devrait être amorcé prochainement.

« **Information sur les ponts inspectés par le ministère.** Les audits d'inspection ont effectivement été suspendus pendant la période où les DT élaboraient leur plan qualité ISO 9001 (2000). Depuis septembre 2003, les audits d'inspection ont repris. La saisie des données est maintenant sous contrôle dans les DT qui sont certifiées ISO pour l'inspection des structures. Le processus suit son cours et sera terminé d'ici le début de 2004. Par ailleurs, les inspecteurs ont tous la même formation, qu'ils soient du MTQ ou du privé. Ceci favorise l'uniformité du système. De plus, le MTQ a entrepris depuis trois ans une démarche de modernisation de son système de gestion de structures qui comprendra tous les niveaux de sécurité requis.

« En ce qui concerne les données contenues dans le système du ministère indiquant que des ponts n'auraient pas fait l'objet d'une inspection en 2000-2001 et en 2001-2002, un manque important, mais temporaire, d'effectifs n'a pas permis d'effectuer toutes les inspections requises des structures ou a occasionné des délais d'enregistrement. Le nouveau système permettra la saisie directe sur le terrain alors que le passage à la norme ISO aura pour effet d'améliorer nos processus. Par ailleurs, le ministère accuse un retard dans le programme d'évaluation de la capacité portante qu'il s'était donné en 1991,

n'ayant pas les effectifs souhaitables. Le MTQ tient néanmoins à souligner qu'il a pris les mesures nécessaires pour que la sécurité des ouvrages et des usagers de la route ne soit mise en péril d'aucune façon. Des dispositions particulières ont été prévues pour les ponts les plus à risque.

« **Ponts du RRS : planification des interventions.** La planification est actuellement basée sur des jugements d'experts qui prennent en compte les coûts aux usagers. Le prochain système de gestion des structures, que le MTQ devrait acquérir prochainement, fournira en plus aux experts toutes les données de bénéfice/coût basées sur l'analyse de coûts et sur le cycle de vie au niveau de l'élément, du pont ou du réseau, ce qui améliorera encore plus notre système d'aide à la décision. Entre autres, ce système permettra d'élaborer des stratégies globales et des modèles de dégradation plus précis ainsi que d'obtenir une meilleure information quant aux besoins.

« La cible qui est d'augmenter la proportion des ponts en bon état, est une cible poursuivie par le ministère depuis trois ans. Toutefois, le manque de ressources nous a empêchés de l'atteindre.

« Concernant les "tant qu'à y être", il importe de spécifier que les interventions qui sont réalisées sont toujours pertinentes et ne sont pas inutiles. Souvent dans ces cas, il est rentable d'intervenir maintenant plutôt que de revenir deux ou trois ans suivant l'intervention principale en regard des coûts et impacts aux usagers (perte de temps, coûts additionnels de gestion de la circulation, de la signalisation, etc.).

« Il n'existe pas de méthode infaillible connue permettant de connaître précisément les dommages subis par une dalle. Le MTQ utilise les meilleures méthodes disponibles pour évaluer les dommages subis par une dalle. Ce type d'évaluation comporte cependant une part d'incertitude que le ministère entend étudier pour corriger la sous-estimation des besoins.

« En outre, le ministère tient à souligner que, pour l'année 2000-2001, les budgets étaient inférieurs aux besoins. Il est donc important d'interpréter les données du graphique 5 en tenant compte de ce fait. La saisie et l'analyse des données de plus en plus rigoureuses depuis 2000-2001 permettent maintenant d'établir une valeur de l'expression des besoins plus conforme à la réalité.

« Aussi, même si les critères utilisés pour choisir les projets ne sont pas documentés, les DT priorisent les interventions requises pour la sécurité et, par la suite, les interventions pour la conservation.

« Nous sommes d'accord sur l'importance de l'étude d'opportunité dans la planification d'un projet. Dans certains cas simples, cette étape peut se résumer à vérifier si d'autres problématiques que celles notées à l'inspection sont à considérer (ex. : besoins au niveau de la fonctionnalité) et sinon, à appliquer une solution déjà connue et éprouvée à la problématique notée lors de l'inspection. Dans ce dernier cas, il n'y a pas d'analyse ou d'étude d'opportunité exhaustive, ce qui ne veut pas dire que le ministère n'a pas effectué cette étape. Il est possible cependant qu'il n'y ait pas d'évidences au dossier, ce qui serait cependant préférable.

« Enfin, l'entretien préventif effectué se concentre sur les aspects les plus importants, compte tenu des ressources budgétaires disponibles.

« **Ponts du RRS : suivi des projets de réparation et de réfection majeure et éléments connexes.** Le ministère prend note des commentaires du Vérificateur général à l'égard du suivi des projets de réparation et de réfection majeure et des éléments connexes. À cet égard, un programme de formation des surveillants a d'ailleurs été mis en place pour les employés du MTQ surveillant les chantiers. Ce programme sera étendu, au cours de la prochaine année, aux firmes privées travaillant pour le MTQ.

« Pour ce qui est de l'historique technique des ponts, mentionnons que ces derniers ont une durée de vie de 50 à 80 ans et parfois plus. Comme ils ont souvent été construits par des juridictions autres que gouvernementales, il est donc explicable que les plans de certains ponts soient manquants. Par contre, il est clair que nous avons les plans de tous les ponts construits au cours des 30 à 40 dernières années et pour la majorité des ponts construits plus tôt.

« Par ailleurs, même s'il n'existe pas un processus formel à cet égard, le MTQ effectue certaines analyses des projets après leur réalisation. Ces dernières contribuent à améliorer le cahier des charges et devis généraux (CCDG), les devis types, le manuel de conception et le manuel d'entretien. En outre, de manière générale, les saisons de réalisation de projets font l'objet de discussions au sein du MTQ et avec l'Association des constructeurs de routes et de grands travaux du Québec (ACRGTQ). Les difficultés récurrentes y sont abordées, traitées et réglées pour modifier les documents ministériels. De plus, le système de gestion des structures, dans son activité inspection des structures, a pour but de s'assurer de la sécurité des structures et d'établir les besoins d'entretien et, accessoirement, les besoins d'améliorations fonctionnelles. Il ne présente donc qu'une partie des besoins pris en cause lors de l'établissement de la programmation des travaux.

« **Ponts du réseau routier municipal.** Au fur et à mesure que les directions territoriales sont accréditées ISO 9001 pour l'inspection des structures, les communications avec les municipalités sont améliorées.

« **Reddition de comptes.** Le ministère considère qu'il pourra éventuellement donner des explications supplémentaires dans le rapport annuel de gestion relativement au suivi des indicateurs sur les structures en fonction des analyses réalisées, tout en se limitant aux principaux constats pertinents aux enjeux publics impliqués. Il faut rappeler qu'il s'agit de la première génération de plan stratégique et de rapport annuel de gestion et que l'expérience acquise jusqu'à maintenant dans la mise en œuvre et le suivi des orientations stratégiques a amené le ministère à déployer des efforts importants pour améliorer les processus de suivi des indicateurs. Ces efforts vont dans le sens de la recommandation du Vérificateur général. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

S'assurer que le MTQ planifie les travaux d'entretien et de réfection majeure des ponts de manière optimale.

Critères

Le ministère doit :

- posséder une information fiable sur l'état et la fonctionnalité des ponts ;
- estimer de façon réaliste les besoins d'entretien (entretien préventif, entretien courant et réparation) et de réfection majeure des ponts ainsi que les coûts correspondants ;
- établir une stratégie en matière d'entretien et de réfection majeure qui permet de maintenir les ponts dans un état satisfaisant pour les usagers et de protéger le capital investi ;
- se doter d'une planification annuelle qui est en lien avec la stratégie.

Objectif

Déterminer si le MTQ exerce un suivi efficace quant à la réalisation des projets de réparation et de réfection majeure qui ont été approuvés concernant les ponts, et ce, dans une perspective d'amélioration continue.

Critères

Le suivi exercé par le ministère doit permettre :

- de s'assurer que les projets figurant dans la planification annuelle sont effectués ;
- d'établir si chacun des projets se réalise comme il était prévu (interventions, échéancier, coûts) et d'apporter les ajustements nécessaires en temps opportun ;
- après la fin des projets, de mettre en place des mesures pour améliorer la réalisation des projets subséquents.

Objectif

S'assurer que le rapport annuel de gestion du MTQ contient l'information qui permet d'évaluer la performance au regard de la gestion de la conservation des ponts et qu'il est déposé dans le délai prescrit par la *Loi sur l'administration publique*.

Critères

L'information présentée dans le rapport annuel de gestion doit :

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

ANNEXE 2 – DESCRIPTION SOMMAIRE DES TYPES D'ENTRETIEN ET DE LA RÉFECTION MAJEURE

Entretien

Entretien préventif	Il consiste à intervenir sur un pont de façon à empêcher ou à ralentir la progression de dégradations pouvant entraîner sa détérioration prématurée. Le nettoyage du pont, la peinture par retouches ainsi que les travaux d'imperméabilisation et d'étanchéité en sont des exemples.
Entretien courant	Il s'agit d'interventions mineures visant à corriger des défauts ou des dégradations susceptibles de provoquer des accidents ou qui altèrent le confort des usagers. La correction de remblai, l'enlèvement de fragments de béton ou délaminage, le remplacement de boulons et la consolidation d'éléments de fondation en bois relèvent, entre autres, de ce type d'entretien.
Réparation	Elle correspond aux activités déployées pour remettre un pont en bon état. On procède ainsi lorsqu'un élément atteint un seuil de dégradation critique ou lorsqu'il faut corriger une détérioration afin d'éviter un investissement ultérieur plus élevé. On juge de la pertinence d'une réparation en fonction du prolongement de la vie utile du pont qui peut en résulter et de son coût. L'intervention consiste, par exemple, à réparer un trottoir, un ponceau ou un mur de soutènement en béton, à consolider une fondation, à repeindre la charpente métallique, à procéder à la réfection de l'asphalte ou de la dalle en béton ou encore à remplacer un ponceau.

Réfection majeure

	Comme son nom l'indique, elle suppose des travaux d'envergure : renforcer, élargir, voire remplacer un pont, changer la dalle, etc. Ce type d'interventions est envisagé lorsque l'état du pont est très déficient ou lorsque ses caractéristiques fonctionnelles sont telles qu'il devient impossible d'assurer le niveau de service souhaité.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME II

Chapitre

5

Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5.1.1
LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE Travaux effectués auprès de la Commission des partenaires du marché du travail et d'Emploi-Québec	5.2.1
Conclusions générales	5.2.5
Objectifs et indicateurs de mesure	5.2.8
Information de gestion	5.2.13
Encadrement des ressources humaines	5.2.22
Promotion de la loi	5.2.26
Organismes collecteurs	5.2.31
Régime d'apprentissage	5.2.37
Programme de subventions	5.2.44
Reddition de comptes	5.2.92
IMPLANTATION D'EMPLOI-QUÉBEC Travaux effectués auprès du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et auprès d'Emploi-Québec	5.3.1
Conclusions générales	5.3.5
Planification de l'implantation	5.3.7
Mise en place d'Emploi-Québec	5.3.12
Cadre de gestion	5.3.47
GESTION DES RÉPERCUSSIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES LIÉES AUX JEUX DE HASARD ET D'ARGENT Travaux effectués auprès de certains ministères et organismes	5.4.1
Conclusions générales	5.4.7
Évolution des jeux de hasard et d'argent	5.4.11
Rôles et responsabilités des acteurs québécois	5.4.13
Besoins d'information	5.4.19
Mécanisme d'information indépendant et continu	5.4.28

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

ALV	Appareil de loterie vidéo
CCLAT	Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies
CLE	Centre local d'emploi
CSMO	Comité sectoriel de main-d'œuvre
FQRSC	Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PAMT	Programme d'apprentissage en milieu de travail
RACJ	Régie des alcools, des courses et des jeux

INTRODUCTION

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

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

5.1.3 Le tableau 1 présente les suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

TABLEAU 1

SUIVIS DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Action du gouvernement relativement aux organismes communautaires de la santé et des services sociaux et à la santé mentale*	1995-1996, tome II, chapitre 4
Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre	1999-2000, tome I, chapitre 5
Implantation d'Emploi-Québec	1999-2000, tome I, chapitre 6
Gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent	1999-2000, tome I, chapitre 12

* Les résultats de ce suivi sont inclus dans le chapitre 2 de ce tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur la santé mentale.

5.1.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 86 recommandations. Le tableau 2 informe le lecteur sur leur application par suivi. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés, c'est-à-dire qu'elles ont été appliquées ou que des progrès satisfaisants dans cette voie ont été enregistrés, dans 24, 80, 50 et 60 p. cent des cas respectivement. De plus amples détails sont fournis dans les autres sections du chapitre.

5.1.5 La plupart de ces taux sont en deçà de nos attentes ; par surcroît, l'un d'entre eux est nettement insatisfaisant. Les entités devront intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre nos recommandations et ainsi corriger les lacunes qui entachent toujours la gestion des activités que nous avons examinées.

TABLEAU 2

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Recommandations				
	Nombre*	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		%	%	%	%
Action du gouvernement relativement aux organismes communautaires de la santé et des services sociaux et à la santé mentale**	26	12	12	61	15
Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre	41	17	63	15	5
Implantation d'Emploi-Québec	12	–	50	42	8
Gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent	5	20	40	20	20

* Deux des recommandations, qui étaient sans objet, ne sont pas considérées à des fins statistiques.

** Les résultats de ce suivi sont inclus dans le chapitre 2 de ce tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur la santé mentale.

LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Travaux effectués auprès de la Commission des partenaires du marché du travail et d'Emploi-Québec

Suivi mené par

Diane Petitclerc
Directrice de vérification

Anne DeBlois
Pierre Parent
Gaétan Poitras

5.2.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès de la Commission des partenaires du marché du travail et d'Emploi-Québec, agence du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. Nos travaux ont pris fin en août 2003.

5.2.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 5 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour objectif de nous assurer qu'Emploi-Québec et la Commission s'étaient dotées des bases nécessaires pour atteindre les objectifs de la loi. Celle-ci vise à améliorer la qualification des travailleurs québécois et à accroître de ce fait l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité de la main-d'œuvre.

5.2.3 Nos travaux cherchaient également à établir si les orientations, les subventions accordées, l'activité des organismes collecteurs de même que le régime d'apprentissage favorisaient la concrétisation des attentes du législateur. De plus, nous voulions obtenir l'assurance qu'Emploi-Québec et la Commission disposaient de mécanismes pour mesurer objectivement et régulièrement les résultats obtenus et qu'à la suite de cette évaluation les correctifs étaient apportés, au besoin. Enfin, nous souhaitions vérifier si le ministère de la Solidarité sociale – devenu le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille – et Emploi-Québec rendaient compte de leurs activités en démontrant qu'elles répondaient aux objectifs de la loi.

5.2.4 Le 8 octobre 2003, dans un projet de règlement, le gouvernement a fait savoir son intention de hausser de 250 000 à un million de dollars, à compter du 1er janvier 2004, la masse salariale des employeurs au delà de laquelle ils sont tenus de participer au développement de la formation de la main-d'œuvre. Par conséquent, les cotisations perçues, qui servent à verser des subventions, devraient diminuer de façon importante, selon la Commission. Il est trop tôt pour apprécier l'impact de cet allègement sur l'investissement en formation fait par les entreprises qui ne seront plus assujetties. C'est pourquoi les conclusions du présent suivi ne tiennent pas compte de ce changement, notamment en ce qui a trait à la promotion de la loi et aux orientations du plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre.

Conclusions générales

Progrès satisfaisants pour 80 p. cent des recommandations.

5.2.5 Toutes nos recommandations, sauf deux qui n'ont été aucunement appliquées, ont suscité des gestes concrets. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés dans 80 p. cent des cas. En effet, des 41 recommandations formulées initialement, 20 p. cent n'ont pas donné lieu à des correctifs suffisants.

5.2.6 Des améliorations substantielles ont été apportées, entre autres, au régime d'apprentissage et au suivi des dossiers de subventions. Toutefois, des sujets n'ont pas reçu toute l'attention voulue, notamment le plan d'affectation des ressources du Fonds ainsi que la production en temps opportun d'une information de gestion de qualité.

5.2.7 Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations en fonction des entités visées.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Objectifs et indicateurs de mesure Traduire l'objet de la loi en objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats.		CPMT EQ		
Définir des indicateurs de mesure.		CPMT EQ		
Mesurer les résultats obtenus afin d'appliquer les correctifs appropriés.		CPMT EQ		
Information de gestion Préciser l'information de gestion nécessaire à l'application de la loi en fonction de leurs besoins respectifs.		CPMT EQ		
Déterminer le moment où cette information est requise.		CPMT EQ		
Produire, en temps opportun et en fonction des besoins, une information de qualité.			EQ	
Encadrement des ressources humaines Préciser les responsabilités que chacun doit exercer.		EQ		
Améliorer l'encadrement du personnel affecté à l'application de la loi.				EQ
Promotion de la loi Intensifier leurs efforts pour promouvoir la loi de façon à atteindre les objectifs visés.		CPMT EQ		
Organismes collecteurs Poursuivre l'évaluation de l'efficacité et de la pertinence des organismes collecteurs en tant que moyen favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre.		CPMT EQ		
Exercer une meilleure surveillance des organismes collecteurs reconnus.		EQ		

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Régime d'apprentissage				
En vue de planifier la relance du régime d'apprentissage				
– évaluer les besoins du marché ;		CPMT		
– agir de concert avec le ministère de l'Éducation et les entreprises ;	CPMT			
– prendre en considération toutes les données nécessaires à cet exercice, notamment les coûts du régime et les résultats des projets expérimentaux.	CPMT			
Programme de subventions				
Plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre				
Préciser les besoins en formation de la main-d'œuvre.			CPMT	
S'assurer que les orientations du plan d'affectation				
– tiennent compte des besoins ;			CPMT	
– sont approuvées en temps opportun ;	CPMT			
– permettent d'atteindre les objectifs de la loi.			CPMT	
Critères d'admissibilité, barèmes, limites et modalités d'attribution				
S'assurer que les critères d'admissibilité, les barèmes, les limites et les modalités d'attribution sont suffisamment précis et complets de telle sorte qu'ils favorisent le respect des orientations.			CPMT	
Octroi des subventions				
Délais d'octroi				
Poursuivre ses efforts pour diminuer les délais d'octroi des subventions.		EQ		
Information insuffisante				
Obtenir et fournir l'information suffisante pour la prise de décision.		EQ		
S'assurer de détenir l'information suffisante nécessaire à la prise de décision.	CPMT			
Admissibilité des projets				
S'assurer				
– que le plan d'affectation ne contient pas de contradiction ;	CPMT			
– que le guide de présentation d'une demande de subvention respecte le plan d'affectation ;	EQ			

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
– que les projets dont le financement est recommandé respectent le plan d'affectation ;		CPMT		
– de l'admissibilité du promoteur et du projet en vertu du plan d'affectation.		EQ		
Ententes contractuelles Établir des ententes contractuelles précises avec les promoteurs afin de délimiter clairement l'objet de l'aide accordée et de faciliter le suivi des projets subventionnés.	EQ			
Suivi des subventions Déterminer ses besoins en matière de suivi et les faire connaître à Emploi-Québec.		CPMT		
Revoir les modalités régissant le versement des subventions en fonction des besoins des promoteurs.				CPMT
Instaurer rapidement une procédure de suivi				
– respectant les exigences de la Commission ;			EQ	
– permettant d'effectuer un suivi adéquat des dossiers de subventions.		EQ		
Tenter de recouvrer les montants versés en trop.		EQ		
Reddition de comptes Rendre compte, dans les délais prescrits, des résultats obtenus au regard de l'application de la loi.		EQ MESSF		
Nombre de recommandations	**7**	**26**	**6**	**2**
Répartition	**17 %**	**63 %**	**15 %**	**5 %**
Gestes concrets	**95 %**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**80 %**			

CPMT Commission des partenaires du marché du travail
EQ Emploi-Québec
MESSF Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille

Objectifs et indicateurs de mesure

5.2.8 En 1999-2000, l'objet de la loi n'avait pas été traduit en objectifs précis et mesurables : seulement deux indicateurs avaient été déterminés. Pour le premier, on n'exerçait qu'un suivi annuel tandis que le second n'était plus mesuré depuis 1998, vu la suspension du régime d'apprentissage. Faute d'information quantitative fiable, le rapport sur la mise en œuvre de la loi serait préparé à l'aide de données qualitatives.

5.2.9 Nous avions recommandé à Emploi-Québec et à la Commission de traduire l'objet de la loi en objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats, de définir des indicateurs et de mesurer les résultats obtenus afin d'appliquer les correctifs appropriés.

5.2.10 Depuis, la Commission et Emploi-Québec ont élaboré des objectifs assortis de cibles et d'indicateurs. Les objectifs sont précis, mesurables et axés sur les résultats, mais ils ne traduisent que partiellement l'objet de la loi. Ils concernent l'augmentation des budgets destinés à la formation et le rehaussement de la qualification d'un groupe restreint de salariés. Pour ce qui est des cibles, elles sont valables. Ajoutons qu'un des objectifs énoncés n'est accompagné d'aucune cible.

Des efforts à consentir pour évaluer l'incidence des sommes investies.

5.2.11 Les objectifs, les cibles et les indicateurs recouvrent peu les effets recherchés par le législateur par l'accroissement de l'investissement dans la formation. En effet, un seul objectif traite de l'incidence des sommes investies dans la formation sur la qualification de la main-d'œuvre. Aucun élément ne traite de leur répercussion sur l'emploi, l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité de la main-d'œuvre. Emploi-Québec nous indique qu'elle poursuit des travaux visant à évaluer l'ensemble des effets recherchés en vue de déposer auprès du gouvernement, en 2005, un rapport sur la mise en œuvre de la loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier. Cet exercice d'évaluation est une tâche complexe. Par conséquent, notre recommandation à cet égard sera appliquée si Emploi-Québec effectue cet exercice sur une base quinquennale.

5.2.12 Par ailleurs, Emploi-Québec compile une fois l'an la plupart des indicateurs, alors qu'elle devrait le faire plus fréquemment, par exemple tous les trois mois, afin de prendre des mesures en temps opportun, s'il y a lieu. En règle générale, les données compilées datent déjà de plusieurs mois, remontant parfois à près de deux ans, comme nous en traiterons plus en détail à la section suivante. Il n'est donc pas étonnant qu'aucun correctif n'ait été appliqué par la Commission ou Emploi-Québec par rapport aux résultats mesurés.

Information de gestion

5.2.13 À l'époque, ni la Commission ni Emploi-Québec n'avaient défini leurs besoins en matière d'information de gestion. En plus d'être souvent produite avec beaucoup de retard, celle-ci était insuffisante, autant en ce qui concernait les documents nécessaires à la Commission que les rapports élaborés par Emploi-Québec.

5.2.14 En outre, Emploi-Québec ne traitait pas avec assez de régularité les renseignements transmis par le ministère du Revenu concernant les entreprises assujetties à la loi. Par ailleurs, le formulaire visant à recueillir les renseignements sur les dépenses de formation admissibles des employeurs n'avait pas produit les résultats attendus: des données étaient erronées en raison de la difficulté des employeurs à saisir la nature de l'information demandée. Emploi-Québec avait décidé de ne pas contraindre ceux qui n'avaient pas transmis leur formulaire à le faire, malgré un faible taux de réponse.

5.2.15 L'ensemble de ces lacunes faisait en sorte que des décisions pouvaient être prises sans être appuyées de façon adéquate. Aussi avions-nous recommandé à la Commission et à Emploi-Québec de préciser l'information de gestion nécessaire à l'application de la loi en fonction de leurs besoins respectifs et de déterminer le moment où cette information est requise. Nous avions également recommandé à Emploi-Québec de produire, en temps opportun et en fonction des besoins, une information de qualité.

L'information de gestion n'est pas produite en fonction de besoins clairement définis.

5.2.16 En novembre 2000, Emploi-Québec a défini ses besoins et a déposé à la Commission un document précisant la nature et la fréquence des rapports à préparer. Toutefois, ce document n'a pas encore reçu l'aval des autorités et il n'a pas été mis à jour. En conséquence, l'information de gestion n'est pas actuellement produite en fonction de besoins clairement définis par les deux entités. Des renseignements sont parfois colligés à la suite de demandes ponctuelles, mais aucun processus n'encadre le tout.

5.2.17 Même si la quantité et la qualité de l'information de gestion se sont améliorées, ainsi que les délais de production, des progrès restent à faire.

5.2.18 Chaque mois, Emploi-Québec produit des rapports destinés aux membres de la Commission concernant les subventions accordées aux employeurs et les sommes disponibles dans le Fonds. Toutefois, on n'y trouve aucune analyse.

5.2.19 Outre qu'elle est sous-exploitée, la banque de données servant à préparer ces rapports comporte des erreurs relativement au montant des subventions et à leur date d'attribution, ce qui influe sur la qualité de l'information.

5.2.20 Tous les délais indus n'ont pas été éliminés. Par exemple, la production du bilan quantitatif annuel accuse encore un retard moyen de près de 19 mois, ce qui occasionne des problèmes quant à la compilation des indicateurs, comme nous l'avons mentionné à la section précédente. Ainsi, Emploi-Québec continue de ne traiter qu'une fois l'an les données visées, même si elles lui sont fournies mensuellement par le ministère du Revenu. Au surplus, elle attend que leur validation par le ministère soit complétée à plus de 80 p. cent avant de préparer son bilan, sans avoir établi si elle pouvait dégager des tendances précises plus tôt. Le motif de cette attente est basé sur des discussions tenues il y a cinq ans dans le cadre d'une réunion avec le ministère du Revenu et portant sur la valeur statistique des données. Or, Emploi-Québec n'a pas déterminé depuis si la situation qui avait cours à l'époque a changé et si les décisions prises lors de cette réunion sont encore valables.

5.2.21 D'autre part, le formulaire servant à recueillir les renseignements sur les dépenses de formation des employeurs a été modifié pour 1999 et il est maintenant accompagné d'explications plus étoffées. Le taux de réponse est en hausse par rapport à celui de 1998 (qui était de 55 p. cent) ; il a atteint 67 p. cent en 2001. Emploi-Québec effectue des rappels, mais en l'absence de sanction réglementaire, plusieurs ne s'acquittent toujours pas de leur obligation. Un taux de réponse supérieur améliorerait pourtant la précision du rapport statistique préparé depuis 2001 à l'aide des données tirées des formulaires. Enfin, les employeurs n'ont plus à déclarer sur le nouveau formulaire les cotisations versées dans le Fonds ; en 1997 et en 1998, les données recueillies à cet égard étaient généralement erronées. Emploi-Québec se réfère directement à l'information détenue par le ministère du Revenu.

Encadrement des ressources humaines

5.2.22 En 1999-2000, l'encadrement des ressources humaines était insuffisant. En effet, les descriptions d'emploi n'étaient pas toutes à jour et certaines responsabilités étaient mal définies. En outre, il n'y avait aucune planification visant à structurer les interventions des employés travaillant en région. Nous avions alors recommandé à Emploi-Québec de préciser les responsabilités que chacun doit exercer et d'améliorer l'encadrement du personnel affecté à l'application de la loi.

Des responsabilités ont été précisées.

5.2.23 Les descriptions d'emploi de l'effectif du bureau central ont été mises à jour au cours de la dernière année. Quant aux responsabilités propres aux personnes travaillant en région, elles n'ont pas encore été spécifiées dans leur description d'emploi.

5.2.24 Par ailleurs, la planification des interventions faites en région laisse toujours à désirer. Par exemple, pour un outil mis à la disposition du personnel concerné, aucun plan d'action n'a été proposé et aucun suivi n'a été exercé.

5.2.25 Ajoutons que la fréquence des rencontres tenues avec le personnel en région est encore faible. La situation est d'autant plus problématique que, depuis 2000, il y a eu de nombreux mouvements d'effectifs.

Promotion de la loi

5.2.26 La vérification initiale avait montré que les activités menées en vue de promouvoir la loi, en particulier celles relatives au programme de subventions, n'avaient pas atteint les objectifs visés.

5.2.27 La promotion de la loi n'avait pas ciblé les employeurs qui n'investissaient pas 1 p. cent de leur masse salariale en formation. Au surplus, le programme de subventions n'avait pas reçu toute l'attention voulue. En effet, les plans de communication ne comportaient aucune stratégie à ces égards.

5.2.28 Nous avions donc recommandé à Emploi-Québec et à la Commission d'intensifier leurs efforts pour promouvoir la loi de façon à atteindre les objectifs visés.

5.2.29 Emploi-Québec a accompli plusieurs gestes pour mieux faire connaître le Fonds et inciter les employeurs à réaliser des activités de formation, appliquant ainsi la stratégie de promotion à court terme adoptée par la Commission en mai 2000. Les interventions ont été restreintes aux petites et moyennes entreprises qui, comme l'expérience le montre, consacrent moins de budget à la formation que les grandes.

La campagne de promotion n'est pas restée sans écho.

5.2.30 La campagne de promotion n'est pas restée sans écho : la plupart des fonds disponibles sont maintenant accordés annuellement en subventions. En l'absence de données récentes, la Commission et Emploi-Québec ignorent notamment si le nombre d'employeurs qui n'offrent pas assez de formation a réellement fléchi et si leurs dépenses à cet égard ont augmenté.

Organismes collecteurs

5.2.31 Les dépenses de formation admissibles incluent les sommes versées à un organisme collecteur. Les employeurs peuvent en effet faire appel à un organisme sans but lucratif responsable de concevoir et de mettre en œuvre un plan de formation agréé par Emploi-Québec au bénéfice du personnel de plusieurs employeurs.

5.2.32 À l'époque, celle-ci ne disposait pas d'un portrait complet des organismes dûment reconnus qui, au surplus, étaient peu nombreux et peu actifs. À l'automne 1999, la Commission confiait à un groupe de travail le mandat d'examiner la valeur de cette approche.

5.2.33 Nous avions alors recommandé à la Commission et à Emploi-Québec de poursuivre l'évaluation de l'efficacité et de la pertinence des organismes collecteurs en tant que moyen favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre.

De nouvelles façons de faire seront expérimentées.

5.2.34 Nos récents travaux indiquent que des actions ont été accomplies depuis 1999-2000. Notamment, des projets totalisant 2,7 millions de dollars et visant à expérimenter de nouvelles façons de faire ont été lancés en 2003, en collaboration avec 11 organismes collecteurs maintenant dénommés « mutuelles de formation ». Ces projets serviront à évaluer la pertinence, l'efficacité et la viabilité des conditions entourant l'application du concept, mais pas nécessairement le concept lui-même. Le dépôt de recommandations auprès de la Commission est prévu pour avril 2005.

5.2.35 Par ailleurs, nous avions également recommandé à Emploi-Québec d'exercer une meilleure surveillance des organismes collecteurs reconnus.

5.2.36 À cet égard, l'agence a obtenu tous les documents requis par la réglementation et veillé à recouvrer les sommes qui lui étaient dues, le cas échéant. Elle a aussi brossé un portrait des organismes collecteurs en se fondant sur l'information fournie par les 19 qui ont été actifs depuis 1997. Il serait néanmoins plus complet si l'on y faisait état du nombre limité d'activités de formation offertes, des raisons pour lesquelles certains organismes ont cessé leurs activités, des difficultés éprouvées avec les employeurs et des inconvénients liés aux exigences réglementaires.

Régime d'apprentissage

5.2.37 Le régime d'apprentissage a pour but de favoriser, en fonction des besoins du marché du travail, l'accès des jeunes et des adultes à des métiers et à des professions. Il met l'accent sur la formation en entreprise.

5.2.38 L'implantation de ce régime, instauré en 1997, n'avait pas cheminé comme prévu. Une étude avait révélé des déficiences telles que cette mesure avait été suspendue en septembre 1998. En 1999-2000, malgré certains progrès, tous les problèmes n'étaient pas encore résolus.

5.2.39 Dans ce contexte, nous avions encouragé la Commission à poursuivre ses efforts en vue de planifier la relance du régime d'apprentissage. Pour ce faire, nous l'avions invitée à évaluer les besoins du marché du travail, à agir de concert avec le ministère de l'Éducation et les entreprises et à prendre en considération toutes les données nécessaires à cet exercice, notamment les coûts du régime et les résultats des projets expérimentaux qui s'amorçaient.

5.2.40 Ces projets ont mené à l'élaboration de normes professionnelles pour trois métiers. Un rapport d'évaluation est venu confirmer l'intérêt de poursuivre dans cette direction. De plus, après une large consultation, la Commission a mis au point le programme d'apprentissage en milieu de travail (PAMT), entré en vigueur le 1er avril 2002. À cette fin, elle a mis à contribution les comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO) qui regroupent, entre autres, des représentants d'entreprises et de travailleurs d'un secteur d'activité donné. Les résultats du PAMT pour 2002-2003 sont fort encourageants, dépassant même les objectifs initiaux.

5.2.41 Pour évaluer les besoins du marché du travail, la Commission se fonde uniquement sur les plans d'action annuels produits par les CSMO, chacun posant un diagnostic concernant son secteur. On ne saurait affirmer que l'ensemble des besoins sont ainsi recensés, car de tels comités ne sont pas présents dans tous les secteurs.

Les travaux des intervenants sont maintenant coordonnés.

5.2.42 À l'intérieur du PAMT, les CSMO sont responsables d'établir les normes et de coordonner les travaux des autres intervenants. Emploi-Québec agit comme expert-conseil, tandis que le ministère de l'Éducation s'assure qu'il n'y a pas de chevauchement avec ses propres activités en plus de partager son savoir-faire. Précisons que la Commission, Emploi-Québec et le ministère de l'Éducation se sont concertés afin que le certificat remis aux personnes ayant terminé leur apprentissage avec succès soit officiellement reconnu.

5.2.43 Enfin, la Commission dispose maintenant d'information sur le coût lié à l'élaboration de chaque norme, incluant les subventions versées aux CSMO. Elle a aussi évalué les ressources humaines, financières et matérielles nécessaires à la mise en œuvre du régime d'apprentissage.

Programme de subventions

5.2.44 Le Fonds national de formation de la main-d'œuvre est constitué des sommes versées par les employeurs qui n'ont pas investi 1 p. cent de leur masse salariale dans des dépenses admissibles de formation de leur personnel. Des subventions sont accordées, à même les montants cumulés dans le Fonds, pour soutenir des activités de formation et de promotion auprès des employeurs.

Plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre

5.2.45 La Commission détermine les orientations prioritaires et les critères d'intervention servant à dresser un plan d'affectation des ressources du Fonds, ce plan étant soumis chaque année au ministre pour approbation.

5.2.46 En 1999-2000, les orientations énoncées dans le plan d'affectation n'étaient pas suffisamment documentées. En effet, elles ne faisaient pas écho aux besoins; d'ailleurs, la dernière collecte de données à l'égard de ceux-ci datait de 1996. Une telle méconnaissance, combinée à une information de gestion déficiente, ne donnait pas l'assurance que les besoins prioritaires étaient pris en compte dans les orientations et, par voie de conséquence, dans le choix des entreprises ou des secteurs à subventionner. Les orientations du Fonds étaient passablement évasives et permettaient de financer un large éventail d'activités reliées à la formation. Ainsi, les entreprises qui avaient cotisé n'étaient pas forcément celles qui profitaient des subventions. Enfin, des sommes considérables étaient accumulées dans le Fonds, à cause notamment des délais dans l'élaboration et l'approbation des plans d'affectation.

5.2.47 Nous avions recommandé à la Commission de préciser les besoins en formation de la main-d'œuvre et de s'assurer que les orientations du plan d'affectation tiennent compte des besoins, qu'elles sont approuvées en temps opportun et qu'elles permettent d'atteindre les objectifs de la loi.

Les données exhaustives sur les besoins en formation remontent toujours à 1996.

5.2.48 Le suivi montre que le choix des orientations n'est toujours pas suffisamment documenté quant aux besoins en formation. L'information à ce chapitre est dispersée parmi une quantité importante de renseignements divers et elle n'est pas assez étoffée. Aucune synthèse n'en fait ressortir les points essentiels. En conséquence, les dernières données exhaustives en la matière remontent toujours à 1996.

5.2.49 En revanche, les orientations et les programmes sont davantage arrimés aux objectifs de la loi puisque les entreprises dont la masse salariale est inférieure à un million de dollars sont maintenant ciblées. De plus, la priorité est accordée aux demandes des cotiseurs. Pour le moment, les sommes disponibles permettent de financer tous les projets admissibles, de sorte que la Commission n'a pas eu à les hiérarchiser.

5.2.50 Malgré le resserrement du processus de sélection, des progrès importants restent à faire pour que les fonds soient alloués en plus grande proportion aux employeurs qui donnent peu ou pas de formation, soit ceux qui cotisent. En effet, selon les données disponibles, ils ont reçu environ 6 p. cent des subventions accordées en 2002-2003. Ces données indiquent également que 100 millions de dollars ont été attribués d'avril 2000 à mars 2003 à des entreprises qui, ensemble, ont versé moins de un million de dollars dans le Fonds. Force est de conclure que les efforts pour cibler les employeurs qui donnent peu ou pas de formation n'ont pas produit les résultats escomptés et ni la Commission ni Emploi-Québec n'en ont étudié les raisons.

5.2.51 Par ailleurs, l'approbation des plans d'affectation n'accuse plus de retard, ce qui contribue au roulement des ressources financières du Fonds.

Critères d'admissibilité, barèmes, limites et modalités d'attribution

5.2.52 À l'époque, nous avions constaté que les critères d'admissibilité, les barèmes, les limites et les modalités d'attribution du programme de subventions n'étaient pas suffisamment explicites.

5.2.53 D'abord, certaines des notions clés servant à établir l'admissibilité des projets étaient trop vagues. De plus, il n'y avait pas toujours de limite quant au coût par employé et à la durée de la formation. Comme on n'exigeait pas du promoteur qu'il justifie le fractionnement des groupes, les subventions fluctuaient énormément en fonction de cette variable. En outre, la détermination des dépenses admissibles – une balise fort utile pour évaluer la pertinence des subventions accordées – ne se rapportait qu'à quelques orientations. Enfin, nous remettions en question la décision de subventionner en totalité la formation dans la majorité des cas. Puisqu'on n'exigeait aucun engagement financier de la part du promoteur, il y avait un risque que la formation ne soit pas menée à terme.

5.2.54 Notre recommandation rappelait à la Commission la nécessité de s'assurer que les critères d'admissibilité, les barèmes, les limites et les modalités d'attribution sont suffisamment précis et complets, favorisant ainsi le respect des orientations. Bien que des modifications aient été apportées, les critères d'admissibilité aux subventions sont tout aussi vagues qu'en 1999-2000.

5.2.55 Des limites ont cependant été incluses dans les barèmes. Pour un même participant, le maximum admissible est de 200 heures de formation par année tandis que le salaire de l'employé est remboursable jusqu'à concurrence de 20 dollars l'heure. Des balises sont aussi utilisées pour juger de la durée de certains cours. Malgré ces mesures, nos travaux font ressortir des écarts quant au nombre d'heures subventionnées au regard d'activités et de clientèles comparables sans qu'il y ait d'explication dans les dossiers. Citons le cas de formations sur un même sujet dont la durée a varié de 3 à 21 heures.

5.2.56 La Commission a établi un seuil minimum de huit participants par groupe. Le promoteur doit maintenant justifier toute dérogation à cette règle, ce qui réduit les fluctuations indues. Par contre, le fait qu'à l'occasion, les groupes ne sont pas subventionnés au delà d'un montant donné incite encore au fractionnement plutôt qu'au regroupement, qui serait parfois une option avantageuse.

Engagement financier des promoteurs : aucune exigence.

5.2.57 Enfin, les dépenses admissibles sont déterminées conformément à la réglementation. Par ailleurs, on n'exige toujours pas d'engagement financier de la part des promoteurs.

Octroi des subventions

5.2.58 La vérification initiale avait révélé des lacunes relatives à l'attribution des subventions. Elles renvoyaient principalement à la présence de délais indus, à l'insuffisance de l'information consignée au dossier et à l'admissibilité des projets.

Délais d'octroi

5.2.59 Des délais liés au processus d'attribution avaient retardé le versement des subventions et, dans plusieurs cas, la tenue des activités. Nous avions recommandé à Emploi-Québec de poursuivre ses efforts pour diminuer les délais d'attribution des subventions.

Délais améliorés.

5.2.60 Aux prises par la suite avec l'allongement des délais, l'agence a ramené à 13 semaines en moyenne le temps de traitement des dossiers. Il y a encore place à l'amélioration puisque Emploi-Québec estime maintenant qu'un délai de 9 à 12 semaines est raisonnable.

Information insuffisante

5.2.61 À l'époque, 25 p. cent des dossiers examinés ne contenaient pas tous les renseignements pertinents sur les coûts, les participants, les échéances ou l'identité du formateur externe et l'analyse était fréquemment incomplète. De surcroît, lorsque les membres du groupe de travail de la Commission étudiaient la demande d'un promoteur, ils ne connaissaient pas l'avancement des projets subventionnés précédemment.

5.2.62 Nous avions recommandé à Emploi-Québec d'obtenir et de fournir l'information suffisante pour la prise de décision et, à la Commission, de s'assurer de détenir cette information.

5.2.63 Emploi-Québec, en collaboration avec la Commission, a élaboré un formulaire de demande de subvention, dont l'utilisation n'est cependant pas obligatoire; le guide l'accompagnant mentionne clairement les renseignements et les documents nécessaires. Malgré cette initiative, nos récents travaux montrent que l'information consignée par Emploi-Québec dans le dossier est parfois insuffisante pour

évaluer le bien-fondé du projet. Ils montrent aussi que l'analyse qu'elle fait relativement à chaque dossier n'est pas toujours exhaustive. Toutefois, ces deux situations sont moins marquées qu'en 1999-2000. Par ailleurs, l'agence fournit maintenant à la Commission un état de situation des subventions déjà accordées aux promoteurs. De son côté, la Commission demande à Emploi-Québec de remplir une fiche qui permet de synthétiser l'information dont elle a besoin pour approuver les demandes. Bien entendu, même si elle paraît complète, la fiche ne peut faire état d'informations qui ne figurent pas dans le dossier de demande de subvention.

Information parfois insuffisante pour évaluer les projets.

Admissibilité des projets

5.2.64 Lors de notre vérification, nous avions noté des contradictions quant à la définition de « promoteur admissible » entre le guide de demande de subvention élaboré par Emploi-Québec et le plan d'affectation élaboré par la Commission, ainsi qu'à l'intérieur même du plan. De plus, selon le guide, la formation de personnes sans emploi pouvait être subventionnée, contrairement à ce que prévoyaient les critères d'admissibilité figurant dans le plan d'affectation.

5.2.65 Nous avions recommandé à la Commission de s'assurer que le plan d'affectation ne contient pas de contradiction et, à Emploi-Québec, de s'assurer que le guide de présentation d'une demande de subvention respecte ce plan.

5.2.66 Pour 2003-2004, le guide de demande de subvention respecte le plan d'affectation et ce dernier ne contient plus de contradiction.

5.2.67 D'autre part, en 1999-2000, rien n'était prévu dans la grille d'analyse utilisée par Emploi-Québec pour vérifier l'admissibilité du promoteur. Or, celle-ci était discutable pour neuf projets qui avaient donné lieu à des subventions totalisant 2,7 millions de dollars, soit plus de 10 p. cent de toutes les sommes attribuées jusqu'alors par le Fonds.

5.2.68 Nous avions recommandé à la Commission de s'assurer que les projets dont le financement est recommandé respectent le plan d'affectation et, à Emploi-Québec, de s'assurer de l'admissibilité du promoteur et du projet en vertu de ce plan.

5.2.69 La Commission et Emploi-Québec ont pris des mesures visant à mieux contrôler la recevabilité des demandes. Néanmoins, l'admissibilité de trois projets examinés dans le cadre du suivi était discutable. Les subventions visées se chiffraient à près de 600 000 dollars, c'est-à-dire moins de 1 p. cent des sommes accordées au cours des trois dernières années.

Ententes contractuelles

5.2.70 En 1999-2000, nous avions remarqué que les ententes contractuelles entre les promoteurs et Emploi-Québec ne décrivaient pas adéquatement l'objet de la subvention ni l'échéancier à respecter et, surtout, elles ne prévoyaient pas ce qu'il advenait si le projet était modifié ou annulé.

5.2.71 Nous avions alors recommandé à Emploi-Québec d'établir des ententes contractuelles précises avec les promoteurs afin de délimiter clairement l'objet de l'aide accordée et de faciliter le suivi des projets subventionnés.

La nouvelle entente fournit toute l'information voulue.

5.2.72 Une nouvelle entente contractuelle, utilisée depuis août 2000, fournit toute l'information voulue sur les activités couvertes par la subvention et la durée du projet. Des clauses spécifient notamment que le promoteur doit aviser Emploi-Québec sans délai et par écrit de tout changement notable ou événement influant sur la nature du projet, son échéancier ou son coût. En outre, toute modification doit faire l'objet d'un accord écrit entre les parties. Enfin, l'entente renferme une clause de résiliation.

Suivi des subventions

5.2.73 À l'époque, la Commission n'avait pas mis en place de mécanisme pour s'assurer du bon déroulement des projets et elle ne disposait pas d'information sur l'évolution de ceux dont elle avait proposé l'acceptation. Une de nos recommandations voulait donc qu'elle détermine ses besoins en matière de suivi et qu'elle les fasse connaître à Emploi-Québec.

5.2.74 Des documents précisent maintenant les principales orientations de la Commission et d'Emploi-Québec concernant le suivi des subventions attribuées dans le cadre du plan d'affectation. Cependant, les besoins propres à la Commission en matière d'information sur l'évolution des projets n'y sont pas définis. De plus, celle-ci ne dispose toujours pas d'état de situation des projets en cours.

5.2.75 Quant au suivi exercé par Emploi-Québec, il présentait des lacunes touchant, entre autres, l'application des clauses particulières, les modalités de versement de la subvention, l'analyse des pièces justificatives, les modifications apportées en cours de route et le remboursement des taxes à la consommation.

5.2.76 Nous avions ainsi recommandé à la Commission de revoir les modalités régissant le versement des subventions en fonction des besoins des promoteurs. Emploi-Québec, pour sa part, avait à instaurer rapidement une procédure de suivi respectant les exigences de la Commission et permettant d'effectuer un suivi adéquat des dossiers de subventions. L'agence devait également tenter de recouvrer les montants versés en trop.

Amélioration du suivi, malgré l'absence de procédure formelle.

5.2.77 Même si Emploi-Québec n'a pas élaboré de procédure formelle pour donner suite aux orientations en matière de suivi, la situation s'est globalement améliorée. En effet, 71 p. cent des dossiers que nous avons scrutés étaient conformes à nos critères d'évaluation, comparativement à 20 p. cent en 1999-2000.

Versements

5.2.78 À l'époque, les modalités de versement n'étaient pas adaptées aux besoins de liquidité du promoteur. La moitié de la subvention était versée lors du démarrage du projet alors que, le plus souvent, les dépenses n'étaient facturées au promoteur que lorsque les activités étaient terminées. Nous nous interrogions sur la pertinence de cette pratique. Par ailleurs, il y avait un risque que des sommes soient versées en trop si le projet n'était pas mené à terme et, fréquemment, les dossiers ne contenaient aucune information sur le degré d'avancement des projets.

5.2.79 Un changement apporté aux modalités de versement a réduit le risque de ne pas recouvrer des sommes versées en trop, mais il arrive encore que le paiement initial soit largement supérieur aux dépenses réelles du promoteur. Ce paiement représente toujours 50 p. cent de la subvention. Cependant, le deuxième versement équivaut non plus à 40, mais à 30 p. cent de la somme allouée, ce qui donne lieu à un débours final de 20 p. cent.

5.2.80 Tout comme en 1999-2000, nous avons constaté que, dans certains cas, aucun versement n'a été effectué alors que, selon l'échéancier prévu, le projet est en cours, voire complété.

5.2.81 Signalons enfin que le personnel d'Emploi-Québec communique régulièrement avec les promoteurs pour connaître l'évolution des projets. Bien que les renseignements obtenus soient consignés dans les dossiers, ils n'alimentent pas l'information de gestion.

Pièces justificatives

5.2.82 En 1999-2000, plusieurs versements avaient été effectués sans pièces justificatives suffisantes. Au surplus, l'information figurant dans les dossiers était parfois si fragmentaire qu'il était difficile d'évaluer sa concordance avec le projet financé.

5.2.83 Si l'on se réfère aux dossiers examinés, les pièces sont maintenant toujours réclamées avant d'effectuer le versement initial. La situation ambiguë où le promoteur ne réclame pas le solde de sa subvention après avoir touché le premier versement ne s'est pas reproduite. De plus, nos travaux montrent que les preuves exigées pour les versements subséquents sont reçues et versées dans les dossiers. Enfin, le suivi des clauses contractuelles particulières est adéquat.

Modifications aux projets

5.2.84 La vérification initiale avait fait ressortir que des projets étaient modifiés par les promoteurs sans autorisation formelle. Les changements concernaient surtout le contenu de la formation, les dates de début et de fin de l'activité ainsi que le nombre de groupes ou de personnes par groupe. En l'absence de procédure, Emploi-Québec ne réagissait pas d'emblée pour ajuster à la baisse, le cas échéant, le montant de la subvention ou du prochain versement.

5.2.85 Même si aucune mesure n'a été officiellement prise pour que les modifications soient dûment autorisées et prises en compte sur le plan financier, nos récents travaux indiquent, après l'analyse de dossiers faisant état de changements, que les difficultés liées à cette lacune se sont passablement résorbées. D'ailleurs, aucun des dossiers examinés n'appelait une réduction de la subvention ou des sommes à verser.

Remboursement des taxes à la consommation

5.2.86 À l'époque, les dépenses admissibles incluaient quelquefois à tort les taxes à la consommation – TPS et TVQ –, pourtant remboursables.

Près de 90 000 dollars ne seront pas récupérés.

5.2.87 Comme nous avons isolé un cas semblable à la faveur du suivi, Emploi-Québec a vérifié les 29 dossiers du programme touché afin d'évaluer l'ampleur de la situation : au total, 6 étaient problématiques. Les sommes en cause, qui ne seront pas récupérées, se chiffrent à près de 90 000 dollars. Emploi-Québec n'a pas procédé à des vérifications supplémentaires, de sorte que nous ignorons si les autres programmes ont également donné lieu à ce type de versements indus.

Analyse des documents aux dossiers

5.2.88 En 1999-2000, nous n'avions trouvé aucune indication montrant qu'Emploi-Québec avait analysé les renseignements inclus dans plusieurs dossiers tandis que, dans d'autres, les efforts consacrés à cet exercice n'étaient pas suffisants.

5.2.89 Les correctifs ont porté leurs fruits puisque tous les dossiers font maintenant l'objet d'une analyse qui, le plus souvent, est adéquate.

Versements excédentaires

5.2.90 En l'absence de balises claires, le calcul et le versement des subventions manquaient de rigueur. Les promoteurs recevaient des sommes auxquelles ils n'avaient pas droit sans qu'Emploi-Québec ait l'assurance de pouvoir les récupérer.

5.2.91 Une vaste opération visant à fermer les dossiers des années 1998 à 2001 s'est avérée un franc succès. Emploi-Québec a ainsi recouvré près de 600 000 dollars. De plus, nous n'avons relevé aucun versement excédentaire lors du suivi, sauf en ce qui a trait au remboursement des taxes à la consommation dont nous avons déjà traité.

Reddition de comptes

5.2.92 En février 2000, les rapports d'activité du Fonds n'avaient toujours pas été produits pour les exercices financiers 1997-1998 et 1998-1999. Conséquemment, l'Assemblée nationale avait été privée de cette source d'information. Par ailleurs, le rapport annuel du ministère pour 1997-1998 ne faisait pas état de la

participation des employeurs au développement de la formation de la main-d'œuvre. De plus, le ministère était en retard quant à la publication de son rapport annuel pour 1998-1999. Le rapport annuel de gestion d'Emploi-Québec pour la même année présentait de son côté les dépenses globales de formation et les cotisations perçues par le Fonds en 1996, mais on n'y trouvait aucun détail sur ces données ni sur le programme de subventions.

5.2.93 Nous avions recommandé au ministère et à Emploi-Québec de rendre compte, dans les délais prescrits, des résultats obtenus au regard de l'application de la loi.

5.2.94 Depuis, à une exception près (soit en 2000-2001), les rapports d'activité du Fonds de même que les rapports annuels de gestion du ministère et d'Emploi-Québec ont été déposés dans les délais prescrits.

5.2.95 Le rapport annuel de gestion du ministère inclut à présent plusieurs données relatives à la participation des employeurs. Pour sa part, Emploi-Québec fournit des détails sur les dépenses de formation, les cotisations versées dans le Fonds et les employeurs concernés. On trouve également dans son rapport de l'information sur les programmes, dont le nombre de projets subventionnés et les montants accordés.

La reddition de comptes gagnerait à être plus complète.

5.2.96 En dépit de ces améliorations, nous ne pouvons conclure pour le moment que l'information voulue est disponible en temps opportun. En effet, Emploi-Québec n'a pas encore établi si elle peut exploiter des données plus récentes que celles qu'elle utilise et qui datent de deux ans. De surcroît, elle en dit trop peu sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs et aux cibles; sa reddition de comptes pourrait être plus complète.

5.2.97 Pour ce qui est du rapport sur la mise en œuvre de la loi, déposé en juin 2000, il expose les retombées des activités réalisées jusqu'alors et les actions envisagées pour combler l'écart entre les résultats et les objectifs. Cependant, comme nous l'avions appréhendé, l'absence de données quantitatives compilées avant et après l'adoption de la loi ne permet pas d'évaluer pleinement la performance.

5.2.98 Commentaires de la Commission

« Les présents commentaires témoignent d'un réel souci de la Commission quant au suivi donné aux recommandations du Vérificateur général. Cependant, nous désirons apporter les précisions suivantes relativement à certaines actions prises par la Commission afin de donner suite aux recommandations découlant de la vérification initiale.

« La Commission tient d'abord à préciser que les responsabilités qu'elle exerce au regard de la mise en œuvre de la Loi et de l'affectation des ressources du Fonds national sont de l'ordre des orientations et des attentes signifiées. Elle n'a pas une capacité de gestion directe sur Emploi-Québec.

« La seconde précision concerne l'interprétation donnée aux objectifs de la Loi, aux finalités du Fonds national et à l'utilisation des fonds qui y est faite. Certes, l'objectif de la Loi peut être compris uniquement en fonction d'un objectif d'investissement de

1 p. cent de la part de tous les employeurs assujettis. Les cibles sont alors exclusivement les employeurs qui contribuent au Fonds national. L'objectif peut, plus largement, être compris en fonction de l'accroissement de l'investissement en formation pour toutes les entreprises assujetties de manière à augmenter la qualification. Dès lors, les cibles d'intervention ne se limitent pas exclusivement aux employeurs qui ne réalisent pas, auprès de leurs employés, l'investissement minimal de 1 p. cent, mais peuvent viser des catégories ou groupes d'employeurs qui ont plus de difficultés à atteindre cette cible ; c'est d'ailleurs l'orientation prise par la Commission. L'atteinte de l'objectif de la Loi passe également par le soutien aux entreprises qui investissent en formation. L'accroissement de l'investissement et son effet attendu, soit l'augmentation de la qualification, n'équivalent pas uniquement à l'atteinte d'un seuil minimal pour chacune des entreprises assujetties. Ils sont aussi fonction d'où se situe l'entreprise dans sa démarche de formation, puisque les besoins, les pratiques et les impacts ne sont pas les mêmes dans une petite ou dans une grande entreprise. »

5.2.99 Réaction aux commentaires de la Commission

Il est essentiel que la Commission vise davantage les employeurs assujettis qui ne dépensent pas en formation le minimum de 1 p. cent exigé, d'autant plus que c'est l'esprit de la loi. D'ailleurs, nos travaux font encore ressortir que les entreprises qui ont cotisé au Fonds ont reçu environ 6 p. cent des subventions. Ces données mettent donc en évidence un effet pervers dans la gestion du Fonds, selon lequel les entreprises qui y versent la majorité des cotisations ne sont pas celles qui profitent des subventions.

5.2.100 Commentaires d'Emploi-Québec

« Nous convenons que des améliorations peuvent être apportées à la gestion de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* (la loi). En 2003-2004, des actions ont déjà été posées en ce sens. Harmonisé avec les orientations et les objectifs de la Commission des partenaires du marché du travail, le plan stratégique 2004-2005 de la gestion de la loi sera accompagné d'un plan d'action visant particulièrement le soutien aux ressources en région. Ce plan facilitera également la reddition de comptes.

« **Information de gestion.** Les données fournies par le ministère du Revenu du Québec (MRQ) parviennent à Emploi-Québec sur support informatique. Le 9 septembre 1998, lors d'une rencontre interministérielle MRQ – Emploi-Québec, tous les participants ont conclu "qu'aucune analyse fiable ne peut être effectuée à partir des données des fichiers transmis dans la 1re année suivant l'année civile visée et que seule une analyse globale (ensemble du Québec) peut avoir une valeur statistique intéressante dans la deuxième année. Une analyse par catégorie (régions, secteurs industriels, etc.) n'est relativement significative qu'à partir des fichiers reçus dans la troisième année suivant l'année civile visée." Le bilan quantitatif est produit après dix-huit mois (plus de 84 p. cent de validation).

« En conclusion, nous poursuivrons nos efforts pour améliorer la gestion de la loi et du Fonds de façon à maximiser l'utilisation des ressources qui nous sont confiées et à assurer aux employeurs et à leurs travailleurs les meilleurs services possibles. »

IMPLANTATION D'EMPLOI-QUÉBEC

Travaux effectués auprès du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et auprès d'Emploi-Québec

Suivi mené par

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Marthe Gonthier
Annie Larivière
Guylaine Provençal
Isabelle Webster

5.3.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère de la Solidarité sociale, devenu le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, et auprès d'Emploi-Québec, agence au sein du ministère. Nos travaux ont pris fin en juin 2003.

5.3.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 6 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour but d'évaluer dans quelle mesure le ministère avait planifié et mis en œuvre l'implantation d'Emploi-Québec. Nous cherchions à savoir s'il avait pris les moyens nécessaires pour intégrer aux siennes les ressources provenant de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et de Développement des ressources humaines Canada. De plus, nous voulions examiner le cadre de gestion du ministère en matière d'emploi et de main-d'œuvre, particulièrement au regard des planifications opérationnelle et budgétaire, du suivi des activités et de la reddition de comptes.

5.3.3 Certaines lacunes relevées dans ce rapport concernaient la planification de l'implantation d'Emploi-Québec, notamment la détermination du nombre optimal de centres locaux d'emploi (CLE), la formation et l'encadrement du personnel, l'adaptation des systèmes informatiques et la disponibilité de quelques services. D'autres constatations portaient sur les deux premières années d'activité d'Emploi-Québec et avaient trait, entre autres, aux systèmes informatiques, à la prestation des services, à la planification et au suivi des activités ainsi qu'à la reddition de comptes.

5.3.4 Pour assurer son fonctionnement, Emploi-Québec compte sur quelque 3 000 employés répartis entre les unités centrales, les 17 directions régionales et les 154 CLE, qui regroupent les services offerts par les deux modules du réseau du ministère, soit la Sécurité du revenu et Emploi-Québec. Nous avons mené nos travaux de suivi auprès d'unités centrales du ministère et d'Emploi-Québec. De surcroît, dans trois régions desservies par l'agence, qui gèrent près de 32 p. cent du budget total consacré aux mesures d'aide à l'emploi, nous nous sommes penchés sur les activités de la direction régionale et de deux CLE par région.

Conclusions générales

Gestes concrets pour 92 p. cent des recommandations.

5.3.5 Le ministère a engagé plusieurs actions concrètes. Certaines ont porté fruit et 50 p. cent de nos recommandations ont donné lieu à des progrès satisfaisants (tableau 1). Emploi-Québec a bonifié sa prestation de services et elle a amélioré de façon importante ses plans d'action annuels, le suivi de ses activités de même que sa reddition de comptes.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Planification de l'implantation					
Dans l'éventualité de la mise en œuvre d'opérations impliquant des investissements majeurs, effectuer une planification qui permettrait de rassembler l'information nécessaire à la prise de décision et s'assurer qu'un suivi soit exercé à toutes les phases du processus.					MESSF
Poursuivre ses efforts au regard de la détermination du nombre optimal de centres locaux d'emploi.				MESSF	
Mise en place d'Emploi-Québec					
Respecter ses règles relatives à l'allocation des ressources matérielles, notamment en ce qui a trait à l'attribution des micro-ordinateurs, à la conformité des superficies occupées et à l'attribution des contrats.			MESSF		
Assurer la convivialité des systèmes informatiques utilisés par Emploi-Québec.			MESSF		
Obtenir l'assurance que l'information qu'ils génèrent est suffisante et fiable.			MESSF		
Poursuivre la formation de ses employés.		EQ			
Améliorer les guides et les outils à leur disposition.			EQ		
Développer un environnement de contrôle à tous les niveaux.			EQ		
Compléter l'offre de services.		EQ			
Cadre de gestion					
Parfaire ses prochains plans d'action annuels en présentant tous les indicateurs prévus, notamment ceux formulés dans l'entente de gestion au regard de l'efficience et de la qualité, et en mettant en lien les moyens d'action, les clientèles visées et les budgets qu'il entend consacrer à pareille fin.		EQ			
Poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer le suivi des activités de cette dernière [Emploi-Québec].		MESSF EQ			
Améliorer sa reddition de comptes en ce qui a trait à l'atteinte de ses objectifs.		EQ			
Nombre de recommandations	–	6	5	1	1*
Répartition	–	50 %	42 %	8 %	
Gestes concrets	92 %				
Application complète ou progrès satisfaisants	50 %				

* La recommandation sans objet n'est pas considérée à des fins statistiques puisqu'elle n'avait pas à être appliquée.

EQ Emploi-Québec
MESSF Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille

5.3.6 Par ailleurs, 6 des 12 recommandations n'ont pas eu de suites satisfaisantes. Notamment, le ministère n'a pas fait écho à des travaux portant sur le nombre optimal de CLE, ses actions concernant la gestion du nombre de micro-ordinateurs et la conformité des superficies occupées n'ont pas résolu les problèmes soulevés à l'époque, les systèmes informatiques ne sont pas encore suffisamment conviviaux et l'information qu'ils génèrent n'est pas toujours complète.

Planification de l'implantation

Chantiers

5.3.7 Notre rapport de vérification faisait mention qu'Emploi-Québec avait commencé ses activités alors qu'une bonne portion des préparatifs n'étaient pas complétés. En effet, aucun CLE n'était installé de façon permanente et la planification opérationnelle n'était pas terminée.

5.3.8 La recommandation découlant de ce constat avait été formulée dans l'éventualité de la mise en œuvre d'autres opérations impliquant des investissements majeurs. Comme rien de tel n'est survenu, cette recommandation n'a fait l'objet d'aucun suivi.

Configuration du réseau

5.3.9 En 1999-2000, nous avions invité le ministère à poursuivre ses efforts au regard de la détermination du nombre optimal de CLE. Malgré l'ampleur des investissements ponctuels et des dépenses récurrentes que ceux-ci occasionnent, la détermination de leur nombre, soit 154, n'avait pas été soutenue par une évaluation rigoureuse.

Configuration du réseau : des économies à réaliser.

5.3.10 Depuis, Emploi-Québec a effectué des travaux en ce sens dans le cadre de sa revue de programmes. Ainsi, en cherchant à réduire les coûts tout en maintenant la qualité des services à la clientèle, l'agence a établi divers scénarios visant à restructurer son réseau opérationnel, scénarios qui généreraient des économies annuelles substantielles.

5.3.11 Les autorités du ministère ont convenu de ne pas y donner suite pour le moment et de continuer la réflexion quant au nombre de CLE.

Mise en place d'Emploi-Québec

Ressources matérielles

5.3.12 Lors de la vérification initiale, nous avions relevé plusieurs cas où les règles et les normes émises par le ministère n'avaient pas été intégralement appliquées. Le réseau affichait un excédent au chapitre des ressources matérielles, notamment en ce qui avait trait au nombre de micro-ordinateurs et aux superficies occupées. De plus, Emploi-Québec dérogeait parfois à l'obligation de procéder par appel d'offres pour des transactions conclues avec des fournisseurs privés.

5.3.13 En réponse à notre recommandation, plusieurs gestes ont été accomplis. Cependant, au regard du nombre de micro-ordinateurs et des superficies occupées, les progrès sont insuffisants.

5.3.14 Le ministère a mis en place une directive voulant que chaque unité administrative déclare ses appareils en surplus et obtienne une autorisation avant d'acquérir des micros supplémentaires.

5.3.15 Afin de nous assurer que ce processus permettait d'éliminer les appareils en surnombre et que les déclarations produites par les unités étaient conformes à la réalité, nous avons examiné la quantité et la répartition des micro-ordinateurs dans trois régions, tant pour le réseau de la Sécurité du revenu que pour Emploi-Québec. Comme la directive ne touche que les postes assignés aux employés, nous avons comparé leur nombre avec le nombre d'employés et avons confronté nos résultats avec les documents préparés par les unités lors du processus de déclaration des micros en surplus.

5.3.16 Cet exercice fait apparaître un écart important entre les déclarations que nous avons analysées et la situation réelle. Au total, un surplus de 3 micros avait été rapporté, tandis que nous avons dénombré, pour notre part, 84 appareils en excédent du nombre d'employés. Pour ces régions, qui disposent de 34 p. cent du parc informatique du réseau, l'excédent d'appareils représente donc environ 92 000 dollars, à raison de 1 100 dollars pièce.

5.3.17 Nous n'avons pas évalué les surplus pour l'ensemble du réseau. La proportion de micros attribués aux employés est toutefois similaire à ce que nous avions observé à l'époque. Ainsi, notre rapport de 1999-2000 faisait état de 7 060 appareils intégrés dans les postes de travail des 6 523 employés du réseau et d'une réserve de 122 ordinateurs pour répondre aux urgences. En janvier 2003, nous comptons 7 450 micros pour 6 641 employés et la réserve commune est de 148 appareils.

Des appareils en surplus ne sont pas déclarés.

5.3.18 Par ailleurs, la directive ministérielle comporte une lacune concernant la déclaration des appareils en surplus puisqu'elle ne vise que les postes assignés aux employés. Comme elle ne s'étend pas aux micros placés dans les aires communes ni aux appareils mis à la disposition de la clientèle, des ordinateurs inutilisés peuvent échapper à la politique. À titre d'exemple, dans un des CLE visités, trois des quatre ordinateurs inutilisés et présents dans des postes de travail figuraient dans l'inventaire comme des micros installés à l'accueil ou dans des salles d'entrevue.

5.3.19 En ce qui a trait à la superficie des locaux, le ministère a évalué son parc immobilier et possède désormais un portrait détaillé de l'espace occupé. En utilisant, lors de cette analyse, des critères plus généreux que la norme gouvernementale, Emploi-Québec a légitimé les surfaces excédentaires recensées à l'époque et elle estime détenir très peu d'espace superflu. Considérant les coûts inhérents à un réaménagement éventuel, le ministère n'a pas été de l'avant.

5.3.20 Or, comme le nombre d'employés est demeuré relativement stable, que la dimension totale des locaux n'a pratiquement pas changé et que les normes de l'époque sont encore valides, nous sommes d'avis que les CLE et les directions régionales occupent toujours une superficie excédentaire, et ce, à la charge du ministère.

Offre de services : meilleure conformité aux directives.

5.3.21 En revanche, on note l'adoption d'une politique ministérielle encadrant l'attribution des contrats d'approvisionnement et de services. De plus, un processus de contrôle a été instauré dans le but d'en assurer l'application. Les derniers contrôles montrent une amélioration au chapitre de la conformité aux directives en vigueur.

Systèmes informatiques

5.3.22 Nous avions constaté en 1999-2000 que les systèmes informatiques utilisés par Emploi-Québec n'étaient pas conviviaux, qu'ils ne fournissaient pas tous les renseignements utiles et qu'ils n'offraient pas les outils nécessaires à la saine gestion des activités de l'entité. Bien que des améliorations aient été apportées, les systèmes en place ne répondent pas encore adéquatement aux besoins des utilisateurs.

5.3.23 De plus, nous avions signalé que les données nécessaires aux activités courantes et à la prise de décision étaient enregistrées dans différents systèmes et que les interfaces n'étaient pas toujours présentes ou performantes. Parfois, les données ne pouvaient se transférer d'un système à l'autre et plusieurs systèmes devaient être exploités de front.

Systèmes informatiques : le manque de convivialité perdure.

5.3.24 Malgré le déploiement de nouvelles fonctionnalités, ce manque de convivialité perdure : les systèmes nécessitent encore qu'on les utilise de manière parallèle et, parce que des interfaces font défaut, on doit refaire la saisie de certaines données.

5.3.25 Le ministère travaille néanmoins à implanter deux nouveaux systèmes qui devraient simplifier le travail et améliorer, à long terme, la convivialité. Un premier, qui sert entre autres à gérer les séances de groupe et à convoquer la clientèle, a été bien accueilli par les employés. Comme on est à l'introduire, il n'est pas entièrement au point et des interruptions fréquentes ne facilitent pas son exploitation. Quant à l'autre système, destiné à traiter les dossiers des entreprises, il est en développement.

5.3.26 Au chapitre des outils, les applications nécessaires pour calculer les retenues d'impôt à la source et pour convertir les données relatives au soutien du revenu n'étaient pas disponibles à l'époque. Elles le sont maintenant, sauf en ce qui a trait à la détection des paiements versés en trop. Pour pallier cette absence, Emploi-Québec procède périodiquement à une extraction informatique dans le but de déceler et de recouvrer les sommes indûment versées aux particuliers, mais rien n'est en place du côté des entreprises.

5.3.27 Enfin, nous avions noté que l'information compilée dans les systèmes était incomplète. Or, la date de fin des activités d'aide à l'emploi n'est toujours pas spécifiée dans 21 000 dossiers, soit 8 p. cent des participants, même si l'activité a

pris fin depuis plus de 30 jours. Comme Emploi-Québec doit effectuer le suivi des personnes qui se sont prévalues des mesures favorisant leur employabilité et que le processus s'enclenche en fonction de la date de fin d'une activité, il est essentiel que celle-ci soit enregistrée. Consciente que ce renseignement s'avère particulièrement important pour la reddition de comptes du ministère, Emploi-Québec a pris des mesures à la fin de 2002-2003 pour que l'information manquante soit consignée, mais on ne peut conclure à ce jour sur les résultats de cette action.

Ressources humaines

5.3.28 La vérification initiale avait montré que la répartition géographique de l'effectif et le reclassement de plusieurs employés avaient occasionné des problèmes d'intégration des ressources humaines. L'adéquation entre le nombre de techniciens et le nombre de professionnels dans chaque CLE ainsi que la satisfaction des employés étaient deux aspects particulièrement vulnérables.

5.3.29 La distribution des ressources humaines et le juste équilibre entre les deux catégories d'emplois ne sont plus problématiques. Même si près de 15 p. cent des CLE ne comptent aucun professionnel parmi leur effectif, l'expertise voulue s'est développée et des regroupements de services ont été effectués ou sont en voie de l'être. Nous pouvons donc conclure que la situation s'est améliorée, sans toutefois nous prononcer quant à la suffisance des types de ressources dans chacun des CLE, notamment en raison de l'absence de norme à cet effet.

5.3.30 Bien que l'insatisfaction liée au classement se soit estompée avec le temps, quelques griefs ne sont pas réglés. De plus, un recours collectif présenté par des employés concernant des demandes de reclassement à titre de professionnel est toujours en attente d'une décision de la Cour supérieure.

Prestation des services

5.3.31 Nous avions recommandé à Emploi-Québec de poursuivre la formation de ses employés, d'améliorer les guides et les outils à leur disposition, de développer un environnement de contrôle à tous les niveaux et de compléter l'offre de services.

5.3.32 Emploi-Québec a fait des progrès évidents concernant la formation, l'environnement de contrôle et l'offre de services. Cependant, quelques lacunes persistent. Ainsi, pour appuyer adéquatement le travail de son personnel, l'agence devra améliorer encore les guides et les outils qui lui sont destinés et revoir l'ensemble du processus chapeautant la diffusion de l'information.

Formation

5.3.33 À l'époque, la formation donnée à l'effectif ne lui permettait pas d'avoir toutes les connaissances nécessaires pour accomplir le travail de conseiller aux services aux individus et aux entreprises. Depuis, Emploi-Québec a mis sur pied diverses activités visant à corriger la situation. La formation porte maintenant sur les différentes facettes des tâches assumées par les employés et répond à leurs besoins.

Guides et outils

5.3.34 Emploi-Québec révise régulièrement les modalités d'application de ses mesures et produit des bulletins d'interprétation qui viennent préciser les choses en plus de livrer au personnel des directives complémentaires. Néanmoins, l'éparpillement de l'information et l'imprécision de certaines balises n'aident pas l'employé à prendre une décision éclairée et équitable, notamment lorsqu'il s'agit d'établir le montant du soutien du revenu accordé aux participants.

5.3.35 Ainsi, faute d'instructions claires, les dépenses appartenant à la catégorie « loisirs et cadeaux » peuvent donner lieu à des calculs fort différents: certains agents n'allouent aucune somme à ce titre lorsqu'ils déterminent l'aide financière qui sera versée aux participants, tandis que d'autres accordent de 50 à 100 dollars par mois en prévision de tels frais.

Soutien du revenu : des écarts importants entre les régions.

5.3.36 De plus, le manque de clarté de quelques balises explique que des écarts subsistent entre les régions quant aux montants versés aux participants en guise de soutien du revenu. Nous avons constaté des écarts de plus de 19 p. cent entre les sommes moyennes allouées d'une région à l'autre.

5.3.37 Pour remédier à ces problèmes, Emploi-Québec étudie la possibilité de normaliser le soutien du revenu accordé aux individus durant leur participation à certaines mesures, ce qui favoriserait l'équité.

5.3.38 Par ailleurs, nous avions relevé qu'Emploi-Québec n'avait pas une approche proactive au regard des services offerts aux entreprises. Pour relever ce défi, le ministère a diffusé un document intitulé *Prestation de services aux employeurs et l'offre de service intégrée* et introduit, en juin 2002, les fondements de cette approche. Quoique cette publication ait contribué à uniformiser les façons de faire, elle n'a pas eu les effets escomptés. À preuve, peu d'activités de repérage et de démarchage auprès d'employeurs susceptibles d'avoir des besoins en matière de gestion des ressources humaines ont été réalisées et les efforts se limitent encore trop souvent à donner suite aux demandes ponctuelles formulées par les entreprises.

Diffusion interne de l'information : un volet à travailler.

5.3.39 Pour ce qui est de la diffusion interne de l'information, le ministère a créé une direction des services à la clientèle qui devait, entre autres, favoriser la cohésion des communications entre les employés. Cette direction a cependant choisi de concentrer ses actions sur d'autres volets de son mandat. Compte tenu du volume

imposant d'information qui circule ainsi que de l'absence d'un canal de communication bien défini et de procédures à ce chapitre, il demeure difficile, encore aujourd'hui, d'avoir l'assurance que l'on détient en temps utile toute l'information nécessaire à la prise de décision.

Environnement de contrôle

5.3.40 Du côté de l'environnement de contrôle, beaucoup d'efforts ont été investis et plusieurs travaux ont été réalisés. Toutefois, les résultats obtenus divergent souvent de ceux qui étaient escomptés et ne s'avèrent pas toujours concluants.

5.3.41 Ainsi, Emploi-Québec a formé un comité directeur et une équipe spécialement chargés d'améliorer les mécanismes de contrôle et de conformité. Or, comme il n'y a pas de procédure uniforme établissant ce qui doit être contrôlé à chaque niveau (central, régional ou local) et spécifiant les moyens à privilégier, les employés disposent de beaucoup d'autonomie et la supervision est très inégale d'un CLE à l'autre.

5.3.42 D'autre part, Emploi-Québec a introduit un programme trimestriel de vérification a posteriori, ce qui constitue un pas dans la bonne direction. Les contrôles exercés par l'agence indiquent cependant des taux de conformité de beaucoup supérieurs aux taux obtenus à la suite de travaux similaires que nous avons effectués, peu importe le type de dossiers concerné. Ces différences résulteraient, entre autres, de la faiblesse des grilles d'évaluation utilisées par Emploi-Québec. Afin de rectifier le tir, de nouvelles grilles de contrôle ont récemment été élaborées.

5.3.43 Outre la question des grilles, le processus relatif au suivi des erreurs et à la rétroaction auprès des employés n'est pas assez systématique pour hausser la conformité des dossiers. Nous encourageons Emploi-Québec à poursuivre ses efforts en vue de se doter d'un environnement de contrôle adéquat.

Offre de services

5.3.44 Par rapport à l'offre de services, nous avions observé à l'époque qu'Emploi-Québec n'avait pas encore mis sur pied un réseau apte à combler les besoins de la clientèle, notamment en ce qui concerne l'information locale sur le marché du travail.

5.3.45 En ce domaine, Emploi-Québec a accompli plusieurs gestes concrets. Par exemple, elle a mis en ligne, dans son site Web, un service de placement libre-service pour les employeurs et les chercheurs d'emploi. Elle a également développé un outil complémentaire pour que son personnel puisse les accompagner dans leur recherche.

Information plus accessible, mais difficile à exploiter.

5.3.46 Certes, l'accès à l'information s'est grandement accru, mais plusieurs aspects restent perfectibles. Ainsi, les utilisateurs déplorent le fait que l'information n'est pas condensée, que sa consultation est fastidieuse et qu'il est difficile de s'y référer pour orienter leurs démarches. Ces inconvénients sont connus d'Emploi-Québec, qui est à mettre en place un système pour regrouper l'information et maximiser son exploitation.

Cadre de gestion

5.3.47 Comme unité autonome de service puis agence gouvernementale, Emploi-Québec est tenue de rendre publics des documents relatifs à sa gestion. À cet égard, nous lui avions rappelé la nécessité de parfaire ses prochains plans d'action annuels. Nous avions également encouragé le ministère et Emploi-Québec à poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer le suivi des activités de celle-ci. Enfin, nous avions souligné à Emploi-Québec l'importance d'améliorer sa reddition de comptes en ce qui a trait à l'atteinte de ses objectifs.

Cadre de gestion : plusieurs pas dans la bonne direction.

5.3.48 Le ministère et Emploi-Québec ont fait plusieurs pas dans la bonne direction. Cependant, quelques lacunes persistent quant à l'élaboration du plan d'action annuel d'Emploi-Québec, au suivi de ses activités et à sa reddition de comptes.

Cycle de planification

5.3.49 Rappelons que la planification d'Emploi-Québec avait comporté certaines faiblesses, surtout la première année. Dès 2000-2001, des améliorations importantes avaient été apportées. Les lacunes qui perduraient concernaient les plans d'action annuels : les indicateurs de résultats étaient parfois absents, ils n'étaient pas tous assortis de cibles ou encore ils ne mettaient pas suffisamment l'accent sur l'efficience et la qualité. En outre, les plans d'action ne reflétaient pas la répartition des budgets par mesure et ils étaient approuvés tardivement.

5.3.50 Depuis 2002-2003, les plans d'action annuels présentent un peu plus d'une vingtaine d'indicateurs de résultats et un indicateur de qualité, tous assortis de cibles. Par contre, sept indicateurs prévus dans la convention de performance et d'imputabilité[1] sont toujours en développement. C'est le cas notamment du *nombre de personnes maintenues en emploi dont l'emploi est menacé*. Quant aux indicateurs d'efficience considérés dans la convention, un seul a été développé. Ce dernier n'étant lié à aucune cible, le plan d'action annuel d'Emploi-Québec n'en fait pas mention.

5.3.51 D'autre part, les plans d'action annuels ne montrent toujours pas la répartition des budgets par mesure et par clientèle, malgré les demandes répétées du Conseil des ministres lorsqu'il approuve ces documents.

5.3.52 Il convient de signaler la volonté manifeste d'Emploi-Québec de respecter l'échéance liée à l'adoption de ses plans d'action annuels. En effet, depuis quatre ans, ils ont été déposés à trois reprises avant la date butoir du 1er avril. En 2002-2003, le plan d'action a cependant été déposé le 30 avril.

5.3.53 Nous exhortons de nouveau Emploi-Québec à inclure dans ses plans d'action tous les indicateurs énoncés dans sa convention de performance et d'imputabilité. Nous l'invitons aussi à exposer dans ces documents les liens entre les mesures, les clientèles visées et les budgets qu'elle entend y consacrer.

1. Document qui a remplacé l'entente de gestion à partir d'avril 2002.

Suivi des activités

Suivi budgétaire

5.3.54 Les travaux menés en 1999-2000 faisaient ressortir qu'Emploi-Québec avait manqué de rigueur dans son suivi budgétaire au cours de la première année. D'une part, les rapports budgétaires ne permettaient pas d'effectuer un suivi adéquat puisqu'ils étaient incomplets et contenaient parfois des informations erronées. D'autre part, les gestionnaires n'y avaient pas accordé toute l'importance requise. Même si Emploi-Québec avait par la suite resserré son suivi budgétaire, il présentait encore des lacunes.

5.3.55 Des progrès satisfaisants ont été faits. Emploi-Québec a peaufiné ses procédures de suivi budgétaire aux divers niveaux de l'organisation. Des rapports sont préparés, analysés et présentés aux autorités de façon régulière et la planification budgétaire opérationnelle est ajustée mensuellement selon les données réelles.

Suivi budgétaire : des outils et des procédures bonifiés.

5.3.56 De même, les outils ont été perfectionnés. Une trousse du gestionnaire a été introduite en vue de faciliter le contrôle et le suivi des activités. L'application servant à effectuer la planification opérationnelle a été améliorée et elle est appréciée des utilisateurs. Enfin, les rapports budgétaires sont produits en tenant compte de tous les engagements financiers; la formation et l'encadrement du personnel ont contribué pour beaucoup à ce résultat.

5.3.57 Néanmoins, quelques points appellent encore des correctifs. Ainsi, les rapports budgétaires élaborés durant l'année ne sont pas entièrement conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada parce que des dépenses ne sont pas inscrites dans la période où les services sont rendus. De plus, ils ne reflètent pas le statut réel de tous les participants, ce qui fausse les données alors disponibles. Cette information est pourtant essentielle pour établir la contribution maximale en provenance de l'assurance-emploi. Par contre, les rapports de fin d'année ne présentent pas ces deux lacunes.

Suivi des indicateurs

5.3.58 En 1999-2000, des indicateurs n'avaient pu être compilés, faute de données intégrales et fiables. En effet, étant donné les limites des systèmes informatiques et le manque de précision dans la définition de certains indicateurs, toutes les formes d'aide n'avaient pu être enregistrées. Les données relatives à la participation aux mesures d'emploi comportaient également des inexactitudes.

5.3.59 Le ministère a effectué des travaux pour résoudre ces problèmes. La mise en place du Système de planification d'Emploi-Québec rend possible le suivi mensuel des résultats afférents à la plupart des indicateurs prévus dans les plans d'action, et ce, aux niveaux ministériel, régional et local.

5.3.60 Cependant, ce système ne permet toujours pas d'enregistrer certaines formes d'aide; c'est le cas des services-conseils offerts aux entreprises n'impliquant pas de soutien financier. De plus, comme nous l'avons déjà souligné, plusieurs indicateurs apparaissant dans la convention de performance et d'imputabilité restent à développer.

La saisie de l'information de gestion est perfectible.

5.3.61 Par ailleurs, la saisie des données relatives aux indicateurs, notamment ceux qui informent sur la participation aux mesures d'emploi, n'est pas sans faille. L'intégralité des données enregistrées n'est pas assurée puisqu'elle ne fait l'objet d'aucun contrôle. Enfin, le manque d'encadrement lors de la saisie ne favorise pas l'uniformité des pratiques et ne garantit pas la qualité de l'opération.

5.3.62 Nous encourageons le ministère et Emploi-Québec à poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer le suivi des indicateurs de résultats.

Reddition de comptes

5.3.63 À l'époque, Emploi-Québec n'avait pas, dans son rapport annuel de gestion, rendu pleinement compte de l'atteinte de ses objectifs. Le vérificateur interne du ministère n'avait pu faire porter sa validation que sur les huit indicateurs contenus dans le rapport annuel de gestion 1998-1999. De plus, l'agence n'était pas en mesure d'évaluer sa performance en ce qui concerne l'efficience et la qualité de la prestation des services. Par ailleurs, le libellé de quelques indicateurs présentés dans le rapport annuel de gestion 1999-2000 n'était pas identique à ce qu'on pouvait lire dans l'entente de gestion et dans le plan d'action annuel.

5.3.64 Depuis l'entrée en vigueur de la convention de performance et d'imputabilité, la formulation des indicateurs est partout la même. La reddition de comptes traite maintenant de l'efficience et de la qualité des services. L'amélioration du processus a permis au vérificateur interne du ministère de faire porter sa validation sur 16 des 24 indicateurs contenus dans le rapport annuel de gestion 2001-2002.

Aucun indicateur sur l'intégration durable au marché du travail.

5.3.65 Des lacunes subsistent cependant pour ce qui est des indicateurs d'efficacité. Par exemple, le taux de personnes qui, ayant profité d'un des services offerts par Emploi-Québec, ont obtenu un emploi dans les trois mois suivant cette intervention est discuté dans le rapport annuel de gestion. Toutefois, aucun indicateur ne témoigne de leur intégration durable au marché du travail, objectif pourtant prépondérant pour l'agence. Le rapport est également muet sur le coût de revient par mesure, en dépit des attentes du Conseil des ministres.

5.3.66 Nous encourageons Emploi-Québec à poursuivre ses efforts afin d'augmenter la qualité des indicateurs présentés dans sa reddition de comptes.

5.3.67 Commentaires du ministère

« Dans l'ensemble du rapport, les observations du Vérificateur général sont positives et démontrent que le ministère a engagé plusieurs actions concrètes d'amélioration.

« Nous voulons toutefois commenter l'opinion du Vérificateur général en ce qui a trait à certaines recommandations pour lesquelles le Vérificateur général considère qu'il n'y a pas eu de suites satisfaisantes, soit la détermination du nombre optimal de centres locaux d'emploi, la conformité des superficies occupées et, finalement, la convivialité des systèmes informatiques et la suffisance et la fiabilité de l'information.

« **La détermination du nombre optimal de centres locaux d'emploi.** Le ministère a effectué des travaux en ce sens, au terme desquels il fut décidé de ne pas y donner suite pour le moment et de poursuivre la réflexion.

« **La conformité des superficies occupées.** L'évaluation par la Direction des ressources matérielles du ministère démontre que les travaux à réaliser pour rétrocéder les espaces excédentaires dépasseraient les économies potentielles suite à une rétrocession. Donc, il fut décidé de ne pas donner suite à cette recommandation.

« **La convivialité des systèmes informatiques et la suffisance et la fiabilité de l'information.** Le ministère a toujours reconnu l'importance de se doter de systèmes informatiques performants. À cet effet, un plan stratégique d'investissement a été élaboré et, tel que mentionné au présent rapport de vérification, des améliorations ont été apportées et d'autres suivront.

« Depuis la rédaction de ce rapport, le développement de deux systèmes a été complété et ces systèmes ont été intégrés à nos opérations. Un autre projet majeur est en cours et améliorera nos échanges avec les partenaires externes. Ce système aura des retombées positives sur notre service à la clientèle, notre productivité, notre conformité et notre reddition de comptes. »

GESTION DES RÉPERCUSSIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES LIÉES AUX JEUX DE HASARD ET D'ARGENT

Travaux effectués auprès de certains ministères et organismes

Suivi mené par

Thuy Lan Ha
Directrice de vérification

Marie-Josée Blanchette
Lucie Fournier
Pierre Guérard

5.4.1 Nous avons procédé au suivi du rapport sur la gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent effectué en 1999-2000 auprès de sept entités, soit Loto-Québec, le ministère des Finances (MFQ), la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ), le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), les régies régionales de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre et de l'Outaouais, ainsi qu'auprès de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ). Nos travaux ont pris fin en septembre 2003.

5.4.2 Le rapport initial, publié dans le chapitre 12 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour objectif d'établir un portrait de la gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent au Québec. Nous voulions nous assurer, d'une part, que les différents acteurs assumaient respectivement, mais de façon concertée, leurs rôles et leurs responsabilités en la matière. D'autre part, nous voulions obtenir l'assurance qu'une information suffisante, fiable et continue était colligée en temps opportun afin d'éclairer le gouvernement dans ses décisions à prendre en matière de jeu et d'organisation des services à offrir aux joueurs pathologiques.

5.4.3 Les rôles des différents acteurs sollicités lors du rapport initial demeurent les mêmes. En effet, Loto-Québec est une compagnie à fonds social dont les actions, qui font partie du domaine public, sont attribuées au ministre des Finances. Elle a pour fonction de conduire et d'administrer des systèmes de loterie et d'exercer des commerces qui contribuent à l'exploitation d'un casino d'État. Le ministre des Finances est chargé, quant à lui, de l'application de la *Loi sur la Société des loteries du Québec*.

5.4.4 De son côté, la RACJ est l'organisme de contrôle chargé notamment de l'administration de la *Loi sur les courses* et de la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement*. Elle surveille l'application des règlements relatifs aux systèmes de loterie des casinos d'État ou aux loteries vidéo, règlements édictés en vertu de la *Loi sur la Société des loteries du Québec*. En outre, elle doit fournir au ministre de la Sécurité publique des avis en ce qui a trait aux impacts sociaux des activités de loterie vidéo et de casino et aux mesures de sécurité qu'elles nécessitent. La RACJ peut aussi faire des consultations publiques à cette fin. Elle a également le pouvoir d'édicter des règles concernant ces mêmes activités et divers sujets connexes: publicité, promotion, programme éducatif, catégories d'établissements, emplacement des appareils de loterie vidéo, etc.

5.4.5 Pour sa part, le MSSS a notamment le mandat de fixer des orientations et des objectifs en matière de santé et de bien-être, lesquels ont été énoncés à l'intérieur d'une politique. Les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux sont directement tributaires de cette dernière. Ainsi, les régies régionales doivent la mettre en œuvre en organisant et en coordonnant les services sur leur territoire ainsi qu'en allouant les ressources nécessaires en fonction de leurs besoins respectifs.

5.4.6 Pour terminer, l'INSPQ a pour mission de soutenir le MSSS et les régies régionales dans l'exercice de leur propre mission au regard de la santé publique. Entre autres, il doit informer la population sur son état de santé et de bien-être, sur les problèmes en émergence, leurs déterminants et les moyens efficaces de prévenir ou de résoudre ces problèmes.

Conclusions générales

Nos recommandations ont suscité des gestes concrets dans une proportion de 80 p. cent.

5.4.7 Nos travaux de suivi démontrent que 80 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires concernés. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés dans 60 p. cent des cas, tout en étant conscients que les impacts de plusieurs mesures mises en place récemment restent à être évalués, et nous encourageons les acteurs à poursuivre leurs efforts. Le tableau 1 présente l'état de chacune des recommandations formulées au gouvernement.

5.4.8 À la suite de notre rapport de 1999-2000, les principaux acteurs ont réagi rapidement. En effet, dans l'ensemble, les différents protagonistes ont assumé pleinement leurs rôles et leurs responsabilités respectifs. La création de la table de concertation interministérielle présidée par le MSSS a permis une concertation et une plus grande collaboration entre les ministères et les organismes.

5.4.9 Ainsi, des mesures ont été prises en ce qui concerne les services à offrir aux joueurs pathologiques, notamment le Programme expérimental sur le jeu pathologique 2000-2003, le Plan d'action gouvernemental sur le jeu pathologique 2002-2005 et le Programme de recherche thématique portant sur les impacts socioéconomiques des jeux de hasard et d'argent.

5.4.10 Par contre, le gouvernement n'a pas encore de définition arrêtée pour évaluer l'offre de jeu au Québec. De surcroît, celui-ci ne dispose toujours pas d'information suffisante et fiable lui permettant de prendre des décisions éclairées en matière de jeu.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

Nous avons recommandé au gouvernement de	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Rôles et responsabilités des acteurs québécois				
S'assurer que les différents paliers de gestion appelés à prendre en charge les répercussions sociales et économiques des jeux de hasard et d'argent assument pleinement leurs rôles et leurs responsabilités à cet égard et qu'ils agissent de façon concertée afin de favoriser la convergence des efforts vers un objectif collectif, celui de la répression du jeu pathologique.	X			
Besoins d'information				
Déterminer ses besoins relatifs à l'information qu'il doit détenir pour prendre des décisions éclairées concernant				
– autant l'offre et les types de produits [à offrir en matière de jeu];				X
– que les services à offrir aux joueurs pathologiques.		X		
Mécanisme d'information indépendant et continu				
Mettre en place un mécanisme indépendant permettant d'obtenir en temps opportun et de manière continue une information suffisante et fiable sur				
– les répercussions sociales [...] des jeux de hasard et d'argent;		X		
– les répercussions [...] économiques des jeux de hasard et d'argent.			X	
Nombre de recommandations	1	2	1	1
Répartition	20 %	40 %	20 %	20 %
Gestes concrets	80 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	60 %			

Évolution des jeux de hasard et d'argent

5.4.11 Loto-Québec demeure le principal promoteur autorisé des jeux de hasard et d'argent au Québec. Les dividendes versés à l'État étaient de 1,4 milliard de dollars en 2001-2002, ce qui représentait 3,3 p. cent des revenus autonomes du gouvernement. Depuis 1998-1999, ce pourcentage a augmenté de 8,9 p. cent. Encore davantage aujourd'hui, cette rentrée d'argent s'avère une part importante du financement des services publics.

5.4.12 De 1997-1998 à 2002-2003, le chiffre d'affaires consolidé de Loto-Québec a augmenté de 30,3 p. cent, s'élevant ainsi à 3,7 milliards de dollars. Ainsi, la contribution des casinos au chiffre d'affaires consolidé de Loto-Québec a varié de 621 à 747 millions de dollars, soit une hausse de 20 p. cent par rapport à 1997-1998, et celle des loteries vidéo, de 585 à 1 077 millions de dollars, soit une augmentation

de 84 p. cent. Quant aux bénéfices nets consolidés de Loto-Québec, la contribution des loteries vidéo est passée de 28,9 p. cent en 1997-1998 à 48,8 p. cent en 2002-2003. À l'époque de notre rapport, certaines études indiquaient que les jeux offerts dans les casinos, plus particulièrement ceux de loterie vidéo, étaient considérés comme les principaux responsables du jeu pathologique. De 1998 à 2001, le Québec est passé du 9e au 8e rang, par rapport aux autres provinces canadiennes, pour l'importance des dépenses brutes consacrées, par habitant, aux jeux de hasard et d'argent légaux et du 8e au 7e rang, pour ce qui est des loteries vidéo et des casinos.

Près de 50 p. cent des bénéfices nets consolidés de Loto-Québec proviennent des appareils de loterie vidéo, principaux responsables du jeu pathologique.

Rôles et responsabilités des acteurs québécois

5.4.13 En 1999-2000, nous avions constaté un manque de concertation entre les divers organismes et ministères concernés par la répression du jeu pathologique. Plusieurs acteurs ayant un rôle et des responsabilités à cet égard ne les assumaient pas pleinement.

5.4.14 À l'intérieur du réseau de la santé et des services sociaux, il n'existait pas de stratégie d'ensemble intégrant les rôles et les responsabilités de chacun des protagonistes. L'évaluation des besoins et l'organisation des services pour aider les joueurs pathologiques ne faisaient pas partie des priorités du réseau. L'INSPQ n'avait pas encore inclus l'étude du jeu pathologique dans son programme d'activité. La RACJ, quant à elle, se faisait plutôt discrète et ne jouait pas pleinement son rôle au regard des responsabilités qui lui étaient dévolues. Nous avions également soulevé un certain paradoxe dans le fait que Loto-Québec, responsable de l'administration des jeux légalisés, était aussi la principale source de financement de la recherche et de la prévention.

Les principaux acteurs ont assumé rapidement leurs rôles et leurs responsabilités.

5.4.15 Lors de nos travaux de suivi, nous avons constaté que les principaux acteurs ont tous assumé rapidement leurs rôles et leurs responsabilités en accomplissant plusieurs actions concrètes. Le MSSS est devenu le maître d'œuvre de la mise en place des mesures relatives à la gestion des répercussions sociales et économiques des jeux de hasard et d'argent. Dès décembre 2000, le gouvernement a formé une table de concertation interministérielle dont le MSSS assume la présidence. Cette table a favorisé une concertation et une plus grande collaboration entre les ministères et les organismes préoccupés par cette problématique. En effet, celle-ci a permis notamment l'élaboration du Programme de recherche thématique portant sur les impacts socioéconomiques des jeux de hasard et d'argent, tout en veillant à l'intégration de ces actions. De plus, les principaux protagonistes ont travaillé de concert dans différents comités et sous-comités. D'ailleurs, plusieurs consultations ont également été menées auprès d'autres intervenants concernés, à savoir des policiers, des propriétaires de bars et de brasseries, des gens d'affaires, des travailleurs

de la restauration et de l'hôtellerie, des chercheurs, des ressources régionales et différents partenaires. Tous ont été consultés afin de travailler à l'atteinte d'un objectif commun : contrer le jeu pathologique au Québec.

5.4.16 Aussi, le MSSS est passé à l'action par la mise en place du Programme expérimental sur le jeu pathologique 2000-2003, lequel est devenu la pierre angulaire de toutes les actions posées, dont le programme de recherche mis en place au cours de 2001, en collaboration avec le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC) et le Plan d'action gouvernemental sur le jeu pathologique 2002-2005, lancé en septembre 2002. Ce plan d'action a pour objectif de déterminer et de mettre en œuvre des moyens d'action concertés pour prévenir, réduire et traiter les problèmes liés aux jeux de hasard et d'argent ainsi que d'offrir des activités de formation des intervenants, de recherche et d'évaluation. Par ailleurs, plusieurs mesures ont été appliquées dès 2001, dont l'implantation de services spécialisés (traitement, réinsertion et intervention de crise) dans toutes les régions du Québec, l'organisation d'un forum national sur le jeu pathologique ainsi que plusieurs campagnes de prévention destinées aux adultes ou aux jeunes. En outre, au cours de 2002, deux trousses de prévention ont été développées ; l'une est destinée au milieu de l'industrie du jeu et l'autre, aux milieux de travail. Quant à l'INSPQ, dès l'automne 2000, il a inclus l'étude du jeu pathologique dans son programme d'activité et a ainsi réalisé plusieurs projets sur le sujet.

5.4.17 Depuis 2001, pour donner suite à un décret gouvernemental, Loto-Québec verse annuellement 20 millions de dollars dans un compte à fin déterminée. Ce compte est mis à la disposition du MSSS et de la RACJ afin de leur permettre de gérer les activités liées aux répercussions sociales et économiques du jeu pathologique. Dès avril 2001, le MSSS a pris en charge les responsabilités à l'égard de la recherche et de la prévention relatives au jeu pathologique, assumées jusqu'alors par Loto-Québec. Depuis, cette dernière consacre ses efforts à la promotion du jeu responsable auprès de sa clientèle et de ses employés, c'est-à-dire que jeunes et adultes prennent des décisions responsables et éclairées en vue de maintenir de saines habitudes de jeu. C'est d'ailleurs dans cet esprit que Loto-Québec a créé, en mars 2002, la Fondation Mise sur toi dont la mission est de sensibiliser et d'informer la population du Québec sur les différents aspects du jeu pathologique. Il est à noter que la fondation travaille en complémentarité avec le MSSS.

5.4.18 La RACJ, quant à elle, a aussi joué pleinement son rôle. Elle a produit des avis pour le ministre de la Sécurité publique et des mémoires pour le Conseil des ministres. Elle a également tenu des consultations publiques, procédé à une évaluation des effets découlant de l'application des règles d'attribution des licences et des appareils de loterie vidéo (ALV) et réalisé des projets de recherche sur l'évaluation des impacts sociaux.

Besoins d'information

Offre de jeu et types de produits

5.4.19 Nous avions recommandé au gouvernement dans notre rapport de 1999-2000 de déterminer ses besoins relatifs à l'information qu'il doit détenir pour prendre des décisions éclairées concernant l'offre de jeu et les types de produits. Nous avions constaté qu'au Québec aucune étude ne permettait de déterminer les coûts sociaux liés au jeu pathologique. Ainsi, le gouvernement ne pouvait faire valoir la pertinence de ses choix quant aux jeux de hasard et d'argent, pas plus qu'il ne pouvait justifier sa planification quant à leur implantation.

5.4.20 Dans ses commentaires à la suite de notre rapport d'origine, le ministre des Finances indiquait qu'il entendait maintenir le statu quo quant à l'offre de jeu.

Le gouvernement peut difficilement se prononcer sur l'évolution de l'offre de jeu.

5.4.21 D'une part, il ressort de nos travaux de suivi que le ministère des Finances n'a toujours pas déterminé l'information qu'il considère nécessaire pour prendre ses décisions concernant l'offre de jeu et les types de produits. Il n'a pas encore défini formellement, non plus, les paramètres de l'offre de jeu. Par exemple, depuis le 31 mars 1999, le nombre d'appareils de loterie vidéo a été réduit de 15 300 à 14 300, le nombre de machines à sous a augmenté de 4 700 à 5 800 et le nombre de casinos n'a pas varié. Faute d'une définition arrêtée pour évaluer l'offre de jeu, il lui est difficile de se prononcer sur son évolution et d'évaluer les propositions de modifications de Loto-Québec. D'autre part, il n'existe toujours pas au Québec d'étude déterminant les coûts sociaux liés au jeu pathologique.

5.4.22 À l'instar de la recommandation formulée à l'époque, nous invitons donc le gouvernement à déterminer ses besoins relatifs à l'information nécessaire concernant l'offre de jeu et les types de produits afin de lui permettre de développer, de manière ordonnée et efficace, le potentiel actuel du Québec en matière de jeu, tout en composant avec les répercussions négatives qu'il entraîne inévitablement.

Services à offrir aux joueurs pathologiques

5.4.23 Nous avions constaté à l'époque que l'évaluation des besoins et l'organisation des services pour venir en aide aux joueurs pathologiques ne faisaient pas partie des priorités du réseau de la santé et des services sociaux. Ainsi, en l'absence de mécanisme de reconnaissance et d'analyse des besoins par région en matière de services, le MSSS ne pouvait assurer l'adéquation entre l'offre et la demande de services. Il ne pouvait, non plus, se prononcer sur la pertinence des services offerts. Les régies régionales de Montréal-Centre et de l'Outaouais avaient soumis au MSSS un plan d'action régional pour l'organisation des services aux joueurs pathologiques indiquant des besoins importants à cet égard, mais aucune étude ne permettait de circonscrire les services nécessaires. D'ailleurs, le jeu pathologique ne figurait tout simplement pas dans la liste des champs d'intervention

de la régie régionale de Montréal-Centre. De surcroît, le Comité permanent de lutte contre la toxicomanie avait avisé le MSSS d'une double problématique pour les adolescents, soit le jeu et la consommation d'alcools, de médicaments et de drogue, mais rien n'avait encore été fait pour prévenir ou endiguer le phénomène.

Toutes les régions du Québec offrent maintenant des services spécialisés aux joueurs pathologiques.

5.4.24 Notre suivi nous a permis de constater qu'une multitude d'actions ont été menées par les différents acteurs. Dès 2001, toutes les régions du Québec ont offert des services spécialisés aux joueurs pathologiques. En effet, le MSSS a mis la priorité sur l'organisation de ces services, et ce, avant d'avoir l'évaluation des besoins, étant donné l'urgence de la situation. Toutefois, en mars 2003, un premier rapport préliminaire de l'INSPQ sur le monitorage évaluatif du programme expérimental a été remis au MSSS. Ce rapport évalue les traitements et les services offerts aux joueurs pathologiques dans quatre sites pilotes. L'Institut mentionne qu'il est actuellement en mesure de décrire en partie les participants au programme de traitement du joueur pathologique de mai 2001 à l'automne 2002 et qu'il connaît mieux l'ampleur de leur problème lors de leur inscription ainsi que leur participation. Il est conscient également que l'information est nouvelle et qu'il existe peu de systèmes de monitorage, même à l'échelle mondiale. Le ministère attend le rapport final pour mars 2004. C'est donc à ce moment-là, en comparant les services offerts aux besoins réels, qu'il sera en mesure de conclure sur l'adéquation de l'offre et de la demande et ainsi de se prononcer sur la pertinence de ces services. Les régies régionales concernées participent de façon continue à la collecte des données pour ce monitorage évaluatif qui devrait s'effectuer jusqu'au 31 décembre 2003.

5.4.25 Par ailleurs, conformément au plan d'action gouvernemental, les régies régionales ont présenté leur plan d'action pour répondre aux besoins de prévention, d'intervention de crise, de traitement et de réinsertion. De plus, ce plan gouvernemental détermine plusieurs informations à colliger concernant les indicateurs d'implantation. Le MSSS est chargé de son évaluation et de son suivi. Ce document contient, entre autres, les principaux paramètres qui guideront les ministères et les organismes publics concernés par cette problématique.

5.4.26 De surcroît, les axes prioritaires du programme de recherche ont été définis, ce qui permettra de connaître les caractéristiques des joueurs, l'environnement du jeu, les conséquences ainsi que les coûts associés aux jeux de hasard et d'argent. En ce qui concerne la double problématique chez les jeunes, le ministère a lancé depuis 2001 deux projets pilotes portant sur le dépistage, l'intervention et le traitement. Ces projets se poursuivent.

5.4.27 Plusieurs mesures ont été prises pour corriger les lacunes soulevées dans notre rapport de 1999-2000. Toutefois, la plupart des actions sont assez récentes et nous ne sommes donc pas à même de conclure que les mesures donneront les résultats escomptés en lien avec notre recommandation. Ainsi, la recommandation a été partiellement appliquée, mais les progrès sont jugés satisfaisants.

Mécanisme d'information indépendant et continu

5.4.28 En 1999-2000, nous avions constaté qu'il n'existait pas de mécanisme assurant une collecte et une analyse indépendante de l'information sur le jeu ainsi que sur ses répercussions sociales et économiques; aucun organisme n'avait eu le mandat requis pour endosser ces responsabilités.

Répercussions sociales des jeux de hasard et d'argent

Mise en place des mesures du plan d'action gouvernemental : premier bilan annuel prévu en 2004.

5.4.29 Depuis 2000, plusieurs mesures ont été mises en place, dont le programme de recherche. Les cinq projets de recherche de la première année de ce programme traitent tous de l'aspect social de la problématique, soit les jeunes, les habitudes de jeu des joueurs et l'emplacement des loteries vidéo. Toutefois, les résultats ne sont attendus que dans un an ou deux. Par surcroît, la plupart des mesures prévues au plan d'action gouvernemental en sont à leur première année d'implantation, et leur premier bilan annuel devrait être réalisé en 2004. En outre, nous constatons que le mécanisme actuel, soit le programme de recherche, ne permet pas d'obtenir de manière continue une information suffisante et fiable sur le taux de joueurs pathologiques au Québec. En effet, les derniers taux publiés datent de 1996 et nous en disposions déjà au moment de la parution de notre rapport en 2000. Il est donc difficile de connaître l'évolution de la problématique. Cependant, le MSSS a assumé la responsabilité de mettre en place le mécanisme et les résultats sont attendus à court terme. C'est pourquoi nous concluons que les progrès sont satisfaisants.

Répercussions économiques des jeux de hasard et d'argent

5.4.30 En plus des constats qu'ils ont formulés concernant le mécanisme d'information indépendant sur les répercussions sociales, les chercheurs reconnaissaient l'utilité de chiffrer les coûts sociaux engendrés par le jeu pathologique, même si leur estimation constituait une opération délicate. Cette difficulté découlait de la disparité des variables retenues et des méthodes employées par les chercheurs nationaux ou internationaux. Ainsi, le gouvernement ne pouvait faire valoir la pertinence de ses choix quant aux jeux de hasard et d'argent qu'il avait lui-même introduits, pas plus qu'il ne pouvait justifier sa planification quant à leur implantation. Somme toute, les enjeux globaux lui échappaient.

5.4.31 Depuis 2000, plusieurs acteurs québécois (le MSSS, des chercheurs, Loto-Québec) ont participé à des démarches entreprises par le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies (CCLAT). Un premier symposium international a eu lieu en septembre 2000 à Whistler, en Colombie-Britannique. Il regroupait les responsables des politiques, les chercheurs et d'autres parties concernées du Canada, des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Europe, de l'Australie et de l'Afrique du Sud. Un des résultats concrets du symposium, suivant son premier

objectif, a été un premier pas vers l'élaboration d'un cadre commun d'analyse des répercussions positives et négatives ainsi que de l'ensemble des bénéfices et des coûts socioéconomiques des jeux de hasard et d'argent. Les participants ont pu également constater qu'il n'y avait toujours pas de consensus sur ce cadre conceptuel et qu'un deuxième symposium serait nécessaire. Celui-ci se tiendra en novembre 2004 et devrait permettre, entre autres, de progresser vers l'élaboration d'un guide international d'évaluation des conséquences du jeu.

5.4.32 D'ailleurs, un des axes du programme de recherche vise à obtenir une information suffisante et fiable sur les répercussions économiques de ces jeux. Par contre, aucun chercheur n'a jusqu'à maintenant soumis de projet permettant d'évaluer les impacts et les conséquences socioéconomiques engendrés par le jeu pathologique.

Mécanisme quant aux répercussions économiques : beaucoup d'efforts investis, mais peu de résultats concrets.

5.4.33 Malgré l'existence du programme de recherche et les efforts investis de la part des principaux acteurs et particulièrement du MSSS, nous constatons que le gouvernement ne dispose toujours pas d'une information suffisante et fiable. Ainsi, le mécanisme mis en place n'ayant pas entraîné de résultats escomptés, nous concluons que les progrès sont insatisfaisants.

5.4.34 Par conséquent, nous encourageons les protagonistes à poursuivre leurs efforts et nous invitons de nouveau le gouvernement à mettre en place un mécanisme indépendant permettant d'obtenir l'information nécessaire sur les répercussions économiques des jeux de hasard et d'argent.

5.4.35 Commentaires de Loto-Québec

« Nous comprenons que, dans l'ensemble, le Vérificateur général trouve satisfaisant le progrès réalisé.

« Pour sa part, Loto-Québec continue dans l'exercice de ses activités à promouvoir le jeu responsable. De plus, elle verse annuellement un total de 20 millions de dollars au ministère de la Santé et des Services sociaux et à la Régie des alcools, des courses et des jeux pour le financement des mesures qu'elles ont entreprises. »

5.4.36 Commentaires du ministère des Finances

« Le ministre des Finances reconnaît l'importance et la pertinence pour le gouvernement de détenir l'information nécessaire à la prise de décision en matière de jeu.

« À notre connaissance, il n'existe pas, dans la littérature sur le sujet, de consensus concernant l'utilisation d'une définition formelle de l'offre de jeu. L'exercice de réflexion en la matière fait rapidement prendre conscience d'une panoplie de difficultés conceptuelles tant pour en établir une définition objective que pour en évaluer les impacts. Le ministère reconnaît qu'en cette matière, les efforts devront être poursuivis.

« Entre-temps, le ministère des Finances a conseillé le gouvernement de façon à ce qu'il oriente ses moyens d'actions directement sur les activités de jeu. Aussi :

- Depuis 1999-2000, l'offre de jeu a été réduite. Par exemple, le nombre d'appareils de loteries vidéo est passé de 15 300 à 14 300. L'opération de réduction a été réalisée en concertation et en collaboration avec les diverses instances gouvernementales interpellées ;

- Il est demandé à Loto-Québec de tenir compte de l'impact social de l'offre de jeu dans l'élaboration de son nouveau plan d'affaires ;
- De plus, le ministère des Finances a collaboré à l'amélioration de l'information visant à mieux cerner les répercussions sociales liées au jeu. La réalisation d'études et de recherches jadis financées directement par Loto-Québec a été transférée au ministère de la Santé et des Services sociaux, lequel en a confié le mandat au Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture ;
- Les sommes allouées ont été bonifiées au moyen de la mise en place d'un compte à fin déterminée financé par Loto-Québec dont 17 millions de dollars sont annuellement octroyés au ministère de la Santé et des Services sociaux ;
- De même, le plan d'action gouvernemental sur le jeu pathologique 2002-2005 contribuera significativement à l'amélioration des informations concernant les impacts sociaux associés à l'offre de jeu.

« Ainsi, bien qu'il n'existe toujours pas au Québec d'études déterminant les coûts sociaux liés au jeu pathologique, le processus pour y arriver est en place, bien encadré et soumis à un mécanisme d'information indépendant et continu.

« En favorisant ces mesures, le ministère des Finances facilite la mise en place des mécanismes d'information et d'évaluation nécessaires à l'élaboration des consensus scientifiques, sociaux et économiques impératifs à la prise de décision visant à juguler les effets négatifs liés au jeu. Également, il y a lieu d'envisager que l'amélioration des connaissances pourrait, à terme, contribuer à améliorer davantage le concept d'offre de jeu.

« Les mesures mises en place au cours des dernières années, supportées par des investissements importants, font en sorte que la situation concernant les mécanismes d'information s'est améliorée, comparativement à celle qui prévalait initialement. »

5.4.37 Commentaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux

« Nous désirons vous mentionner que la Régie des alcools, des courses et des jeux n'a pas de commentaires particuliers à émettre au regard de ce rapport et est en accord avec l'essentiel des commentaires émis. »

5.4.38 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Nous accueillons favorablement les résultats et les recommandations présentés par le Vérificateur général concernant les actions réalisées par le ministère au regard de la gestion des répercussions sociales et économiques des jeux de hasard et d'argent.

« À la lumière des résultats de ce rapport, nous comprenons que les progrès réalisés sont satisfaisants. À cet effet, le ministère a la ferme intention de poursuivre son *leadership* au plan de la concertation interministérielle et de bonifier la gamme de services visant à contrer le jeu pathologique ainsi que le développement et la mise à profit de la recherche sur les impacts socioéconomiques des jeux de hasard et d'argent. »

5.4.39 Commentaires de la Régie régionale de la santé et de services sociaux de Montréal-Centre

« À notre avis, votre rapport décrit avec justesse l'état du dossier ; les forces et les faiblesses sont bien identifiées. Permettez-nous, par ailleurs, de porter à votre attention que les régies régionales se sont vu confier par le MSSS le mandat de l'organisation et la coordination des services visant la réalisation du programme expérimental dans leur région. Nous apprécions que vous ayez souligné, à cet effet, le rôle qu'elles ont joué dans le développement des services spécialisés auprès des joueurs et de leur famille. »

5.4.40 Commentaires de la Régie régionale de la santé et des services sociaux de l'Outaouais

« D'emblée, il n'est pas aisé de commenter des résultats préliminaires, et ce, dans le cadre d'un programme expérimental en jeu pathologique (2000-2003). Énoncer des critiques ou suggérer des commentaires dans un tel contexte commande une certaine réserve et requiert inéluctablement de la prudence. À cet égard, veuillez recevoir nos félicitations pour la qualité de la teneur des énoncés de votre rapport qui sont fort à propos. Ils rapportent fidèlement le présent portrait de la situation observée dans notre région et reflètent également les actions entreprises jusqu'à ce jour en lien avec le jeu pathologique, et ce, aux plans régionaux et national.

« Notre préoccupation concerne l'évolution des jeux de hasard et d'argent lorsque nous observons que les dividendes versés à l'État par Loto-Québec en 2001-2002 s'élevaient à 1,4 milliard, soit 3,3 p. cent des revenus autonomes du gouvernement. À cet égard, il faut souligner que les ALV en 2002-2003 ont généré 48,8 p. cent des bénéfices nets consolidés de Loto-Québec. Les experts dénoncent de plus en plus ce type de jeu qui est souvent la source de la problématique du joueur pathologique et les données préliminaires du monitorage du programme expérimental en jeu pathologique de l'INSPQ indiquent que 72 p. cent des joueurs en traitement éprouvent des difficultés avec les ALV. Afin de prévenir cette problématique spécifique, nous croyons toujours que la réduction de l'offre de jeu du type des ALV s'impose afin de diminuer la prévalence des joueurs pathologiques. »

5.4.41 Commentaires de l'Institut national de santé publique du Québec

« Nous avons pris connaissance du rapport de suivi et considérons juste l'évaluation que le Vérificateur général propose. »

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME II

Chapitre

6

Certification de l'information financière

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6.1.1
COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES	6.2.1
Évaluations actuarielles	6.2.3
Distribution du surplus actuariel du Régime de retraite des élus municipaux	6.2.9
COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC	
Restriction portant sur le respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes	6.3.1
COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL	6.4.1
Fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec	6.4.4
Gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel	6.4.8
Suivi des recommandations découlant de la vérification des livres et comptes de la Commission pour l'exercice terminé le 31 décembre 2000	6.4.19
ENTENTE DE MISE EN ŒUVRE CANADA-QUÉBEC RELATIVE AU MARCHÉ DU TRAVAIL	
Restriction relative à l'état des revenus et dépenses	6.5.1
INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC	6.6.1
Effectif autorisé	6.6.3

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec
CLP	Commission des lésions professionnelles
ETC	Équivalent temps complet
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
RCR	Régime complémentaire de retraite
RRAPSC	Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels
RREGOP	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
RREM	Régime de retraite des élus municipaux

INTRODUCTION

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

6.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comporte des sondages des divers éléments à l'appui des données financières et autres informations ainsi qu'une évaluation des conventions comptables utilisées et des estimations financières produites par la direction de l'entité aux fins de ses états financiers. En outre, ces derniers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du vérificateur.

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

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

6.1.4 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

6.1.5 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de porter à la connaissance de la direction de l'entité vérifiée. En de telles circonstances, il communique aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction.

6.1.6 Ce chapitre expose les principales restrictions, cas de non-conformité, constatations et recommandations formulés à la suite des travaux de certification de l'information financière réalisés au cours des derniers mois.

6.1.7 Par ailleurs, ce chapitre présente, lorsqu'il y a lieu, les commentaires du Vérificateur général sur la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

6.1.8 Cependant, les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2003 n'étaient pas encore déposés à l'Assemblée nationale au moment de mettre le présent ouvrage sous presse. Nous invitons donc le lecteur à se reporter au rapport distinct qui sera, le cas échéant, déposé à l'Assemblée nationale en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement. Ce rapport constituerait, en quelque sorte, la suite de ce chapitre et serait reproduit en annexe au premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*.

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification

Liliane Aubin
Patrick Dubuc
Nancy Fagnant
Yvon Geoffroy
Karl Lachance
Daniel Martel
Lucie Pageau
Sonya Pageau

6.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002.

6.2.2 Notre mission de certification a pris fin le 28 mars 2003 et elle nous a permis d'exprimer 15 opinions sur les états financiers, dont 2 comportent chacune une restriction. Nous précisons ci-après la nature de ces restrictions. Nous présentons également le résultat du suivi portant sur les deux éléments que nous avions soulevés lors de la vérification des livres et comptes de la CARRA pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001.

Évaluations actuarielles

6.2.3 Au terme de la vérification des états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 2001, nous avions recommandé à la CARRA

- de préparer des évaluations actuarielles périodiques et de réviser les éléments pouvant avoir un impact important sur le montant des obligations, à tout le moins à la fin de chaque exercice financier;
- de respecter la périodicité minimale prévue par les lois et règlements pour la préparation des évaluations actuarielles.

6.2.4 Au cours de la dernière année, la CARRA a préparé les nouvelles évaluations qui étaient visées par nos recommandations, à l'exception de celle relative aux régimes complémentaires de retraite (RCR). Ainsi, des 6 restrictions formulées dans notre rapport du vérificateur accompagnant autant d'états financiers au 31 décembre 2001, une seule a été reconduite en 2002, soit celle qui se rapporte aux RCR inclus dans les états financiers du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP). Le montant des obligations relatives aux RCR figurant dans les états financiers résulte de la projection de la valeur actuarielle des prestations constituées au 31 décembre 1996. Par ailleurs, les situations de non-conformité aux dispositions légales et réglementaires à l'égard de 13 régimes ou parties de régimes soulevées l'an dernier sont maintenant réglées.

6.2.5 Pour les états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 2002, la CARRA n'a pas préparé une nouvelle évaluation actuarielle ni passé en revue les éléments pouvant avoir un impact important sur le montant des obligations du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC). Ainsi, le montant des obligations présenté dans les états financiers résulte de la projection de la valeur actuarielle des prestations constituées au 31 décembre 1997. Par conséquent, faute d'information fiable, nous n'avons pu nous assurer, au prix d'un effort raisonnable, que les obligations ne contenaient pas d'inexactitudes importantes. Cette situation nous a donc amenés à formuler une nouvelle restriction dans notre rapport du vérificateur relatif aux états financiers du RRAPSC au 31 décembre 2002.

6.2.6 Les progrès accomplis par la CARRA au chapitre des évaluations actuarielles sont importants mais pas encore satisfaisants, compte tenu des 2 restrictions que nous avons dû formuler.

6.2.7 **Nous avons de nouveau recommandé à la Commission de préparer des évaluations actuarielles périodiques et de réviser les éléments pouvant avoir un impact important sur le montant des obligations, à tout le moins à la fin de chaque exercice financier.**

6.2.8 **Commentaires de la Commission**

« Comme cela a été le cas pour les états financiers de 2002 sauf pour les deux régimes mentionnés dans le paragraphe suivant, la valeur des obligations actuarielles de chacun des régimes au 31 décembre 2003 sera estimée à partir de l'évaluation actuarielle la plus récente et en tenant compte des éléments ayant un impact important.

« De plus, pour les états financiers du 31 décembre 2003, la valeur des obligations actuarielles des crédits de rente acquis de régimes complémentaires de rente (RCR) en vertu du RREGOP de même que celle des obligations actuarielles du RRAPSC seront estimées à partir de nouvelles évaluations actuarielles qui seront produites à partir des données au 31 décembre 2001. »

Distribution du surplus actuariel du Régime de retraite des élus municipaux

6.2.9 Dans le cadre de la vérification des états financiers du Régime de retraite des élus municipaux (RREM) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001, nous avions recommandé à la CARRA de répartir le surplus de ce régime conformément à la loi y afférente.

6.2.10 Rappelons que, selon cette loi, la portion du surplus distribuée à une municipalité ayant adhéré au régime au 31 décembre 2000 doit être proportionnelle au total des contributions, avec les intérêts composés annuellement, qu'elle a versées jusqu'à cette date à la CARRA par rapport à celles versées, avec les intérêts composés annuellement, par l'ensemble des municipalités et organismes visés.

6.2.11 Dans le rapport du vérificateur relatif aux états financiers du RREM au 31 décembre 2001, nous avions mentionné que, n'ayant pas obtenu, à la date du rapport, les éléments probants suffisants pour étayer la répartition aux municipalités de l'excédent de l'actif sur le passif, nous n'avions pu vérifier si cette répartition avait été effectuée de façon adéquate.

6.2.12 À la suite des travaux effectués après la publication de ce même rapport, nous avions constaté que le calcul de la quote-part du surplus à remettre à chacune des municipalités n'avait pas été fait conformément à la loi. En effet, seulement 52 p. cent des contributions versées au régime de 1989 à 2000 avaient été prises en compte pour déterminer la quote-part du surplus à distribuer aux municipalités.

6.2.13 Au cours de l'exercice terminé le 31 décembre 2002, la CARRA a entrepris des travaux de révision de l'ensemble des calculs dans le but de corriger la répartition du surplus. Ces travaux ont permis de retracer les données manquantes, qui portaient principalement sur les années 1989 à 1991. La CARRA a recalculé la proportion applicable à chacune des municipalités. Aux fins de la préparation des états financiers du RREM au 31 décembre 2002, elle a comptabilisé, dans l'état de l'actif net disponible pour le service des prestations, les sommes à recevoir des municipalités et organismes et celles à leur remettre. Elles sont respectivement estimées à 8 500 000 dollars.

6.2.14 Les travaux de vérification réalisés en 2003 nous ont permis de constater que la CARRA a appliqué notre recommandation quant à la révision des sommes versées en janvier 2002 en vue de les rendre conformes à la loi sur le Régime. Elle entend facturer ou payer prochainement les municipalités et organismes en fonction des ajustements applicables aux montants qui ont été versés à chacun en janvier 2002.

6.2.15 Commentaires de la Commission

« La CARRA n'a pas de commentaire particulier à formuler à ce chapitre. »

COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC

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

Vérification menée par

Hélène Duclos
Directrice de vérification

Josée Boivin

6.3.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la construction du Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002. Les travaux de vérification ont pris fin le 2 mai 2003. Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité contient une restriction portant sur le respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes.

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

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

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

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

6.3.5 Le 17 décembre 2002, la *Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives* a été modifiée pour qu'un règlement relativement à un régime de retraite administré par la Commission puisse rétroagir à une date antérieure à celle de son entrée en vigueur.

6.3.6 Lors de la rédaction de ce rapport, aucun règlement n'avait été adopté et la Commission était toujours en pourparlers avec la Régie des rentes du Québec.

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

6.3.8 **Commentaires de la Commission**

« La Commission respectera les dispositions législatives relatives à cet aspect dès qu'elle connaîtra celles auxquelles elle est assujettie. »

COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

Vérification menée par

Diane Petitclerc
Directrice de vérification

Benoît Blouin
Sylvie Harvey
Chantale Leclerc
Stéphane Rodrigue
Isabelle Roy
Josée Thiboutot

6.4.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la santé et de la sécurité du travail pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002. Les travaux de vérification ont pris fin le 14 mars 2003. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité. Néanmoins, nous avons porté quelques observations à l'attention de la direction.

6.4.2 Nos constats concernent l'évaluation des placements faits auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) par rapport à la baisse de valeur durable ainsi que le bien-fondé de la comptabilisation, en réduction du passif, des pertes reportées sur l'hypothèse du taux de rendement réel.

6.4.3 Enfin, nous avons effectué le suivi des recommandations publiées dans le chapitre 11 du second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*. Ces travaux, terminés le 15 août 2003, visaient à déterminer dans quelle mesure la Commission a corrigé les lacunes décelées à l'époque. En effet, nous avions signalé l'absence de suivi des délais d'application des décisions rendues par la Commission des lésions professionnelles (CLP) et un dépassement de l'effectif total autorisé.

Fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec

6.4.4 Les placements figurant dans le poste « Fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec » ne sont pas comptabilisés à leur juste valeur marchande. En effet, les gains et pertes réalisés à l'égard des sommes investies par la Commission auprès de la CDPQ sont reportés et amortis. Quant aux gains et pertes non réalisés, l'écart entre la valeur marchande des placements et leur coût est inscrit graduellement dans les livres. Les montants de l'amortissement et de l'inscription graduelle sont calculés selon la méthode de l'amortissement linéaire sur une période de cinq ans.

Valeur marchande des placements inférieure de 1,4 milliard de dollars à la valeur comptable.

6.4.5 La note 13 des états financiers précise que les fonds confiés à la CDPQ totalisent 8,1 milliards de dollars, alors qu'ils valent en fait 6,7 milliards, soit un écart de 1,4 milliard au 31 décembre 2002 qui représente 21 p. cent de la valeur marchande. Les normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés prévoient le recours à un mécanisme permettant de niveler la perte de valeur d'un actif. Son utilisation est toutefois assortie de critères pour déterminer si la baisse de valeur est durable, notamment lorsqu'elle persiste pendant trois ou quatre ans; il convient alors de comptabiliser cette baisse. Notons que, pour les deux dernières années, la valeur comptable des placements présentés dans le bilan de la Commission est supérieure à leur juste valeur marchande de 300 millions de dollars en 2001 et de 1,4 milliard de dollars en 2002.

6.4.6 Nous avons recommandé à la Commission de déterminer promptement si la baisse de valeur de ses placements est durable.

6.4.7 Commentaires de la Commission

« Jusqu'à ce jour, la méthode d'amortissement sur cinq ans des variations de valeur marchande des fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec permettait à la Commission d'atteindre l'objectif de comptabiliser les baisses de valeur sur un horizon acceptable. La Commission entend suivre de très près, avec l'appui de spécialistes en la matière, l'évolution des marchés et la valeur du portefeuille. Le traitement comptable à l'égard des placements sera, s'il y a lieu, adapté au contexte et en conformité aux principes comptables généralement reconnus.

« De plus, pour les années 2000 et 2001, seules les actions avaient subi une baisse de valeur marchande et non l'ensemble du portefeuille. Pour 2002, la baisse de valeur marchande constatée fut attribuable à l'ensemble du portefeuille, mais le mouvement à la hausse des marchés depuis le début de 2003 permet de croire que cette baisse pourrait être temporaire. »

Gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel

6.4.8 Le poste intitulé « Gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel » apparaissait antérieurement dans le bilan de la Commission sous le nom de « Provision pour fluctuation du taux de rendement réel ». Son solde est débiteur de 6,7 millions de dollars au 31 décembre 2002, alors qu'il était créditeur de 628 millions au 31 décembre 2001.

6.4.9 Le poste en question sert à atténuer les effets des fluctuations des marchés financiers sur les résultats de l'exercice et, par conséquent, sur les taux de cotisation. Cette provision résulte de la différence entre les revenus de placement réalisés durant l'exercice et ceux attendus sur la base du taux de rendement ayant servi à calculer le passif actuariel.

6.4.10 Lorsqu'il donnait lieu, en fin d'exercice, au report de gains, les actuaires de la Commission estimaient que, compte tenu de la politique de capitalisation, ce poste était nécessaire à l'atteinte de l'objectif de pleine capitalisation, lequel garantit les paiements futurs des prestations aux bénéficiaires. Cette nécessité a du reste été évoquée jusqu'au 31 décembre 2001 dans le certificat actuariel délivré par les actuaires de la Commission. Cependant, même lorsqu'il fait état de gains, ce poste ne constitue pas un passif actuariel supplémentaire nécessaire au paiement futur des prestations aux victimes de lésions professionnelles.

6.4.11 Or, la situation est tout autre au 31 décembre 2002 puisque le poste se solde par une perte reportée, ce qui ne favorise pas non plus l'atteinte de la pleine capitalisation et ne peut donc contribuer à garantir le paiement futur des prestations aux victimes de lésions professionnelles en vertu du régime.

6.4.12 En conséquence, comme l'ont confirmé nos actuaires, l'enregistrement d'un solde de pertes reportées sous cette rubrique est inapproprié. D'ailleurs, le certificat actuariel joint aux états financiers de la Commission ne signale plus la nécessité de maintenir ce poste.

Le report de pertes va à l'encontre du principe de prudence.

6.4.13 D'autre part, si l'on examine la situation du point de vue comptable, le report de cette perte va à l'encontre du principe de prudence. Pareille comptabilisation revient à présenter un actif que non seulement la Commission ne possède pas, mais qui, provenant de pertes, devra être récupéré dans l'avenir.

6.4.14 La situation est d'autant plus préoccupante, comme nous le mentionnons dans la section « Fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec », que la valeur comptable des placements de la Commission est supérieure de 21 p. cent à leur valeur marchande.

6.4.15 Notons aussi que les normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés prévoient le report de pertes lorsqu'elles correspondent à des pertes actuarielles – ce qui n'est pas le cas, comme nous l'avons déjà signalé – ou lorsqu'il s'agit d'une dépense procurant un avantage futur (le report de ces frais est alors permis sur la durée de cet avantage). Or, une perte reportée ne peut contribuer à la prestation de services futurs. Les mêmes normes permettent le report de gains lorsque les services n'ont pas encore été rendus, mais le passif actuariel prend déjà en compte toutes les obligations relatives aux services à rendre dans le futur quant aux accidents déjà survenus. De plus, les revenus ou pertes de placement sont déjà reportés par suite de l'application d'une disposition de la convention comptable liée aux placements. Il est donc inapproprié de les reporter de nouveau dans le poste « Gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel ». Au surplus, il ne possède pas les caractéristiques essentielles d'un actif ou d'un passif.

Déficit de l'exercice sous-évalué de 6,7 millions.

6.4.16 En conséquence, le poste « Gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel » ayant un solde débiteur de 6,7 millions de dollars au 31 décembre 2002 ne devrait pas apparaître au bilan de la Commission, mais plutôt à l'état des revenus et dépenses.

6.4.17 **Nous avons recommandé à la Commission de ne pas constater dans son bilan des gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel.**

6.4.18 **Commentaires de la Commission**

« La Commission a pris en compte la recommandation du Vérificateur général. D'ailleurs, les états financiers prévisionnels au 31 décembre 2003 ne présentent aucun poste de cette nature et la politique de capitalisation a également été modifiée en ce sens le 15 mai 2003. »

Suivi des recommandations découlant de la vérification des livres et comptes de la Commission pour l'exercice terminé le 31 décembre 2000

6.4.19 Nos travaux révèlent qu'une recommandation formulée dans notre rapport à l'Assemblée nationale n'est toujours pas appliquée et qu'une autre est caduque. La Commission n'effectue toujours pas le suivi des délais d'application des décisions rendues par la CLP. Nous avons cependant constaté une amélioration quant aux délais d'exécution de ces décisions. Par ailleurs, nous avions aussi recommandé à la Commission de respecter l'effectif total autorisé et les modalités établies par le Conseil du trésor. Des changements législatifs, approuvés en décembre 2002, ont rendu caduque notre recommandation, puisque la Commission n'a plus à obtenir l'autorisation du Conseil du trésor à cet égard.

Exécution des décisions de la Commission des lésions professionnelles

6.4.20 La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit que les décisions peuvent être révisées par la Commission et contestées devant la CLP. Précisons que la Commission est tenue d'exécuter promptement les décisions rendues par la CLP en vertu d'un article de la loi, qui édicte ceci : « La décision de la Commission des lésions professionnelles est finale et sans appel et toute personne visée doit s'y conformer sans délai. »

Aucun suivi des délais d'exécution des décisions de la CLP.

6.4.21 Cependant, la Commission n'a toujours pas défini ce qu'elle entend par « exécution sans délai ». Et comme elle ne fait aucun suivi à cet égard, elle ne peut fournir de statistiques sur le temps écoulé entre le moment où la CLP rend une décision et celui où cette dernière est exécutée. Un rapport interne de la Commission démontre néanmoins que le nombre de plaintes relatives à l'exécution des décisions de la CLP, dont la plupart concernent les délais, continue d'augmenter. En effet, 45 plaintes ont été reçues en 1999, 61 en 2000 et 81 en 2001. Il faut toutefois noter que les doléances adressées à la Commission représentent moins de 1 p. cent des décisions rendues chaque année par la CLP.

6.4.22 Par ailleurs, les travaux que nous avions menés en 2000 avaient révélé qu'il y a souvent un long délai avant que le prestataire reçoive le versement des sommes accordées à la suite d'une telle décision. Signalons qu'en janvier 2002, la Commission a envoyé une directive à l'ensemble de ses directions régionales dans laquelle elle réitérait l'importance d'appliquer promptement les décisions de la CLP.

6.4.23 Aux fins du présent suivi, nous avons analysé 57 nouveaux dossiers provenant des mêmes directions régionales. Ils avaient tous fait l'objet d'une décision rendue par la CLP, entre janvier et décembre 2002, et entraîné un débours. Pour calculer les délais associés aux dossiers examinés, nous avons exclu les périodes d'attente dont la Commission n'est pas responsable. En effet, la CLP met environ une semaine à lui communiquer sa décision. Par la suite, pour certains dossiers, la Commission doit demander des documents supplémentaires (factures, rapports d'évaluation médicale, etc.) afin d'exécuter correctement la décision de la CLP.

Amélioration des délais.

6.4.24 Comme l'illustre le tableau 1 présenté en annexe, la situation s'est améliorée. Ainsi, pour ce qui est des dossiers sélectionnés, le délai moyen relatif au versement unique ou initial des prestations est passé de 42 à 25 jours. Si l'on prend en compte le délai additionnel correspondant au temps écoulé entre le premier et le dernier paiement, lorsque la prestation donne lieu à plusieurs versements, le délai moyen, qui était de 53 jours en 2000, a été ramené à 38 jours en 2002.

6.4.25 À l'époque, nous avions également observé que, dans 38 p. cent des cas, le délai d'exécution des décisions de la CLP attribuable à la Commission excédait 30 jours. En 2002, la proportion est nettement moindre, soit 25 p. cent. Si on inclut le délai relatif à tous les versements, elle est passée de 45 à 44 p. cent, ce qui témoigne d'une légère amélioration.

6.4.26 Ajoutons que le délai fluctue encore selon la région responsable du dossier. Plus exactement, alors qu'il variait de 30 à 72 jours avant que soit effectué le versement unique ou initial des prestations, le délai moyen est de 14 à 37 jours pour la dernière période examinée.

6.4.27 Enfin, nous avions constaté, en 2000, que les dispositions prises dans le cadre d'une conciliation et entérinées par la CLP n'étaient pas exécutées au même rythme que les décisions rendues par cette dernière à la suite d'une audience. En 2002, l'état des choses est tout autre. En effet, le délai moyen relatif au versement unique à la suite d'une audience a été réduit de beaucoup. Maintenant, il est sensiblement le même que pour une conciliation.

6.4.28 Nous avons de nouveau recommandé à la Commission de la santé et de la sécurité du travail de préciser ce qu'elle entend par l' « exécution sans délai » des décisions rendues par la Commission des lésions professionnelles et d'exercer un suivi à cet égard.

6.4.29 Commentaires de la Commission

« Tel que mentionné par le Vérificateur général, la Commission a rappelé à ses directions régionales l'importance de donner suite aux décisions de la CLP dans les meilleurs délais. Ce rappel a donné les résultats escomptés car les délais d'exécution des décisions ont nettement diminué au cours de l'année 2002.

« De plus, un projet important relatif aux contestations adressées à la CLP est actuellement en cours et nous prévoyons implanter, à l'automne 2003, divers mécanismes dans l'ensemble des directions régionales. Ce projet traitera entre autres du suivi des contestations ainsi que des décisions. Nous croyons qu'il contribuera à amener plus de rigueur en ces matières et par le fait même à réduire les délais d'exécution des décisions de la CLP. »

ANNEXE – DÉLAIS D'EXÉCUTION

TABLEAU 1

ÉVOLUTION DES DÉLAIS D'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION DES LÉSIONS PROFESSIONNELLES

	Janvier à décembre 2000	Janvier à décembre 2002
Délai moyen relatif au versement unique ou initial	42 jours	25 jours
Délai moyen relatif à tous les versements	53 jours	38 jours
Proportion des cas où le délai relatif au versement unique ou initial excède 30 jours	38 %	25 %
Proportion des cas où le délai relatif à tous les versements excède 30 jours	45 %	44 %
Variation du délai moyen relatif au versement unique ou initial selon la région	30 à 72 jours	14 à 37 jours
Délai moyen relatif au versement unique ou initial au terme :		
– d'une conciliation	24 jours	23 jours
– d'une audience	52 jours	26 jours

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

Restriction relative à l'état des revenus et dépenses

Vérification menée par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Marie-Josée Aubé
Marthe Gonthier
Annie Larivière
Caroline Rivard
Stéphane Rodrigue
Isabelle Webster

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

6.5.2 Pour la troisième année, le Vérificateur général a dû inclure, dans son rapport pour l'année financière terminée le 31 mars 2003, une restriction selon laquelle les gouvernements du Québec et du Canada ne s'entendent pas sur l'admissibilité d'une des mesures actives d'emploi, présentée dans l'état des revenus et dépenses et financée à même la contribution du Canada, soit la mesure de formation de la main-d'œuvre comme mesure de soutien au service national de placement.

6.5.3 La dépense engagée par le Québec relativement à cette mesure et le revenu correspondant sont inclus dans les états financiers. Ils représentent 19 632 000 dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2003.

6.5.4 En septembre 2003, des discussions sont toujours en cours entre les gouvernements concernés et l'issue demeure indéterminable.

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

« Dans sa position communiquée au Québec à la fin de l'exercice 2002-2003, le gouvernement fédéral prétend que la formation en entreprise ne peut être financée que dans les situations où les travailleurs font face à une perte d'emploi.

« Le gouvernement du Québec, s'appuyant sur l'entente de principe Canada-Québec, a fait connaître au Canada son désaccord à cette interprétation lors d'échanges au sein du Comité conjoint de suivi de l'Entente. Le coprésident du Québec a informé la partie fédérale que l'intervention en matière de maintien en emploi est dûment prévue dans l'Entente alors que l'objectif de celle-ci est, entre autres, d'offrir des mesures et services à tous les Québécois en emploi et/ou en recherche d'emploi. En outre, les exigences du marché du travail commandent de rehausser de façon continue les compétences de la main-d'œuvre en emploi pour maintenir les entreprises compétitives dans le contexte de la mondialisation.

« Il est clair pour le Québec que les dispositions prévues à l'Entente de principe, lesquelles ne sont assujetties à aucune autre disposition, donnent raison à sa position dans ce dossier et il poursuit les démarches en vue de régler le différend. »

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC

Vérification menée par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

André Bélanger

6.6.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de l'Institut de la statistique du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2003. Les travaux de vérification ont pris fin en juin 2003. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de l'Institut. Par ailleurs, nous avons effectué le suivi des trois recommandations que nous avions formulées à la suite de la vérification des livres et comptes de l'Institut pour l'exercice terminé le 31 mars 2002.

6.6.2 Nous avions d'abord recommandé à l'Institut de se conformer à sa loi constitutive étant donné que, depuis son premier exercice, soit celui de 1999-2000, il avait connu des déficits successifs aux 31 mars 2000, 2001 et 2002, ce qui contrevenait à l'article 38 de cette même loi. Au 31 mars 2003, l'Institut présente un surplus de 276 408 dollars, de sorte qu'il satisfait maintenant aux attentes du législateur. Une deuxième recommandation voulait qu'il prépare des prévisions budgétaires détaillées et qu'il assure leur suivi périodique. Nos récents travaux révèlent que des progrès satisfaisants ont été réalisés à ce propos. En ce qui a trait à la troisième recommandation, elle n'est toujours pas appliquée.

Effectif autorisé

6.6.3 Le Conseil du trésor autorise l'effectif des organismes extrabudgétaires dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*. L'Institut est directement visé par cette règle. L'an dernier, nous avions recommandé à l'Institut de respecter l'effectif autorisé par le Conseil du trésor. En effet, nous avions noté un dépassement de 42,2 postes équivalents temps complet (ETC) par rapport à l'effectif autorisé.

Dépassement de l'effectif autorisé par le Conseil du trésor.

6.6.4 Pour l'exercice financier 2002-2003, 235 ETC ont été autorisés. Or, nos travaux indiquent que l'effectif de l'Institut, pour l'exercice terminé le 31 mars 2003, a été de 267,8 ETC, ce qui représente un dépassement de 32,8 ETC par rapport à celui qui avait été autorisé. Le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pas été informé de ce dépassement.

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

6.6.6 **Commentaires de l'Institut**

« Comme lors des années précédentes, les dépassements dans l'utilisation d'effectifs sont entièrement et uniquement attribuables aux travaux reliés aux revenus autonomes. Ces travaux effectués pour d'autres ministères ou organismes ne peuvent être prévus en début d'année. Les autorités du Conseil du trésor sont informées à tous les ans de cette situation et une démarche est en cours afin de trouver un assouplissement permettant à l'Institut de ne pas contrevenir aux normes, compte tenu de sa situation particulière d'organisme ayant des revenus autonomes. »

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME II

Annexe A

Rapport de vérification sur le projet de construction « Complexe CDP Capital »

Vérification menée auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec

TABLE DES MATIÈRES

	Paragr.
FAITS SAILLANTS	1.
VUE D'ENSEMBLE	22.
MANDAT, OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	30.
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
État de la situation au 31 décembre 2002	
Coûts prévus du Complexe	35.
Valeur marchande du Complexe	42.
Autre information – Bureau d'affaires	60.
Autre information – Meco et stationnement	71.
Conclusion	74.
Conseil d'administration	
Rôle et composition	79.
Approbation des budgets	81.
Conclusion	94.
Attribution et suivi des contrats	
Réglementation et procédure	96.
Vérification des contrats	97.
Conclusion	105.
Hôtel du 901, Square Victoria	
Mise en contexte	106.
Équipe de développement et de réalisation	112.
Gestion de l'investissement dans l'hôtel du 901, Square Victoria	119.
Conclusion	137.
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Participation dans la société en commandite	

Les commentaires de la Caisse de dépôt et placement du Québec apparaissent à la fin de ce rapport.

Note au lecteur: Le texte reproduit à l'annexe A a donné lieu à un rapport distinct (à tirage limité) déposé à l'Assemblée nationale en juin 2003.

FAITS SAILLANTS

Vérification menée par

Michel Samson
Directeur de vérification

Marie-Josée Blanchette
Étienne Côté
Moïsette Fortin
Michelle Gravel
Denis Lacroix
Éric Martin
Guylaine Provençal
Dolorès Thibeault
Jean Villeneuve

1. À la suite des conclusions d'un comité de travail interne, le conseil d'administration de la Caisse de dépôt et placement du Québec (la Caisse) a donné son accord, en avril 2000, au projet de construction du bureau d'affaires de la Caisse à Montréal. Les travaux de construction ont commencé en octobre 2000. La construction d'un nouvel immeuble, dont la vocation n'est pas commerciale mais corporative, visait deux objectifs : regrouper dans un même espace la Caisse et toutes ses filiales et réaliser un projet immobilier qui favorise le développement du Quartier international de Montréal.

2. Le projet de construction du bureau d'affaires présentait plusieurs particularités innovatrices sur le plan tant architectural que technologique et environnemental. L'une de celles-ci était la construction d'un édifice horizontal sur une portion de terrain située au-dessus de l'autoroute Ville-Marie.

3. Compte tenu de la volonté de contrôler le développement de l'ensemble du quadrilatère, la Caisse acquiert par la suite l'ensemble des terrains et bâtiments du quadrilatère sur lequel est érigé le bureau d'affaires. L'un de ces immeubles, le Herald, est intégré au bureau d'affaires puisque l'une des filiales doit y loger ses bureaux. Le Meco est partiellement désigné comme projet commercial. Le troisième, l'ancien édifice de la Banque du Canada, sera transformé en hôtel.

4. L'ensemble du projet s'effectue sous la supervision de la Société immobilière Camont (Camont), filiale détenue en propriété exclusive par la Caisse et qui a été créée spécifiquement pour le projet de construction du bureau d'affaires. Cette filiale a mandaté la SITQ, une autre filiale de la Caisse, pour gérer ce projet de construction ainsi que ceux du Herald et du Meco.

5. Le projet subit des changements avec l'arrivée de la nouvelle direction de la Caisse. Le recentrage des activités et la révision des prévisions de croissance du personnel vont notamment conduire à la conversion du Herald en projet commercial. Ces changements ont été approuvés le 29 novembre 2002 par le conseil d'administration de la Caisse. Par la suite, le projet d'hôtel va être revu. Selon la direction, la décision de poursuivre les travaux de celui-ci constituait la meilleure utilisation commerciale de l'édifice, compte tenu des coûts engagés et des revenus anticipés.

6. Nous avons procédé à une vérification du projet de construction du nouveau bureau d'affaires de la Caisse à Montréal et des immeubles adjacents, ci-après appelé le Complexe. Nos travaux avaient pour but de vérifier si la Caisse a géré ce projet de construction et ses projets d'investissement avec un souci d'économie et d'efficience. Pour ce faire, nous nous sommes intéressés à trois volets : les coûts de construction et les investissements faits par la Caisse, la gestion du projet de construction et l'attribution des contrats. Nos travaux se sont déroulés de décembre 2002 à mai 2003.

7. Au 31 décembre 2002, les coûts totaux prévus pour le Complexe s'élèvent à 418,3 millions de dollars, dont 393 millions pour les coûts de construction. De plus, une somme supplémentaire de 4 millions devra être investie en raison du recentrage des activités, de la sécurité des locaux et de l'insatisfaction manifestée par les utilisateurs actuels. Un autre aspect non considéré lorsqu'on a estimé les coûts concerne ceux qui sont relatifs aux contrats de location dont la Caisse et certaines filiales doivent continuer à respecter les termes tant qu'elle ne réussit pas à sous-louer les locaux. Deux baux, échéant entre 2005 et 2010, ont été signés, alors que la Caisse avait déjà pris la décision de construire un nouvel immeuble et d'y regrouper ses activités en décembre 2002.

8. Au terme du projet, les coûts de construction prévus pour le bureau d'affaires avoisineront 450 dollars par pied carré louable, ce qui est beaucoup plus élevé que ce que l'on trouve pour les immeubles de bureaux. Par exemple, pour un immeuble de catégorie supérieure à Montréal, ces coûts se situent entre 270 et 290 dollars par pied carré louable, ce qui est inférieur d'au moins 35 p. cent aux coûts prévus pour le bureau d'affaires.

9. Dans ce projet, la Caisse a pris des décisions qui ont eu un impact sur les coûts et sur l'ampleur de la dévaluation du Complexe, comme le choix du site et le mode de construction en régime accéléré. Ainsi, la valeur marchande du Complexe est inférieure de 141 millions de dollars aux coûts prévus de construction, ce qui représente une dévaluation de 37 p. cent.

10. Les principaux éléments expliquant cette dévaluation sont :

- Un changement des conditions de marché (28 millions de dollars) ;
- Les coûts d'acquisition et de préparation du site, incluant la construction au-dessus d'une autoroute souterraine ainsi que d'une ligne de métro et dans un secteur classé et protégé (23,5 millions de dollars) ;
- Le mode de construction en régime accéléré (30 millions de dollars) ;
- D'importants frais indirects de construction (9 millions de dollars) ;
- Le coût important de l'hôtel (21 millions de dollars) ;
- Divers éléments (29,6 millions de dollars).

11. Nos travaux démontrent que, jusqu'en novembre 2002, le suivi budgétaire a été déficient : manque de suivi concernant les budgets alloués et les rapports fournis, éparpillement des responsabilités et divergence des évaluations entre les multiples acteurs. La Caisse ne s'est pas assurée d'avoir un portrait complet et fiable de la situation afin d'apporter les correctifs appropriés en temps opportun.

12. Jusqu'en novembre 2002, le projet se déroule sans que le conseil d'administration de la Caisse n'obtienne des suivis réguliers sur les coûts globaux du projet de construction dans son ensemble. Par la suite, il est tenu informé des coûts globaux du projet de construction.

13. Les membres du conseil d'administration de la Caisse ont approuvé des budgets en se fondant sur des informations qui donnaient un portrait incomplet de la nature et des coûts du projet. Dès le départ, les budgets approuvés ont été sous-évalués. Il était donc difficile pour le conseil de prendre des décisions éclairées, car il n'a pas bénéficié en temps opportun de toute l'information pertinente sur la nature du projet, les coûts, les dépassements de coûts ainsi que sur les investissements effectués.

14. Globalement, le conseil a approuvé des budgets totalisant 238,5 millions de dollars pour le bureau d'affaires, alors que les coûts prévus sont estimés à 284,9 millions, soit un dépassement de 19 p. cent. Toutefois, la Caisse est en désaccord sur le montant des autorisations budgétaires qui, selon elle, s'élèvent à 265,5 millions de dollars, ce qui correspond à un dépassement de 7 p. cent. De plus, le conseil a obtenu peu d'explications sur cet écart ; il n'en a pas eu plus sur les 36 p. cent d'aires communes qui sont bien au-dessus des 10 à 15 p. cent que l'on trouve généralement pour des immeubles de bureaux à Montréal.

15. Par ailleurs, la Caisse a publié en juin 2000 un communiqué annonçant la construction de son nouveau bureau d'affaires de Montréal au coût de 102,5 millions de dollars. Pareille information était incomplète puisque, deux mois plus tôt, le conseil d'administration avait approuvé un budget préliminaire de 189 millions de dollars qui était lui-même sous-évalué.

16. Pour les trois autres immeubles – le Herald, le Meco et l'hôtel – ainsi que le stationnement, aucun compte rendu de l'évolution des coûts n'a été présenté au conseil d'administration de la Caisse jusqu'en novembre 2002. Pourtant, les dépassements de coûts totalisent plus de 26 millions de dollars, soit 24 p. cent de plus que les budgets approuvés.

17. Dans le cadre du projet de construction, Camont a élaboré, en 2000, une procédure qui exige, entre autres, que des appels d'offres sur invitation soient lancés pour tous les travaux de plus de 150 000 dollars. Cette procédure est moins exigeante que celle de la Caisse ; en effet, selon cette dernière, des appels d'offres publics doivent être lancés pour tous les travaux de construction de plus de 200 000 dollars. Dans le cas d'un contrat de services professionnels totalisant 292 000 dollars et s'échelonnant sur 22 mois, la Caisse n'a pas procédé par appel d'offres et elle n'a pas signé de contrat avec la firme sélectionnée. Pour l'attribution et la gestion des autres contrats, notre analyse montre que, à l'exception de quelques cas de non-conformité, la procédure établie par la filiale a été respectée.

18. Pour ce qui est de l'hôtel, il y a eu un retard important dans l'embauche d'un opérateur hôtelier, alors qu'une intervention rapide dans le processus de développement était cruciale. Un problème majeur en a découlé : les décisions devaient être prises par les membres de l'équipe de développement et de réalisation, mais aucun d'entre eux n'a les connaissances particulières concernant le concept d'hôtel-boutique. Les travaux d'aménagement intérieur ont dû être interrompus pour diverses raisons : plans non approuvés, évaluation de

l'opportunité de poursuivre le projet à la suite de l'augmentation des coûts et remise en cause de la structure de l'équipe de développement, compte tenu de problèmes de leadership. La date d'ouverture de l'établissement est retardée d'autant, ce qui occasionne des coûts supplémentaires d'honoraires professionnels et augmente les risques de réclamation de la part des sous-traitants.

19. Les coûts de construction de l'hôtel-boutique, qui comprend 152 chambres, dépassent les 340 000 dollars la chambre. Les coûts normaux, pour un hôtel de ce type, étant d'environ 230 000 dollars, les coûts de l'hôtel sont de 17,4 millions de dollars supérieurs à ceux d'un projet comparable.

20. Pour ce projet d'investissement, nos constats sont significatifs : prime d'assemblage importante pour l'acquisition du terrain et du bâtiment, sous-estimation appréciable des sommes à engager, écart considérable entre le coût du projet et la valeur marchande, faible rendement, manque à gagner lié aux conditions de prêt et problèmes de leadership.

21. Force est de conclure que, jusqu'en novembre 2002, la Caisse n'a pas géré le projet de construction du Complexe ainsi que ses investissements en accordant un souci suffisant à l'économie et à l'efficience.

VUE D'ENSEMBLE

22. La Caisse de dépôt et placement du Québec est une institution financière dont la mission consiste à « gérer les avoirs collectifs des déposants en recherchant le rendement de leur capital dans le respect de leur tolérance au risque. Poursuivant cet objectif, la Caisse contribue au développement économique du Québec[1]. »

23. En décembre 1998, un comité de travail, composé de gestionnaires de la Caisse, a été créé afin de la guider dans ses décisions au sujet de la localisation de ses activités à Montréal. En 1999, le comité concluait que le regroupement de la Caisse et de ses filiales nécessitait, pour ses besoins à venir, la mise en chantier de 600 000 pieds carrés de locaux pour bureaux. En avril 2000, le conseil d'administration de la Caisse a donné son accord au projet de construction du bureau d'affaires. La construction d'un nouvel immeuble, dont la vocation n'est pas commerciale mais corporative, visait deux objectifs : regrouper dans un même espace la Caisse et toutes ses filiales et réaliser un projet immobilier qui favorise le développement du Quartier international de Montréal. Le choix du site tenait à la volonté de consolider la mise en valeur de ce quartier, tout en permettant d'éliminer les terrains vagues et de dissimuler l'autoroute.

24. Les travaux de construction du bureau d'affaires de Montréal, sous la responsabilité de Camont, ont commencé en octobre 2000. Il était alors prévu que la Caisse et ses filiales prendraient possession du nouvel édifice à compter de décembre 2002. L'occupation se fera progressivement de décembre 2002 à juin 2003.

1. Caisse de dépôt et placement du Québec, *Rapport annuel 2002*, [s.l.], 2003, p. 6.

25. Le bureau d'affaires offre un concept et un style d'aménagement digne d'un siège social. Selon la Caisse, l'originalité de sa conception doit mettre en relief ses attributs, soit la convivialité, la translucidité et la qualité des services communs aux employés. Il présente des particularités innovatrices sur le plan tant architectural que technologique et environnemental. Mentionnons les éléments suivants: construction d'un édifice horizontal sur une portion de terrain située au-dessus de l'autoroute Ville-Marie, enveloppe extérieure à triple paroi de verre, fenêtres ouvrantes, aménagement maximisant l'éclairage naturel, systèmes mécaniques à la fine pointe de la technologie, distribution des systèmes de ventilation et d'électricité sous les planchers et atriums donnant sur toute la hauteur de l'immeuble.

26. Compte tenu de la volonté de contrôler le développement de l'ensemble du quadrilatère, la Caisse a également fait l'acquisition de trois édifices et d'un stationnement. Des travaux de restauration en assureront une intégration harmonieuse. Ces édifices sont reliés par des passages piétonniers souterrains ou au rez-de-chaussée.

27. La figure 1 présente un aperçu des quatre édifices du Complexe CDP Capital et de leur emplacement.

FIGURE 1

EMPLACEMENT DES ÉDIFICES DU COMPLEXE CDP CAPITAL

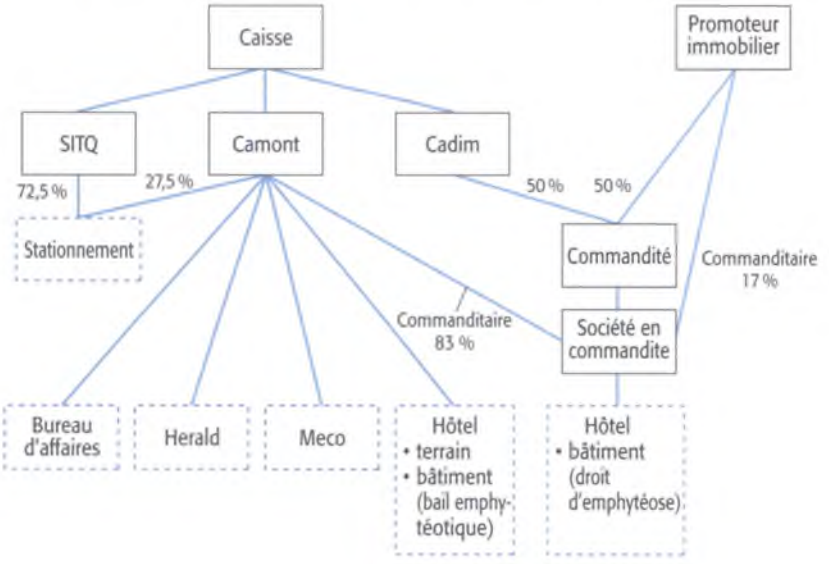
Note: L'édifice Modey's est aussi connu sous le nom de «Montreal Herald»; c'est cette dernière appellation, sous la forme abrégée de Herald, qui est utilisée dans le texte.

28. L'édifice Meco est désigné projet commercial pour la location de bureaux. À noter qu'un centre de la petite enfance, destiné en priorité aux enfants du personnel de la Caisse, occupe une partie des locaux. L'ancien édifice de la Banque du Canada est en rénovation et sera transformé en hôtel. Enfin, le Herald devait abriter le personnel d'une filiale de la Caisse et a lui aussi fait l'objet de rénovations. Toutefois, en novembre 2002, un recentrage des activités et une restructuration de la Caisse [ont] entraîné une réduction considérable des besoins de locaux. La fonction du Herald a donc été modifiée en projet commercial pour la location de bureaux, ce qui a conduit à la conversion de 80 000 pieds carrés d'espaces initialement réservés à la Caisse en espaces locatifs. À ce moment, les travaux d'aménagement du Herald sont arrêtés, le temps de revoir la situation de cet immeuble.

29. Au 31 décembre 2002, le bureau d'affaires de la Caisse et les édifices Herald et Meco sont la propriété de Camont[2]. Le terrain et le bâtiment devant abriter l'hôtel ont été acquis par Camont. Cette dernière a accordé un droit d'emphytéose, c'est-à-dire le droit d'utiliser pleinement l'immeuble, moyennant une rente annuelle à une société en commandite dans laquelle Camont est commanditaire à 83 p. cent. Enfin, la propriété du stationnement est partagée entre Camont et la SITQ. La figure 2 illustre les liens entre les différents acteurs.

FIGURE 2

PARTICIPATION DANS LE PROJET DE CONSTRUCTION « COMPLEXE CDP CAPITAL »



2. Le conseil d'administration de Camont est composé principalement de gestionnaires de la Caisse.

MANDAT, OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

30. En vertu des articles 27 et 28 de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à une vérification du projet de construction du nouveau bureau d'affaires de la Caisse de dépôt et placement du Québec à Montréal et des immeubles adjacents. Notons qu'une demande en ce sens nous avait été adressée par le premier ministre du Québec et le chef de l'opposition officielle le 27 novembre 2002.

31. Nous avons vérifié si la Caisse a géré le projet de construction du Complexe et ses projets d'investissement avec un souci d'économie et d'efficience. Nos travaux ont touché trois volets: les coûts de construction et les investissements faits par la Caisse, la gestion du projet de construction et l'attribution des contrats.

32. La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Le lecteur trouvera l'objectif de vérification et les critères d'évaluation à l'annexe 1 du présent rapport.

33. Les critères d'évaluation émanent des principes reconnus de saine gestion. Ils correspondent aux exigences de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) et, pour certains éléments, aux procédures de l'Association canadienne de la construction. 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 émises par l'ICCA.

34. Pour mener à bien nos travaux, nous avons rencontré des gestionnaires et des membres du conseil d'administration de la Caisse, divers acteurs externes engagés dans le projet de construction et d'anciens employés de la Caisse. Nous avons retenu les éléments du projet qui nous paraissaient les plus risqués et les plus susceptibles d'intéresser les parlementaires. Notre vérification a duré un peu plus de cinq mois, soit de décembre 2002 à mai 2003. Enfin, signalons que, pour bien comprendre et interpréter les particularités et les problèmes inhérents à ce secteur, des spécialistes de l'évaluation immobilière et de la gestion de projet de construction nous ont accompagnés à titre de consultants. Les résultats de leurs travaux ont étayé diverses sections de notre rapport.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

État de la situation au 31 décembre 2002

Coûts prévus du Complexe

35. Afin de guider le lecteur dans les prochaines sections, nous jugeons utile de présenter dans le tableau 1 les coûts prévus par immeuble, pour l'ensemble du projet.

TABLEAU 1

SOMMAIRE DES COÛTS PRÉVUS DU COMPLEXE AU 31 DÉCEMBRE 2002
(en millions de dollars)

	Bureau d'affaires	Herald	Meco	Stationnement*	Hotel**	Total
Bâtiment	209,2	23,4	2,6	–	43,6	**278,8**
Terrain et aménagement	19,9	6,4	2,7	–	7,6	**36,6**
Améliorations locatives	23,9	4,0	3,3	–	–	**31,2**
Frais de financement	6,6	1,1	0,6	–	0,7	**9,0**
Stationnement	–	–	–	37,4	–	**37,4**
Coûts de construction	**259,6**	**34,9**	**9,2**	**37,4**	**51,9**	**393,0**
Équipement	3,4	–	–	–	–	**3,4**
Mobilier	9,5	–	–	–	–	**9,5**
Informatique	8,8	–	–	–	–	**8,8**
Téléphonie	3,6	–	–	–	–	**3,6**
Total des coûts	**284,9**	**34,9**	**9,2**	**37,4**	**51,9**	**418,3**
Avancement des travaux au 31 décembre 2002	89%	66%	95%	100%	35%	–

* Le stationnement est détenu à 72,5 p. cent par la SITQ et à 27,5 p. cent par Camont.

** Le terrain et le bâtiment ont été acquis par Camont qui a accordé un droit d'emphytéose à une société en commandite dans laquelle Camont est commanditaire à 83 p. cent. Les montants présentés dans le tableau représentent 100 p. cent des coûts.

Caractéristiques du bureau d'affaires

36. C'est un immeuble divisé en trois blocs dont deux ont dix étages et un a treize étages. La superficie brute de l'édifice, en excluant les sous-sols, est de 665 956 pieds carrés et la superficie locative s'élève à 573 525 pieds carrés. La différence de 92 431 pieds carrés, soit 14 p. cent de la superficie brute, équivaut principalement à l'aire occupée par les escaliers, les ascenseurs et les salles de mécanique. Dans un édifice conventionnel, ce ratio est, selon les professionnels, d'environ 10 p. cent, ce qui est moins élevé que pour le bureau d'affaires. Une telle superficie non utilisable et excédant les normes a un impact à la hausse sur les coûts et sur l'ampleur de la dévaluation.

37. Comme on peut le voir dans le tableau 1, les coûts prévus pour la construction du bureau d'affaires sont estimés à 259,6 millions de dollars. Si l'on tient compte de la superficie locative, les coûts de construction prévus avoisineront 450 dollars par pied carré louable, ce qui est beaucoup plus élevé que ce que l'on trouve pour les immeubles de bureaux. Par exemple, pour un immeuble de catégorie supérieure à Montréal, ces coûts se situent entre 270 à 290 dollars par pied carré louable, ce qui est inférieur d'au moins 35 p. cent aux coûts prévus pour le bureau d'affaires.

Mobilier et améliorations locatives

38. Bien qu'elle ait évalué ses besoins, la Caisse devra investir, en plus des sommes mentionnées dans le tableau 1, au moins 4 millions de dollars supplémentaires. En effet, le recentrage des activités, la sécurité des locaux et l'insatisfaction manifestée par les utilisateurs actuels, particulièrement pour la confidentialité des lieux, imposent des corrections: insonorisation des locaux, réaménagement de certains étages, ajout de cloisons et installation de stores.

Baux de location

39. Un autre aspect, non considéré lorsqu'on a estimé l'ensemble des coûts, concerne la location des locaux qu'occupaient la Caisse et ses filiales dans différents immeubles avant leur déménagement. Plusieurs des baux viennent à échéance entre 2003 et 2010.

40. Pour le seul exercice 2003, si ces locaux demeurent vacants, la Caisse et certaines filiales devront assumer un manque à gagner de 5 millions de dollars. Pour les années suivantes, les sommes dépasseront un million de dollars par année.

41. Par ailleurs, nous avons constaté que deux filiales ont signé des baux après avril 2000, alors que la Caisse avait déjà pris la décision de construire un bureau d'affaires et d'y regrouper ses activités en décembre 2002. Le tableau 2 présente les dates de signature et d'échéance de ces baux ainsi que les loyers mensuels.

TABLEAU 2

BAUX ÉCHÉANT DE 2005 À 2010

Date de signature	Date d'échéance	Coûts mensuels ($)
1er juillet 2000	30 juin 2010	55 492
1er mars 2001	30 septembre 2005	21 771

Valeur marchande du Complexe

Comparaison des coûts prévus de construction et des valeurs marchandes

42. Nous avons effectué des comparaisons entre les coûts prévus et les valeurs marchandes dans un contexte bien particulier; en effet, il nous fallait déterminer les valeurs marchandes des édifices du Complexe au 31 décembre 2002 sans que leur construction soit terminée.

43. Le terme *valeur marchande*, tel qu'il est employé dans ce rapport, répond à la définition suivante[3]: « prix sincère le plus probable, de la vente réelle ou présumée d'un immeuble, à une date donnée, sur un marché libre et ouvert à la concurrence ».

3. Extrait de la définition de *valeur marchande* provenant du *Guide de pratique professionnelle de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec*.

44. Le tableau 3 permet de comparer le coût prévu au 31 décembre 2002 pour terminer les travaux et la valeur marchande des édifices une fois ces travaux achevés.

TABLEAU 3

COÛT PRÉVU DE CONSTRUCTION ET VALEUR MARCHANDE (en millions de dollars)

	Coût prévu de construction	Valeur marchande	Dévaluation
Bureau d'affaires	259,6	172,5	**87,1**
Herald	34,9	12,0	**22,9**
Meco	9,2	4,5	**4,7**
Stationnement	37,4	32,0	**5,4**
Hôtel*	51,9	26,6	**25,3**
Total	**393,0**	**247,6**	**145,4**
Participation minoritaire – Hôtel**	–	–	**– 4,3**
Dévaluation – Caisse	**–**	**–**	**141,1**

* Le terrain et le bâtiment ont été acquis par Camont qui a accordé un droit d'emphytéose à une société en commandite dans laquelle Camont est commanditaire à 83 p. cent. Les montants présentés dans le tableau représentent 100 p. cent des coûts.

** La dévaluation attribuable au partenaire minoritaire représente 17 p. cent de la dévaluation de l'hôtel.

45. Pour la Caisse, la dévaluation est importante puisqu'elle représente 37 p. cent des coûts prévus de construction. Les éléments qui appuient cette dévaluation de 141,1 millions de dollars sont donnés dans le tableau 4. Mentionnons que, à l'exception des conditions du marché, les autres éléments de dévaluation découlent de décisions prises par la Caisse lors de la planification et de la réalisation du projet.

TABLEAU 4

ÉLÉMENTS RELATIFS À LA DÉVALUATION DES IMMEUBLES

Principaux éléments	Montants (M$)
Conditions du marché	28,0
Choix du site	
Coûts d'acquisition et de préparation du site	18,5
Dispositions réglementaires et environnement physique du Quartier international de Montréal	5,0
Déroulement du projet	
Accélération des travaux	30,0
Frais indirects de construction	9,0
Autres éléments – Bureau d'affaires, Herald, Meco et stationnement	29,6
Hôtel*	21,0
Total	**141,1**

* Les explications relatives à la dévaluation de l'hôtel sont présentées dans le tableau 9.

Conditions du marché

46. Notons que, entre la date à laquelle on a décidé de réaliser le projet et le 31 décembre 2002, soit trois ans, des changements dans le marché des locaux administratifs ont entraîné une baisse des taux de location d'environ cinq dollars par pied carré locatif pour les constructions neuves. En appliquant ce taux à la superficie louable du bureau d'affaires et du Herald et en actualisant ce montant, on obtient une évaluation de désuétude économique de l'ordre de 28 millions de dollars.

Coûts d'acquisition et de préparation du site

47. La décision de retenir le site actuel pour le bureau d'affaires s'inscrit dans l'objectif de revitaliser le Quartier international de Montréal. La volonté de contrôler le développement de l'ensemble du quadrilatère est le principal facteur de la décision d'acquérir les autres immeubles. Toutefois, le projet comporte des contraintes : la construction au-dessus d'une autoroute souterraine et d'une ligne de métro ainsi que la relocalisation de locataires, le dégarnissage et la préparation du site. Ces contraintes ont presque fait doubler le coût global de l'emplacement si l'on compare celui-ci au coût d'un terrain ordinaire du centre-ville. En fait, le choix de cet emplacement a amené un surcoût d'environ 18,5 millions de dollars. De ce montant, 11 millions de dollars ont servi à la construction du bureau d'affaires au-dessus de l'autoroute Ville-Marie, dont 6 millions pour les fondations, le béton et la structure.

Dispositions réglementaires et environnement physique du Quartier international

48. La construction d'un tel complexe dans un secteur lui-même en pleine transformation occasionne des délais, des démarches et des méthodes de construction particulières. Comme le projet se situe dans une aire classée et protégée par le gouvernement provincial et l'administration municipale, il entraîne des frais additionnels : aspects légaux, délais et, surtout, restauration des composantes physiques des bâtiments existants. La restauration patrimoniale des façades du Herald en est un exemple.

49. Ainsi, l'implantation du Complexe dans le Quartier international de Montréal représente environ 5 millions de dollars en coûts supplémentaires.

Accélération des travaux

50. Pour réaliser le Complexe, on a utilisé un mode de construction en régime accéléré, ce qui a occasionné un surcoût d'environ 30 millions de dollars.

51. À l'origine, la construction du bureau d'affaires devait être réalisée en mode traditionnel, c'est-à-dire par différents lots ; les appels d'offres devaient être tous lancés avant le printemps 2001. Toutefois, des retards dans les plans ont suscité

des délais dans le lancement de nombreux appels d'offres. Au fur et à mesure de l'avancement du projet, le glissement des dates s'est accentué de sorte que, dans le cas de certains lots, le retard a atteint près d'un an. Pour cette raison et par volonté de respecter l'échéancier de décembre 2002, la méthode de construction a été modifiée: on a adopté un mode en régime accéléré, appelé aussi « fast-track », dès l'étape des fondations.

52. Le mode de construction en régime accéléré consiste en un chevauchement de la conception et de la construction. Dès que la conception d'un lot particulier est complétée (par exemple la structure d'acier), l'appel d'offres est lancé et les travaux peuvent commencer. Par rapport à un mode traditionnel, celui en régime accéléré permet de réaliser des projets dans des délais plus restreints, mais fait appel à une cadence de travail qui engendre des coûts supplémentaires.

53. De fait, le délai disponible pour réviser la conception en vue d'apporter des modifications qui permettraient de respecter le budget est trop court. Progresser à un tel rythme engendre non seulement des coûts additionnels de main-d'œuvre, mais aussi une abondance de demandes de modification.

54. Nous avons noté qu'une somme d'environ 4,3 millions de dollars a été versée aux sous-traitants, en surplus des contrats initiaux, pour des heures supplémentaires.

55. Certes, tout projet de construction comprend des demandes de modification. Toutefois, selon les spécialistes, un nombre important de modifications nuit à la productivité et, par le fait même, augmente les coûts. En effet, des coûts plus élevés sont généralement associés aux travaux effectués à la suite de demandes tardives de modification.

56. Pour le bureau d'affaires et le Herald, près de 2 200 demandes de modification, la plupart provenant d'ordres de professionnels, ont été faites durant la construction. Leur montant total se chiffre à 36,2 millions de dollars en coûts directs de construction, soit une majoration de près de 22 p. cent par rapport aux contrats initiaux, ce qui est élevé selon les spécialistes.

57. Le nombre élevé de demandes de modification s'explique notamment par le fait que des appels d'offres ont été lancés sans que la conception soit achevée. Plusieurs justificatifs d'avenants montrent d'ailleurs que le but est bien de compléter des documents inachevés. Nos travaux font ressortir que peu de changements au concept ont été demandés par le propriétaire et que, sur le plan des caractéristiques, l'immeuble construit correspond en bonne partie au projet de départ.

58. Pour déterminer avec précision les coûts de main-d'œuvre et les demandes de modification qui représentent un surcoût de construction, il aurait fallu procéder à une analyse complète des sommes versées aux sous-traitants ainsi que de toutes les demandes de modification, de leur justification et, plus particulièrement, de la date de la réalisation de ces modifications. Cette analyse aurait permis de définir la portion dite normale des coûts de main-d'œuvre et des modifications et celle qui constitue un surcoût. L'ampleur et la spécificité des travaux auraient nécessité plusieurs mois supplémentaires.

Frais indirects de construction

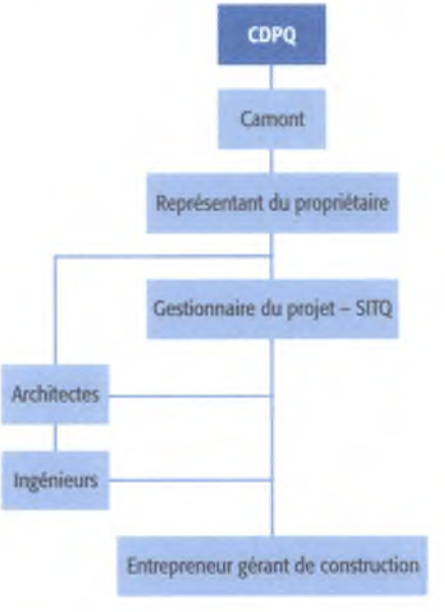
59. L'analyse des frais indirects de construction, c'est-à-dire les honoraires des architectes, des ingénieurs et des consultants techniques ainsi que les frais de gestion et d'administration du projet, montre que ceux-ci atteindront 44 millions de dollars, une fois que les travaux auront été complétés pour le bureau d'affaires et le Herald. Ces frais représentent 15 p. cent des coûts de construction, alors que la norme est de 10 à 12 p. cent pour un projet de cette envergure. Ainsi, le surcoût s'élève à 9 millions de dollars.

Autre information – Bureau d'affaires

60. Nous nous sommes particulièrement intéressés à la façon dont le suivi budgétaire du projet de construction du bureau d'affaires a été effectué ainsi qu'à l'acquisition du mobilier et des écrans d'ordinateur. La figure 3 illustre les rapports entre les principaux acteurs liés à ce projet de construction.

FIGURE 3

PRINCIPAUX ACTEURS DU PROJET DE CONSTRUCTION



Suivi budgétaire

61. La responsabilité de produire un rapport mensuel d'activité ainsi que d'établir et d'expliquer les écarts entre les budgets approuvés et les coûts réels a été confiée par contrat à la SITQ, gestionnaire du projet.

62. Quant à Camont, elle devait fournir au gestionnaire tous les renseignements pertinents pour que le rapport d'activité soit un outil de gestion utile.

63. Comme Camont place certains éléments du budget sous la responsabilité de gestionnaires de la Caisse et de filiales autres que la SITQ, les rapports mensuels d'activité de cette dernière présentent une image incomplète de la réalité. C'est le cas pour les éléments suivants, qui représentent 15 p. cent du coût total prévu du bureau d'affaires: le terrain, 7 millions de dollars; les frais de financement, 6,6 millions; les frais de supervision et de communications, 2,6 millions; l'équipement, 3,4 millions; le mobilier, 9,5 millions; l'informatique, 8,8 millions; la téléphonie, 3,6 millions. La SITQ n'obtient donc qu'une vision partielle des coûts du projet et Camont ne s'assure pas d'avoir toute l'information pertinente afin d'effectuer un suivi complet des coûts.

64. En outre, quatre rapports mensuels de gestion sont fournis en parallèle: un par le consortium d'architectes, deux par la SITQ et un par Camont. Or, nous avons remarqué que les deux rapports produits par la SITQ laissent voir des prévisions budgétaires différentes, car les gestionnaires responsables n'utilisent pas les mêmes bases d'évaluation.

65. Par exemple, au 31 octobre 2002, la SITQ dans son premier rapport donnait comme coût direct prévu de l'édifice 151 millions de dollars; le deuxième rapport, tout comme celui de Camont, présente plutôt un montant de 166 millions de dollars.

66. Manque de suivi entre les budgets alloués et les rapports fournis, éparpillement des responsabilités et divergences d'évaluation entre les multiples acteurs; jusqu'en novembre 2002, la Caisse ne s'est pas assurée d'avoir un portrait complet et fiable de la situation afin d'apporter les correctifs appropriés en temps opportun. Toutefois, notre revue des documents présentés au conseil d'administration de la Caisse nous permet de constater qu'en novembre 2002, un portrait global du projet est présenté sur la situation du bureau d'affaires, des trois autres immeubles, soit le Herald, le Meco et l'hôtel, ainsi que du stationnement.

Mobilier et écrans d'ordinateur

67. La Caisse a remplacé l'ensemble de son mobilier et de ses écrans d'ordinateur. Cette décision a d'ailleurs été remise en cause par deux filiales qui désiraient conserver leur mobilier afin de minimiser les coûts de réaménagement. La décision de remplacer l'intégralité du mobilier (9,5 millions de dollars) et des écrans (1,7 million de dollars) se justifiait, selon la Caisse, par la volonté de respecter le concept d'aménagement et d'architecture adopté. Toutefois, la Caisse et ses filiales ont subi une perte d'environ 1,2 million de dollars liée à la disposition de leur ancien mobilier.

68. Nous avons examiné le prix payé par la Caisse pour le mobilier des 641 postes de travail fermés et des 1 190 postes ouverts. Or, le montant consacré à l'acquisition de ce mobilier, soit 5,6 millions de dollars, est de 18 p. cent supérieur au montant moyen payé par les entités assujetties aux règles de la fonction publique pour leur mobilier, ce qui représente environ un million de dollars.

69. La Caisse a disposé de son mobilier qui avait une valeur nette de 668 000 dollars. Il avait été acquis, dans une proportion de 64 p. cent, il y a six ans ou plus. À la suite d'un appel d'offres sur invitation, effectué auprès de sept soumissionnaires, un montant de 224 500 dollars a été obtenu du plus haut soumissionnaire. La Caisse a donc subi une perte sur disposition de 443 500 dollars pour ses meubles. De plus, trois filiales ont également subi une perte d'environ 800 000 dollars en disposant de leur mobilier. La Caisse n'a pas été en mesure de nous fournir les informations concernant l'âge du mobilier de ces filiales.

70. Précisons également qu'une somme de 830 000 dollars a été investie pour meubler le Herald. Cependant, à la suite du recentrage des activités de la Caisse, ce mobilier, devenu inutile, a été entreposé. La Caisse envisage actuellement de s'en départir ou de louer les locaux du Herald meublés. Le coût de ce mobilier est inclus dans les 9,5 millions de dollars relatifs au mobilier du bureau d'affaires.

Autre information – Meco et stationnement

Édifice Meco

71. Les travaux de rénovation concernant l'édifice Meco visaient, principalement, l'aménagement d'un centre de la petite enfance (CPE) de 80 places, destiné en priorité aux enfants des employés de la Caisse. Les coûts d'implantation du CPE ont avoisiné 1,7 million de dollars, ce qui, selon nos travaux, est comparable aux coûts d'un autre CPE en milieu de travail. Comme pour plusieurs CPE dans une telle situation, le projet s'est réalisé grâce à la contribution de l'employeur qui a pris en charge les coûts et a été omniprésent pendant la phase d'implantation.

Stationnement

72. En avril 2000, la SITQ a signé une entente afin de faire l'acquisition du concept et le développement d'un stationnement souterrain situé en partie sous le Palais des congrès et en partie sous le bureau d'affaires de la Caisse. Dans le contrat initial, le prix d'achat du stationnement a été fixé en fonction d'un montant forfaitaire par place que l'entrepreneur livre à la fin des travaux.

73. Cependant, des modifications au concept ont par la suite dû être effectuées pour faciliter l'intégration du stationnement au bureau d'affaires; par exemple, on a renforcé les éléments structuraux pour qu'ils puissent supporter le poids de l'édifice et on a ajouté un ascenseur. Le coût total de ces modifications s'est élevé à plus de 2,1 millions de dollars et a entraîné l'élimination d'une trentaine de places. Le stationnement compte maintenant 1 277 places dont 351 ont été acquises par Camont.

Conclusion

74. Trois critères, qui s'équilibrent et sont indissociables, aident à mesurer l'efficience et l'économie d'un projet de construction : le budget, l'échéancier et l'envergure. Dans ce projet, l'échéancier a été privilégié, ce qui a amené la Caisse à prendre des décisions qui ont eu un impact sur les coûts et sur l'ampleur de la dévaluation du Complexe.

75. Ainsi, les coûts totaux prévus du Complexe atteignent 418,3 millions de dollars ; toutefois, la Caisse n'aurait pu en récupérer la totalité si elle avait décidé de se défaire de cet investissement au 31 décembre 2002. En effet, la valeur marchande du Complexe est inférieure de 37 p. cent aux coûts prévus de construction, ce qui représente une dévaluation de 141,1 millions de dollars pour la Caisse.

76. La décision de retenir le site actuel pour le bureau d'affaires s'inscrit dans l'objectif de revitaliser le Quartier international de Montréal. La volonté de contrôler le développement de l'ensemble du quadrilatère est le principal facteur de la décision d'acquérir les autres immeubles. Toutefois, elle s'est traduite par un surcoût de 23,5 millions de dollars. L'échéancier serré a aussi été onéreux : afin de respecter la date fixée pour l'occupation des locaux, soit décembre 2002, la Caisse a opté pour l'accélération des travaux, ce qui a augmenté les coûts de 30 millions de dollars. Le choix d'un autre site ou de la méthode traditionnelle de construction aurait évité des coûts et, par le fait même, minimisé la dévaluation des immeubles.

77. Enfin, le suivi budgétaire qui aurait dû être centralisé et effectué rigoureusement pour un projet de cette envergure a été inadéquat. La Caisse ne s'étant pas assurée, jusqu'en novembre 2002, d'avoir un portrait complet et fiable de la situation, il lui était difficile d'apporter les correctifs appropriés en temps opportun.

78. Jusqu'en novembre 2002, la Caisse n'a donc pas géré ce projet de construction en accordant un souci suffisant à l'économie et à l'efficience.

Conseil d'administration

Rôle et composition

79. La Caisse de dépôt et placement du Québec est actuellement dirigée par un conseil d'administration formé du directeur général de la Caisse, du président de la Régie des rentes du Québec et de neuf autres membres nommés par le gouvernement du Québec pour un mandat de trois ans. Il comprend également trois membres adjoints qui y siègent, mais n'ont pas le droit de vote. Le directeur général de la Caisse préside le conseil d'administration et le président de la Régie des rentes en est le vice-président. Le conseil d'administration est responsable des résultats de la Caisse et de la reddition de comptes.

80. Dans le cadre du projet de construction du nouveau bureau d'affaires de la Caisse, nous avons vérifié si les membres du conseil obtenaient, en temps opportun, des renseignements complets sur la nature du projet, sur les coûts et les dépassements de coûts ainsi que sur les investissements effectués.

Approbation des budgets

Bureau d'affaires

81. Pour le bureau d'affaires, le conseil d'administration de la Caisse a approuvé différents budgets qui totalisent 238,5 millions de dollars. Le tableau 5 présente les montants relatifs à ces budgets.

TABLEAU 5

BUDGETS APPROUVÉS PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION POUR LE BUREAU D'AFFAIRES DE LA CAISSE (en millions de dollars)

	Budget préliminaire du 28 avril 2000	Budget du 29 sept. 2000	Budget suppl. du 22 juin 2001	Budget d'opération du 30 nov. 2001	Total des approbations budgétaires	Coûts prévus du projet au 31 déc. 2002
Bâtiment	**144,0**	189,2	8,9	–	**198,1**	**209,2**
Terrain et aménagement	**8,0**	19,6	–	–	**19,6**	**19,9**
Améliorations locatives	**27,0**	–	–	–	–	**23,9**
Mobilier et équipement		–	–	–	–	**12,9**
Frais de financement	**10,0**	11,2	–	–	**11,2**	**6,6**
Informatique et téléphonie	–	–	–	9,6	**9,6**	**12,4**
Total	**189,0**	**220,0**	**8,9**	**9,6**	**238,5**	**284,9**

82. Les membres du conseil d'administration de la Caisse ont approuvé des budgets en se fondant sur des informations qui donnaient un portrait incomplet de la nature et des coûts du projet. Dès le départ, les budgets approuvés étaient sous-évalués. Afin d'illustrer ces constats, nous reprenons dans les pages qui suivent certains éléments des approbations budgétaires.

83. En avril 2000, le conseil d'administration de la Caisse autorise un budget préliminaire de 189 millions de dollars. Le document déposé au conseil offre peu de détails sur la composition de ce montant. Par exemple, le coût du bâtiment, estimé à 144 millions de dollars, n'est pas ventilé en coûts directs *base building* et indirects (honoraires professionnels, raccordement au métro, etc.). Pourtant, cela aurait certainement permis aux membres du conseil de bien comprendre en quoi consistait ce montant.

84. Qui plus est, selon les documents obtenus de la Caisse, les coûts directs de l'édifice *base building* sont évalués à ce moment-là à 102,5 millions de dollars. Or, cette somme correspondait aux coûts directs de construction d'un édifice de catégorie supérieure, mais ne comprenait pas les coûts relatifs aux contraintes du site ni ceux rattachés aux innovations technologiques et environnementales, ni tous ceux liés à un tel projet (terrains, honoraires professionnels, etc.). Ces coûts

étaient pourtant connus. Selon les professionnels ayant travaillé à ce projet, le fait d'inclure ces particularités aurait représenté des coûts supplémentaires d'environ 25 millions de dollars par rapport au coût d'un bâtiment traditionnel.

85. Un montant de 9,6 millions de dollars pour les frais associés à l'informatique et à la téléphonie du bureau d'affaires a été approuvé dans le budget d'opération de la Caisse en novembre 2001. Toutefois, de tels frais étaient prévus et quantifiables dès l'approbation du projet.

86. Si ces éléments avaient été retenus, le budget qu'aurait dû approuver le conseil d'administration en avril 2000 aurait été supérieur à 223 millions de dollars. L'information qui lui a été transmise était donc insuffisante et le budget de 189 millions de dollars était sous-évalué.

87. Par ailleurs, la Caisse a publié un communiqué en juin 2000 annonçant la construction de son nouveau bureau d'affaires de Montréal au coût de 102,5 millions de dollars. Cette information était incomplète puisque, deux mois plus tôt, le conseil d'administration avait approuvé un budget préliminaire de 189 millions de dollars, lui-même sous-évalué.

88. En septembre 2000, une nouvelle autorisation est demandée au conseil pour un montant total de 220 millions de dollars. Ce montant exclut une somme de 27 millions de dollars pour les améliorations locatives et le mobilier qui figurait dans le budget préliminaire d'avril 2000. Selon la direction de la Caisse, le nouveau budget approuvé vient d'atteindre non pas 220 millions, mais 247 millions de dollars. Toutefois, nous ne pouvons endosser cette position puisque les documents déposés au conseil ne précisent pas ce point. Cette autorisation du conseil, tout comme celle d'avril, porte pourtant sur le coût total du bureau d'affaires. On ne trouve aucune information sur l'augmentation du coût du bâtiment qui passe de 144 à 189,2 millions de dollars, une hausse de 31 p. cent.

89. Lors de cette même réunion du conseil est présenté le concept novateur du bureau d'affaires et on signale que l'efficacité de l'édifice est comparable à celle des bâtiments horizontaux de type européen. Cependant, il n'est nullement question du taux d'inefficacité, notion qui réfère aux aires communes ne pouvant être louées : corridors, hall, parquet. Ce taux est de 36 p. cent pour le bureau d'affaires. On aurait dû clairement l'expliquer aux membres du conseil puisqu'il est bien supérieur à celui que l'on trouve généralement dans les immeubles de bureaux à Montréal, c'est-à-dire 10 à 15 p. cent. Le concept du taux d'inefficacité a été présenté aux membres du conseil d'administration de la Caisse par la direction en décembre 2002.

90. Le conseil d'administration de la Caisse a donc approuvé des budgets totalisant 238,5 millions de dollars pour le bureau d'affaires, alors que les coûts totaux prévus sont estimés à 284,9 millions. Il s'agit d'un dépassement de coûts de 46,4 millions de dollars, soit de 19 p. cent, pour lequel le conseil a obtenu peu d'explications.

Autres immeubles et stationnement

91. Pour les trois autres immeubles, soit le Herald, le Meco et l'hôtel, les acquisitions de terrains et de bâtiments existants ainsi que les budgets de rénovation et d'aménagement ont été approuvés par le conseil d'administration de la Caisse. Toutefois, ces budgets étaient également sous-évalués. En outre, un montant de 36,6 millions de dollars a été autorisé par une filiale pour l'acquisition du stationnement.

92. Le tableau 6 indique les montants des budgets approuvés pour le Herald, le Meco, le stationnement et l'hôtel.

TABLEAU 6

BUDGETS APPROUVÉS POUR LE HERALD, LE MECO, LE STATIONNEMENT ET L'HÔTEL AU 31 DÉCEMBRE 2002 (en millions de dollars)

	Budget approuvé par une filiale	Budget approuvé par la Caisse	Coûts prévus du projet	Dépassement
Herald	–	24,2	34,9	**10,7**
Meco	–	6,5	9,2	**2,7**
Stationnement	36,6	–	37,4	**0,8**
Hôtel	–	39,9	51,9	**12,0**
Total	**107,2**		**133,4**	**26,2**

93. Aucun compte rendu de l'évolution des coûts n'a été présenté au conseil d'administration de la Caisse jusqu'en novembre 2002, et ce, malgré des dépassements de coûts totalisant plus de 26 millions de dollars, soit 24 p. cent de plus que les budgets approuvés.

Conclusion

94. Jusqu'en novembre 2002, le projet se déroule sans que le conseil d'administration de la Caisse n'obtienne des suivis réguliers sur les coûts globaux du projet de construction dans son ensemble. Par la suite, il est tenu informé des coûts globaux du projet de construction.

95. Le conseil d'administration de la Caisse a accordé des autorisations au cas par cas à partir d'informations incomplètes qui ne donnaient pas une vision globale des coûts du projet. Ce n'est qu'en novembre 2002 qu'il a pris connaissance du montant total des approbations budgétaires du Complexe qui, selon la direction de la Caisse, s'élève à 363 millions de dollars. Cette somme inclut 27 millions de dollars pour les améliorations locatives et le mobilier, mais exclut les frais liés à l'informatique et à la téléphonie qui sont de 9,6 millions de dollars et qui ont été approuvés dans un budget d'opération en novembre 2001. Toutefois, selon nous,

seulement 345,7 millions de dollars ont été réellement approuvés. Or, ce montant n'inclut pas la totalité des coûts prévus qui atteignent 418,3 millions de dollars, comme en fait foi le tableau 1. Jusqu'en novembre 2002, il était donc difficile pour le conseil de prendre des décisions éclairées, car il n'a pas bénéficié en temps opportun de toute l'information pertinente sur la nature du projet, les coûts, les dépassements de coûts ainsi que sur les investissements effectués.

Attribution et suivi des contrats

Réglementation et procédure

96. La Caisse, comme entreprise du gouvernement, établit et suit ses propres politiques et directives de gestion. Dans le cadre du projet de construction, Camont a élaboré en 2000 une procédure encadrant notamment les appels d'offres ainsi que les autorisations et les signatures de contrats. Cette procédure prévoit, entre autres, un appel d'offres sur invitation pour tous les travaux de plus de 150 000 dollars. Cependant, nous avons constaté que cette procédure est moins exigeante que celle de la Caisse. En effet, selon cette dernière, tous les travaux de construction de plus de 200 000 dollars commandent un appel d'offres public. La Caisse et Camont n'ont donc pas l'assurance de bénéficier du meilleur prix en effectuant des appels d'offres sur invitation plutôt que des appels d'offres publics.

Vérification des contrats

97. La sélection des contrats a été effectuée à partir des coûts engagés au 31 décembre 2002; pour ce faire, nous avons tenu compte de l'importance des montants, du pourcentage d'avenants de modification et de certains risques précis.

98. Notre analyse des contrats démontre qu'en général, la procédure établie a été respectée. Cependant, nous avons relevé quelques cas de non-conformité, lesquels apparaissent dans le tableau 7.

TABLEAU 7

RÉSULTATS DE NOTRE ANALYSE

	Bureau d'affaires		Herald		Meco	
	Nombre de contrats	Coûts M$	Nombre de contrats	Coûts M$	Nombre de contrats	Coûts M$
Population						
Coûts totaux engagés*	–	262,3	–	27,6	–	9,1
Coûts non liés à la procédure**	–	(31,3)	–	(9,9)	–	(6,0)
Population assujettie à la procédure	**108**	**231,0**	**7**	**17,7**	**4**	**3,1**
Types de contrats vérifiés						
Services professionnels	5	29,2	3	2,2	1	0,1
Travaux de construction	21	134,4	1	14,5	1	2,5
Mobilier, téléphonie et informatique	6	14,1	–	–	–	–
Total vérifié	**32**	**177,7**	**4**	**16,7**	**2**	**2,6**
	30 %	**77 %**	**57 %**	**94 %**	**50 %**	**84 %**
Non-conformité dans l'attribution des contrats et des travaux						
Contrats et travaux attribués sans appel d'offres	**1**	**3,3**	**3**	**2,2**	**–**	**–**
	–	**1 %**	**75 %**	**13 %**	**–**	**–**

* Les coûts engagés se rapportent aux contrats et aux ententes signés au 31 décembre 2002.

** Il s'agit des coûts indirects de construction (administration, assurances, permis, etc.), des coûts d'acquisition des terrains, des immeubles et des places de stationnement ainsi que des frais de financement.

Contrats attribués sans appel d'offres – Contrats de services professionnels

99. Les politiques et directives en vigueur à la Caisse en 2000 spécifiaient que l'attribution d'un contrat de services dont le montant estimé est de 200 000 dollars ou plus doit être précédée d'un appel d'offres public. Or, pour la construction du bureau d'affaires, nous avons constaté que la Caisse n'a pas procédé par appel d'offres public lors du choix de la firme agissant à titre de représentant du propriétaire. De plus, malgré des projets de contrat et une lettre signée par un gestionnaire de la Caisse, celle-ci n'a pas été en mesure de nous fournir un contrat signé en bonne et due forme entre les parties. Pourtant, la nécessité de conclure ce contrat a été soulevée à quelques reprises par des gestionnaires de la Caisse et par le représentant du propriétaire lui-même.

100. En agissant ainsi, la Caisse a transgressé ses propres politiques en matière de contrat, lesquelles stipulent clairement qu'un appel d'offres public aurait dû être lancé. Des honoraires totalisant 292 000 dollars ont donc été versés à cette firme entre février 2000 et novembre 2001, sans qu'il y ait eu de contrat signé entre

les parties. En mai 2002, Camont a signé un contrat avec la même firme, sans procéder par appel d'offres, afin qu'elle agisse de plus comme gestionnaire de projet, avec effet rétroactif au 1er décembre 2001 ; un autre montant de 208 000 dollars lui a été versé jusqu'au 31 décembre 2002, pour un total de 500 000 dollars en honoraires.

Contrats attribués sans appel d'offres – Travaux de construction

101. La procédure élaborée par Camont prévoit que tout achat de biens et services supérieur à 150 000 dollars doit faire l'objet d'un appel d'offres sur invitation.

102. Cependant, pour le bureau d'affaires, certains travaux relatifs à la salle des serveurs et à des améliorations locatives, initialement prévus dans le processus d'appel d'offres, en ont été exclus. C'est à la suite de l'ajout d'avenants de modification totalisant 2,8 millions de dollars que ces travaux ont été réalisés par des sous-traitants déjà en place, afin de respecter la date de livraison de l'immeuble.

103. Pour l'édifice Herald, trois contrats de services professionnels totalisant 1,2 million de dollars ont aussi été attribués sans appel d'offres. De plus, les professionnels retenus ont reçu un million de dollars pour des travaux additionnels qu'ils ont facturés à l'heure.

104. En attribuant ces contrats sans appel d'offres, donc en éliminant la concurrence, le propriétaire ne s'est pas assuré d'obtenir le prix le plus bas.

Conclusion

105. Même si notre analyse des contrats montre qu'en général la procédure de Camont a été respectée, nous considérons que celle-ci aurait dû comporter les mêmes exigences que celle de la Caisse au chapitre de l'attribution des contrats. En ne procédant pas par appel d'offres public, la Caisse et Camont ne se sont pas assurées d'obtenir le meilleur prix.

Hôtel du 901, Square Victoria

Mise en contexte

106. En mai 2000, la Caisse[4] acquiert auprès d'un promoteur immobilier[5] le terrain et le bâtiment de la Banque du Canada situé au 901, Square Victoria. L'acquisition vise à regrouper les propriétés du quadrilatère pour la réalisation du Complexe.

4. Aux fins de la présente section, le terme « Caisse » est utilisé pour désigner la Caisse ou une de ses filiales, sauf exception.

5. Aux fins de la présente section, le terme « promoteur immobilier » est utilisé pour désigner un groupe de sociétés liées qui jouent plusieurs rôles dans le déroulement du projet : vendeur, chargé de projet, commanditaire, commandité et gestionnaire des actifs de l'hôtel. Voir la figure 4 et l'annexe 2.

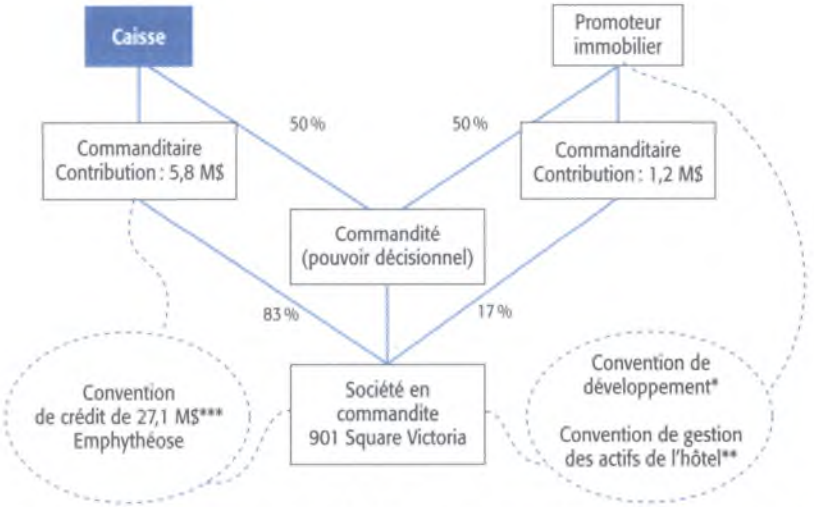
107. En octobre 2000, elle décide ensuite de procéder à la restauration du bâtiment en le transformant en hôtel-boutique de luxe. Pour illustrer l'esprit qui animait les concepteurs du projet, voici un extrait du rapport dont découle la recommandation : « l'hôtel-boutique sera une vitrine du Québec vers le monde, il devra être un moteur d'activités pour le bureau d'affaires de la CDP et le quartier en général, il [...] devra rayonner et être susceptible d'être exporté internationalement[6] ».

108. Les travaux de construction commencent en janvier 2002, soit 14 mois après la présentation du projet. La conception et la construction se font en régime accéléré afin de respecter l'échéance de mai 2003 pour l'inauguration de l'hôtel.

109. C'est en juillet 2002 qu'est créée la Société en commandite 901 Square Victoria (ci-après appelée « la société en commandite »). Cette dernière s'est vu accorder un droit d'emphytéose, c'est-à-dire le droit d'utiliser pleinement cet immeuble moyennant une rente annuelle. En vertu de l'acte d'emphytéose, la société en commandite doit poursuivre la transformation et l'aménagement du bâtiment en hôtel. Elle peut ensuite l'exploiter et enfin le remettre à son propriétaire, la Caisse, au terme du contrat, soit en juin 2053. La figure 4 présente un schéma de la participation dans la société en commandite. Un schéma plus détaillé se trouve à l'annexe 2.

FIGURE 4

PARTICIPATION DANS LA SOCIÉTÉ EN COMMANDITE



* Convention de développement : Jusqu'à l'achèvement des travaux de l'hôtel, le promoteur immobilier assure la supervision, la gestion et la coordination du développement du projet de construction.

** Convention de gestion des actifs de l'hôtel : Après l'achèvement des travaux de l'hôtel, le promoteur en effectue la gestion et supervise la portion des tâches de gestion qui seront confiées à un opérateur hôtelier.

*** Convention de crédit : La Caisse accorde un crédit à long terme de 26,1 millions de dollars et un crédit complémentaire de un million de dollars à la société en commandite.

6. *Rapport de gestion d'actifs, Immeubles Banque du Canada, Modey's, Meco*, le 27 octobre 2000.

110. Dans une telle structure, les commanditaires fournissent les fonds et s'attendent à un taux de rendement donné; ils ne participent pas à la gestion et ne sont responsables que dans la limite de leur contribution financière. Le commandité apporte son savoir-faire et il s'occupe de la gestion de la société en commandite; bref, c'est lui qui prend les décisions. Il est également tenu responsable des dettes et autres obligations de la société en commandite.

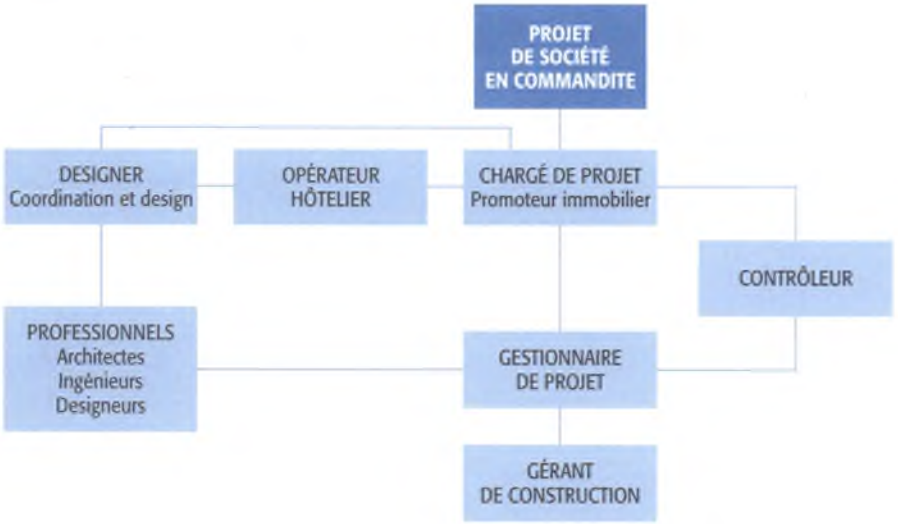
111. En ce qui a trait à la gestion de cet investissement, nos travaux se sont limités à examiner le rôle joué à cet égard par la Caisse et ses filiales, qui sont des entreprises du gouvernement d'après la définition qu'en donne l'article 5 de la *Loi sur le vérificateur général*. Ainsi, nous n'avons pas effectué de travaux de vérification auprès de la société qui agit à titre de commandité ni auprès de la société en commandite. En effet, la Caisse détient seulement 50 p. cent des actions du commandité, ce qui n'est pas suffisant pour faire de ce dernier et de la société en commandite qui en relève des entreprises du gouvernement.

Équipe de développement et de réalisation

112. C'est en juillet 2001 qu'a été élaborée la structure de l'équipe de développement et de réalisation. Précisons que chaque membre de cette équipe rend ses services par l'intermédiaire d'une société. La figure 5 présente la structure fonctionnelle de l'équipe.

FIGURE 5

ÉQUIPE DE DÉVELOPPEMENT ET DE RÉALISATION DU PROJET D'HÔTEL



113. Le gestionnaire de projet associe certaines difficultés éprouvées au cours du projet au retard dans l'embauche de l'opérateur hôtelier. L'expertise d'un tel professionnel est pourtant cruciale dans le processus de développement, afin que tous les acteurs en bénéficient. Un premier opérateur hôtelier participe au projet à partir d'août 2001. Toutefois, en avril 2002, à cause de divergences, l'opérateur quitte l'équipe, soit trois mois après le début des travaux de construction.

114. Le fait de ne pas remplacer rapidement ce professionnel pose problème : les décisions doivent être prises par l'équipe de développement et de réalisation, alors qu'aucun des membres n'a les connaissances relatives au concept d'hôtel-boutique.

115. À la même époque, lors de réunions de travail, des gestionnaires de Cadim se disent inquiets au sujet des responsabilités du chargé de projet. Ce dernier tarde à définir le concept hôtelier qui doit guider, dès l'aube du projet, les actions et la prise de décisions. Ces gestionnaires ajoutent que plusieurs membres de l'équipe de développement et de réalisation expriment aussi leur mécontentement à son endroit. Sans être dans le cadre des réunions du conseil d'administration, Cadim, un des actionnaires du commandité, signale le problème à Camont, un des commanditaires : « Il est impératif de reconsidérer son implication en tant que copropriétaire, chargé de projet et gestionnaire d'actifs[7]. » Le statu quo est cependant maintenu.

116. En novembre 2002, les travaux touchant les aménagements intérieurs cessent parce que la Caisse s'interroge sur l'opportunité de poursuivre le projet à la suite de l'augmentation des coûts. Elle remet également en cause la structure de l'équipe de développement, compte tenu de problèmes de leadership.

117. En avril 2003, malgré l'implication d'un nouvel opérateur hôtelier depuis janvier, les plans ne sont toujours pas approuvés officiellement. À cette même date, la structure de l'équipe de développement est modifiée : d'un commun accord, la société en commandite et le chargé de projet mettent fin, prématurément, à la convention de développement qui les liait en versant 105 000 dollars au chargé de projet, soit l'équivalent des honoraires prévus.

118. Les travaux n'ont toujours pas repris une cadence normale, ce qui retarde la date d'ouverture de l'établissement. Le retard par rapport à l'échéancier initial engendre, entre autres, plus de risques de réclamation de la part des sous-traitants ainsi que des coûts supplémentaires au chapitre des honoraires professionnels. Pareille situation traduit un manque de leadership de la part de Camont, ce qui compromet le succès économique du projet dans lequel elle a investi.

7. Extrait du document daté du 8 avril 2002, produit par Cadim, ayant pour objet la problématique et les recommandations concernant le projet d'hôtel du 901, Square Victoria.

Gestion de l'investissement dans l'hôtel du 901, Square Victoria

Achat de l'immeuble

119. En mai 2000, la Caisse a déboursé 7 millions de dollars pour acquérir le terrain et le bâtiment. Elle n'a pas effectué d'évaluation de la valeur marchande. Elle affirme qu'il était essentiel de regrouper toutes les propriétés du quadrilatère pour en assurer l'harmonisation avec le bureau d'affaires.

120. Selon les experts que nous avons consultés, l'immeuble a été acheté sur la base de la valeur marchande, dans la limite supérieure du marché, incluant une prime de 2,4 millions de dollars, qui s'explique par le contexte d'assemblage des propriétés du quadrilatère. La Caisse a donc payé une prime importante, tout en sachant que l'édifice, vacant depuis 1992, exigeait d'importants travaux de restauration, dont les coûts seraient considérables et difficilement contrôlables.

Coûts prévus de l'hôtel

121. Nos travaux ont révélé que les coûts prévus de construction de l'hôtel ont augmenté de façon marquée d'août 2001 à décembre 2002, comme en fait foi le tableau 8.

TABLEAU 8

ÉVOLUTION DES COÛTS PRÉVUS DE L'HÔTEL* (en millions de dollars)

	Août 2001	Mai 2002	Septembre 2002	Décembre 2002
Construction	14,2	18,0	19,8	22,8
Finition – mobilier, matériel et équipement	4,1	7,4	7,4	7,2
Coûts de développement	3,3	3,3	3,9	4,6
Autres frais	2,5	5,4	6,2	9,7
Total	**24,1**	**34,1**	**37,3**	**44,3**

* Ces montants excluent le coût d'acquisition du terrain et du bâtiment; le coût total prévu du projet au 31 décembre 2002 était de 51,9 millions de dollars.

122. En août 2001, Cadim approuve un budget de 24,1 millions de dollars, qui est conditionnel à un rendement d'au moins 20 p. cent avec l'effet de levier. La Caisse et le promoteur immobilier, à titre de partenaires financiers, prévoient une mise de fonds à part[s] égales. En septembre 2001, la responsabilité du projet est transférée à Camont et celle-ci entame des négociations avec le promoteur immobilier pour une nouvelle entente de partenariat.

123. En mai 2002, le montage financier est définitif. Le budget se précise et atteint 34,1 millions de dollars. Le conseil d'administration de la Caisse approuve un investissement total de 32,9 millions de dollars, composé d'un prêt de

27,1 millions de dollars et d'une mise de fonds de 5,8 millions de dollars qu'elle fournit à titre de commanditaire. Le partenaire financier apporte, quant à lui, une mise de fonds de 1,2 million de dollars. Le montage financier définitif fait passer la participation de la Caisse de 50 à 83 p. cent et le pouvoir décisionnel est partagé également entre cette dernière et son partenaire. La Caisse détient cependant un vote prépondérant dans les cas de mésentente majeure, tels le choix de l'opérateur hôtelier et l'achèvement, en cas de défaut, du contrat de développement ou du contrat de gestion d'actif.

124. En septembre 2002, les coûts prévus s'élèvent à 37,3 millions de dollars. Le projet atteint alors un point critique, car il faut, notamment, accorder des contrats de travaux de plomberie et d'électricité, qui pourraient s'avérer inappropriés pour tout autre usage de l'édifice que celui d'un hôtel haut de gamme. Malgré l'augmentation importante des coûts et l'absence d'un opérateur hôtelier, la décision d'attribuer ces contrats et, par le fait même, de poursuivre le projet d'hôtel tel quel est néanmoins prise sans que le conseil d'administration de la Caisse ait donné son accord; pourtant, cette décision implique une contribution supplémentaire de chacun des commanditaires.

125. Afin d'expliquer l'augmentation marquée des coûts, un état de situation déposé en décembre 2002 au conseil d'administration de Camont indique les éléments suivants:

- L'accélération des travaux a fait en sorte que les professionnels ont dû donner plusieurs directives et des ordres de changement augmentant les coûts;
- Les soumissions ont été établies à partir des prix du marché, qui est très actif et très sollicité, et les budgets de lots importants, tels les travaux relatifs au gypse, à la plomberie, à l'électricité et à la ventilation, ont été largement sous-évalués;
- Les estimations effectuées avant l'élaboration de certaines soumissions l'ont été à partir de documents préliminaires et, surtout, sur la base de standards inférieurs à ceux exigés pour la construction d'un hôtel;
- Le design s'est révélé plus complexe que celui prévu lors des estimations;
- Les besoins en ressources ont été sous-évalués;
- L'opérateur hôtelier s'est impliqué tardivement;
- L'équipe de développement a manqué de leadership.

126. En décembre 2002, les coûts estimatifs totaux du projet, excluant le terrain et le bâtiment, atteignent 44,3 millions de dollars, ce qui représente une augmentation de plus de 80 p. cent. Étant donné les dépassements des coûts prévus, les commanditaires devront ajouter une contribution de près de 10 millions de dollars pour compléter le projet.

Valeur marchande

127. La valeur marchande potentielle n'est que de 26,6 millions de dollars, dont 7,3 millions pour le contrat d'emphytéose et 19,3 millions pour le projet de construction d'hôtel. Plusieurs éléments expliquent l'écart de 25,3 millions de dollars entre les coûts prévus et la valeur marchande, sans toutefois le justifier. Le tableau 9 fait ressortir, pour certains éléments, l'écart entre les coûts prévus du projet et la valeur marchande potentielle.

TABLEAU 9

ÉCART ENTRE LES COÛTS PRÉVUS DU PROJET ET LA VALEUR MARCHANDE POTENTIELLE

Élément	Explication	Écart (M$)
Écart entre les coûts d'un projet comparable et la valeur marchande potentielle		
Marché	Écart entre les coûts d'un projet comparable (34,5 millions de dollars) et sa valeur marchande potentielle (26,6 millions de dollars)	7,9
Total		**7,9**
Écart entre les coûts prévus du projet et les coûts d'un projet comparable		
Acquisition et préparation du site	• Prime pour l'assemblage des propriétés du quadrilatère	2,4
	• Coût élevé de dégarnissage et de préparation du site, immeuble vacant depuis 1992, en piteux état et isolé avec de l'amiante	1,3
Accélération des travaux	Coûts de main-d'œuvre additionnels et ajout de modifications	4,5
Dispositions réglementaires et environnement physique du Quartier international	Coûts liés à l'exécution de travaux dans une zone en pleine transformation, classée et protégée par le gouvernement provincial et l'administration municipale	2,2
Frais indirects de construction	Coûts liés au grand nombre d'acteurs et à la structure de l'équipe de réalisation de projet	
	Coûts liés au niveau de complexité du projet (atrium et ajout d'étages)	
	Coûts liés au report des échéances	2,2
Allocation pour matériel, mobilier et équipement	Coûts plus élevés dans une proportion de 75 p. cent que ceux d'un hôtel de même catégorie	2,1
Autres éléments		2,7
Total		**17,4**
Total général		**25,3**
Participation minoritaire (17 p. cent de l'écart)		**4,3**
Participation de la Caisse (83 p. cent de l'écart)		**21,0**

128. L'écart de 7,9 millions de dollars entre les coûts d'un projet comparable et la valeur marchande de l'hôtel s'explique notamment par les points suivants :

- Les coûts d'intégration de l'hôtel dans le Complexe de la Caisse, sur lesquels l'équipe de développement a bien peu de contrôle (envergure de l'atrium, structure en béton et en pierre de taille plutôt qu'en acier et en brique), représentent des coûts qu'un investisseur privé n'aurait pas acceptés dans une construction neuve ;

- Les honoraires de 170 000 dollars par an versés au promoteur immobilier pour la gestion des actifs pendant la durée d'exploitation de l'hôtel (50 ans) ont une incidence négative sur les flux monétaires futurs. Ce type d'honoraires ne serait pas engagé par un investisseur privé, mais n'est pas inhabituel dans le cas d'un propriétaire institutionnel, tel que la Caisse.

129. Dans le cas des frais indirects de construction, on peut expliquer l'écart relatif à la valeur marchande en comparant les coûts prévus à ceux d'un projet de même envergure à Montréal. Les membres de l'équipe de développement et de réalisation du projet reçoivent des honoraires professionnels substantiels qui, dans certains cas, dépassent largement ceux qu'on accorde dans des projets similaires. Voici trois exemples d'écarts que nous avons relevés:

- 2,3 millions de dollars pour les architectes et ingénieurs, soit 15 000 dollars par chambre contre 8 500;
- 1,5 million de dollars pour le chargé de projet, le contrôleur et le gestionnaire de projet, soit 10 000 dollars par chambre contre 4 500;
- 950 000 dollars pour le gérant de construction, soit plus de 6 000 dollars par chambre contre 3 000.

130. Les honoraires professionnels s'élèvent donc à environ 31 000 dollars par chambre, alors qu'ils devraient être de 16 000 dollars pour un projet de cette envergure, ce qui donne un écart global de 2,2 millions de dollars.

131. Les coûts supplémentaires du projet d'hôtel sont importants. Le coût de construction par chambre de l'hôtel-boutique, qui en compte 152, dépasse les 340 000 dollars, alors que les normes prévoient environ 230 000 dollars par chambre pour un hôtel de cette catégorie. Cela représente 17,4 millions de dollars de plus que ce qu'il en coûte pour un projet comparable.

132. Compte tenu de cette situation, en février 2003, la Caisse a envisagé plusieurs scénarios dont ceux de convertir l'édifice en immeuble de bureaux ou de le vendre. Elle a choisi plutôt le scénario qui engendre une dévaluation moindre, à savoir investir les sommes nécessaires pour poursuivre le projet d'hôtel-boutique, et cela, malgré d'importantes baisses de rendement.

133. En août 2001, la Caisse prévoyait un taux de rendement interne[8] minimum de 11 p. cent, nonobstant l'effet de levier engendré par le financement. Actuellement, le taux de rendement interne prévu du projet atteint tout juste 6 p. cent avant la dévaluation, alors qu'il se situera à 12 p. cent après la dévaluation de 25,3 millions de dollars.

8. Taux égal au taux d'actualisation pour que le montant investi soit égal à l'ensemble des flux monétaires actualisés.

Financement

134. La Caisse a accordé à la société en commandite un prêt très avantageux par rapport à ce que l'on trouve normalement. En voici les principales caractéristiques:

- Prêt de 27,1 millions alors que, sur le marché, on n'aurait pu obtenir plus de 9,5 millions de dollars pour un projet de cette envergure, compte tenu du bail emphytéotique. Il s'agit d'un ratio de prêt par rapport à la valeur marchande de 50 p. cent, soit 9,5 millions de dollars par rapport à 19,3 millions de dollars;
- Aucune prime de risque, tandis que les projets de construction d'hôtel commandent une prime qui se situe habituellement entre 4 et 5 p. cent au-dessus du taux des obligations du Canada dont la durée est de 5 ans;
- Terme de 15 ans, le terme des prêts étant en général de 5 ans;
- Période d'amortissement de 35 ans, alors qu'elle se limite normalement à 25 ans.

135. L'avantage du prêt en place s'élève, en dollars d'aujourd'hui, à environ 11 millions de dollars. Comme la Caisse est à la fois le prêteur et l'emprunteur, la quote-part du partenaire d'affaires occasionne à la Caisse un manque à gagner de 1,9 million de dollars, soit 17 p. cent des 11 millions de dollars.

136. Le prêt n'est pas typique du marché et il ne procure pas à la Caisse le rendement exigé normalement. Le montant du prêt ne représente donc pas sa juste valeur; d'ailleurs, il faudrait vendre le prêt à rabais s'il y avait transfert à une autre filiale.

Conclusion

137. Prime d'assemblage importante pour l'acquisition du terrain et du bâtiment, sous-estimation appréciable des sommes à engager, écart considérable entre le coût du projet et la valeur marchande, faible rendement, manque à gagner lié aux conditions de prêt et problèmes de leadership, tous ces éléments démontrent que, dans le cas de l'hôtel, la Caisse n'a pas géré ce projet d'investissement avec un souci de rentabilité.

138. **Commentaires de la Caisse de dépôt et placement du Québec**

« La Caisse de dépôt et placement du Québec ("la Caisse") a pris connaissance du Rapport de vérification ("le rapport") du Vérificateur général du Québec ("Vérificateur général") sur le projet de construction "Complexe CDP Capital".

« La Caisse est généralement en accord avec les conclusions du rapport du Vérificateur général. Toutefois, elle tient à présenter des commentaires qui visent à fournir des précisions sur le contexte particulier de ce projet et les constats du rapport.

Commentaires généraux

« D'emblée, la Caisse est satisfaite de constater que sur le plan de l'éthique, le rapport ne soulève aucune question ou allégation de fraude ou de malversation. À tous égards importants, les contrats ont été octroyés selon les règles prévues au processus d'adjudication et les bonnes pratiques en vigueur dans le domaine.

«La Caisse constate que les coûts totaux du bureau d'affaires dépassent de 7 p. cent les autorisations budgétaires obtenues du conseil d'administration, un pourcentage différent de celui de 19 p. cent suggéré par le Vérificateur général. La Caisse considère que le dépassement de coûts de 7 p. cent par rapport aux budgets est raisonnable pour un projet d'une telle envergure. En outre, la Caisse désire confirmer qu'à la demande du Vérificateur général, elle a comptabilisé, au 31 décembre 2002, les baisses de valeur correspondant à l'écart entre les coûts du projet et les valeurs marchandes établis à ce moment par le Vérificateur général.

«Aussi, la Caisse a récemment entrepris toutes les actions nécessaires pour se repositionner comme locataire plutôt que propriétaire occupant de l'édifice qu'elle occupe. La propriété de tous les édifices du Complexe CDP Capital sera prochainement ramenée dans le giron des filiales immobilières. La Caisse désire également confirmer que le bureau d'affaires répond à ses besoins au niveau de la qualité de la construction et au niveau de l'espace prévu. Par ailleurs, la Caisse constate que le bureau d'affaires s'intègre harmonieusement au Quartier international de Montréal et constitue une addition remarquable au patrimoine architectural de la ville de Montréal.

«Dans sa conception et dans sa réalisation, le projet du Complexe CDP Capital comportait trois particularités qui en ont fait un projet différent de ceux normalement mis de l'avant par les filiales immobilières de la Caisse. Ces particularités sont les suivantes:

- un projet de type corporatif à très long terme et non pas un investissement à des fins de placement immobilier;
- un projet placé sous l'autorité directe de la haute direction de la Caisse plutôt que sous le leadership des filiales immobilières;
- un projet réalisé dans l'optique de contribuer de façon marquante à la reconstitution de la trame urbaine de Montréal et à la revalorisation de plusieurs propriétés riveraines dont certaines sont la propriété, en tout ou en partie, des filiales immobilières de la Caisse.

«Au-delà de ces particularités qui ont eu des conséquences sur les coûts et les conditions de réalisation du projet, la Caisse reconnaît que cinq raisons fondamentales expliquent le dépassement des coûts du projet, soit:

- le choix du site;
- la décision de construire un édifice horizontal plutôt que vertical;
- la volonté de contrôler le développement de l'ensemble du quadrilatère et la présence de droits réels et de servitudes ayant nécessité l'intégration des autres édifices dans le projet;
- la décision de construire un hôtel dans l'ancien édifice de la Banque du Canada;
- la décision de respecter les échéanciers initiaux et d'utiliser, à cette fin, un mode de construction accéléré.

« Par ailleurs, le projet du Complexe CDP Capital constituait une première dans l'histoire de la Caisse, celle-ci ayant toujours été locataire depuis sa création en 1965. La Caisse estime, en rétrospective, que le projet aurait nécessité une communication interne et externe beaucoup plus transparente, notamment sur les enjeux financiers globaux qu'il représentait.

« La Caisse tient par ailleurs à souligner tous les efforts entrepris depuis l'automne 2002 pour :

- présenter au conseil d'administration un portrait global des coûts ;
- réduire les espaces occupés par les équipes de la Caisse afin d'accroître le nombre de pieds carrés disponibles pour la location commerciale ;
- réexaminer la vocation de l'édifice devant abriter l'hôtel ;
- refaire les analyses financières et revoir les coûts du projet d'hôtel.

« La Caisse est en accord avec les coûts totaux de 418,3 millions de dollars établis par le Vérificateur général, dont 284,9 millions de dollars pour le bureau d'affaires et 133,4 millions de dollars pour le volet commercial du projet (voir tableau 1).

« La Caisse est en accord avec le montant des autorisations budgétaires de 228,9 millions de dollars établi pour les coûts de construction du bureau d'affaires et de 107,2 millions de dollars pour les projets du volet commercial (voir tableau 1).

« Toutefois, la Caisse est en désaccord avec le montant des autorisations budgétaires établi par le Vérificateur général pour les aménagements du bureau d'affaires (frais de locataire) ; soit les améliorations locatives pour 20 millions de dollars et le mobilier et équipement pour 7 millions de dollars. Ces éléments ont été approuvés par le conseil d'administration de la Caisse le 28 avril 2000. Le Vérificateur général et la Caisse ne s'entendent pas sur l'interprétation à donner à certaines résolutions adoptées par le conseil d'administration en 2000 et 2001. La Caisse estime que, sur la foi des autorisations budgétaires obtenues de façon graduelle lors de plusieurs réunions du conseil d'administration, et de manière à rendre justice aux différents intervenants dans le dossier, les autorisations budgétaires pour ces deux éléments s'élèvent à 27 millions de dollars.

« Pour ce qui est de l'hôtel, dès l'automne 2002, la Caisse a exigé que des exercices exhaustifs d'évaluation budgétaire et d'analyse financière soient réalisés afin de s'assurer que le projet tel que conçu était toujours la meilleure décision dans les circonstances. Dans l'intervalle, l'interruption des travaux d'aménagement intérieur a été ordonnée et maintenue jusqu'à ce que les résultats des analyses soient connus et que les autorisations à poursuivre le projet soient obtenues afin d'éviter de nouveaux investissements qui auraient alors pu devenir inutiles.

« Sur la foi de ces analyses, la Caisse a décidé de poursuivre le projet d'hôtel-boutique puisque, comme noté dans le rapport du Vérificateur général, ce type d'activité commerciale engendrait une dévaluation moindre. La Caisse est d'avis qu'il permettait également d'atteindre un rendement supérieur aux autres options, bien que ce rendement soit inférieur à celui normalement attendu par la Caisse pour ce type d'investissement.

« Enfin, au-delà des coûts élevés du projet, la Caisse ne peut passer sous silence la contribution indéniable de celui-ci au développement économique et social d'une zone particulièrement négligée de la ville de Montréal.

Commentaires spécifiques

Un projet particulier et unique

«Dans sa conception et dans sa réalisation, le projet du Complexe CDP Capital comportait trois particularités qui en faisaient un projet hors normes, ce qui a eu des conséquences sur les coûts et les conditions de réalisation du projet.

Un projet de type corporatif et non pas un investissement à des fins de placement immobilier

«L'optique dans laquelle le projet du bureau d'affaires a été conçu et réalisé est celle d'un propriétaire occupant. Le bureau d'affaires était donc une immobilisation corporelle et non un investissement dont on attend un rendement spécifique. Sa construction a été décidée dans le but de regrouper et de loger à long terme la Caisse et ses filiales. Le projet avait aussi pour objectifs de répondre aux besoins d'espaces tels qu'estimés pour le futur prévisible et de stabiliser les coûts de loyer de la Caisse pour plusieurs années. Il s'agissait aussi d'un projet s'insérant dans une démarche plus globale visant à établir une image de marque pour CDP Capital en tant que gestionnaire global d'actifs.

«Il s'agit d'une optique très différente de celle dans laquelle les promoteurs privés et les filiales immobilières de la Caisse effectuent habituellement leurs placements. La principale différence se situe dans la structure des coûts. Un promoteur immobilier n'engage au départ que les coûts de construction. Les coûts d'aménagement des espaces sont engagés au moment de la signature du bail avec un locataire et se reflètent dans le prix du loyer. Les coûts d'aménagement et le loyer sont alors plus ou moins élevés selon les besoins et les goûts du locataire. Dans le cas du bureau d'affaires, les coûts de construction et d'aménagement sont regroupés en un seul budget de réalisation. En outre, plusieurs des choix faits dans l'aménagement du bureau d'affaires l'ont été dans une optique à très long terme, comme les planchers surélevés, les systèmes de cloisons amovibles, les systèmes de câblage, afin de minimiser les coûts de restructuration future de l'organisation.

«Dans le même esprit, le ratio de la surface locative par rapport à la superficie totale, qui est un critère décisif dans les projets des promoteurs privés et des filiales immobilières de la Caisse, n'est pas aussi déterminant dans un projet de type corporatif. Ce ratio est donc plus faible dans le présent projet que dans un projet de type commercial, principalement en raison de l'importance accordée à l'atrium central (parquet) et aux atriums secondaires. Une partie de cette différence découle aussi du concept de gratte-ciel horizontal qui a été largement imposé par le site choisi et la décision de l'occuper en entier. En résumé, parce qu'il s'agissait d'un projet de type corporatif destiné à un seul propriétaire occupant plutôt que d'un projet de type commercial, le critère de la valeur marchande n'a pas été considéré comme un repère obligatoire en cours de planification. Aussi, les contraintes du site rendaient au départ le respect de ce critère très difficile.

Un projet placé sous l'autorité directe de la haute direction de la Caisse plutôt que sous le leadership des filiales immobilières

«Le projet du bureau d'affaires ne respectant pas les critères de base d'un investissement commercial, les filiales immobilières n'ont pas été retenues en tant que propriétaires potentiels du bureau d'affaires. C'est plutôt l'entité Caisse qui allait ainsi détenir

directement une immobilisation corporelle d'importance. La Caisse a créé, aux fins spécifiques du projet, l'entité Camont.

« La mission de Camont est de gérer et de coordonner la construction et d'agir comme représentant du propriétaire (la Caisse) dans le cadre du projet du Complexe CDP Capital, incluant le bureau d'affaires lui-même et les autres composantes du projet. Camont et la direction de la Caisse ont donc exercé le leadership du projet du début à la fin. L'expertise de SITQ et de CDP Capital – Conseil immobilier (anciennement Cadim) ont été mises à contribution dans la gestion au quotidien du projet.

Un projet réalisé dans l'optique de contribuer de façon marquante à la reconstitution de la trame urbaine de Montréal et à la revalorisation de certaines propriétés riveraines

« Le choix du site a été en grande partie dicté par la volonté de la direction de la Caisse de contribuer à la reconstitution de la trame urbaine brisée depuis plusieurs décennies par la présence d'une autoroute à ciel ouvert entre le quartier des affaires et le Vieux-Montréal. Cette volonté s'inscrivait dans la foulée d'autres projets déjà réalisés, comme le siège de l'Organisation de l'aviation civile internationale, ou en voie de réalisation, comme l'agrandissement du Palais des congrès et le Quartier international de Montréal. Là où les promoteurs privés et les filiales immobilières de la Caisse auraient renoncé en raison des coûts supplémentaires imposés par les contraintes du site, la direction de la Caisse a pris la décision d'aller de l'avant, sachant que les contraintes évidentes imposées par le choix de cet emplacement pourraient se traduire par des éléments de coûts hors normes. Cette décision était susceptible d'avoir des effets positifs sur la valeur des propriétés immobilières de ce secteur, dont le Centre de commerce mondial, la Place Victoria et l'Hôtel Intercontinental, que les filiales immobilières de la Caisse détiennent ou dans lesquelles elles ont des participations.

Un projet basé sur une vision optimiste des besoins futurs

« Le projet du Complexe CDP Capital a été inspiré par une vision optimiste de la croissance du gestionnaire CDP Capital. Les bons rendements, le développement projeté de nouvelles clientèles internationales, la croissance anticipée de l'actif sous gestion et la croissance prévue des effectifs sont des éléments importants du contexte dans lequel le projet du Complexe CDP Capital a vu le jour. Ensemble, ces facteurs ont alimenté une vision optimiste de l'avenir de l'organisation. Cette vision a été brutalement remise en question par les mauvais rendements absolus et relatifs de la Caisse en 2001 et 2002, qui ont conduit au diagnostic global et au recentrage de l'organisation par la nouvelle direction à compter de septembre 2002.

Un projet mal communiqué

« Le projet du Complexe CDP Capital constituait une première dans l'histoire de la Caisse, celle-ci ayant toujours été locataire depuis sa création en 1965. À ce titre, le projet aurait nécessité une communication interne et externe beaucoup plus transparente afin de recueillir au préalable les appuis nécessaires, notamment au chapitre de l'acceptation des coûts.

«En rétrospective, force est de constater que les efforts à ce chapitre ont été insuffisants. La Caisse a indiqué dans un communiqué de presse publié en juin 2000 que le coût de construction de l'édifice était de 102 millions de dollars, représentant un seul élément de coût, soit le coût de construction direct. Des efforts additionnels de transparence auraient été d'autant plus pertinents qu'au moins deux éléments de base du projet avaient un caractère exceptionnel par rapport aux critères habituels d'investissement dans l'immobilier : le premier étant la contribution du Complexe au positionnement de CDP Capital comme gestionnaire global d'actifs à la recherche de nouvelles clientèles, une orientation relativement nouvelle pour la Caisse ; le deuxième étant l'implication sociale, à coûts supérieurs, par le choix d'un site ayant peu d'attrait pour les autres promoteurs en raison de ses contraintes importantes.

Un projet coûteux

«La Caisse reconnaît que le projet de construction du bureau d'affaires a été coûteux. En avril 2000, les coûts de construction étaient estimés à 280 dollars par pied carré louable. Ce coût en pied carré se situait dans la moyenne des coûts au pied carré louable indiqués par le Vérificateur général dans son rapport pour un immeuble locatif de catégorie supérieure à Montréal, soit entre 270 et 290 dollars. L'ampleur et la complexité du projet avaient alors été sous-estimées puisque les coûts de construction prévus du bureau d'affaires sont finalement de 410 dollars par pied carré.

«La Caisse considère que cinq raisons fondamentales expliquent les coûts importants du Complexe CDP Capital, soit le choix du site, la décision de construire un édifice horizontal, la présence de droits réels et de servitudes qui a conduit à l'intégration des autres édifices dans le projet de construction ; la décision de construire un hôtel-boutique et la décision de respecter les échéanciers initiaux et d'utiliser pour ce faire un mode de construction accéléré.

Des précisions sur les coûts et les autorisations budgétaires

«La Caisse constate que les coûts totaux du bureau d'affaires dépassent de 7 p. cent les autorisations budgétaires obtenues du conseil d'administration, un pourcentage inférieur à celui de 19 p. cent suggéré par le Vérificateur général. La Caisse considère que le dépassement de coûts de 7 p. cent par rapport aux budgets est raisonnable pour un projet d'une telle envergure (voir tableau 1).

« Tableau 1 –
Complexe CDP Capital – Sommaire des coûts et des autorisations budgétaires
(en millions de dollars)

	Vérificateur général				Caisse de dépôt et placement du Québec			
			Dépassement				Dépassement	
	Coûts totaux	Budget	$	%	Coûts totaux	Budget (1)	$	%
BUREAU D'AFFAIRES								
Coûts de construction	235,7	228,9	6,8	3 %	235,7	228,9	6,8	3 %
Aménagements	49,2	9,6	39,6	100 %	49,2	36,6	12,6	34 %
Total – Bureau d'affaires	**284,9**	**238,5**	**46,4**	**19 %**	**284,9**	**265,5**	**19,4**	**7 %**
VOLET COMMERCIAL								
Edifice MECO	9,2	6,5	2,7	42 %	9,2	6,5	2,7	42 %
Montreal Herald	34,9	24,2	10,7	44 %	34,9	24,2	10,7	44 %
Stationnement	37,4	36,6	0,8	2 %	37,4	36,6	0,8	2 %
Hôtel	51,9	39,9	12,0	30 %	51,9	39,9	12,0	30 %
Total – Volet commercial	**133,4**	**107,2**	**26,2**	**24 %**	**133,4**	**107,2**	**26,2**	**24 %**
GRAND TOTAL	**418,3**	**345,7**	**72,6**	**21 %**	**418,3**	**372,7**	**45,6**	**12 %**

(1) L'écart de 27 millions de dollars provient d'un montant approuvé par le conseil d'administration de la Caisse le 28 avril 2000 pour les améliorations locatives (20 millions) et le mobilier et équipement (7 millions).

« Concernant les autorisations budgétaires, celles-ci ont été obtenues de façon graduelle tout au long du projet de construction. Le tableau 2 montre qu'il y a eu quatre grandes catégories d'autorisations, soit la construction du bureau d'affaires (228,9 millions de dollars), les aménagements du bureau d'affaires (36,6 millions de dollars), le stationnement (36,6 millions de dollars) et les projets de nature commerciale (70,6 millions de dollars).

« La Caisse est en désaccord avec le Vérificateur général lorsqu'il affirme que le dépassement de coûts du bureau d'affaires est de 46,4 millions de dollars, soit 19 p. cent. À la lumière des autorisations budgétaires obtenues du conseil d'administration, la Caisse estime que le dépassement de coûts pour le bureau d'affaires est de 19,4 millions de dollars ou 7 p. cent. La Caisse est en accord avec le dépassement de coûts de 26,2 millions de dollars ou 24 p. cent pour le volet commercial. La Caisse considère que, pour l'ensemble du projet de construction du Complexe CDP Capital, le dépassement de coûts s'établit à 45,6 millions de dollars ou 12 p. cent.

«Tableau 2 –
Complexe CDP Capital – Sommaire des autorisations budgétaires (en millions de dollars)

	Bureau d'affaires	Édifice MECO	Édifice Montréal Herald	Hôtel	Station-nement	Total
CONSEIL CAISSE						
(Coûts de construction)						
Avril 2000 **(1)**	162,0					162,0
Septembre 2000	58,0					58,0
Novembre 2000		5,3	6,1	7,0		18,4
Juin 2001	8,9	1,2	18,1			28,2
Mai 2002				32,9		32,9
Sous-total	228,9	6,5	24,2	39,9		299,5
CONSEIL CAISSE						
(Aménagements)						
Avril 2000 **(1)**	27,0					27,0
Novembre 2001 **(2)**	9,6					9,6
Sous-total	36,6					36,6
CONSEIL SITQ						
(Coûts de construction)						
Juin 2000 **(3)**					36,6	36,6
GRAND TOTAL	**265,5**	**6,5**	**24,2**	**39,9**	**36,6**	**372,7**

(1) L'autorisation obtenue du conseil d'administration pour le bureau d'affaires s'est élevée à 189 millions de dollars dont 162 millions de dollars pour la construction, 20 millions de dollars pour les améliorations locatives, ainsi que 7 millions de dollars pour le mobilier et équipement.

(2) Le conseil a autorisé le budget d'opérations 2002 de la Caisse le 30 novembre 2001. Ce budget prévoyait des montants non récurrents de 9,6 millions relatifs à l'aménagement du bureau d'affaires dont 7,5 millions de dollars pour l'informatique et 2,1 millions de dollars pour la téléphonie.

(3) Autorisé par le conseil d'administration de SITQ Placements inc. conformément aux politiques de délégation de pouvoirs de la Caisse.

Le suivi des coûts

«À la lecture des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de la filiale Camont, la Caisse estime que les membres étaient bien informés de l'évolution des coûts globaux par rapport au budget. Cependant, une reddition aussi précise n'a été faite au conseil d'administration de la Caisse qu'en novembre 2002.

«Par ailleurs, les membres du conseil d'administration de Camont pouvaient compter sur le résultat des travaux de vérification d'une firme de vérification reconnue quant aux états financiers de Camont et quant au respect des procédures d'octroi de contrats du projet de construction et des autres propriétés acquises ayant fait l'objet de travaux de rénovation. À chaque année, depuis l'an 2000, ces rapports étaient d'ailleurs transmis au Vérificateur général dans le cadre de sa vérification des états financiers annuels de la Caisse.

Disposition du mobilier et des équipements

« En ce qui concerne la disposition du mobilier et des équipements, la Caisse précise que la perte encourue à cet égard, telle que relevée dans le rapport du Vérificateur général, était prévue puisque le conseil d'administration de la Caisse a approuvé un budget de radiation de tous les éléments d'actif rattachés aux améliorations locatives, le 30 novembre 2001.

Les espaces laissés vacants

« À tous égards importants, ces espaces sont à l'intérieur d'immeubles détenus par la filiale SITQ dont la Caisse est l'actionnaire majoritaire. La libération de ces espaces n'a pas modifié de façon sensible les taux de vacance de cette filiale qui, par ailleurs, sont généralement à l'intérieur des normes actuelles de l'industrie. Par contre, la location éventuelle de ces espaces devrait procurer une hausse importante de revenus puisque les baux conclus entre la Caisse et sa filiale immobilière, concernant les espaces laissés vacants, avaient été signés il y a plusieurs années à des taux nettement inférieurs à ceux du marché actuel.

Le projet d'hôtel

« Après réexamen de l'ensemble des usages possibles pour l'ancien immeuble de la Banque du Canada, la direction de la Caisse a de nouveau conclu, en février 2003, que l'aménagement d'un hôtel dans cet immeuble constituait la plus positive des solutions sur le plan financier et ce, malgré des coûts plus importants que prévus.

« Par ailleurs, la Caisse tient à apporter les précisions suivantes sur certains aspects du rapport du Vérificateur général concernant le projet d'hôtel :

- la décision de la Caisse d'interrompre les travaux d'aménagement intérieur à l'automne 2002 – le temps de reconsidérer ce projet – a été prise considérant le risque d'affaires relié à de possibles réclamations de la part des entrepreneurs et de l'opérateur. En reconsidérant le projet à la lumière de nouvelles données, la Caisse estime avoir fait preuve de leadership ;
- concernant les relations avec le partenaire-investisseur, Cadim a précisé à la Caisse que les difficultés de fonctionnement soulevées en avril 2002 avaient été réglées à la satisfaction des parties ; par ailleurs, malgré l'augmentation de coût prévue, le partenaire-investisseur a continué d'investir ses fonds propres dans le projet en contribuant aux appels de fonds additionnels destinés à le compléter ;
- la Caisse précise que de façon générale, il est usuel de voir des structures financières comportant un levier (ratio prêt/coût) supérieur à 50 p. cent dans ce type de projet, atteignant même les 80 p. cent à 90 p. cent, et ce, dans la plupart des marchés organisés dans le monde ;
- finalement, en décembre 2002, le nouvel opérateur a endossé, en général, les décisions prises par le gestionnaire du projet en l'absence d'un opérateur.

Conclusion

«En guise de conclusion, la direction de la Caisse constate que, malgré des coûts totaux importants, le dépassement des coûts pour le bureau d'affaires par rapport aux autorisations budgétaires est de 7 p. cent, un pourcentage raisonnable pour un projet d'une telle envergure. Somme toute, le bureau d'affaires répond bien à ses besoins, s'intègre harmonieusement au Quartier international de Montréal et constitue une addition remarquable au patrimoine architectural de la ville de Montréal.»

139. **Réaction aux commentaires de la Caisse**

Approbations budgétaires. La direction de la Caisse considère que le dépassement des coûts pour le bureau d'affaires par rapport aux autorisations budgétaires est de 7 p. cent. Toutefois, nous ne pouvons endosser cette position puisque, selon nos travaux, le dépassement est de 19 p. cent. L'écart est attribuable à un montant de 27 millions de dollars lié aux améliorations locatives et au mobilier et équipement approuvé lors de la réunion du conseil d'administration du 28 avril 2000.

En septembre 2000, le conseil d'administration de la Caisse a autorisé un nouveau budget de 220 millions de dollars pour le coût total de construction du bureau d'affaires. La Caisse soutient qu'il faut ajouter une somme de 27 millions à ce montant pour les améliorations locatives et le mobilier, ce qui porterait l'autorisation à 247 millions de dollars.

Cependant, le procès-verbal ainsi que les documents déposés au conseil d'administration lors de cette rencontre ne font aucunement mention du montant de 27 millions de dollars ni du fait qu'il s'ajoute à celui de 220 millions de dollars. De plus, lors d'une autre réunion du conseil tenue en juin 2001 où un budget supplémentaire de 8,9 millions de dollars a été autorisé, un tableau présentant une mise à jour des budgets indique que le total pour le bureau d'affaires est de 220 millions et non de 247 millions de dollars.

ANNEXE 1 – OBJECTIF DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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

Les critères d'évaluation émanent des principes reconnus de saine gestion. Ils correspondent aux exigences de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) et, pour certains éléments, aux procédures de l'Association canadienne de la construction. 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 émises par l'ICCA.

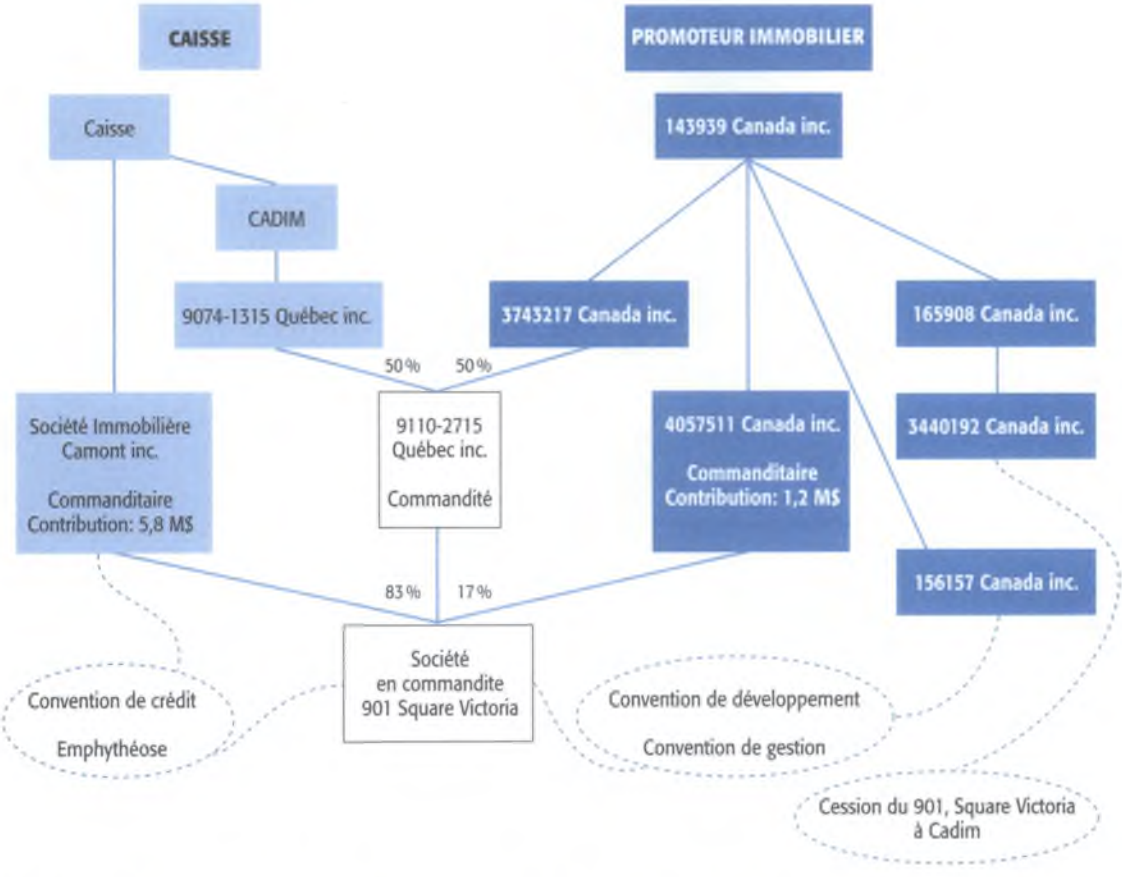
Objectif

S'assurer que la Caisse a géré le projet de construction de son bureau d'affaires de Montréal et des immeubles afférents ainsi que ses investissements avec un souci d'économie et d'efficience.

Critères

- La Caisse doit avoir élaboré un projet qui répond à ses besoins, au niveau de la qualité de la construction et au niveau de l'espace prévu.
- La Caisse doit avoir élaboré ses projets commerciaux et d'investissement avec un souci de rentabilité.
- La Caisse doit avoir pris en compte tous les coûts liés au projet lors de son élaboration.
- Les contrats doivent être attribués selon les règles prévues et les bonnes pratiques en vigueur dans le domaine.
- Les rôles et responsabilités des différents intervenants dans le projet doivent être clairement définis.
- La planification du projet et des travaux doit favoriser une réalisation efficiente du projet.
- Le suivi du projet doit aider à identifier rapidement les écarts importants par rapport au projet initial, lesquels doivent être portés à l'attention des responsables concernés.
- Les dirigeants de la Caisse doivent obtenir des renseignements complets, en temps opportun, sur la nature du projet, ses coûts et les dépassements ainsi que les investissements effectués dans le cadre de ce projet.

ANNEXE 2 – PARTICIPATION DANS LA SOCIÉTÉ EN COMMANDITE



La **société en commandite** est une société de personnes. Elle est constituée d'un ou de plusieurs associés, appelés **«commandités»**, chargés de la gestion de la société et responsables indéfiniment et solidairement des dettes de la société. Un ou plusieurs autres associés, appelés **«commanditaires»**, fournissent un apport en argent ou en nature et leur responsabilité à l'égard des dettes de la société se limite à leurs apports dans cette dernière.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME II

Annexe B

Rapport de vérification sur Montréal Mode inc. et Montréal Mode Investissements inc., filiales de la Caisse de dépôt et placement du Québec

TABLE DES MATIÈRES

	Paragr.
FAITS SAILLANTS	1.
VUE D'ENSEMBLE	22.
MANDAT, OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	40.
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Création de Montréal Mode inc.	
Orientation du projet	45.
Structure	58.
Conclusion	65.
Gestion de Montréal Mode inc.	
Planification	68.
Acquisitions	83.
Performance	107.
Désinvestissement	111.
Conclusion	127.
Participations minoritaires de Montréal Mode Investissements inc.	129.
Procédures d'investissement	131.
Conclusion	136.
Comptes de frais des dirigeants	137.
Autorisation et vérification des frais	139.
Justification des frais payés	143.
Dépenses payées par Montréal Mode inc. et Les Collections Shan inc.	171.
Conclusion	175.
Gouvernance de Montréal Mode inc.	179.
Conclusion	193.
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires de la Caisse de dépôt et placement du Québec et d'anciens dirigeants de Montréal Mode inc., Chantal Levesque et Claude Gilbert, apparaissent à la fin de ce rapport.

Note au lecteur: Le texte reproduit à l'annexe B a donné lieu à un rapport distinct (à tirage limité) déposé à l'Assemblée nationale en juin 2003.

FAITS SAILLANTS

Vérification menée par

Marie-France Laverrière
Directrice de vérification

Guy Desrosiers
Lucie Fournier
Céline Goyette
Stéphane Jacob
Sylvie Laflamme
Sylvain Roy
Luc Tougas
Danielle Tremblay
Christian Villeneuve

1. Montréal Mode inc., filiale à part entière de la Caisse de dépôt et placement du Québec, se consacre au développement et à la promotion de l'industrie de la mode québécoise. Elle veut accroître la visibilité des entreprises de ce secteur et augmenter leur volume d'affaires sur les marchés local et international.

2. Ce projet lance Capital CDPQ inc. dans l'exploitation d'entreprise – ce qui éloigne la Caisse de sa façon habituelle de gérer les fonds que lui confient ses déposants, qui est de limiter sa participation à moins de 30 p. cent. La loi constitutive de la Caisse permet à une entité spécialisée telle Capital CDPQ inc. de procéder de la sorte.

3. Par ailleurs, Montréal Mode inc. prévoit devenir publique ou encore attirer d'autres investisseurs dans le cadre de partenariats et ainsi diluer la participation de la Caisse à l'intérieur des cinq premières années de sa création.

4. Le lancement officiel de Montréal Mode inc. s'effectue le 14 juin 1999 alors que le président-directeur général de la Caisse annonce une enveloppe de démarrage de 30 millions de dollars pour financer, sur cinq ans, les partenariats avec les designers et les partenariats stratégiques.

5. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et des décrets gouvernementaux, nous avons procédé à une vérification particulière des allégations de mauvaise gestion portées contre Montréal Mode inc. et de ses pratiques administratives et de régie interne. Cette vérification porte aussi sur les filiales de Montréal Mode inc. ainsi que sur Montréal Mode Investissements inc., autre filiale en propriété exclusive de la Caisse. Nos travaux se sont déroulés de décembre 2002 à mai 2003.

6. Montréal Mode inc. ne concrétisera pas le projet initialement prévu pour le secteur de la mode. D'abord, la Caisse assumera seule les risques d'affaires en l'absence de tout autre investisseur. Ensuite, la seule forme de partenariat offerte aux designers – 10 p. cent ou moins – ne réussira pas à rallier des designers pourtant intéressés par le volet exportation du projet. Enfin, plutôt que de développer une nouvelle entreprise, Capital CDPQ inc. fera l'acquisition du Groupe Shan, au coût de 2,3 millions de dollars, pour servir de plate-forme aux designers. Or, le choix des dirigeants et de leur entreprise ne résulte pas d'une recherche méthodique : aucun autre dirigeant d'aucune autre entreprise n'est pressenti. Pourtant, ce projet audacieux devait générer des revenus de 100 millions de dollars.

7. Le choix des dirigeants, leur double fonction à titre de dirigeants de Montréal Mode inc. et du Groupe Shan ainsi que le cloisonnement insuffisant entre les deux filiales consacrées au secteur de la mode minent dès le départ la crédibilité du projet.

8. L'objectif pour les partenariats avec les designers est double : développer une image de marque pour chacune des griffes et réaliser des ventes de 25 millions de dollars en 2004.

9. Les dirigeants n'ont pas pu assumer les fonctions nécessaires à la mise en place de Montréal Mode inc. Ils n'ont pas su structurer l'entreprise à partir du Groupe Shan pour y intégrer d'autres designers, leur assurer croissance et visibilité, et tout cela, en continuant à faire progresser le Groupe Shan.

10. Dès le départ, Jean-Claude Poitras se joint au projet; Pasqualino Catalano et Marcel Dénommé s'y ajoutent à l'automne 1999. Les services à offrir aux designers sont nombreux: gestion, création, achats, production, mise en marché, exportation et soutien financier. Or, les services annoncés n'ont pas été livrés et les diverses études prévues pour chaque designer ne sont pas réalisées.

11. À peine deux mois après son lancement, Montréal Mode inc. fait face à la première d'une série de crises médiatiques. Un taux de roulement du personnel de 28 p. cent accroît les difficultés. En janvier 2000, un conflit éclate entre un designer et Montréal Mode inc. Une seconde crise médiatique s'ensuit. Deux designers quittent l'entreprise à l'automne 2000 et le dernier, à la fin de 2001.

12. Après l'échec du partenariat avec les designers, Montréal Mode inc. se tourne vers les acquisitions stratégiques: elle recherche des entreprises qui présentent un potentiel de notoriété internationale et de rentabilité propre au marché haut de gamme pour travailler en synergie avec Montréal Mode inc., qui conserve les griffes Shan et Dénommé Vincent. L'objectif est fixé à 65 millions de dollars de revenus en 2004.

13. Deux investissements dans les partenariats stratégiques ne sont pas soutenus par des informations fiables et ne sont pas réalisés avec la prudence attendue d'un gestionnaire d'avoirs collectifs des déposants. Un autre est incompatible avec l'objectif de ces partenariats.

- *Montfort Diffusion inc.* Cet investissement de 3,1 millions de dollars est réalisé alors que l'analyse préliminaire recommandait de ne pas s'engager dans ce projet. Une somme additionnelle de 775 000 dollars est versée sans que la vérification diligente exigée soit effectuée et sans que l'obligation contractuelle d'effectuer le dernier versement de 595 000 dollars ait été démontrée. L'entreprise a déclaré faillite le 28 février 2003.
- *Riverland Nouvelle S.A.* Des prêts totalisant 3,4 millions de dollars sont consentis, alors que les états financiers vérifiés n'ont pas été obtenus et que la vérification diligente révèle des irrégularités comptables majeures. Or, les garanties sur les marques de commerce ne sont ni validées ni enregistrées et ne pourront pas être obtenues. Montréal Mode inc. ne s'assure pas non plus de la valeur de la caution personnelle. En décembre 2001, l'entreprise est mise en liquidation.
- *Rio Sud inc.* Cette entreprise est acquise pour 6,7 millions de dollars. On veut disposer d'un réseau de distribution en région pour écouler les marchandises désuètes des designers. Cette activité est incompatible avec l'objectif des partenariats stratégiques, c'est-à-dire faire affaire avec des entreprises qui ont un potentiel de notoriété internationale et de rentabilité propre au marché haut de gamme. Quinze mois après l'achat, Montréal Mode inc. évalue ce placement à 2,4 millions de dollars. Elle prévoit maintenant mettre en vente cette entreprise.

14. En septembre 2002, la Caisse décide de ne plus investir de fonds dans ce projet et de se retirer des activités d'exploitation dans le secteur de la mode. Elle mandate alors une firme pour établir le diagnostic des entreprises de Montréal Mode inc. et préparer le désinvestissement. À cette époque, plusieurs entreprises de Montréal Mode inc. ne sont plus en activité.

15. Un constat s'impose: la structure de départ choisie pour le projet laisse peu de latitude au comité exécutif lorsqu'il décide de désinvestir. Après l'évaluation de trois scénarios, la solution retenue est de vendre le Groupe Shan à une entreprise appartenant à ses anciens propriétaires puisque ce Groupe ne peut exister sans sa fondatrice. Toutefois, notre analyse des faits nous amène à conclure que cette opération financière n'est pas conforme à la loi constitutive de la Caisse.

16. Notre vérification a aussi porté sur les comptes de frais des dirigeants de Montréal Mode inc.: la présidente, le vice-président aux ventes et au marketing et le vice-président aux finances. Ils totalisent 602 111 dollars de janvier 1999 à décembre 2002.

17. À notre avis, des dépenses de 74 933 dollars, soit 12,4 p. cent des dépenses totales, ne sont pas justifiées. Ce sont des dépenses qui n'auraient pas dû être remboursées: dépenses déraisonnables, dépenses personnelles ou encore excédents des dépenses sur les limites établies par la Caisse.

18. Des dépenses de 69 127 dollars, soit 11,5 p. cent des dépenses totales, sont insuffisamment motivées: l'information obtenue ne permet pas de déterminer si ces dépenses ont été engagées dans le cadre des fonctions des dirigeants.

19. Par ailleurs, des dépenses personnelles, totalisant 5 288 dollars, ont été réglées directement par Montréal Mode inc. et les Collections Shan inc.; elles n'auraient pas dû être payées.

20. Le comité exécutif de Montréal Mode inc., qui assume le rôle du conseil d'administration, est formé de six membres; trois d'entre eux sont proposés par le président-directeur général de la Caisse et les trois autres, par la présidente de Montréal Mode inc. et le président de son comité exécutif. Une résolution de la Caisse confirme le choix des administrateurs. Il appert que cette instance n'est pas composée d'une majorité d'administrateurs indépendants. Plusieurs membres ont des liens pouvant les empêcher d'apprécier objectivement le travail de la direction et les activités de l'entreprise ou encore des liens susceptibles d'être perçus comme tels.

21. Confronté à plusieurs crises médiatiques, à l'incapacité d'intégrer les designers, à la piètre performance des partenariats stratégiques, le comité exécutif n'a pas réussi à rectifier le tir et les actions entreprises n'ont pas redressé la situation. Pourtant, ce projet audacieux et novateur commandait une gouvernance forte et active. En effet, il présentait des risques importants et constituait un défi de taille pour les dirigeants issus d'une entreprise privée et méconnaissant les rouages d'une entreprise publique. Au terme de ce projet, la Caisse aura perdu la presque totalité des 29,8 millions de dollars provenant des avoirs des déposants.

VUE D'ENSEMBLE

22. La Caisse de dépôt et placement du Québec est une institution financière d'envergure. Sa mission consiste à « gérer les avoirs collectifs des déposants en recherchant le rendement de leur capital dans le respect de leur tolérance au risque. Poursuivant cet objectif, la Caisse contribue au développement économique du Québec[1]. »

23. Avant 1999, la Caisse fait des investissements dans le milieu de la mode au Québec par l'entremise de sa filiale Capital CDPQ inc. De ces placements, elle reconnaît avoir tiré des constats et des leçons qui l'ont incitée à privilégier une nouvelle approche.

24. À partir de 1997, Capital CDPQ inc. travaille à un projet d'intervention dans le secteur de la mode et du design. Elle mène différentes études et consultations pour déterminer de quelle façon la Caisse peut, d'une part, soutenir financièrement l'industrie du vêtement par des placements directs et rentables et, d'autre part, appuyer cette industrie dans ses démarches d'exportation[2].

25. Un constat se dégage alors : il faut établir une structure facilitant l'exportation de vêtements québécois et miser sur les grands designers d'ici.

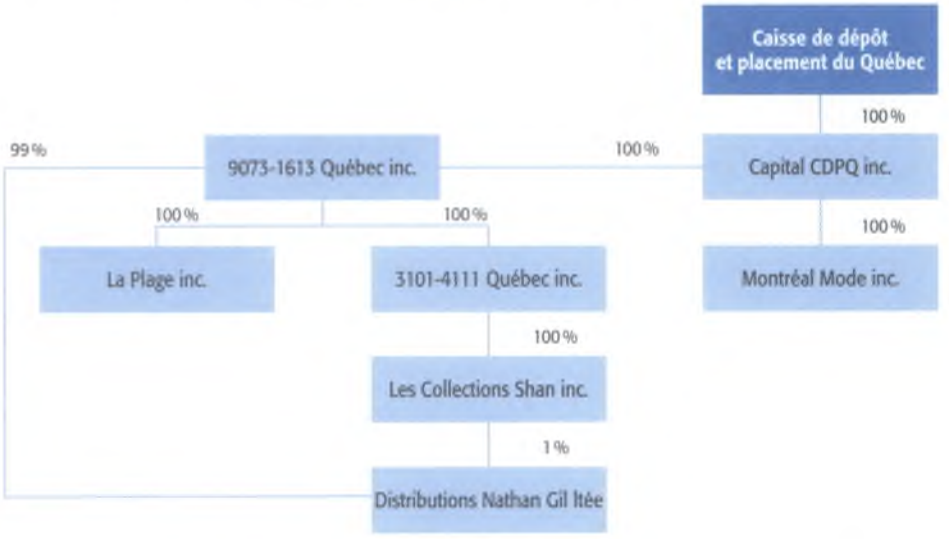
26. Le 12 août 1998, une nouvelle entreprise relevant de Capital CDPQ inc. est constituée ; elle deviendra officiellement Montréal Mode inc. le 25 du même mois. D'abord formée pour englober les activités de Fashion Société Design inc. (Jean-Claude Poitras), l'entreprise pourrait dans l'avenir regrouper différents créateurs.

27. Capital CDPQ inc. choisit les deux propriétaires du Groupe Shan pour devenir les dirigeants de Montréal Mode inc. Le 26 février 1999, elle acquiert, par l'intermédiaire de 9073-1613 Québec inc., les entreprises de ce groupe (La Plage inc., 3101-4111 Québec inc., Les Collections Shan inc. et Distributions Nathan Gil ltée), qui constitueront la plate-forme de démarrage. Le 1er mars 1999, les dirigeants entrent en fonction à titre de présidente et de vice-président aux ventes et au marketing de Montréal Mode inc. dont le lancement officiel a lieu le 14 juin suivant. Le président-directeur général de la Caisse annonce alors une enveloppe de démarrage de 30 millions de dollars pour financer ce projet sur cinq ans. La figure 1 présente la participation de la Caisse à la suite de l'achat du Groupe Shan.

1. Caisse de dépôt et placement du Québec, *Rapport annuel 2002*, [s. l.], 2003, p. 6.
2. Extrait du compte rendu d'une réunion de consultation tenue le 24 octobre 1997 avec des représentants de l'industrie du vêtement.

FIGURE 1

PARTICIPATION DE LA CAISSE À LA SUITE DE L'ACHAT DU GROUPE SHAN (26 février 1999)



28. La figure 2 illustre la participation de la Caisse dans Montréal Mode inc. au 1er août 1999, à la suite de fusions et de la vente des actions détenues par Capital CDPQ inc. à la Caisse[3].

FIGURE 2

PARTICIPATION DE LA CAISSE DANS MONTRÉAL MODE INC. (1er août 1999)

3. Les transactions suivantes ont été réalisées :
   - fusion de 9073-1613 Québec inc., de 3101-4111 Québec inc. et de Montréal Mode inc. pour former Montréal Mode inc. ;
   - vente par Capital CDPQ inc. des actions de Montréal Mode inc. à la Caisse ;
   - vente des actions de Distributions Nathan Gil ltée en faveur de La Plage inc. et liquidation des biens de Distributions Nathan Gil ltée au profit de La Plage inc.

29. Montréal Mode inc. est entièrement consacrée au développement et à la promotion de l'industrie de la mode québécoise. Elle veut accroître la visibilité des entreprises du secteur et augmenter leur volume d'affaires sur les marchés local et international. Deux divisions sont mises en place pour atteindre ces objectifs (figure 3).

FIGURE 3

DIVISIONS DE MONTRÉAL MODE INC. (août 1999)

30. La division International a pour mandat d'investir dans la croissance de designers québécois et de mettre en place une infrastructure pour les appuyer. Elle propose une expertise en création, en gestion, en production et en commercialisation. Ce travail de positionnement des griffes québécoises se double d'efforts visant à conclure des partenariats stratégiques pour la conception et la fabrication sous licence d'accessoires et de produits connexes.

31. La division Investissements, qui a hérité des activités d'investissement de Capital CDPQ inc. dans le secteur de la mode, propose des solutions financières variées aux entreprises, comme des participations au capital-actions, des débentures et des prêts. En octobre 1999, cette division devient Montréal Mode Investissements inc., une filiale distincte, qui relève directement de la Caisse, tandis que la division International devient Montréal Mode inc.

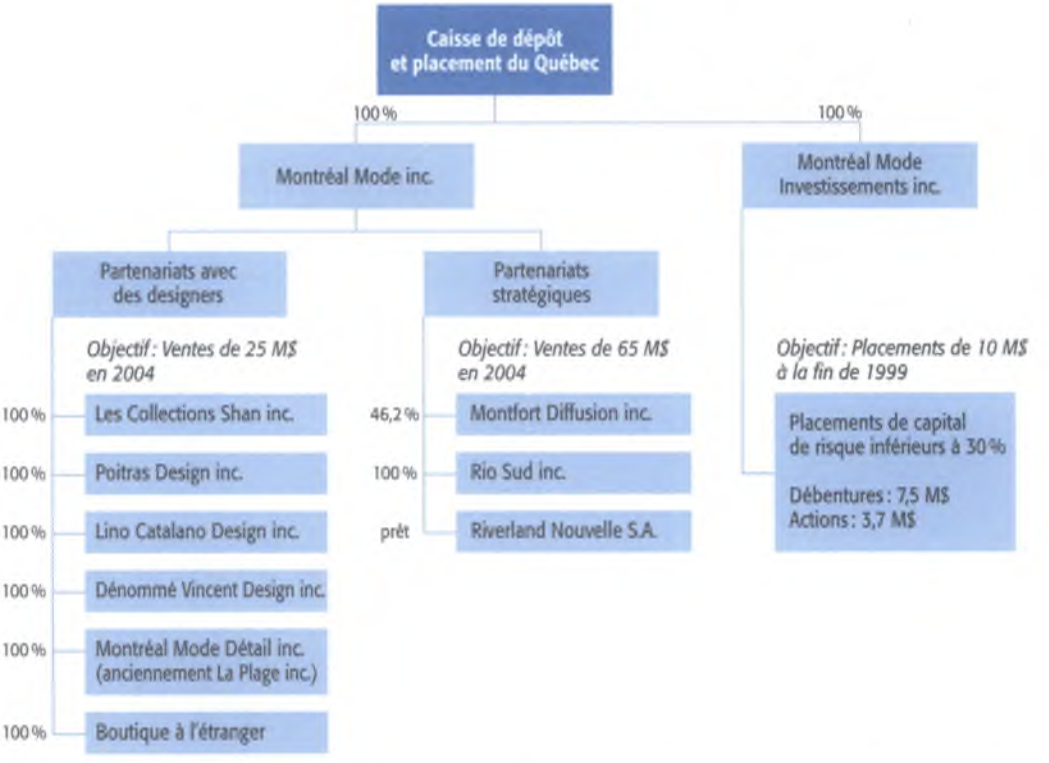
32. En octobre et en novembre 1999, deux autres designers joignent les rangs de Montréal Mode inc., Pasqualino Catalano et Marcel Dénommé.

33. Un an après son lancement, Montréal Mode inc. s'éloigne des designers et se tourne vers les partenariats stratégiques. Elle investit dans Montfort Diffusion inc. en août 2000, acquiert en septembre Rio Sud inc. et fait des placements dans Riverland Nouvelle S.A. en juin 2001. Un an plus tard, elle acquiert une boutique à l'étranger.

34. En septembre 2002, la Caisse donne à une firme le mandat d'établir un diagnostic des entreprises de Montréal Mode inc. et de préparer le désinvestissement. La figure 4 présente les partenariats de Montréal Mode inc. et les placements de Montréal Mode Investissements inc. avant le retrait de la Caisse.

FIGURE 4

PARTENARIATS DE MONTRÉAL MODE INC. ET PLACEMENTS DE MONTRÉAL MODE INVESTISSEMENTS INC. (29 novembre 2002)



35. Le 29 novembre 2002, Montréal Mode inc. vend le Groupe Shan – alors composé des Collections Shan inc., de Montréal Mode Détail inc. et d'une boutique à l'étranger – à une entreprise liée à deux dirigeants et employés de Montréal Mode inc. Les entreprises Poitras Design inc., Lino Catalano Design inc., Dénommé Vincent Design inc. et Riverland Nouvelle S.A. ne sont plus en activité. Montfort Diffusion inc. déclare faillite le 28 février 2003. La valeur de tous ces placements est radiée des états financiers de Montréal Mode inc. pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002. Montréal Mode inc. prévoit maintenant mettre en vente l'entreprise Rio Sud inc.

36. Les activités de Montréal Mode Investissements inc. sont alors confiées à CDP Accès Capital inc. (anciennement Capital CDPQ inc.). Au 31 décembre 2002, la valeur des placements de Montréal Mode Investissements inc. est estimée à 7,8 millions de dollars.

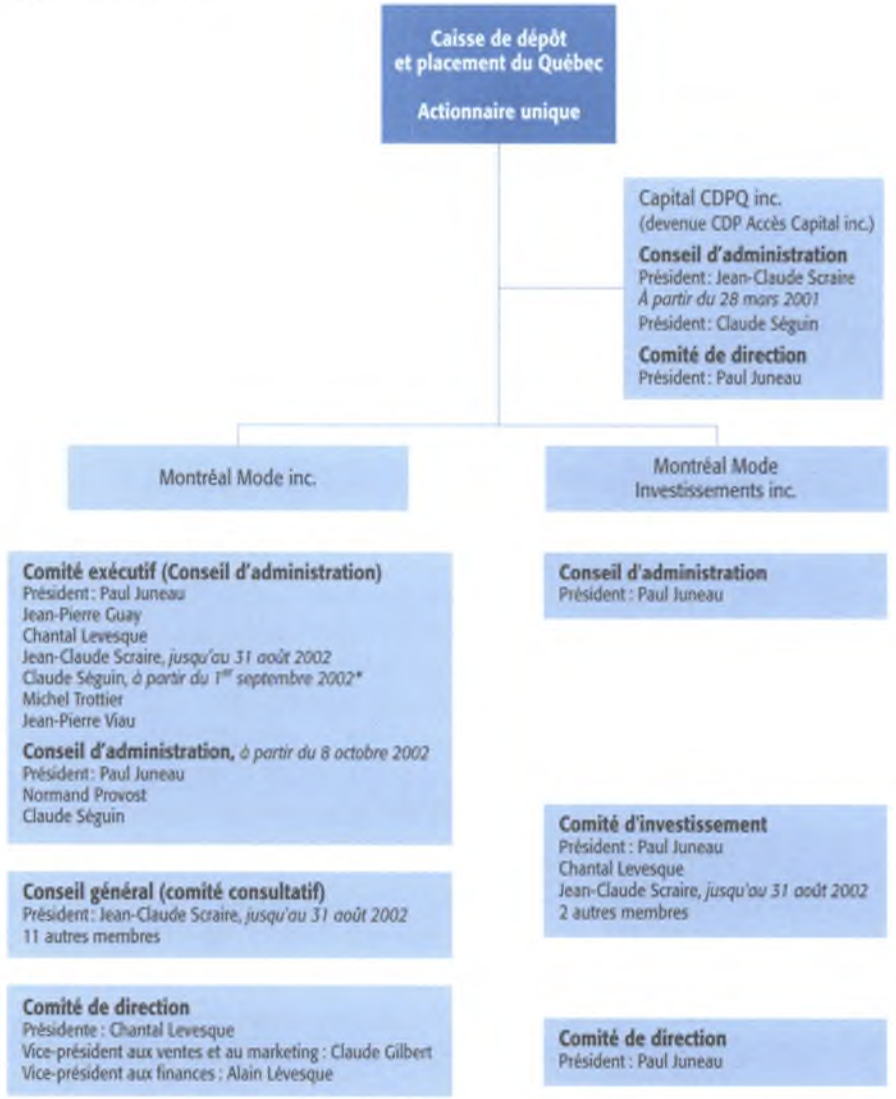
37. La figure 5 illustre les structures administratives de Montréal Mode inc. et de Montréal Mode Investissements inc. L'encadrement de la première entreprise se présente comme suit : un comité exécutif, composé de 6 administrateurs, exerce tous les pouvoirs d'un conseil d'administration. À partir du 8 octobre 2002, le comité exécutif est dissous et un conseil d'administration, comptant 3 membres, est constitué. Par ailleurs, un conseil général, formé de 12 membres, dont les membres du comité exécutif, joue un rôle consultatif. On y retrouve également des personnes qui ont une expertise du secteur de la mode.

38. Montréal Mode Investissements inc. relève d'un administrateur unique, lui-même secondé par un comité d'investissement chargé d'étudier et de recommander les financements au conseil d'administration.

39. Bien que Capital CDPQ inc. ait vendu ses actions de Montréal Mode inc. à la Caisse en août 1999, son conseil d'administration suit les activités de l'entreprise jusqu'en octobre 2001.

FIGURE 5

STRUCTURES ADMINISTRATIVES DE MONTRÉAL MODE INC. ET DE MONTRÉAL MODE INVESTISSEMENTS INC.



* À compter du 1er septembre 2002, M. Claude Séguin, président de CDP Capital – Placements privés, assume la responsabilité administrative du placement dans Montréal Mode inc. et Montréal Mode Investissements inc.

MANDAT, OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

40. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et des décrets gouvernementaux 1432-2002 et 465-2003, nous avons procédé à une vérification particulière des allégations de mauvaise gestion portées contre Montréal Mode inc. et de ses pratiques administratives et de régie interne. Cette vérification porte aussi sur les filiales de Montréal Mode inc. ainsi que sur Montréal Mode Investissements inc., autre filiale en propriété exclusive de la Caisse.

41. Notre vérification visait à nous assurer que les décisions prises lors de la création et du désinvestissement de Montréal Mode inc. étaient soutenues par des informations fiables et des analyses rigoureuses. Nous cherchions aussi à vérifier la mise en œuvre de mesures pour favoriser l'atteinte des objectifs d'investissement de Montréal Mode inc. et de Montréal Mode Investissements inc. Nous voulions savoir si les résultats faisaient l'objet d'évaluation et si la reddition de comptes était fiable et complète. Enfin, nous désirions obtenir l'assurance que les dirigeants de Montréal Mode inc. n'avaient pas bénéficié d'avantages indus. Nos travaux se sont déroulés de décembre 2002 à mai 2003.

42. Pour mener à bien notre mandat, nous avons notamment rencontré des administrateurs et des gestionnaires de Montréal Mode inc. et de Montréal Mode Investissements inc., des designers associés au projet et d'anciens employés. Nous nous sommes aussi adjoint des experts dans le domaine de l'évaluation d'entreprise et nous avons consulté des gens du milieu de la mode.

43. Par ailleurs, la Caisse ainsi que des anciens dirigeants de Montréal Mode inc. et de Montréal Mode Investissements inc. ont été invités à commenter notre rapport.

44. Ajoutons que nos travaux portent sur les années d'exploitation de Montréal Mode inc., soit de 1999 à 2002. Le lecteur trouvera en annexe les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à cette mission.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Création de Montréal Mode inc.

Orientation du projet

45. L'idée de regrouper le soutien à la mode québécoise – du financement à la mise en marché – résulte d'études, menées par Capital CDPQ inc. en 1997 et en 1998, sur les besoins des créateurs et de l'industrie.

46. Selon ces études, les entreprises des créateurs souffrent, d'une part, d'une compétence en gestion insuffisante, d'un faible niveau de production et de ressources financières limitées; d'autre part, leur manque d'expertise pour concurrencer les grandes entreprises internationales, joint à leur méconnaissance des marchés d'exportation, freine leur développement.

47. En septembre 1998, un projet d'intervention dans le secteur de la mode est défini et la structure organisationnelle envisagée pour la nouvelle entreprise est présentée au conseil d'administration de Capital CDPQ inc. ainsi qu'à celui de la Caisse. Ce

projet lance Capital CDPQ inc. dans l'exploitation d'entreprise – ce qui éloigne la Caisse de sa façon habituelle de gérer les fonds que lui confient ses déposants, qui est de limiter sa participation à moins de 30 p. cent. La loi constitutive de la Caisse permet à une entité spécialisée telle Capital CDPQ inc. de procéder de la sorte.

48. Par ailleurs, cette entreprise prévoit devenir publique ou encore attirer d'autres investisseurs dans le cadre de partenariats et ainsi diluer la participation de la Caisse à l'intérieur des cinq premières années de sa création.

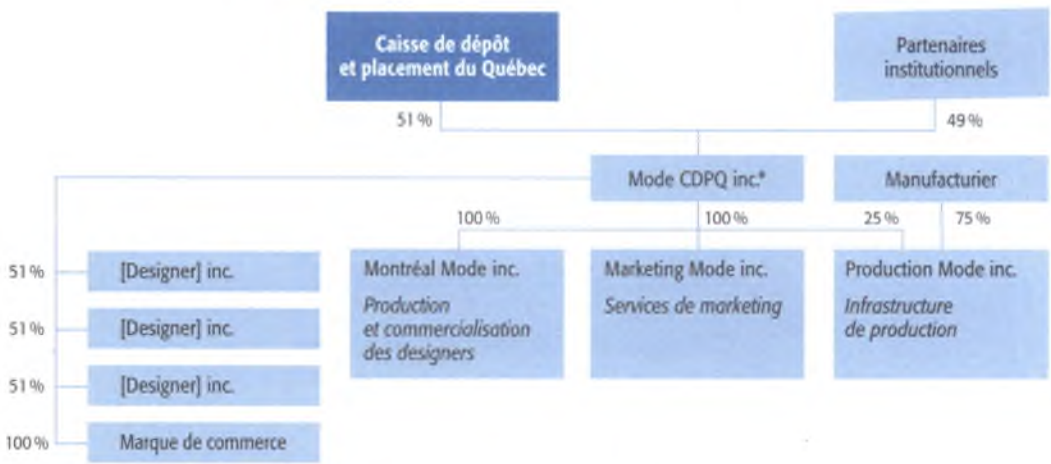
49. Un partenariat avec l'industrie, prévoyant la participation d'autres investisseurs institutionnels, est conçu : l'objectif est de rassembler les talents et les énergies en un centre qui offrira la force financière, le savoir-faire et les ressources afin d'élargir les marchés sur les plans local et international.

50. Ainsi, la future entreprise regroupera les services aux designers – production et commercialisation, marketing, infrastructure de production – sous forme de partenariat, jusqu'à 49 p. cent pour les designers.

51. La figure 6 schématise le plan d'intervention de la Caisse dans le secteur de la mode et du design de même que la structure organisationnelle alors prévue.

FIGURE 6

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE PROJETÉE (septembre 1998)



* Mode CDPQ inc., appellation choisie au départ, deviendra Montréal Mode inc.

52. Or, Montréal Mode inc. ne concrétisera pas le projet initialement prévu.

53. D'abord, Montréal Mode inc. demeurera une filiale à propriété exclusive de la Caisse ; aucun autre investisseur institutionnel ne partagera les risques d'affaires.

54. Ensuite, la participation des designers se limitera à 10 p. cent ou moins, ce qui restreint le pouvoir de Montréal Mode inc. d'en attirer de nouveaux. Hormis les trois designers avec qui elle est liée à la fin de 1999, l'entreprise n'est jamais

parvenue à en recruter de nouveaux. Pourtant, d'autres créateurs nous ont mentionné leur intérêt pour le projet, surtout pour le volet de l'exportation. Cependant, devoir vendre 90 p. cent de leur entreprise ne les intéressait pas.

55. Enfin, Montréal Mode inc. ne sera pas issue du développement d'une nouvelle entreprise. Dès que le projet initial est défini, Capital CDPQ inc. engage un conseiller en recrutement de cadres pour qu'il recherche un dirigeant pour Montréal Mode inc. Les candidats présentés par le conseiller ne seront pas retenus. Le choix se porte plutôt sur les deux propriétaires du Groupe Shan, entreprise que Capital CDPQ inc. connaît puisqu'elle lui a déjà accordé un prêt participatif de 400 000 dollars. C'est une entreprise familiale de maillots de bain haut de gamme, rentable, dont une partie importante du chiffre d'affaires de 3 millions de dollars provient de ventes sur le marché international.

56. Le Groupe Shan est alors acquis; il deviendra l'assise du projet. Cette acquisition à 100 p. cent est également nécessaire pour éviter les conflits d'intérêts avec les dirigeants, anciens propriétaires. Toutefois, le choix des dirigeants et de leur entreprise ne repose pas sur une recherche méthodique: aucun autre dirigeant d'aucune autre entreprise n'est pressenti.

57. Capital CDPQ inc. connaissait bien les difficultés propres au secteur de la mode: compétence en gestion insuffisante, faible niveau de production, méconnaissance des marchés d'exportation. Cependant, elle se fie à l'expérience et à la renommée des dirigeants et ne procède à aucune analyse pour valider leur aptitude à circonscrire et à résoudre les problèmes des designers québécois du prêt-à-porter féminin et masculin. Elle ne s'assure pas plus de leur capacité à mettre en place un projet qualifié d'audacieux et de novateur, qui doit générer des revenus de 100 millions de dollars.

Structure

58. Le choix des dirigeants et leur fonction dans le Groupe Shan ainsi que le cloisonnement insuffisant entre Montréal Mode inc. et Montréal Mode Investissements inc. minent dès le départ la crédibilité du projet.

Double fonction des dirigeants

59. La présidente et le vice-président aux ventes et au marketing de Montréal Mode inc. occupent chacun une double fonction: la présidente de Montréal Mode inc. est aussi directrice des produits des Collections Shan inc.; le vice-président aux ventes et au marketing de Montréal Mode inc. est aussi président des Collections Shan inc.

60. Cette situation renforce la perception négative du milieu: les dirigeants ne pourront consacrer autant d'énergie aux autres designers qu'au Groupe Shan; leur présence est jugée nécessaire, même s'ils ne sont plus propriétaires de l'entreprise.

Cloisonnement insuffisant entre les deux filiales

61. En raison du cloisonnement insuffisant entre les activités des deux divisions de Montréal Mode inc., des entreprises refusent de traiter avec la division Investissements. Elles sont réticentes à confier leur plan d'affaires et leur plan commercial à des concurrents: comment cette division peut-elle procurer du financement à des entreprises en compétition avec des designers de Montréal Mode inc.?

62. Face à cette situation et à la crise médiatique qui s'ensuit, la Caisse dissocie légalement les deux divisions. Elle crée une filiale distincte, Montréal Mode Investissements inc., et nomme à sa tête un nouveau dirigeant. La filiale n'apporte pas de solution concrète au problème.

63. En effet, bien qu'elles soient deux entreprises distinctes depuis octobre 1999, le cloisonnement entre Montréal Mode inc. et Montréal Mode Investissements inc. est faible. La Caisse a bien nommé quelqu'un pour être le dirigeant et unique administrateur de cette dernière mais, dans les faits, la présidente de Montréal Mode inc. continue de gérer les deux filiales, de ses bureaux de Laval.

64. La présidente a reçu une délégation de pouvoirs pour la gestion des placements de Montréal Mode Investissements inc. Ainsi, les demandes de financement, adressées à l'une ou l'autre des filiales, sont traitées par le même personnel, qu'elle a engagé. Par ailleurs, les demandes refusées par la présidente et son personnel ne sont pas soumises au comité d'investissement auquel elle siège.

Conclusion

65. Montréal Mode inc. ne concrétisera pas le projet initialement prévu pour le secteur de la mode. D'abord, la Caisse assumera seule les risques d'affaires en l'absence de tout autre investisseur. Ensuite, la seule forme de partenariat offerte aux designers – 10 p. cent ou moins – ne réussira pas à rallier des designers pourtant intéressés par le volet exportation.

66. En outre, plutôt que de développer une nouvelle entreprise, Capital CDPQ inc. fera l'acquisition du Groupe Shan pour servir de plate-forme aux designers. Or, le choix des dirigeants et de leur entreprise ne résulte pas d'une recherche méthodique: aucun autre dirigeant d'aucune autre entreprise n'est pressenti.

67. Le choix des dirigeants, leur double fonction et le cloisonnement insuffisant entre les deux filiales consacrées au secteur de la mode minent dès le départ la crédibilité du projet.

Gestion de Montréal Mode inc.

Planification

68. Les partenariats avec les designers n'ont pas tous pris la même forme. La Caisse était associée avec Fashion Société Design inc. (Jean-Claude Poitras) avant même la création de Montréal Mode inc. Les dépenses déjà engagées – 277 000 dollars pour l'achat d'actifs et 648 208 dollars de dépenses d'exploitation – ont été prises en charge par Montréal Mode inc. En contrepartie, elle obtenait une participation de 90 p. cent dans la nouvelle entreprise créée, Poitras Design inc.

69. Le Groupe Shan est acquis à 100 p. cent en février 1999 pour 2,3 millions de dollars. Avec sa centaine d'employés, il deviendra le noyau de Montréal Mode inc.

70. Les entreprises Lino Catalano Design inc. et Dénommé Vincent Design inc. sont créées en octobre et en novembre 1999 à la suite d'un achat d'actifs (collection et équipement) d'une valeur respective de 35 000 et 436 500 dollars. Montréal Mode inc. acquiert ainsi une participation de 90 p. cent dans ces nouvelles entreprises.

71. Rappelons que la mission de Montréal Mode inc. est de stimuler la croissance de ses designers et d'édifier l'infrastructure pour produire et commercialiser leurs produits à l'échelle internationale.

72. Son premier plan d'affaires, déposé en décembre 1999, présente ses grandes orientations : organisation, exploitation et commercialisation. Les services à offrir sont nombreux : gestion, création, achats, production, mise en marché, exportation et soutien financier. L'objectif pour les partenariats avec les designers est double : développer une image de marque pour chacune des griffes et réaliser des ventes de 25 millions de dollars en 2004.

Incapacité à intégrer les designers

73. Les dirigeants n'ont pas pu assumer les fonctions nécessaires à la mise en place de l'entreprise. Ils n'ont pas su structurer Montréal Mode inc. à partir du Groupe Shan pour y intégrer d'autres designers, leur assurer croissance et visibilité, et tout cela, en continuant à faire progresser le Groupe Shan.

74. Dès le début, de nombreuses complications requièrent temps et énergie de la part des dirigeants. En août 1999, à peine deux mois après son lancement officiel, Montréal Mode inc. fait face à la première d'une série de crises médiatiques. Et rapidement, le roulement élevé du personnel accroît les difficultés : durant la première année, 39 des 137 employés, soit 28 p. cent de l'effectif total, partent ou sont remerciés. Or, la plupart occupaient des postes clés dans divers secteurs (administration, comptabilité, ventes et création). Ainsi, à l'intérieur de 12 mois, quatre responsables financiers et trois responsables des communications se succèdent à la suite d'un congédiement ou d'une démission.

75. Les designers qui se joignent à Montréal Mode inc. ont peu de personnel pour réaliser leur collection; en avril 2000, il compte pour 10 p. cent de l'effectif total de l'entreprise. C'est donc Montréal Mode inc. qui doit mettre en place l'infrastructure capable de soutenir la production et la commercialisation de leurs produits. Or, les services annoncés ne seront pas livrés.

76. Bien que leur propre personnel ait été congédié ou ait démissionné (patroniste, couturiers ou couturières), certains designers ne peuvent faire appel aux employés de Montréal Mode inc., qui travaillent principalement pour Les Collections Shan inç. Ils sont contraints de sous-traiter pour produire leurs collections.

77. Pour la commercialisation des produits, d'anciens employés des ventes et des communications nous ont informés qu'ils s'occupaient surtout du Groupe Shan, ce qui nous a été confirmé par des designers. Ces derniers n'ont plus de représentants: Montréal Mode inc. ne les a pas retenus, malgré leur connaissance des acheteurs et des produits. Il se révèle difficile d'en recruter de nouveaux, car aucun plan n'est arrêté pour stimuler les ventes, qui s'effondrent.

78. En effet, Montréal Mode inc. ne réalisera pas les diverses études prévues pour chaque designer: concept de produits, études de détermination des prix, analyse du marché commercial, stratégie de production, programmes de promotion et de commercialisation. Ainsi, le seul plan d'affaires où on retrouve ces études concerne le Groupe Shan.

79. En fait, dès mai 2000, Montréal Mode inc. avise les membres du conseil d'administration de Capital CDPQ inc. que les produits des autres designers n'ont pas la qualité requise pour percer le marché. Elle concentrera donc ses énergies sur le Groupe Shan qui, aux dires des dirigeants, est la seule entreprise à offrir une production qui a du potentiel. Montréal Mode inc. a pourtant été mise sur pied pour favoriser l'essor des créateurs qui ont joint ses rangs.

80. En janvier 2000, un conflit éclate entre un designer et Montréal Mode inc. Des poursuites sont engagées de part et d'autre. Les médias relatent les multiples rebondissements de cette affaire. Les ententes avec les designers sont alors remises en question. À l'automne 2000, un premier designer quittera l'entreprise après un accord à l'amiable mettant fin aux poursuites et au contrat qui le liait à Montréal Mode inc. Un deuxième la quittera à la même période et le troisième, à la fin de 2001.

Du partenariat avec les designers au partenariat stratégique

81. En septembre 2000, la présidente informe le comité exécutif que Montréal Mode inc. explore un repositionnement: s'éloigner des designers pour s'orienter davantage vers le partenariat stratégique. Montréal Mode inc. recherche des entreprises ayant un potentiel de notoriété internationale et de rentabilité propre au marché haut de gamme pour travailler en synergie et lancer des lignes d'accessoires et autres produits dérivés de Shan et de Dénommé Vincent, dont elle a conservé la griffe.

82. Montréal Mode inc. planifie des actions précises pour atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé pour les partenariats stratégiques, c'est-à-dire 65 millions de dollars de revenus en 2004. Pourtant, pendant les trois ans et demi que dure le projet, elle ne réalisera aucune de ces activités : déterminer les secteurs à privilégier, établir les normes concernant les futures acquisitions, mettre sur pied un réseau mondial d'experts en acquisition. Des investissements de 11,6 millions de dollars seront néanmoins effectués.

Acquisitions

83. Lors du lancement de Montréal Mode inc., le président-directeur général de la Caisse annonce une enveloppe de démarrage de 30 millions de dollars, pour financer, sur cinq ans, les partenariats. Mais dès la fin de 2002, soit trois ans et demi plus tard, les 30 millions sont pratiquement épuisés : 15,9 millions de dollars en coûts d'acquisition et 13,9 millions en avances pour financer une partie des dépenses d'exploitation de l'entreprise et de certaines de ses filiales.

84. De 1999 à 2002, les états financiers vérifiés de Montréal Mode inc. montrent que les dépenses d'exploitation engagées pour les partenariats avec les designers et pour Montréal Mode inc. – dépenses qui regroupent le « coût des marchandises vendues », les frais de création, les frais de commercialisation, les frais généraux et administratifs et les frais financiers – ont totalisé 22,9 millions de dollars. Le tableau 1 présente la répartition des sommes investies dans Montréal Mode inc.

TABLEAU 1

RÉPARTITION DES SOMMES INVESTIES DANS MONTRÉAL MODE INC. (en dollars)

Partenariats avec les designers et partenariats stratégiques	Coût d'acquisition	Avances pour dépenses d'exploitation	Total	Pourcentage
Dépenses engagées avant la création de Montréal Mode inc.				
Fashion Société Design inc. (Jean-Claude Poitras)	**925 208**	**–**	**925 208**	**3,1**
Dépenses engagées par Montréal Mode inc.				
Partenariats avec les designers				
Les Collections Shan inc.	2 281 945	8 608 363	10 890 308	36,6
Montréal Mode Détail inc.	–	895 541	895 541	3,0
Boutique à l'étranger	550 000	–	550 000	1,8
Total – Groupe Shan	**2 831 945**	**9 503 904**	**12 335 849**	**41,4**
Poitras Design inc.	–	512 017	512 017	1,7
Lino Catalano Design inc.	35 000	623 411	658 411	2,2
Dénommé Vincent Design inc.	436 500	1 638 955	2 075 455	7,0
Total – Autres designers	**471 500**	**2 774 383**	**3 245 883**	**10,9**
Total	**3 303 445**	**12 278 287**	**15 581 732**	**52,3**
Partenariats stratégiques				
Monfort Diffusion inc.*	1 500 000	–	1 500 000	5,0
Rio Sud inc.**	6 736 398	10 000	6 746 398	22,7
Riverland Nouvelle S.A.	3 404 000	–	3 404 000	11,4
Total	**11 640 398**	**10 000**	**11 650 398**	**39,1**
Autres dépenses d'exploitation				
Montréal Mode inc.	**–**	**1 621 023**	**1 621 023**	**5,5**
Total général	**15 869 051**	**13 909 310**	**29 778 361**	**100,0**

* La participation de Montréal Mode inc. dans Montfort Diffusion inc. est de 46,2 p. cent. Une autre filiale de la Caisse, CDP Accès Capital inc., détient une participation de 7,7 p. cent, ce qui porte la participation totale de la Caisse à 53,9 p. cent. Montréal Mode Investissements inc. et CDP Accès Capital inc. détiennent aussi des débentures dans cette entreprise.

** Le coût d'acquisition de 6,7 millions de dollars inclut le solde du prix d'achat de un million de dollars payable en décembre 2005.

85. Tous les investissements dans les partenariats avec les designers et les partenariats stratégiques ont bien été approuvés par le comité exécutif de Montréal Mode inc. ; cependant, certains ne sont pas soutenus par des informations fiables et ne sont pas réalisés avec la prudence attendue d'un gestionnaire d'avoirs collectifs des déposants. Un autre investissement est incompatible avec l'objectif des partenariats stratégiques.

86. Au terme de l'opération de désinvestissement, la Caisse aura presque entièrement perdu les 29,8 millions de dollars qu'elle a investis, auxquels s'ajoutera une somme supplémentaire de 1,9 million de dollars pour terminer le désinvestissement, soit les frais juridiques et les honoraires de gestion.

Groupe Shan

87. En février 1999, Capital CDPQ inc. acquiert, pour 2,3 millions de dollars, la totalité des actions du Groupe Shan – Les Collections Shan inc., 3101-4111 Québec inc., La Plage inc. et Distributions Nathan Gil ltée (ces trois dernières entreprises ont été par la suite fusionnées avec Montréal Mode inc. ou regroupées dans Montréal Mode Détail inc.).

88. La convention d'achat du Groupe Shan prévoyait que le prix de deux entreprises – La Plage inc. et Distributions Nathan Gil ltée –, établi initialement à partir des informations verbales transmises par les vendeurs, serait révisé à la réception des états financiers. Capital CDPQ inc. a ajouté 32 727 dollars au prix d'achat initial de Distributions Nathan Gil ltée, soit 240 000 dollars, sans exiger d'états financiers vérifiés.

89. Le 29 novembre 2002, le Groupe Shan, alors composé des Collections Shan inc., de Montréal Mode Détail inc. et d'une boutique à l'étranger acquise quelques mois plus tôt pour 550 000 dollars, est vendu à une entreprise appartenant à ses anciens propriétaires.

Montfort Diffusion inc.

90. L'analyse préliminaire effectuée en février 2000 par Montréal Mode Investissements inc. recommande de ne pas s'engager dans ce projet : la marque de commerce a besoin d'une cure de rajeunissement, les ventes vont en diminuant et l'endettement proposé rendra difficile le financement des besoins éventuels en matière de rénovation et d'investissement. Le plan d'affaires préparé par un des actionnaires est peu crédible et l'espoir de faire des profits en tant qu'actionnaire est faible.

91. Bien que l'analyse finale révèle des événements nouveaux – implication d'un nouvel actionnaire, augmentation des mises de fonds des actionnaires –, la situation a peu évolué à l'égard des éléments cités précédemment. Malgré cela, en mai et en juillet 2000, le comité exécutif de Montréal Mode inc. autorise un investissement de 3,1 millions de dollars dans Montfort Diffusion inc. : 1,5 million en capital-actions et 1,6 million en débenture. Cette dernière sera transférée à Montréal Mode Investissements inc. dès décembre 2000.

92. Les travaux concluant à la pertinence de cette mise de fonds prévoient que les produits de marque Dénommé Vincent seront intégrés dans ceux vendus par Montfort Diffusion inc. afin d'occuper le créneau des hauts de gamme. En mars 2001, le conseil général de Montréal Mode inc. s'interroge sur l'utilisation de ce réseau de distribution. Il juge difficile de jumeler ces produits, en raison notamment de la différence des prix, et suggère plutôt de créer des articles qui, tout

en étant signés Dénommé Vincent, appartiendraient à la même gamme que les produits déjà vendus par Montfort Diffusion inc. En pratique, quoique cette dernière ait assuré la gestion de Dénommé Vincent Design inc., l'intégration ne s'est pas faite.

93. En août 2002, malgré la situation financière précaire de Montfort Diffusion inc. – le taux de rendement est passé de 9 p. cent à –10 p. cent de 2000 à 2002 – le comité d'investissement de Montréal Mode Investissements inc. s'appuie sur un plan de redressement proposé par une firme comptable en juin 2002 et autorise un nouvel apport de fonds de 775 000 dollars. Il exige toutefois qu'une vérification diligente soit réalisée avant de procéder aux deux versements prévus.

94. Montréal Mode Investissements inc. débloquera ces fonds sans respecter la condition qu'elle a elle-même posée. De plus, à l'encontre de l'avis formulé par l'équipe de redressement d'entreprise de la Caisse, à qui le dossier a été confié le 16 octobre 2002, elle versera la deuxième tranche de 595 000 dollars le 15 novembre 2002. Selon la Caisse, l'entreprise devait respecter ses engagements, et ce, au même titre que les autres parties au dossier. Ses conseillers juridiques ont examiné la convention de déboursement et constaté le respect des conditions préalables à la clôture du financement. Cependant, la Caisse n'a pu nous démontrer qu'elle avait l'obligation de faire ce versement en vertu de clauses contractuelles, malgré les avis contradictoires obtenus.

95. Le 31 décembre 2002, Montréal Mode inc., Montréal Mode Investissements inc. et CDP Accès Capital inc., qui avait aussi investi 315 000 dollars dans Montfort Diffusion inc., radient leur placement, qui s'élevait initialement à 4,2 millions de dollars. L'entreprise déclarera faillite le 28 février 2003.

96. Montréal Mode Investissements inc. aura récupéré 50 000 dollars en janvier 2003 et espère retirer 150 000 dollars de la liquidation des actifs. Afin de minimiser sa perte, elle tente actuellement de recouvrer une partie du cautionnement de 650 000 dollars fourni par certains autres actionnaires de Montfort Diffusion inc. pour garantir sa débenture de 1,6 million.

Rio Sud inc.

97. En septembre 2000, Montréal Mode inc. acquiert l'entreprise Rio Sud inc. pour un coût net de 6,7 millions de dollars.

98. Rio Sud inc. fabrique des vêtements bas de gamme en s'inspirant de créations québécoises; une dizaine de boutiques situées en région détaillent ses produits. Cet achat repose sur le fait que Montréal Mode inc. veut disposer d'un réseau de distribution en région pour écouler les marchandises désuètes de ses designers.

99. Cette activité de distribution est incompatible avec l'objectif de partenariat stratégique de Montréal Mode inc., c'est-à-dire faire affaire avec des entreprises qui ont un potentiel de notoriété internationale et de rentabilité propre au marché haut de gamme. Néanmoins, aucune analyse ni explication ne viendront justifier l'acquisition de cette entreprise à cet égard.

100. La situation financière de Rio Sud inc. se détériore rapidement : après des bénéfices annuels nets supérieurs à 800 000 dollars en 1999 et en 2000, elle subit une perte de près de 340 000 dollars en 2001. En 2002, la perte nette totalise 4,6 millions de dollars. Quinze mois après l'achat, Montréal Mode inc. évalue ce placement à 2,4 millions de dollars. Montréal Mode inc. prévoit maintenant mettre en vente cette entreprise.

Riverland Nouvelle S.A.

101. Le projet Riverland Nouvelle S.A. découle d'un projet d'expansion de Montfort Diffusion inc. L'analyse initiale du dossier est faite en mai 2001 sur la base des déclarations de l'actionnaire principal et de la documentation qu'il soumet. Le 8 juin suivant, Montréal Mode inc. accepte d'investir des fonds dans l'entreprise, à condition d'obtenir des informations additionnelles.

102. Force est de constater que cette transaction ne répond pas aux règles minimales de prudence. En effet, en juin 2001, un premier prêt de 2 millions de dollars est accordé avant toute vérification diligente, pourtant essentielle pour confirmer l'exactitude de l'information fournie par le demandeur. Le prêt est consenti même si les exigences de Montréal Mode inc. ne sont pas entièrement respectées, notamment la réception d'états financiers vérifiés.

103. Pire encore, le solde de 1,4 million de dollars est versé en septembre 2001, alors que la vérification diligente, effectuée en juin à la demande de Montréal Mode inc., révèle des irrégularités comptables majeures. En outre, des éléments ne concordent pas avec la documentation remise en mai et sur laquelle est fondé le premier versement.

104. Montréal Mode inc. s'appuie sur la valeur des garanties fournies par l'actionnaire principal pour justifier le versement des prêts. Or, les garanties sur les marques de commerce ne sont ni validées ni enregistrées et ne pourront pas être obtenues. Montréal Mode inc. ne s'assure pas non plus de la valeur de la caution personnelle.

105. L'existence des lacunes décelées en juin 2001 en matière d'information financière sera confirmée en octobre par des experts-conseils : la qualité de l'information laisse à désirer et il est impossible de déterminer le passif à court et à long terme. D'ailleurs, rien n'est dit concernant la dette de 3,4 millions de dollars envers Montréal Mode inc.

106. En octobre 2001, les institutions financières retirent leur soutien à Riverland Nouvelle S.A. ; un mois plus tard, l'entreprise est placée en redressement judiciaire et, en décembre, elle est mise en liquidation. Montréal Mode inc. s'apprête à poursuivre l'actionnaire principal afin de minimiser ses pertes ; jugeant l'issue incertaine, elle radie la moitié du placement au 31 décembre 2001. Un an plus tard, elle radie le solde du placement.

Performance

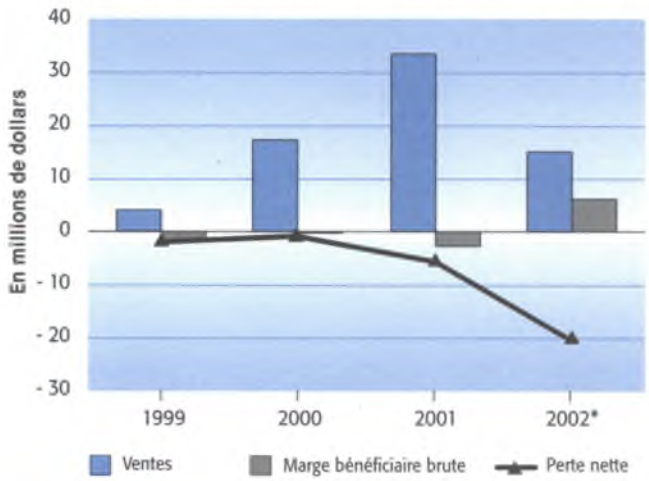
107. Montréal Mode inc. avait comme but premier de favoriser la croissance des ventes des designers. Son double objectif était de développer une image de marque pour chacune des griffes et de réaliser des ventes de 25 millions de dollars en 2004. Son plan d'affaires de décembre 1999 prévoyait des bénéfices nets à partir de 2002. Les

partenaires stratégiques, quant à eux, devaient atteindre 65 millions de dollars de revenus en 2004. Après trois ans et demi d'existence, force est de constater qu'aucun des objectifs de Montréal Mode inc. n'a été atteint.

108. Les graphiques 1 et 2 présentent l'évolution des ventes, de la marge bénéficiaire brute et de la perte nette de Montréal Mode inc. de 1999 à 2002 ainsi que la répartition des ventes entre les deux formes de partenariats en 2001.

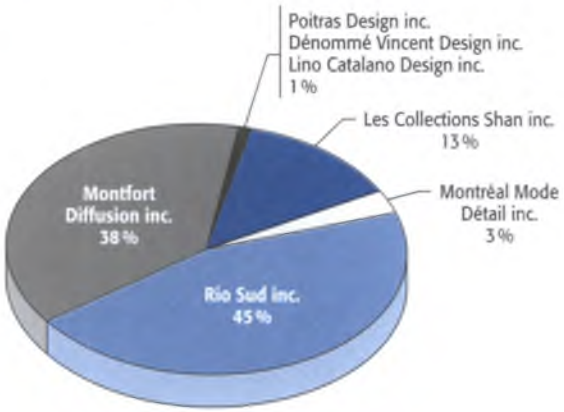
GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DES RÉSULTATS DE MONTRÉAL MODE INC.



GRAPHIQUE 2

RÉPARTITION DES VENTES EN 2001 SELON LES PARTENARIATS



* En 2002, Les Collections Shan inc. et Montréal Mode Détail inc. ont été vendues et des mesures ont été planifiées pour mettre fin aux activités de Poitras Design inc., de Lino Catalano Design inc. et de Dénommé Vincent Design inc. Les pertes ainsi occasionnées se reflètent dans la perte nette.

109. À l'exception du Groupe Shan, les designers n'ont connu aucune augmentation de leurs ventes. La croissance de 1999 à 2001 provient surtout des partenariats stratégiques. Des 33,3 millions de dollars de ventes de 2001, seulement 5,2 millions sont le fruit des entreprises des designers.

110. Montréal Mode inc. a subi des pertes pendant toute la durée de son exploitation. Au terme de son opération de désinvestissement, la Caisse aura presque entièrement perdu les 29,8 millions de dollars qu'elle y a investis.

Désinvestissement

111. Le plan d'action de la Caisse prévoyait la mise en place des structures pour le développement à moyen et à long terme de l'industrie de la mode au Québec. En septembre 2002, elle décide de ne plus investir dans ce projet et de se retirer des activités d'exploitation dans le secteur de la mode. La Caisse mandate alors une firme pour établir le diagnostic des entreprises de Montréal Mode inc. et préparer le désinvestissement.

112. À cette époque, plusieurs entreprises de Montréal Mode inc. ne sont plus en activité. En effet, les partenariats avec les designers furent de courte durée : dès la fin de 2000, Montréal Mode inc. redevient propriétaire à 100 p. cent de Poitras

Design inc. et de Lino Catalano Design inc. Elle rachète les actions de Dénommé Vincent Design inc. à la fin de 2001. À ce même moment, Riverland Nouvelle S.A. est mise en liquidation. Montfort Diffusion inc. déclare faillite le 28 février 2003. Quant à Rio Sud inc., Montréal Mode inc. se propose maintenant de la vendre.

113. Un constat s'impose : dès sa création, Montréal Mode inc. s'est laissé peu de latitude pour désinvestir.

114. Aucun autre investisseur institutionnel ne partagera les risques d'affaires, de sorte que Montréal Mode inc. demeurera une filiale à propriété exclusive de la Caisse. La structure adoptée – acquisition de 100 p. cent du Groupe Shan, double fonction des dirigeants, qui s'occupent à la fois de Montréal Mode inc. et du Groupe Shan – nuira à la capacité d'attirer de tels investisseurs. D'ailleurs, les démarches entreprises au cours de 2002 pour trouver un investisseur institutionnel ont échoué.

115. De plus, les dirigeants, anciens propriétaires du Groupe Shan, sont protégés par une clause de leur contrat d'embauche qui rend le changement de contrôle très onéreux s'ils ne désirent pas rester. En effet, ils peuvent mettre fin à leur contrat dans les 120 jours d'un changement de contrôle et ils ont droit à une indemnité d'environ 262 000 dollars chacun. Par conséquent, le choix d'un partenaire d'affaires repose essentiellement sur son acceptation par ces dirigeants.

Vente du Groupe Shan

116. Les travaux d'analyse effectués par la firme révèlent que le Groupe Shan est en mauvaise situation financière et que des sommes substantielles devront y être injectées à court terme pour permettre la survie de l'entreprise. Le Groupe accuse des pertes d'exploitation importantes, que le banquier refuse à court terme de soutenir ; par ailleurs, le niveau des inventaires au 31 octobre 2002 est trop élevé et la gestion globale, déficiente (finances, ventes, personnel).

117. D'entrée de jeu, le rapport de l'évaluateur évoque l'impossibilité de dissocier la présidente de Montréal Mode inc. du Groupe Shan, qui ne peut exister sans sa fondatrice. Montréal Mode inc. ne tente pas de mettre en vente le Groupe Shan, car elle conclut qu'il n'y a pas de marché pour cette entreprise.

118. Le nouveau conseil d'administration de Montréal Mode inc. convient que la situation est pressante et qu'il faut tenter de désinvestir rapidement. Trois scénarios sont évalués : la vente rapide – sans interruption des activités commerciales – aux anciens propriétaires, la dissolution des entreprises et la mise en faillite. Chacune de ces options amène Montréal Mode inc. à radier des avances d'environ 9 millions de dollars qu'elle a consenties au Groupe Shan.

119. Dans son rapport du 28 novembre 2002, l'évaluateur recommande d'accepter l'offre d'achat des anciens propriétaires pour minimiser les pertes financières et favoriser le retrait dans les meilleures circonstances. Il précise aussi que cette option permettra d'économiser 2 millions de dollars par rapport à la dissolution et 1,2 million par rapport à la déclaration de faillite.

120. Le 29 novembre 2002, une convention de vente d'actions est signée entre Montréal Mode inc. et Shan inc., société détenue par la présidente et le vice-président aux ventes et au marketing de Montréal Mode inc. Par l'entremise de cette entreprise leur appartenant, ils deviennent ainsi propriétaires de la totalité des actions du Groupe Shan, c'est-à-dire Les Collections Shan inc., Montréal Mode Détail (trois boutiques et une braderie, à Montréal et à Laval) et une boutique à l'étranger.

121. Selon le rapport de l'évaluateur, la vente du Groupe Shan rapporte 400 000 dollars à Montréal Mode inc. La transaction se résume comme suit :

- L'acquisition de la totalité des actions détenues par Montréal Mode inc. dans le capital-actions du Groupe Shan pour quatre dollars ;
- Un prêt de 375 000 dollars par la Caisse ;
- Une reconnaissance de dettes garantie par les actifs du Groupe Shan de 750 000 dollars, dont le paiement du principal est différé pour quelques années ;
- L'annulation des contrats d'emploi des dirigeants sans prime de départ ni bonis de performance, à l'exception des REER et des bonis plancher accumulés, soit 25 000 dollars. Des quittances finales sont exigées ;
- L'encaissement de 50 000 dollars prévu à l'issue d'une poursuite contre un partenaire d'affaires.

122. Une option d'achat est aussi consentie aux nouveaux propriétaires, qui pourront acquérir la totalité des actions de Montréal Mode Investissements inc. pour un dollar à compter de mai 2005. Selon la Caisse, cette option ne procurera aucun avantage pécuniaire aux acheteurs.

Conformité à l'article 40

123. L'article 40 de la loi constitutive de la Caisse lui interdit, de même qu'à ses entités spécialisées à part entière – dont Montréal Mode inc. – de faire une opération financière avec une entreprise à laquelle est lié un de ses dirigeants ou employés, un membre de son conseil d'administration ou un député à l'Assemblée nationale.

124. Or, Montréal Mode inc. a vendu ses filiales à une entreprise privée dont les actionnaires et administrateurs étaient toujours des dirigeants et employés de Montréal Mode inc.

125. Nous nous sommes donc interrogés sur la conformité de la vente des filiales de Montréal Mode inc. avec la loi constitutive de la Caisse. Celle-ci, qui dispose de deux avis juridiques soutenant sa position, estime que cette opération financière n'est pas interdite par l'article 40 de la loi. Toutefois, notre propre analyse des faits nous amène plutôt à la conclusion contraire.

126. Les dispositions de l'article 40, en vigueur depuis près de 40 ans, sont parmi les plus rigoureuses qui soient en matière de prévention de conflits d'intérêts. Notons que, généralement, la loi n'interdit pas à une entreprise du gouvernement d'effectuer une opération financière avec une entreprise privée liée à ses dirigeants, lorsque le conseil d'administration l'autorise après avoir été dûment informé de la situation.

Conclusion

127. Les dirigeants de Montréal Mode inc. n'ont pas su structurer Montréal Mode inc. à partir du Groupe Shan pour y intégrer d'autres designers. Leur départ a éloigné l'entreprise de sa mission première. Certains partenariats stratégiques n'ont pas été réalisés avec la prudence attendue d'un gestionnaire d'avoirs collectifs des déposants.

128. Moins de trois ans et demi après le lancement de Montréal Mode inc., le projet a pris fin. Un constat s'impose : la structure de départ choisie pour le projet laisse peu de latitude au comité exécutif lorsqu'il décide de désinvestir. Après l'évaluation de trois scénarios, la solution retenue est de vendre le Groupe Shan à une entreprise appartenant à ses anciens propriétaires puisque ce Groupe ne peut exister sans sa fondatrice. Toutefois, notre analyse des faits nous amène à conclure que cette opération financière n'est pas conforme à la loi constitutive de la Caisse. La Caisse a presque entièrement perdu les 29,8 millions de dollars qu'elle a investis dans Montréal Mode inc.

Participations minoritaires de Montréal Mode Investissements inc.

129. Montréal Mode Investissements inc., filiale de la Caisse, a comme objectif de financer des projets à fort potentiel de rentabilité. Elle propose des solutions variées aux entreprises, comme des participations au capital-actions inférieures à 30 p. cent, des débentures et des prêts.

130. Au 31 décembre 2002, Montréal Mode Investissements inc. détient des placements dans 12 entreprises ; ils totalisent plus de 11,2 millions de dollars. Leur juste valeur marchande est estimée à 7,8 millions de dollars à cette même date.

Procédures d'investissement

131. Les projets initialement sélectionnés doivent être présentés au comité d'investissement qui les analyse et effectue des recommandations à l'administrateur. Tout projet dont le financement est supérieur à 2 millions de dollars mais inférieur à 25 millions est également soumis au conseil d'administration de Capital CDPQ inc. Enfin, les demandes de plus de 25 millions de dollars nécessitent l'aval du conseil d'administration de la Caisse. Selon les sources disponibles, de 1999 à 2002, Montréal Mode Investissements inc. a reçu 169 demandes : 147 seront refusées et 22 seront acceptées.

132. Nous devons rappeler ici le cloisonnement insuffisant entre Montréal Mode inc. et Montréal Mode Investissements inc. Ce contexte commande des critères d'investissement précis ainsi que des procédures d'analyse et d'autorisation aussi rigoureuses qu'uniformes; de plus, il faut fournir des explications sérieuses aux demandeurs en cas de refus, question de démontrer l'objectivité de l'analyse. Du reste, la politique de la Caisse concernant les services aux entreprises partenaires et aux clients exige de motiver les refus.

133. Plusieurs dossiers rejetés que nous avons examinés sont peu documentés: certains ne font l'objet d'aucune analyse préliminaire; d'autres, définis comme des « partenaires potentiels », ne font état d'aucun suivi. En outre, la plupart des dossiers ne contiennent aucune pièce démontrant que le demandeur a été avisé des raisons justifiant le refus.

134. Le comité d'investissement a accepté les 22 demandes de financement qui lui ont été acheminées. Les dossiers présentés à ce comité donnent lieu à un sommaire exécutif et sont habituellement bien documentés. On y trouve de l'information sur l'auteur de la demande, ses projets, leur mode de financement, sa propre situation financière, ses forces et ses faiblesses ainsi que les risques associés à sa proposition.

135. Bien qu'il soit un peu prématuré de juger de la rentabilité de Montréal Mode Investissements inc. après seulement trois ans et demi, nous constatons que, pour les années 2000 à 2002, le taux de rendement cumulé de Montréal Mode Investissements inc. est de –20,5 p. cent, soit une moyenne annuelle de – 6,8 p. cent, ce qui est loin, pour ce type d'investissements, de l'objectif de la Caisse: 9 p. cent par an sur un horizon de 7 à 10 ans.

Conclusion

136. Malgré le cloisonnement insuffisant entre Montréal Mode inc. et Montréal Mode Investissements inc., cette dernière ne s'est pas dotée de procédures rigoureuses pour démontrer l'objectivité des refus aux demandeurs; la plupart des dossiers que nous avons examinés ne contiennent aucune pièce démontrant que le demandeur a été avisé des motifs du refus. En dépit de cette lacune, les demandes de financement acceptées sont généralement bien documentées.

Comptes de frais des dirigeants

137. Notre vérification a notamment porté sur les comptes de frais remboursés par Montréal Mode inc. et Les Collections Shan inc. aux dirigeants: la présidente, le vice-président aux ventes et au marketing et le vice-président aux finances. La période considérée va de janvier 1999 à décembre 2002.

138. Les données fournies par la Caisse et Montréal Mode inc. nous permettent de chiffrer ces frais à 602 111 dollars sur quatre ans (tableau 2). Ils comprennent, d'une part, des frais de voyage, de séjour et de représentation et, d'autre part, des dépenses engagées pour l'entreprise : échantillons de vêtements, ameublement, équipement, etc. Les dirigeants ont aussi soumis des demandes de paiement relatives à des indemnités spéciales prévues dans leur contrat de travail respectif.

TABLEAU 2

COMPTES DE FRAIS PRÉSENTÉS PAR LES DIRIGEANTS DE MONTRÉAL MODE INC. DE JANVIER 1999 À DÉCEMBRE 2002 (en dollars)

Catégories	Présidente	Vice-président aux ventes et au marketing	Total	Vice-président aux finances	Total général
Repas	**35 724**	**48 428**	**84 152**	**19 110**	**103 262**
Vêtements					
Allocation vestimentaire	57 709	15 141	72 850	–	72 850
Achat d'échantillons	46 163	13 574	59 737	–	59 737
Total	**103 872**	**28 715**	**132 587**	**–**	**132 587**
Frais de voyage et de séjour					
Billets d'avion	155 491	30 161	185 652	–	185 652
Hébergement	66 301	27 630	93 931	157	94 088
Total	**221 792**	**57 791**	**279 583**	**157**	**279 740**
Déplacements	**10 667**	**7 816**	**18 483**	**3 680**	**22 163**
Ameublement et équipement	**26 122**	**149**	**26 271**	**–**	**26 271**
Autres dépenses					
Cadeaux	7 561	378	7 939	–	7 939
Intérêts	1 654	289	1 943	–	1 943
Divers	21 581	3 849	25 430	2 776	28 206
Total	**30 796**	**4 516**	**35 312**	**2 776**	**38 088**
Total général	**428 973**	**147 415**	**576 388**	**25 723**	**602 111**

Autorisation et vérification des frais

139. La Caisse a établi des lignes de conduite et des règles destinées à tous les membres du groupe CDP concernant les frais de représentation et les dépenses effectuées dans le cadre de voyages d'affaires. Ses filiales peuvent avoir leur propre directive, mais celle-ci doit respecter les balises données par la Caisse.

140. En juin 2000, une politique interne de Montréal Mode inc. est mise en application afin de mieux encadrer le remboursement des dépenses visées. On y précise que chaque demande doit être signée par l'auteur et approuvée par le supérieur, sauf si elle émane de la présidente. Dans ce cas, c'est le président du comité exécutif qui donne son aval.

141. Or, la politique de l'entreprise n'est pas toujours respectée :

- Des 155 demandes de remboursement faites par la présidente, aucune n'est autorisée par le président du comité exécutif et 27 ne portent pas la signature de l'auteure.
- Des 114 comptes de frais du vice-président aux ventes et au marketing, seulement 17 sont autorisés par la présidente. Le vice-président n'a pas signé 17 de ces documents.
- Des 31 formulaires soumis par le vice-président aux finances, il n'y en a que 11 dûment validés par la présidente.

142. En fait, les comptes en question sont envoyés au président du comité exécutif après le paiement. Interrogé à ce propos, celui-ci nous a affirmé que, même s'il ne signe pas les documents, il les examine et, s'il y a lieu, s'informe auprès des intéressés. Les dirigeants de Montréal Mode inc. ont déclaré qu'aucune correction ni remise n'ont été exigées.

Justification des frais payés

143. Notre examen des comptes de frais avait pour but de nous assurer que les demandes étaient liées à des dépenses nécessaires et raisonnables en plus d'être appuyées par des pièces justificatives et, au besoin, d'explications, conformément à la politique de Montréal Mode inc. ou à celle de la Caisse, le cas échéant.

144. Lorsque la politique de Montréal Mode inc. ne fournissait pas les balises permettant de mener à bien nos travaux, nous nous sommes principalement fondés sur celle de la Caisse. À titre d'exemple, nous l'avons utilisée pour les tarifs des hôtels et l'utilisation de la classe affaires pour les transports aériens.

145. Les demandes sont, la plupart du temps, accompagnées de factures. Cependant, les explications fournies suffisent rarement à établir un lien avec les activités de Montréal Mode inc., notamment le motif des voyages ou des dépenses engagées, le nom des invités et de l'entreprise qu'ils représentent ainsi que la raison de l'activité.

146. Nous avons donc invité les dirigeants à démontrer le bien-fondé de leurs notes de frais. La présidente et le vice-président aux ventes et au marketing nous ont donné des explications supplémentaires. Pour sa part, le vice-président aux finances nous a informés que des demandes de remboursement de frais de 8970 dollars se rapportaient en réalité à des dépenses personnelles. Pour la période où il a travaillé chez Montréal Mode inc., soit de janvier 2000 à juin 2002, son contrat de travail lui accordait une allocation totale de 18000 dollars de dépenses sans qu'il ait à produire de justificatif.

147. À la lumière des informations que nous avons rassemblées, nous avons ventilé l'ensemble des débours visés en trois catégories.

148. La première catégorie, appelée « frais justifiés », recouvre ceux que nous avons jugés nécessaires et raisonnables, réellement engagés dans le cadre des fonctions des dirigeants et conformes aux politiques en vigueur ; ils totalisent 458051 dollars.

149. Sous la rubrique des « frais non justifiés », nous avons regroupé des dépenses de 74 933 dollars qui n'auraient pas dû être remboursées: elles sont soit déraisonnables, soit engagées à des fins personnelles ou encore elles s'élèvent au-delà des limites prescrites par la Caisse.

150. Le troisième bloc, qui se chiffre à 69 127 dollars, renvoie aux « frais insuffisamment motivés », c'est-à-dire les dépenses pour lesquelles l'information obtenue est insuffisante pour déterminer si elles ont été engagées dans le cadre des fonctions des dirigeants. À titre d'exemple, nous avons placé dans ce bloc des dépenses de 37 525 dollars qui ne sont assorties d'aucune pièce justificative ou preuve de paiement. Les dirigeants affirment toutefois que toutes les pièces ont été produites lors de la demande de remboursement.

151. Le tableau 3 présente le résultat de notre analyse des dépenses remboursées par Montréal Mode inc. à ses dirigeants.

TABLEAU 3

ANALYSE DES DÉPENSES REMBOURSÉES AUX DIRIGEANTS DE MONTRÉAL MODE INC. DE JANVIER 1999 À DÉCEMBRE 2002 (en dollars)

	Frais justifiés	Frais non justifiés	Frais insuffisamment motivés	Total général
Repas	**57 212**	**32 426**	**13 624**	**103 262**
Vêtements				
Allocation vestimentaire	59 000	13 850	–	**72 850**
Achat d'échantillons	46 133	–	13 604	**59 737**
Total	**105 103**	**13 850**	**13 604**	**132 587**
Frais de voyage et de séjour				
Billets d'avion	161 945	16 494	7 213	**185 652**
Hébergement	73 847	4 440	15 801	**94 088**
Total	**235 792**	**20 934**	**23 014**	**279 740**
Déplacements	**14 581**	**–**	**7 582**	**22 163**
Ameublement et équipement	**26 171**	**–**	**100**	**26 271**
Autres dépenses	**19 162**	**7 723**	**11 203**	**38 088**
Total général	**458 051**	**74 933**	**69 127**	**602 111**

Repas

152. Les frais de repas réclamés par les dirigeants de 1999 à 2002 totalisent 103 262 dollars ; 76 113 dollars ont été déboursés au Québec et 27 149 dollars à l'extérieur de la province.

153. La politique de Montréal Mode inc. en la matière consiste à supporter une dépense raisonnable et justifiée, preuve à l'appui. Les noms des employés et l'objet de la réunion, de même que les noms des invités à une réception, doivent figurer dans

les notes de frais. La politique de la Caisse est plus détaillée : elle se réfère aux frais de repas liés à des rencontres organisées pour promouvoir des activités de la Caisse, réunissant habituellement les déposants ou des gens d'affaires. Dans certaines situations, des frais de repas entre un supérieur et un employé peuvent être pris en charge par l'entreprise.

154. Bien que les noms des participants soient effectivement listés, la raison de la rencontre n'est pas précisée dans les formulaires. Les responsables nous ont expliqué qu'il s'agissait de repas d'affaires ou de travail avec les administrateurs, les partenaires, les directeurs et les employés. Étant donné leur fréquence élevée, nous avons jugé déraisonnables les dépenses pour des repas réunissant uniquement des membres de l'effectif (directeurs et employés) : ces dépenses totalisent 30 345 dollars.

155. À titre d'exemple, le tableau 4 présente le nombre de dîners payés aux dirigeants par Montréal Mode inc. en 2001.

TABLEAU 4

DÎNERS PAYÉS AUX DIRIGEANTS PAR MONTRÉAL MODE INC. EN 2001

	Présidente		Vice-président aux ventes et au marketing		Vice-président aux finances	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Nombre de jours ouvrables travaillés au Québec	191	–	196	–	227	–
Total des dîners payés par l'entreprise	83	43	137	70	109	48
Dîners pris avec des directeurs et des employés	**60**	**31**	**109**	**56**	**73**	**32**

156. Notamment, le vice-président aux ventes et au marketing s'est fait payer 137 dîners sur les 196 jours ouvrables pendant lesquels il a travaillé au Québec : 109 avec des membres de l'effectif et 28 avec d'autres convives. De ce fait, 70 p. cent de ses dîners ont été supportés par l'entreprise, dont 56 p. cent ont été partagés avec des collègues.

157. Nous avons également considéré que d'autres dépenses se chiffrant à 2 081 dollars n'étaient pas recevables parce qu'elles ont été réclamées en double ou qu'elles se référaient à des dépenses personnelles.

158. En raison de l'absence d'information sur l'identité des invités et l'objet de la réunion, des dépenses totalisant 13 624 dollars ont été classées dans les « frais insuffisamment motivés ». Ainsi, la présidente pouvait se faire rembourser ses dépenses pour des réceptions à domicile. Un registre indiquant le nom des personnes, la date ainsi que la raison de ces réceptions devait être tenu. Bien que nous lui en ayons fait la demande, la présidente a refusé de dévoiler les raisons des huit réceptions pour lesquelles elle a réclamé 2 100 dollars, ainsi que le nom des personnes présentes.

Vêtements

159. Les remboursements consécutifs à l'achat de vêtements dépassent les 132 500 dollars. Ils concernent des échantillons acquis pour soutenir le travail des créateurs, entre autres la recherche et le développement, mais aussi des articles personnels, qui totalisent 72 850 dollars.

160. Le contrat de travail de la présidente, signé en 1999 et d'une durée de 5 ans, prévoit le remboursement des frais de représentation spéciaux, la limite étant fixée à 5 000 dollars. Celui du vice-président aux ventes et au marketing stipule également qu'il sera défrayé de tels débours. Le maximum consenti est de 4 000 dollars pour 1999, 2000 et 2001 et de 10 000 dollars subséquemment. La limite de ces frais a été haussée par la Caisse à 10 000 dollars à partir de 2000 pour la présidente et à 6 000 dollars en 2001 pour le vice-président.

161. Aucun document ne précise ce qu'il faut entendre par « frais de représentation spéciaux ». Ces frais, qui totalisent 35 000 dollars pour la présidente et 24 000 pour le vice-président aux ventes et au marketing, ont été assimilés à une allocation destinée à l'achat de vêtements personnels lors de la négociation des contrats de travail.

162. Les achats de biens personnels figurant dans les notes de frais des dirigeants excèdent de 13 850 dollars les allocations de 59 000 dollars prévues.

163. En raison de l'absence d'information sur la nature de plusieurs achats classés « échantillon », nous avons regroupé ces dépenses de 13 604 dollars dans les « frais insuffisamment motivés ».

Frais de voyage et de séjour

164. La confection de vêtements et leur commercialisation requièrent des déplacements; il suffit de penser à l'achat de tissus et d'échantillons ainsi qu'à la promotion des produits québécois sur la scène internationale. Les frais de voyage et de séjour remboursés aux dirigeants atteignent 279 740 dollars. Ces dépenses ont été engagées pour eux-mêmes, leur personnel et des mannequins les accompagnant.

165. Peu de motifs sont inscrits sur les formulaires concernant ces déplacements. L'information fournie ultérieurement par les dirigeants nous a amenés à conclure que la plupart des frais étaient justifiés. Cependant, certains frais de voyage n'auraient pas dû être à la charge de l'entreprise. Ainsi, des dirigeants ont demandé le remboursement de deux voyages effectués pendant leurs vacances. Le prix des billets d'avion à destination de Cancun et d'Antigua – incluant l'hébergement – totalise 11 609 dollars.

166. Quelques voyages ne respectent pas la politique de la Caisse à l'égard de l'utilisation de la classe affaires, qui est autorisée uniquement pour les gestionnaires qui se rendent à l'extérieur de l'Amérique du Nord. L'excédent des dépenses par rapport à la classe économique représente 4 885 dollars.

167. Pour les frais de séjour, la politique de la Caisse veut que soient privilégiés les hôtels offrant un tarif d'entreprise ou ceux avec lesquels elle a une entente. Même en combinant leurs indemnités, sur 119 nuitées, la présidente et le vice-président aux ventes et au marketing ont dépassé la limite fixée à 35 reprises, ce qui représente des frais indus de 4440 dollars.

168. Globalement, 20934 dollars de frais de voyage et de séjour sont classés « frais non justifiés ». De plus, nous avons regroupé dans les « frais insuffisamment motivés » 23014 dollars de frais de voyage et de séjour et 7582 dollars de frais de déplacement parce que nous n'avons pas obtenu d'explication, comme le motif du voyage ou du déplacement, le nom des personnes rencontrées ou de l'entreprise qu'elles représentent, permettant d'établir un lien avec les activités de Montréal Mode inc.

Autres dépenses personnelles

169. Du fait que Montréal Mode inc. est une entreprise du gouvernement, plusieurs dépenses nous sont apparues déraisonnables et strictement personnelles : cadeaux à des employés valant plus de 500 dollars, dépenses de pharmacie et d'épicerie, achat de boissons alcoolisées, frais d'intérêts relatifs à l'utilisation de la carte de crédit de la présidente, etc. Ces frais non justifiés se chiffrent à 7723 dollars.

170. Des dépenses totalisant 11203 dollars sont classées dans les « frais insuffisamment motivés », faute d'information sur la nature des achats en cause.

Dépenses payées par Montréal Mode inc. et Les Collections Shan inc.

171. En plus des comptes de frais, nous nous sommes demandé si d'autres dépenses personnelles des dirigeants avaient été réglées par Montréal Mode inc. et Les Collections Shan inc. Nous avons donc ciblé pour examen d'autres débours totalisant 269870 dollars, tels que les paiements des comptes de cartes de crédit, les opérations relatives aux petites caisses et les factures ayant trait aux agences de voyage.

172. Des dépenses de 5288 dollars n'auraient pas dû être payées puisqu'elles ont été engagées à des fins personnelles. Ainsi, une somme de 1239 dollars a été versée pour des repas des dirigeants avec des membres de l'effectif et 4049 dollars correspondent à des dépenses personnelles, principalement l'achat de vêtements.

173. De plus, étant donné l'absence d'information, nous ne sommes pas en mesure de conclure qu'une somme de 11375 dollars a bien été versée pour rétribuer du travail effectué pour l'entreprise plutôt que des travaux à titre personnel pour certains dirigeants.

174. Notons que plusieurs pièces justificatives à l'appui des débours – petites caisses et cartes de crédit – effectués par Les Collections Shan inc. n'ont pu être retrouvées. Il s'agit principalement de débours effectués en 1999 et qui s'élèvent à environ 60000 dollars. Questionnée à cet égard, la présidente nous a affirmé que, malgré des recherches, ces documents n'ont pu être retracés.

Conclusion

175. Les comptes de frais des dirigeants, qui totalisent 602 111 dollars, sont envoyés au président du comité exécutif après le paiement, mais aucune correction ni remise n'ont été exigées.

176. À notre avis, des dépenses de 74 933 dollars, soit 12,4 p. cent des dépenses totales, ne sont pas justifiées. Ce sont des dépenses qui n'auraient pas dû être remboursées: dépenses déraisonnables, dépenses personnelles ou encore excédents des dépenses sur les limites établies par la Caisse.

177. Des dépenses de 69 127 dollars, soit 11,5 p. cent des dépenses totales, sont insuffisamment motivées: l'information obtenue ne permet pas de déterminer si ces dépenses ont été engagées dans le cadre des fonctions des dirigeants.

178. D'autres dépenses personnelles des dirigeants, totalisant 5 288 dollars, ont été réglées directement par Montréal Mode inc. et les Collections Shan inc.; elles n'auraient pas dû être payées.

Gouvernance de Montréal Mode inc.

179. Les responsabilités d'un conseil d'administration sont claires: il surveille et évalue la performance de l'entreprise. Il est tenu de répondre des résultats, d'exercer la reddition de comptes et de s'assurer de la conformité aux lois et règles applicables.

180. Puisqu'il délègue à la haute direction la conduite des activités, le conseil d'administration doit veiller à ce que l'entreprise soit structurée de manière à favoriser une gestion efficace et prudente. Pour ce faire, il fixe les orientations stratégiques, définit le cadre de surveillance de la gestion du risque, approuve le plan d'affaires, le budget annuel, les états financiers ainsi que les grandes politiques, comme celles ayant trait à l'éthique et à la déontologie, aux ressources humaines et aux communications.

181. C'est également lui qui choisit le président et chef de la direction, l'évalue, détermine sa rémunération et prend toutes les mesures nécessaires, y compris son remplacement, si les résultats ne sont pas à la hauteur des objectifs qu'il lui fixe.

182. Alors que la Caisse reconnaît que le conseil d'administration de chaque entreprise devrait être constitué d'une majorité d'administrateurs indépendants de la direction et libres de tout lien susceptible de nuire à l'évaluation de la performance ou d'être perçu comme tel, force nous est de constater que ces préceptes ne sont pas suivis dans la gouvernance de Montréal Mode inc.

183. En effet, le comité exécutif de Montréal Mode inc., qui assume le rôle du conseil d'administration, est formé de six membres; trois d'entre eux sont proposés par le président-directeur général de la Caisse et les trois autres, par la présidente de Montréal Mode inc. et le président de son comité exécutif. Une résolution de la Caisse confirme le choix des administrateurs. Il appert que cette instance n'est pas

composée d'une majorité d'administrateurs indépendants. Plusieurs membres ont des liens qui peuvent les empêcher d'apprécier objectivement le travail de la direction et les activités de l'entreprise ou qui peuvent être perçus comme tels. Les exemples suivants en font foi.

- Le président du comité exécutif de l'entreprise, également président du comité de direction de Capital CDPQ inc., est en position de subir l'influence de son supérieur hiérarchique, le président-directeur général de la Caisse, qui siège également à ce comité.
- Les trois membres externes ont des relations d'affaires avec l'entreprise, qui leur a accordé des contrats totalisant 104 135 dollars. Ces contrats n'ont pas fait l'objet d'une divulgation, comme il est requis. À titre d'exemple, un administrateur a bénéficié de contrats visant à évaluer des entreprises faisant partie de Montréal Mode inc.

184. Même si des problèmes apparaissent au tout début, les actions entreprises par le comité exécutif de Montréal Mode inc. ne permettront pas de corriger la situation.

185. Dès que la structure du projet est annoncée – choix des dirigeants, arrimage au Groupe Shan, cloisonnement insuffisant entre Montréal Mode inc. et Montréal Mode Investissements inc. –, des allégations de conflits d'intérêts circulent. Un point de presse et l'annonce de la séparation légale des entreprises ne suffiront pas à rétablir la crédibilité des parties en cause.

186. Une nouvelle crise médiatique survient : il est question de mauvaise gestion et du paiement indu des dépenses personnelles de la présidente. Encore ici, les mesures prises ne permettront pas de rectifier le tir. On confiera l'examen des comptes de frais des dirigeants au président du comité exécutif, ce qui n'entraînera aucun changement dans les façons de faire, même si certaines sont inappropriées pour une entreprise du gouvernement.

187. Un an à peine après le démarrage du projet, Montréal Mode inc. s'éloigne de sa mission première, qui est de stimuler la croissance des designers québécois et d'édifier l'infrastructure pour produire et commercialiser leurs produits à l'échelle internationale. Les designers avec qui elle est associée partent sans être remplacés. Pourtant, le projet ne sera pas remis en question.

188. Dès lors, le comité exécutif se tourne plutôt vers les partenariats stratégiques. Dans le cadre de cette réorientation, certaines acquisitions ne seront pas menées avec toute la prudence attendue.

189. Par ailleurs, les contrats d'embauche de la présidente et du vice-président aux ventes et au marketing sont peu liés aux résultats de l'entreprise de même qu'aux gains qui en découlent pour l'actionnaire. En effet, ces contrats de travail, établis par la Caisse, comportent peu d'incitations à la performance. Outre le salaire de base, ils incluent deux bonis garantis – le « boni plancher » et le « boni forfaitaire » – ainsi qu'un « boni de performance ». Le tableau 5 présente la rémunération annuelle moyenne de la présidente et du vice-président aux ventes et au marketing.

TABLEAU 5

RÉMUNÉRATION ANNUELLE MOYENNE DE LA PRÉSIDENTE ET DU VICE-PRÉSIDENT AUX VENTES ET AU MARKETING POUR LA PÉRIODE DE MARS 1999 À NOVEMBRE 2002 [en dollars]

	Présidente	Vice-président aux ventes et au marketing
Salaire de base	**161 117**	**141 685**
Bonis		
plancher	27 781	28 267
forfaitaire	25 748	25 747
de performance	29 133	28 227
Total	**82 662**	**82 241**
Autres		
REER	7 200	7 200
Allocation d'automobile	14 981	9 987
Assurances	661	1 083
Total	**22 842**	**18 270**
Total général	**266 621**	**242 196**

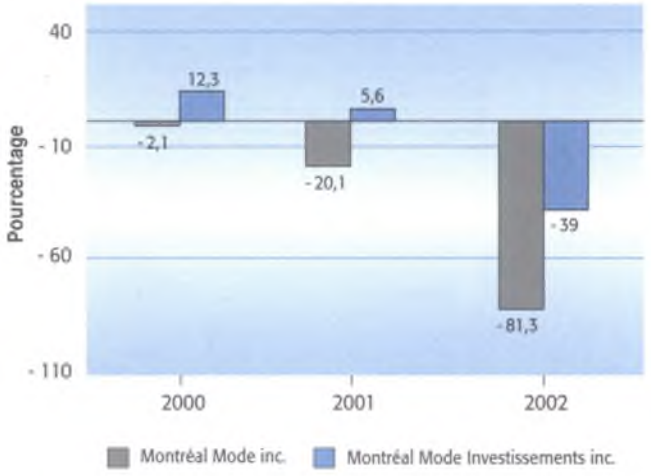
190. Ces contrats d'embauche prévoyaient un plan de bonification dont les objectifs étaient à établir ultérieurement. Or, bien qu'aucun objectif de performance ne leur ait été dicté et malgré l'échec du projet auprès des designers ainsi que les pertes cumulées de Montréal Mode inc., des « bonis de performance » de 109 249 dollars et de 105 853 dollars seront respectivement versés à la présidente et au vice-président aux ventes et au marketing.

191. Enfin, la structure de départ laissera peu de latitude au comité exécutif lorsqu'il décidera de désinvestir. Après l'évaluation de trois scénarios, la solution retenue est de vendre le Groupe Shan à une entreprise appartenant à ses anciens propriétaires puisque ce Groupe ne peut exister sans sa fondatrice.

192. Montréal Mode inc. n'aura atteint aucun de ses objectifs. Le désinvestissement concrétisera la perte des millions de dollars injectés dans ce projet. Comme le montre le graphique 3, les taux de rendement interne de Montréal Mode inc. et de Montréal [Mode] Investissements inc. ont continuellement diminué.

GRAPHIQUE 3

TAUX DE RENDEMENT INTERNE DE MONTRÉAL MODE INC. ET DE MONTRÉAL MODE INVESTISSEMENTS INC.



Conclusion

193. Confronté à plusieurs crises médiatiques, à l'incapacité d'intégrer les designers, à la piètre performance des partenariats stratégiques, le comité exécutif n'a pas réussi à rectifier le tir et les actions entreprises n'ont pas redressé la situation. Pourtant, ce projet audacieux et novateur commandait une gouvernance forte et active. En effet, il présentait des risques importants et constituait un défi de taille pour les dirigeants issus d'une entreprise privée et méconnaissant les rouages d'une entreprise publique. Au terme de ce projet, la Caisse aura perdu la presque totalité des 29,8 millions de dollars provenant des avoirs des déposants.

194. **Commentaires de la Caisse de dépôt et placement du Québec**

« **Commentaire d'introduction.** La Caisse de dépôt et placement du Québec (« la Caisse ») a pris connaissance du Rapport de vérification particulière (« le rapport ») du Vérificateur général du Québec (« Vérificateur général ») sur Montréal Mode inc. (« Montréal Mode ») et Montréal Mode Investissements inc. (« Montréal Mode Investissements »). La direction de la Caisse est généralement en accord avec les conclusions du rapport du Vérificateur général et considère que les commentaires et les constatations contenus dans le rapport soutiennent la décision prise en septembre 2002 de procéder à un désinvestissement dans ce dossier.

« **Actions prises depuis septembre 2002**. À compter de septembre 2002, plusieurs décisions ont été prises dans le but d'analyser la situation de Montréal Mode en raison des facteurs suivants :

- le caractère non essentiel des activités de Montréal Mode pour la Caisse ;
- les activités largement déficitaires de Montréal Mode ;

- la nécessité d'apporter un support financier additionnel immédiat ;
- le besoin de rétablir la rentabilité des entreprises de Montréal Mode et de réexaminer les perspectives d'avenir.

« Premièrement, le 1er septembre 2002, le président de CDP Capital – Placements privés est nommé membre du comité exécutif de Montréal Mode en remplacement du président du conseil et directeur général de la Caisse qui siégeait auparavant à ce comité. En tant que responsable des activités de placements privés, la pleine responsabilité administrative de cet investissement est alors confiée au président de CDP Capital – Placements privés.

« Deuxièmement, la Caisse a entrepris le processus d'analyse de la situation. À la lumière des résultats obtenus et des perspectives raisonnables de redressement de la situation, la direction de la Caisse a pris la décision de se retirer des activités opérationnelles du secteur de la mode et de ne plus investir de fonds additionnels dans Montréal Mode. Rappelons qu'à ce moment, les opérations étaient fortement déficitaires, des sommes importantes devaient être réinvesties pour le maintien des opérations, il devenait impératif d'amorcer la nouvelle collection printemps-été, elle-même essentielle pour maintenir la présence sur les marchés et les liens d'affaires avec le réseau de vente.

« Ces actions se sont déroulées en quatre temps :

« 1. Dans un premier temps, le président de CDP Capital – Placements privés confie, en septembre 2002, un mandat à un cabinet de conseillers en management, reconnu pour son expertise en évaluation de gestion et restructuration financière, le mandat de prendre en charge les opérations de Montréal Mode, de procéder au diagnostic de la situation, d'effectuer une évaluation de la valeur marchande des placements et d'évaluer les stratégies de désinvestissement ;

« 2. Le 8 octobre 2002, le comité exécutif de Montréal Mode est dissous et un conseil d'administration formé de trois administrateurs ayant plein pouvoir sur les opérations et la liquidation est constitué ;

« 3. En octobre et novembre 2002, les consultants externes ont procédé à l'analyse comparative de plusieurs scénarios de désinvestissement, soit ceux de la fermeture ordonnée des opérations, de la mise en faillite des entités du Groupe Shan et de la vente rapide en continuité des opérations aux anciens propriétaires. Ils concluent que cette dernière option représente l'alternative la plus favorable dans les circonstances. Comme le mentionne le Vérificateur général dans son rapport, cette alternative permet d'économiser 2 millions de dollars par rapport à la dissolution et 1,2 million de dollars par rapport à la déclaration de faillite. Cette option permet également à la Caisse d'obtenir une quittance des indemnités de départs liées aux contrats d'emploi ainsi que la libération de baux et engagements dans Montréal Mode, l'obtention d'une reconnaissance de dette de 750 000 dollars garantie par les actifs des sociétés du Groupe Shan, la préservation de plus d'une centaine d'emplois directs en plus d'éviter d'importants frais de fermeture. Comme le mentionne également le rapport, une telle option permet de minimiser les pertes financières et de favoriser le désinvestissement de la Caisse dans les meilleures circonstances ;

« 4. Finalement, le processus de négociation s'est échelonné sur plusieurs semaines et s'est terminé, le 29 novembre 2002, par la revente de Groupe Shan à ses anciens propriétaires.

« **Conformité de la revente de Groupe Shan à la loi constitutive de la Caisse**. L'interprétation de la loi constitutive de la Caisse par le Vérificateur général l'amène à conclure que l'opération financière consistant à vendre le Groupe Shan à ses anciens propriétaires ne serait pas conforme à la loi constitutive de la Caisse. La Caisse conteste cette interprétation s'appuyant elle-même sur deux avis juridiques dont l'interprétation, dans les deux cas, est inverse à celle du Vérificateur général. Dans ces circonstances, la Caisse maintient son interprétation à l'effet qu'il s'agit au contraire d'une opération financière conforme à la loi sur la Caisse. Si des actions juridiques étaient engagées sur la base de l'interprétation proposée par le Vérificateur général, la Caisse défendra son interprétation devant les tribunaux.

« **Détention à 100 p. cent d'une entreprise ayant des activités commerciales**. Tel que le mentionne le Vérificateur général dans le rapport, en détenant à 100 p. cent et en exploitant une entreprise commerciale comme Montréal Mode, la Caisse s'est éloignée de sa façon habituelle d'effectuer ses placements, qui est de limiter sa participation à moins de 30 pour cent. La Caisse s'est ainsi retrouvée actionnaire unique d'une compagnie ayant une mission industrielle et commerciale et qui était conduite par des opérateurs et créateurs du milieu de la mode. Cette position d'actionnaire unique dans une entreprise active en dehors de son métier de base et de son expertise a amené la Caisse à confier la conduite journalière de cette entreprise à des dirigeants issus du secteur de la mode qui en assumaient alors la responsabilité. Ce faisant, la Caisse a adapté ses normes opérationnelles en fonction de la conduite de cette société selon les normes qui habituellement gouvernent ce type de société et qui sont différentes des normes qui régissent la Caisse. À cet égard, la direction de la Caisse recommandera au législateur d'apporter une clarification à la loi afin que la Caisse ne puisse désormais être actionnaire majoritaire d'une entreprise commerciale que dans des situations d'exception, comme, par exemple, dans le cas de reprises exercées en vertu de garanties.

« **Gouvernance**. Le rapport du Vérificateur général constate certains problèmes au niveau du système de gouvernance mis en place pour la direction et la gestion de Montréal Mode et de Montréal Mode Investissements. L'un de ces problèmes était que le président du conseil et directeur général de la Caisse siégeait au comité exécutif de Montréal Mode alors que celui-ci était présidé par un de ses relevants. Ainsi le président du comité exécutif s'est retrouvé dans une situation inconfortable, soit celle de présider une filiale où siégeait également le président du conseil et directeur général de la Caisse. En cette matière, à l'exception des comités internes du Comité de direction, la pratique générale veut plutôt que, lorsqu'il siège aux conseils ou aux comités exécutifs de filiales, le président directeur général de la Caisse devrait également en être le premier responsable.

« Par ailleurs, il est important de noter qu'en vertu des règles de délégation d'autorité en vigueur à la Caisse, le comité exécutif de Montréal Mode, le conseil d'administration de Montréal Mode Investissements et les dirigeants de ces deux compagnies disposaient de

toute la marge de manœuvre nécessaire pour conduire l'exploitation de ces deux entreprises de façon autonome sans en référer au conseil d'administration de la Caisse.

« **Comptes de frais des dirigeants**. La direction de la Caisse prend acte qu'après cinq mois de travaux à ce chapitre, le Vérificateur général n'a trouvé aucune situation de fraude ou de malversation qui conduirait à une plainte en vertu du Code criminel. Cependant, le rapport du Vérificateur général fait état de dépenses non justifiées ou insuffisamment motivées, dont certaines ont été revues par la Caisse à compter de juin 2000. En conséquence, la Caisse confiera à ses procureurs le mandat d'examiner les recours possibles en tenant compte de tous les éléments du dossier.

« **Naissance et gestion de Montréal Mode et de Montréal Mode Investissements**. Considérant le départ de plusieurs dirigeants impliqués dans ce dossier, l'actuelle direction de la Caisse n'est pas en mesure de reconstituer en toute justice pour les acteurs de ce projet les circonstances précises ayant entouré la naissance et la gestion de 1998 à septembre 2002 de Montréal Mode et de Montréal Mode Investissements. Il est donc hasardeux pour la direction de la Caisse de formuler des commentaires sur les éléments du rapport du Vérificateur général qui traitent des différentes décisions d'orientation et de gestion prises durant cette période. Ces commentaires s'appliquent de façon spécifique aux aspects suivants : choix des dirigeants, intégration des designers, décisions d'investissements dans le volet partenariat stratégique et décisions d'investissements de participations minoritaires dans Montréal Mode Investissements. La direction de la Caisse rappelle cependant qu'elle a pris la décision, à la lumière des résultats et des circonstances générales constatées, de mettre fin au projet Montréal Mode et de désinvestir dès septembre 2002.

« **Conclusion**. En guise de conclusion, la direction de la Caisse considère qu'à l'exception de la réclamation éventuelle pour le remboursement de certains frais des dirigeants, le dossier Montréal Mode a été réglé avec la fin des activités opérationnelles et le désinvestissement survenus à l'automne 2002. »

195. Commentaires de Chantal Levesque et de Claude Gilbert

« Le rapport intitulé « Rapport de vérification particulière [du Vérificateur général] du Québec sur Montréal Mode inc. et Montréal Mode Investissements inc. » (le « rapport ») nous a été transmis par messager le 26 mai 2003.

« À cette date, nous avons dès lors été informés par votre adjoint, M. Gilles Bédard, que nos commentaires devaient vous parvenir avant vendredi le 30 mai 2003.

« De plus, il nous a été mentionné que nos commentaires ne devaient en aucune façon excéder cinq pages malgré que votre rapport comprend 50 pages exactement.

« Dans ce contexte, tout en étant en désaccord avec le processus suivi depuis le début de votre vérification particulière puisque, selon nous, il s'agit d'un manquement élémentaire aux principes de justice fondamentale et de l'équité procédurale, compte tenu du délai qui nous est accordé pour répondre, nous désirons vous faire les commentaires :

« 1. Le mandat qui a été donné aux dirigeants de Montréal Mode inc. était de gérer l'entreprise avec un esprit entrepreneurial dans le secteur de la mode avec des objectifs de rendement élevés. Or, le contenu de ce rapport ne tient pas compte de cette nuance pourtant très importante qui, au fond, explique très bien les divergences d'opinion. Cette omission fait en sorte que le Vérificateur général semble manquer d'objectivité et porte des jugements qui devraient être nuancés. À cet égard, les dépenses encourues par les dirigeants d'une telle entreprise dans l'exercice de leurs fonctions n'ont strictement rien à voir avec les normes et les règlements applicables dans une société d'état responsable de la gestion d'avoirs collectifs.

« 2. En effet, après avoir fait état que plusieurs employés ont quitté Montréal Mode inc. et qu'un conflit ait éclaté entre un designer et Montréal Mode inc., il appert que la source de vos informations à l'appui de votre rapport repose sur des anciens employés (référence est faite aux pages 11 et 17 de votre rapport [de juin]) mécontents et qui vous auraient informés que nous nous occupions plus spécifiquement du Groupe Shan.

« 3. Vous avez refusé de nous indiquer la source de vos informations au cours de vos travaux et vous n'avez fait aucune analyse critique de ces informations et vous n'avez même pas considéré le mandat que nous avions reçu des instances de la Caisse de dépôt et placement du Québec (la Caisse) de maintenir la rentabilité du Groupe Shan.

« 4. De plus, nous avons été informés que, dans le cadre de votre vérification particulière, vous avez rencontré différents designers qui avaient quitté soit de plein gré ou non le projet de Montréal Mode inc. ainsi que des designers déçus et amers par rapport à la tournure des différents événements. Nous avons été informés que vous aviez interrogé des gens du milieu dont deux personnes qui, à notre connaissance, avaient postulé soit à la présidence de Montréal Mode inc. ou à un poste de direction dans ladite société et comme vous le savez très bien, leur candidature n'avait pas été retenue. Malgré nos demandes répétées, vous avez refusé de nous fournir la liste des personnes interrogées et cette information nous aurait permis sans aucun doute de jeter un éclairage beaucoup plus précis sur les commentaires que ces gens ont pu vous transmettre. Encore une fois, à notre avis, votre rapport manque de transparence et démontre un certain manque d'objectivité.

« 5. Selon votre rapport, alors que le Groupe Shan avait un chiffre d'affaires de 3 millions de dollars provenant principalement de ventes à l'international, par vos commentaires, vous semblez insinuer que nous aurions dû laisser aller à la dérive une entreprise rentable et par voie de conséquence ne plus s'en occuper. Votre rapport est non objectif à cet égard et démontre que vous êtes le porte-parole de ces employés et designers mécontents et vous contribuez à alimenter d'une certaine façon la campagne de salissage à notre égard.

« 6. Pour votre information, nous avons agi conformément au mandat reçu et nous avons toujours agi de bonne foi pour développer et promouvoir l'industrie de la mode québécoise.

« 7. Tous les designers qui se sont joints au projet de Montréal Mode inc. nous ont été imposés par la Caisse et ces designers faisaient déjà partie du portefeuille de la Caisse.

« Malgré nos recommandations soutenues à l'époque de limiter le nombre de designers la première année afin de bien roder le projet, la Caisse a exigé que les dossiers des trois designers soient pris en charge par Montréal Mode inc., dès la première année. Mal compris et mal expliqué au départ, ce projet a créé beaucoup d'attentes dans le milieu de l'industrie de la mode. Les designers Jean-Claude Poitras et Lino Catalano se relevaient à peine de la faillite de leur partenaire d'affaires Fashion Society en août 1998 avec les conséquences que cette faillite peut avoir sur la crédibilité de leurs produits, de leur image auprès des sous-traitants et des fournisseurs impayés.

« 8. À son arrivée, Dénommé Vincent nous apprenait la démission de son associée laquelle était responsable depuis toujours de la création du produit. Dans votre rapport, vous n'avez pas tenu compte de ces éléments et vous n'avez pas mis les différents événements en perspectives et notamment au niveau des difficultés que nous avons rencontrées. La divulgation du chiffre d'affaires de ces trois designers par rapport à celui de Les Collections Shan inc. aurait pu apporter des éclaircissements sur plusieurs décisions qui font l'objet de reproches dans votre rapport à notre égard.

« 9. Également, au 31 décembre 2001, Montréal Mode inc. était évaluée à 23,5 millions par la Caisse. Or, en moins d'un an, sur les instructions de M. Henri-Paul Rousseau, le nouveau président de la Caisse, de façon précipitée, a décidé de procéder à la radiation de ce placement dont la valeur était de 23,5 millions au 31 décembre 2001 et, dans votre rapport, vous tentez de nous en faire porter le blâme. À cet égard, votre rapport est plus que discutable et, si la Caisse a perdu 29,8 millions comme vous l'affirmez, cette responsabilité incombe à la Caisse suite à la décision de son président, M. Henri-Paul Rousseau. Également, nous constatons que vous ne faites guère état de la valeur des placements de Montréal Mode Investissements inc. qui était de l'ordre de 7,8 millions et qui a été transférée dans CDP Accès Capital inc.

« 10. De plus, en référence au paragraphe précédent, comment expliquer que la valeur de Montréal Mode inc. déterminée à 23,5 millions en décembre 2001 puisse être établie à zéro à cause de la décision stratégique et précipitée lors de l'entrée en fonction de M. Henri-Paul Rousseau de procéder à la radiation de ce placement. Vous n'avez apporté aucune nuance sur vos affirmations ni fait aucun commentaire sur certains facteurs externes qui auraient pu influencer ou modifier d'une certaine façon la valeur de ce placement. Ainsi, votre rapport ne tient pas compte des facteurs suivants :

- La conjoncture économique depuis 2001 et les rendements des sociétés dans l'industrie du vêtement au Québec ;
- L'empressement avec lequel la Caisse sous la présidence de M. Henri-Paul Rousseau a voulu se départir rapidement de tous les actifs de ce portefeuille et l'impact de cette décision rapide sur la valeur des sociétés.

« Également, dans votre rapport, vous ne faites pas état du contexte particulier dans lequel le désinvestissement s'est effectué et notamment suite aux changements à la haute direction de la Caisse.

« 11. À cet égard, pourquoi affirmez-vous que Les Collections Shan inc. aient été présumément achetées pour 400 000 dollars le 29 novembre 2002, alors que vous omettez de mentionner que Les Collections Shan inc. est redevable d'une dette de l'ordre de 750 000 dollars à la Caisse sous forme de débenture.

« 12. Votre rapport manque également de transparence et est imprécis et incomplet puisque votre rapport ne tient pas compte du mandat qui avait été confié par la Caisse à Montréal Mode inc. Notre mandat était clair et précis : nous devions gérer du capital de risque et obtenir un rendement sur une période de cinq ans. Alors, comment évaluer ce projet comme vous le faites à mi-mandat alors que plusieurs décisions stratégiques dans Montréal Mode inc. avaient été prises en tenant compte de cette période de cinq ans.

« 13. Au départ, notre entreprise a fait l'objet d'une acquisition par la Caisse parce qu'il s'agissait d'une entreprise sérieuse, rentable, crédible et qui avait une réputation internationale grâce à sa présidente. D'ailleurs, nous vous rappelons que notre entreprise a reçu de nombreux prix et distinctions pour ses réalisations. Or, parce que le président de la Caisse a décidé de désinvestir dans le domaine de la mode, vous nous reprochez d'être indispensables et d'être un frein pour vendre l'entreprise à quelqu'un d'autre. Avec respect, nous ne comprenons pas de tels commentaires.

« 14. Votre approche est dans une certaine mesure quelque peu bureaucratique et elle démontre que votre expertise semble beaucoup plus reliée au domaine de l'Administration publique et gouvernementale et qu'elle n'est pas dans le domaine des entreprises du secteur privé.

« 15. À titre d'exemple, dans le secteur privé du financement, il est de pratique courante et usuelle que les refus de projets ne soient pas documentés. Ainsi, vos commentaires à la page 28 de votre rapport [de juin] à l'effet que les dossiers rejetés sont peu documentés et que les demandeurs de financement n'auraient pas été avisés des motifs du refus nous laissent quelque peu perplexes. À titre d'exemple, est-il opportun pour une banque de dire à un demandeur de financement que son projet n'est pas sérieux ou que la qualité de ses produits est discutable ?

« 16. Votre rapport démontre encore une fois votre manque d'objectivité. Vous consultez les anciens employés et les designers dont les projets ont été refusés et vous ternissez notre réputation et surtout vous contribuez à ternir l'industrie de la mode québécoise à laquelle nous avons cru et nous y croyons encore malgré toutes les embûches et la campagne de salissage orchestrée contre nous et que vous contribuez à alimenter par les commentaires de votre rapport.

« 17. Votre rapport est imprécis, il manque d'objectivité et fait preuve de préjugés et d'une méconnaissance de l'industrie de la mode québécoise. Pour faire progresser l'industrie de la mode québécoise et en être, d'une certaine façon, les porte-parole conformément au mandat reçu de la Caisse, il était normal et nécessaire d'encourir des dépenses justifiées et les critères d'évaluation que vous utilisez pour vos analyses le sont après les dates d'engagement desdites dépenses. Dans ce contexte, il est facile

pour vous de venir remettre en question le bien-fondé d'une dépense. C'est un jugement et une appréciation après le fait et ce procédé est fortement contestable d'autant plus que toutes ces dépenses ont été approuvées, examinées et autorisées par la Caisse et vérifiées par des vérificateurs comptables externes reconnus dans le milieu de la vérification comptable.

« 18. Au niveau des dépenses d'affaires que vous nous reprochez, vous prenez la peine d'indiquer des chiffres globaux sans mentionner que ces chiffres se rapportent à près de quatre ans d'opérations dans le but, selon nous, de continuer à alimenter les rumeurs de « dépenses somptuaires » de notre part et sans indiquer à plusieurs endroits qu'il s'agissait des dépenses concernant trois personnes.

« 19. Également, en ce qui concerne les dépenses, que vous commentez, nous croyons utile de vous rappeler que toute dépense qui est conforme aux règles reconnues et acceptées en matière de commerce et qui est compatible avec les pratiques commerciales habituelles d'une entreprise œuvrant dans le domaine de la mode est déductible et admissible.

« 20. Ces quelques principes élémentaires semblent avoir été volontairement omis dans votre rapport et, tel que déjà mentionné, démontrent que vous ne connaissez pas l'industrie de la mode du Québec et qu'il s'agissait probablement de votre toute première vérification dans le domaine de l'industrie de la mode.

« 21. En quelque part, lorsque vous faites référence dans votre rapport aux objectifs de votre vérification et à vos critères d'évaluation, vous nous permettez de vous souligner que votre approche nous apparaît être académique et démontre une méconnaissance des pratiques commerciales dans l'industrie de la mode du Québec.

« 22. Votre rapport est dans une certaine mesure tendancieux en ce qu'il laisse sous-entendre que des dossiers seraient inexistants et qu'une telle situation devrait nous en être imputable.

« 23. Pour votre gouverne, nous soulignons que vous passez sous silence tous les efforts que nous avons faits pour retrouver tous ces dossiers et nous vous rappelons que cette responsabilité ne nous incombait plus au moment du début de vos travaux de vérification particulière puisque nous ne faisons plus partie de Montréal Mode inc.

« 24. En effet, cette responsabilité légale appartenait à la Caisse, c'est-à-dire à Montréal Mode inc. depuis le 29 novembre 2002. En aucune façon, cette responsabilité ne peut nous être imputée. Plus précisément, vous ne pouvez faire de telles insinuations ou de tels sous-entendus.

« 25. Dans votre rapport, malgré le fait que notre mandat était de développer et de promouvoir l'industrie de la mode québécoise, vous laissez sous-entendre que toutes les dépenses de vêtements requis et nécessaires pour s'acquitter convenablement de notre mandat étaient déraisonnables et auraient dû être supportées par nous personnellement alors que nos conditions de travail le prévoyaient expressément.

« 26. Nous avons discuté de cette question avec nos aviseurs légaux et ceux-ci nous ont référés à une décision récente de la Cour canadienne de l'impôt où cette Cour écrivait ce qui suit :

> Il existe plusieurs autres exemples de dépenses personnelles qui sont remboursées et que l'on ne considère pas comme un avantage. Le coût des costumes que doivent porter certains employés comme les infirmières et les mécaniciens. Le fait que ces vêtements peuvent se souiller facilement au travail oblige les employeurs à rembourser leur coût d'achat et d'entretien. Ces coûts représentent des dépenses personnelles mais leur remboursement ne constitue pas un « avantage ». Elle vise plutôt à réparer le préjudice que ces employés subissent en raison de leur emploi. De même, rembourser le coût d'achat d'une toge d'un avocat salarié ne procurait pas d'avantage alors que celui pour l'habit civil qu'il porte au cabinet le serait.

« 27. Les dépenses relatives aux vêtements ont été encore une fois autorisées par la Caisse et avaient pour but de réparer le préjudice que nous aurions eu à subir si nos conditions de travail n'avaient pas prévu une telle allocation pour vêtements.

« 28. Les dépenses que vous nous reprochez malgré qu'elles aient été approuvées et examinées, même si certains comptes de dépenses n'étaient pas signés (encore une fois un exemple d'une certaine approche bureaucratique) et, au surplus, les critères d'évaluation auxquels vous vous référez sont des exigences de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Ces exigences ont pourtant été prises en considération au moins à trois reprises entre 1999 et 2002 par deux firmes d'expert reconnues et spécialisées dans l'industrie de la mode. Les rapports annuels vérifiés produits par ces firmes comptables reconnues ne font état d'aucune réserve ni d'aucun commentaire négatif soit pour des dépenses injustifiées ou quant à leur nature ou sur la gestion de l'entreprise.

« 29. Toutes les dépenses étaient des dépenses conformes aux pratiques commerciales usuelles dans l'industrie de la mode et, lorsqu'il est fait état d'une confusion avec la vie personnelle et l'activité professionnelle, comme vous l'alléguez, encore une fois, il s'agit d'une vision quelque peu bureaucratique qui démontre et qui fait état de vos préjugés et de votre partialité.

« 30. En dernier lieu, nous vous informons que nous croyons encore au développement de l'industrie de la mode et nous avons l'intention de continuer malgré toutes les embûches, les atteintes à notre réputation et à la réputation des membres de notre famille et de nos enfants. Nous sommes également déçus de constater que le bureau du Vérificateur général préfère agir sous la dictée d'anciens employés mécontents et de designers déçus parce que leur demande de financement ou leur projet a été refusé pour cause.

« 31. De plus, nous sommes également surpris de constater que vous ayez le droit d'écrire le nombre de pages que vous voulez et qu'à notre niveau nous n'avons droit qu'à quelques pages. Nous sommes en désaccord avec le contenu de ce rapport et avec le processus suivi et, malgré ce fait, nous avons accepté de vous offrir une collaboration et de répondre à toutes vos questions malgré des avis contraires.

« En résumé votre rapport contribue à entretenir une certaine mythologie à l'égard de Montréal Mode inc. et de nous.

« Finalement, comme nous vous l'avons déjà mentionné, nous nous interrogeons sur la validité du processus suivi puisque d'une certaine façon, votre vérification particulière a fait le jeu des politiciens avant les élections et continue à alimenter le gouvernement du Parti libéral contre l'ancien gouvernement du Parti québécois.

« Ainsi, nos employés, notre famille, nos enfants et nous faisons les frais de ce jeu politique et vous y contribuez très fortement et mettez en péril notre entreprise.

« Prenez avis que le contenu de la présente est indissociable et qu'il doit être reproduit dans son intégralité.

« Nous vous prions de prendre avis de ces commentaires et, nous nous réservons expressément le droit de les diffuser par voie de communiqué de presse ou autrement et nous vous prions d'agréer, Madame, l'expression de notre considération. »

196. Réaction aux commentaires de Chantal Levesque et de Claude Gilbert

Nous ne mettons pas en cause la bonne foi évoquée par Madame Chantal Levesque et Monsieur Claude Gilbert « pour développer et promouvoir l'industrie de la mode québécoise ». Nous ne souscrivons pas aux commentaires qu'ils ont formulés.

Le Vérificateur général du Québec relève de l'Assemblée nationale, ce qui lui confère le plus haut niveau d'indépendance dans l'exécution de ses travaux. La vérification particulière de Montréal Mode inc., tout comme celle des Collections Shan inc. et de Montréal Mode Détail inc., a été demandée par des décrets gouvernementaux pris en application de la *Loi sur le vérificateur général*.

Les travaux de vérification ont été menés conformément à nos méthodes de travail, qui respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes commandent professionnalisme et objectivité. Nous avons d'ailleurs recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance.

Un premier projet de rapport a été transmis aux personnes concernées le 1er mai 2003 et elles ont eu l'occasion de faire valoir leur point de vue lors d'une rencontre qui a duré une journée. Des projets de rapports modifiés pour tenir compte de leurs commentaires ont également été transmis à ces personnes. Finalement, les commentaires écrits définitifs que nous avons reçus le 4 juin 2003 sont intégrés dans le rapport.

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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

Les critères d'évaluation émanent des principes reconnus de saine gestion. Ces critères répondent aux exigences de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'ICCA.

Objectif

S'assurer que les décisions prises lors de la création et du désinvestissement de Montréal Mode inc. favorisent une saine utilisation des fonds.

Critères

- Les décisions prises lors de la création et du désinvestissement de Montréal Mode inc. sont soutenues par des informations fiables et des analyses rigoureuses.
- Les personnes nommées aux différents postes clés correspondent au profil d'emploi recherché.
- Les rôles et responsabilités de la direction, du conseil d'administration et des comités décisionnels sont clairement établis.

Objectif

S'assurer que Montréal Mode inc. et Montréal Mode Investissements inc. ont pris les mesures pour favoriser l'atteinte de leurs objectifs d'investissements.

Critères

- Le traitement des demandes est rigoureux et uniforme, et les décisions d'investissement sont en relation avec les objectifs des entreprises.
- Montréal Mode inc. a évalué les conséquences des allégations de conflits d'intérêts et du départ de partenaires importants. Elle a apporté les correctifs appropriés et a rendu compte de la situation à son conseil d'administration et à la Caisse, s'il y a lieu.

Objectif

S'assurer que les dirigeants de Montréal Mode inc. n'ont pas bénéficié d'avantages indus.

Critère

- Les dépenses remboursées aux dirigeants sont justifiées.

Cette publication
est rédigée par le

**VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

QUÉBEC
750, boulevard Charest Est, 3e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: (418) 691-5900 • Téléc.: (418) 644-4460

MONTRÉAL
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: (514) 873-4184 • Téléc.: (514) 873-7665

INTERNET
Courriel: verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web: http://www.vgq.gouv.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Dépôt légal – 4e trimestre 2003
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-550-41766-6

Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité suprême et unique de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits fort dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir la certification de l'information financière, la conformité avec les lois, règlements, énoncés de politique et normes, et l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments que le vérificateur examine au moment de ses vérifications de l'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois types de ressources que l'on trouve dans tout organisme : les ressources humaines, financières et matérielles.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien sa mission, tout en rappelant que c'est à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il doit rendre des comptes.