VGQ
Vérificateur général du Québec

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2018-2019

Mai 2018

VGQ
Vérificateur général du Québec

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2018-2019

Mai 2018

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

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

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-81266-1 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-81267-8 (version PDF)

Vérificateur général du Québec

Québec, mai 2018

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

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le tome de mai 2018. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*. Il contient 8 chapitres, dont l'un comprend le rapport du commissaire au développement durable.

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

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Table des matières

Chapitre 1 Observations de la vérificatrice générale, M^me^ Guylaine Leclerc

Chapitre 2 États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt

Chapitre 3 Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

Chapitre 4 Application de la *Loi sur le développement durable* : 2017
Audit de performance
Étude du commissaire au développement durable

Chapitre 5 Reprise informatique

Chapitre 6 Services chirurgicaux

Chapitre 7 Contrats en technologies de l'information – Suivi d'un audit particulier

Chapitre 8 Établissement des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec et autres sujets d'intérêt – Portrait

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Mai 2018

CHAPITRE

1

Observations de la vérificatrice générale, M^me^ Guylaine Leclerc

Table des matières

1 **Introduction** 4

2 **Observations de la vérificatrice générale, M^me Guylaine Leclerc** 5

2.1 Surveillance parlementaire sur les états financiers du gouvernement 5

3 **Sommaire du contenu du présent tome** 8

3.1 États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt 8

3.2 Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant 8

3.3 Application de la *Loi sur le développement durable* : 2017 9

3.4 Reprise informatique 10

3.5 Services chirurgicaux 10

3.6 Contrats en technologies de l'information – Suivi d'un audit particulier 11

3.7 Établissement des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec et autres sujets d'intérêt – Portrait 12

1 Introduction

1 L'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec le mandat de favoriser, par la réalisation d'audits, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les énoncés de politique et les directives, ainsi que l'audit de performance, notamment en matière de développement durable. Son champ de compétence s'étend principalement aux organismes publics et aux organismes du gouvernement et comprend également les fonds versés sous forme de subventions.

2 Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Le document est livré sous forme de tomes. Le présent tome présente les résultats de récents travaux d'audit, qu'il s'agisse d'audits financiers ou d'audits de performance. Il comprend notamment un rapport du commissaire au développement durable.

3 Le premier chapitre de ce tome donne à la vérificatrice générale l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux relatifs aux audits en cours ou à venir. Dans le présent chapitre, M^me^ Guylaine Leclerc fait part de sa préoccupation en ce qui a trait à la surveillance exercée par les parlementaires à l'égard des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Une présentation sommaire du contenu des autres chapitres du tome vient clore le chapitre.

2 Observations de la vérificatrice générale, Mme Guylaine Leclerc

2.1 Surveillance parlementaire sur les états financiers du gouvernement

4 L'Assemblée nationale m'a confié la mission de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et les autres biens publics. Lors de la réalisation de ses travaux d'audit, l'équipe du Vérificateur général cherche à susciter des améliorations en matière de gestion, à accroître la transparence et à favoriser une reddition de comptes rigoureuse. C'est dans ce but que je désire faire part de ma préoccupation en ce qui a trait à la surveillance exercée par les parlementaires à l'égard des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Mon prédécesseur avait aussi exprimé ses observations à cet effet dans des rapports qu'il a publiés.

5 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État,* adoptée le 14 décembre 2006, est venue établir des principes en matière de gouvernance pour renforcer la gestion des sociétés d'État et de certains organismes du gouvernement, notamment dans une optique d'efficacité et de transparence. Cette loi prévoit entre autres la formation d'un conseil d'administration qui s'assure qu'un comité de vérification formé exclusivement de membres indépendants exerce adéquatement ses fonctions, soit examiner les états financiers avec le Vérificateur général et le vérificateur externe et recommander au conseil d'administration l'approbation des états financiers.

6 De même, dans les organismes non budgétaires qui ne sont pas visés par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, et dont nous auditons les états financiers, la préparation des états financiers incombe toujours à la direction de l'organisme. De plus, il arrive fréquemment qu'ils aient un conseil d'administration qui approuve les états financiers et un comité de vérification qui fait l'analyse des états financiers et en recommande l'approbation.

7 Dans le cadre de nos travaux d'audit relatifs aux états financiers, les normes professionnelles en matière de certification exigent que nous communiquions avec les responsables de la gouvernance, qui sont généralement représentés par le comité de vérification de l'organisme, pour leur faire part en temps opportun des observations découlant de notre audit qui sont importantes et pertinentes par rapport à leur responsabilité de surveillance du processus d'information financière.

8 Habituellement, nous avons deux rencontres par année avec les responsables de la gouvernance. La première a lieu en début de mandat pour leur faire part de notre stratégie initiale en fonction des risques d'audit que nous avons déterminés et la deuxième, lors de la finalisation du mandat afin de leur présenter les résultats de nos travaux. Ces rencontres constituent des étapes essentielles au soutien des activités de surveillance et de contrôle que le comité de vérification doit exercer avant de recommander l'approbation des états financiers au conseil d'administration.

9 Il en va autrement pour les états financiers consolidés du gouvernement du Québec, qui sont pourtant une des pierres angulaires de la reddition de comptes d'un gouvernement. Selon la *Loi sur l'administration financière*, les états financiers consolidés du gouvernement sont préparés par le Contrôleur des finances pour le ministre des Finances, qui les dépose à l'Assemblée nationale. En l'absence d'un comité indépendant, ce sont les signataires des états financiers consolidés, soit le sous-ministre des Finances et le Contrôleur des finances, qui jouent le rôle de surveillance de l'information financière.

10 Évidemment, dans la forme actuelle, le gouvernement reconnaît sa responsabilité à l'égard des résultats, et c'est important que cela soit fait. Toutefois, la préparation, la surveillance et l'approbation des états financiers consolidés du gouvernement sont entièrement réalisées par des personnes qui ne sont pas indépendantes du gouvernement. Cette situation ne favorise pas un sain processus de gouvernance et ne s'inspire pas des bonnes pratiques en place dans les sociétés d'État et dans la majorité des entités que nous auditons.

11 Bien qu'il existe plusieurs commissions parlementaires au Québec, qui ont chacune leurs responsabilités respectives, aucune n'a d'obligations particulières à l'égard des états financiers consolidés du gouvernement. Actuellement, ni la Commission de l'administration publique ni la Commission des finances publiques ne les examine spécifiquement. Une de ces deux commissions, ou une autre instance, pourrait avoir ce rôle.

12 La mise en place d'un comité de surveillance des Comptes publics similaire aux comités de vérification des sociétés d'État comporterait plusieurs avantages et, selon les rôles qui lui seraient confiés, pourrait permettre de :

- faire valoir le point de vue des membres du comité à l'égard des Comptes publics et accroître la transparence du processus de reddition de comptes ;
- créer un lieu de discussion favorisant l'adoption de mesures correctives pour donner suite aux constats découlant de nos travaux d'audit ;
- procéder à l'examen de nos rapports à l'Assemblée nationale et du suivi de nos recommandations liées aux états financiers consolidés en plus d'interpeller et d'entendre si nécessaire les ministères et organismes concernés ;
- formuler, le cas échéant, des recommandations au gouvernement à l'égard des Comptes publics.

13 Au Canada, la majorité des gouvernements provinciaux ainsi que le gouvernement fédéral ont mis en place un processus de surveillance de leurs états financiers consolidés. En effet, ils confient à un comité permanent la responsabilité de lire et d'étudier les Comptes publics et les rapports de leur vérificateur général qui sont déposés à leur assemblée législative. En plus de ces mandats, le comité peut généralement formuler des recommandations.

14 Dans le but de garantir une saine reddition de comptes et pour prendre exemple sur les meilleures pratiques, j'invite l'Assemblée nationale à faire en sorte que les états financiers consolidés du gouvernement du Québec soient examinés par un comité de surveillance des Comptes publics ou par une commission parlementaire existante, si les parlementaires le jugent opportun. Cela permettrait de rencontrer le Vérificateur général pour discuter de tout élément se rapportant à sa mission d'audit annuelle des états financiers consolidés du gouvernement.

3 Sommaire du contenu du présent tome

3.1 États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt

15 Le **chapitre 2** porte essentiellement sur notre audit des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Dans notre rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés 2016-2017, et ce, pour une cinquième année consécutive, nous avons exprimé une réserve à l'égard de la comptabilisation des paiements de transfert. À notre avis, cette pratique comptable du gouvernement n'est pas appropriée et ne donne pas un portrait juste de la situation financière du gouvernement.

16 Par ailleurs, grâce à la coordination de nombreux intervenants, notre rapport de l'auditeur indépendant concernant les états financiers consolidés du gouvernement a été signé le 29 septembre 2017, soit trois semaines plus tôt que l'année dernière. Malgré ce gain important, 53 jours se sont écoulés avant leur dépôt à l'Assemblée nationale par le ministre des Finances. La publication dans un délai raisonnable permettrait d'accroître l'utilité et la transparence pour les utilisateurs.

17 Le chapitre contient également le suivi de nos recommandations des années antérieures, de nouvelles recommandations ainsi que nos observations sur certains sujets d'intérêt pour les parlementaires découlant de nos travaux d'audit.

3.2 Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

18 Les conclusions de chaque audit financier sont consignées dans un document appelé « rapport de l'auditeur indépendant », qui est publié avec les états financiers. Dans le **chapitre 3**, nous présentons les mentions figurant dans certains rapports produits durant la période du 1^er^ janvier au 31 décembre 2017, soit 51 opinions modifiées (toutes des opinions avec réserve) et 5 commentaires de non-conformité.

19 Les rapports de l'auditeur indépendant datés de 2017 portant sur les états financiers des 132 organismes des réseaux de l'éducation comportent 12 réserves, alors que ceux portant sur les états financiers des 35 entités du réseau de la santé et des services sociaux en contiennent 38.

20 Notons aussi qu'un paragraphe de non-conformité est présent dans le rapport de l'auditeur indépendant de deux entités des réseaux de l'éducation, d'un établissement du réseau de la santé et des services sociaux et de deux autres entités non comprises dans ces réseaux.

21 Par ailleurs, en 2016-2017, des budgets déficitaires ont été approuvés par le conseil d'administration de 13 établissements du réseau de la santé et des services sociaux, tandis que les états financiers de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik n'ont pas été approuvés par son conseil d'administration.

22 Le chapitre 3 contient également une nouvelle recommandation formulée à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux, de même qu'un suivi des recommandations du Vérificateur général ayant trait aux mentions formulées dans ses rapports de l'auditeur indépendant datés d'avant le 1er janvier 2017 et publiées dans nos rapports à l'Assemblée nationale des années antérieures.

3.3 Application de la *Loi sur le développement durable* : 2017

23 Nous avons jugé important de déterminer si les entités assujetties prennent des mesures qui favorisent l'intégration de la recherche d'un développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Dans le **chapitre 4**, nous présentons les résultats de notre audit qui a été mené auprès de trois entités assujetties, soit la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), le ministère du Tourisme (MTO) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ).

24 La CPTAQ, le MTO et la SAAQ n'ont pas atteint le même niveau d'intégration de la recherche d'un développement durable dans leurs activités. Plusieurs exigences gouvernementales ne sont pas respectées, ce qui peut limiter la contribution des entités à la stratégie gouvernementale de développement durable et rend difficile la mesure de cette contribution.

25 La SAAQ ne se conforme pas à plusieurs exigences gouvernementales relatives au contenu du plan d'action de développement durable et à la reddition de comptes. Le MTO, de son côté, se conforme à la plupart des exigences relatives au contenu du plan d'action, mais il ne respecte pas plusieurs exigences concernant la reddition de comptes. Quant à la CPTAQ, elle les respecte toutes.

26 Par ailleurs, la CPTAQ et le MTO n'ont pas effectué d'exercice de prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de certaines actions structurantes.

27 Parallèlement à cet audit, le commissaire a recueilli le point de vue d'acteurs chargés de la mise en œuvre du développement durable dans vingt autres entités. Cette étude visait à comprendre les motivations derrière le faible engagement de certaines entités à l'endroit de la démarche gouvernementale de développement durable. Ses résultats suscitent certains questionnements en rapport notamment avec la complexité apparente de la stratégie gouvernementale 2015-2020 et l'impression, pour plusieurs répondants, qu'un plan d'action de développement durable a une faible influence sur les activités de leur entité, et ce, malgré une adhésion élevée à l'égard du développement durable dans son ensemble.

3.4 Reprise informatique

28 Le **chapitre 5** présente les résultats de notre audit concernant la reprise informatique relative aux systèmes d'information critiques du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) et l'encadrement gouvernemental du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT).

29 Le MTESS n'a pas réalisé d'analyse complète de l'impact et des risques liés à la non-disponibilité de ses systèmes d'information et à leurs interdépendances. Ainsi, pour l'ensemble de ces systèmes, le ministère n'est pas en mesure de conclure que les plans de reprise informatique permettraient le rétablissement de tous ses services essentiels en cas de sinistre. D'ailleurs, certains des systèmes appuyant les services essentiels ne font pas l'objet d'un plan de reprise informatique, à l'exception des systèmes liés à l'aide financière de dernier recours et à l'assurance parentale. D'autre part, la haute direction du MTESS n'effectue pas de suivi des plans de reprise informatique.

30 Par ailleurs, les documents d'encadrement du SCT ne sont pas assez précis quant à l'importance et au rôle des plans de reprise informatique à l'intérieur d'un processus global de gestion de la continuité des services. Bien que le SCT ait recensé de l'information auprès des ministères et organismes sur leurs plans de reprise informatique, celle-ci ne lui permet pas d'apprécier l'adéquation de ces plans avec leur plan de continuité des services.

3.5 Services chirurgicaux

31 Le **chapitre 6** contient les résultats de notre audit portant sur les services chirurgicaux offerts dans les trois centres hospitaliers audités. Ces services sont encadrés par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). En 2015-2016, quelque 635 000 chirurgies ont été effectuées dans les blocs opératoires du Québec, pour des dépenses directes de 1,9 milliard de dollars.

32 D'abord, nous avons observé que la statistique sur le délai d'attente pour une chirurgie qui est suivie par le MSSS constitue une partie importante, mais incomplète, de l'ensemble du temps d'attente d'un patient. Les données utilisées pour le calcul de ce délai ne sont pas fiables. De plus, bien que des cibles nationales aient été fixées par le ministère, celles-ci ne considèrent pas adéquatement l'urgence de réaliser la chirurgie.

33 D'autre part, le MSSS n'a pas de vision globale de la répartition optimale des services chirurgicaux. En outre, il ne finance pas ces services en tenant suffisamment compte des besoins de la population et des soins à lui prodiguer.

34 Par ailleurs, les blocs opératoires sont vétustes dans deux des trois centres hospitaliers audités. De plus, des équipements de chirurgie et de stérilisation ayant atteint leur durée de vie utile sont encore utilisés dans ces centres hospitaliers. Quant aux systèmes d'information, leur état varie d'un centre hospitalier à l'autre et ceux-ci pourraient être optimisés.

35 Le commissaire au développement durable offre une réflexion complémentaire qui met en évidence les enjeux de développement durable à long terme qui entourent la gestion des services chirurgigaux. Il relève, entre autres, que le vieillissement de la population à venir dans les prochaines décennies, couplé au fait que les personnes de 65 ans et plus sont celles qui consomment le plus de services chirurgicaux, mettra une forte pression sur le système de santé. Il indique qu'un accent accru sur la prévention pourrait permettre de réduire cette pression croissante.

3.6 Contrats en technologies de l'information – Suivi d'un audit particulier

36 Le **chapitre 7** répond à une demande spécifique de la Commission de l'administration publique. Il présente les résultats de nos travaux de suivi d'un audit particulier portant sur les contrats en technologies de l'information. Ces travaux visaient à apprécier le degré de mise en œuvre par les entités des recommandations qui leur ont été adressées lors de l'audit initial en 2015.

37 Nous avons constaté que les neuf entités ont apporté des améliorations significatives afin de favoriser une plus grande intégrité du processus de gestion contractuelle. Cependant, des actions structurantes restent à être posées afin d'assurer une correction durable de certaines lacunes soulevées en 2015.

38 Parmi les volets du processus qui nécessitent encore des améliorations, soulignons la documentation des principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres et la validation de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute. Quant au mode de rémunération permettant un partage des risques avec les fournisseurs, les entités devront poursuivre leurs efforts pour que leur intention se concrétise et perdure.

39 En ce qui concerne le SCT, il a mis en œuvre des mesures pertinentes afin de favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information. De plus, des effectifs additionnels ont été autorisés par le Conseil du trésor depuis juin 2016, notamment dans le but de reprendre la maîtrise des fonctions stratégiques. Toutefois, nous ne pourrons considérer les progrès satisfaisants d'un point de vue gouvernemental, tant que le SCT ne sera pas parvenu à mettre en œuvre une politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information et qu'il n'aura pas un portrait suffisamment complet lui permettant de suivre et d'apprécier dans quelle mesure les ministères et organismes détiennent les compétences nécessaires pour mener à terme leur mission.

3.7 Établissement des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec et autres sujets d'intérêt – Portrait

40 Découlant de la connaissance que nous avons acquise en tant que co-auditeur des états financiers consolidés d'Hydro-Québec, le **chapitre 8** présente un portrait du processus d'établissement des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec. Il vise notamment à favoriser une meilleure compréhension de certains sujets d'intérêt relatifs aux tarifs d'électricité.

41 Hydro-Québec comptait 4,3 millions d'abonnements au Québec au 31 décembre 2017, qui ont généré des revenus annuels de vente d'électricité de plus de 11 milliards de dollars. Les tarifs d'Hydro-Québec, qui sont réglementés par la Régie de l'énergie, sont établis à la suite d'un processus complexe, qui est en évolution.

42 Nous abordons notamment les écarts de rendement favorables à Hydro-Québec, qui ont totalisé 1,5 milliards de dollars de 2005 à 2017. Ceux-ci sont essentiellement dus à des écarts entre les montants approuvés par la Régie de l'énergie aux fins de la fixation des tarifs, lesquels sont basés sur les prévisions soumises par Hydro-Québec, et les résultats réels. Nous nous sommes plus précisément intéressés aux catégories de prévision ayant occasionné ces écarts et aux mesures prises par la Régie de l'énergie à leur sujet.

43 De plus, nous expliquons comment la réglementation des tarifs a des effets économiques qui sont reflétés dans les états financiers consolidés d'Hydro-Québec, notamment par la comptabilisation d'actifs et de passifs réglementaires. Ceux-ci, qui totalisaient respectivement 4,8 milliards et 366 millions de dollars au 31 décembre 2017, sont des montants qu'Hydro-Québec juge probable de recouvrer ou de régler ultérieurement au moyen du processus d'établissement des tarifs.

44 Par ailleurs, nous montrons que des modifications législatives ou l'adoption de décrets gouvernementaux peuvent avoir une incidence sur les tarifs d'électricité.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Mai 2018

CHAPITRE

2

Audit financier

États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt

Ministère des Finances du Québec
Ministère de la Santé et des Services sociaux

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le principal objectif de nos travaux était d'exprimer une opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Nous avons notamment validé la fiabilité de l'information financière produite par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et des organismes des réseaux de la santé et des services sociaux qui sont consolidés ligne à ligne dans les états financiers du gouvernement.

Ce rapport comprend aussi cinq nouvelles recommandations résultant de nos travaux d'audit de l'exercice 2016-2017 et un suivi de certaines recommandations présentées au MSSS dans les années passées.

Il constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit des états financiers effectués selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit et des travaux connexes

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de nos travaux.

Pour une cinquième année consécutive, les états financiers consolidés du gouvernement respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public, à l'exception des effets du traitement comptable des paiements de transfert. Nous sommes effectivement d'avis que la pratique comptable du gouvernement concernant la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas appropriée et ne donne pas un portrait juste de sa situation financière. Ainsi, selon notre estimation, au 31 mars 2017, la dette nette et les déficits cumulés sont sous-évalués de 9,6 milliards de dollars, et le surplus annuel est surévalué de 215 millions. Il est important de souligner que ces montants pourraient être plus élevés. En effet, l'information permettant de connaître la valeur des travaux effectués au 31 mars 2017 en ce qui a trait à des obligations contractuelles totalisant 3,2 milliards de dollars n'est pas disponible.

Les états financiers consolidés du gouvernement ont été déposés à l'Assemblée nationale le 21 novembre 2017, soit 53 jours après la date de leur signature. Les états financiers consolidés sont une des pierres angulaires de la reddition de comptes annuelle d'un gouvernement. Dans une perspective d'utilité et de transparence pour les utilisateurs, ils devraient être publiés dans un délai raisonnable.

Nous avons recensé des anomalies en ce qui a trait à l'exhaustivité, l'appartenance et l'exactitude des obligations contractuelles présentées dans la note complémentaire aux états financiers consolidés. Malgré le fait qu'une grande partie de ces anomalies aient été corrigées, leur découverte révèle la présence de lacunes dans l'identification et l'évaluation des données utilisées pour la préparation de cette note.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Finances et du Contrôleur des finances de même qu'à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré aux recommandations à l'exception d'une. Le ministère des Finances n'a pas adhéré à notre recommandation sur la nécessité de prendre des mesures pour modifier sa pratique comptable concernant la comptabilisation des paiements de transfert afin de se conformer aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Recommandations au ministère des Finances

1. **Améliorer la reddition de comptes financière du gouvernement en s'assurant du dépôt des états financiers consolidés plus tôt après la date de leur signature.**
2. **Prendre les mesures nécessaires pour modifier sa pratique comptable concernant la comptabilisation des paiements de transfert afin de se conformer aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public, et ainsi donner un portrait plus juste de la situation financière du gouvernement.**

Recommandation au Contrôleur des finances

3. **Prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les obligations contractuelles, notamment lorsque les ententes ou les contrats impliquent plusieurs entités gouvernementales, sont décelées et évaluées adéquatement, et qu'elles sont divulguées intégralement dans les notes complémentaires des états financiers.**

Recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux

4. **S'assurer de la présentation adéquate des obligations contractuelles relatives aux conventions de soutien financier aux organismes communautaires.**
5. **S'assurer de présenter les obligations contractuelles relatives à la rémunération des médecins conformément aux ententes signées.**

Suivi des recommandations du Vérificateur général

Dans notre rapport de l'hiver 2017 à l'Assemblée nationale, nous avions jugé que les recommandations formulées à l'intention du Contrôleur des finances et du ministère des Finances étaient non appliquées et nous n'avions formulé aucune nouvelle recommandation. Ainsi, puisqu'aucune recommandation n'était en cours d'application cette année, il n'y a pas de suivi à faire dans le présent rapport.

En ce qui a trait à certaines des recommandations adressées au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et publiées dans nos rapports à l'Assemblée nationale des années antérieures, le tableau ci-dessous présente leur degré de mise en œuvre. Nous décrivons à la section 4.5 du présent rapport les mesures que le MSSS a prises pour donner suite à ces recommandations, s'il y a lieu.

Recommandations adressées au ministère de la Santé et des Services sociaux[1]

	Année	Page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
				Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Audit des entités du réseau de la santé et des services sociaux						
Modifier la réglementation en vigueur afin de préciser le mandat des auditeurs externes en lien avec les nouvelles Normes canadiennes d'audit.	2009-2010	35		√		
Consolidation du réseau de la santé et des services sociaux et audit du ministère						
Confirmer au moment opportun le montant des subventions octroyées aux établissements afin que les revenus soient comptabilisés par ces derniers dans le bon exercice financier.	2010-2011	36	√			
Prendre les mesures requises afin de s'assurer que les établissements appliquent adéquatement les directives concernant l'évaluation des obligations contractuelles envers les ressources intermédiaires et les ressources de type familial.	2016-2017	37			√	
Activités de recherche						
S'assurer que les activités de recherche menées par les établissements sont comptabilisées dans les rapports financiers annuels en conformité avec les normes établies.	2012-2013	39		√		

1. En 2012-2013, concernant le dossier Santé Québec, nous avions recommandé au ministère de s'assurer que la propriété de tout système est conférée à l'entité responsable de sa gestion et de son maintien, afin d'établir un lien entre les résultats financiers et la gouvernance de ces actifs. Étant donné que la majorité des travaux relatifs à ce dossier étaient réalisés au 31 mars 2017 et que le MSSS nous a indiqué qu'il ne regroupera pas les actifs capitalisés jusqu'à cette date, cette recommandation est considérée comme caduque, elle ne sera pas traitée dans le présent rapport.

Table des matières

1 **Mise en contexte** 8

2 **Aspects importants liés à l'audit** 9

2.1 Envergure des travaux 9

2.2 Délai de publication 10

Recommandation

2.3 Portrait de l'année financière 13

2.4 Équilibre budgétaire 14

Solde budgétaire

Réserve de stabilisation

3 **Rapport de l'auditeur indépendant et opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement** 16

3.1 Rapport de l'auditeur indépendant 16

3.2 Opinion avec réserve 18

3.3 Autres obligations de faire rapport 18

3.4 Paiements de transfert 19

Interprétation de la norme

Recommandation

4 **Sujets d'intérêt découlant des travaux d'audit** 24

4.1 Obligations contractuelles 24

Description

Utilité

Importance et envergure

Recommandation

4.2 Estimations et incertitude relative à la mesure 27

Établissement des estimations comptables

Information à divulguer aux états financiers

Passif des régimes de retraite

4.3 Transfert interrégimes 31

4.4 Traitement comptable des partenariats public-privé 32

4.5 Réseau de la santé et des services sociaux 33

Mise en contexte

Audit des entités du réseau

Consolidation du réseau et audit du ministère

Recommandations

Activités de recherche

Commentaires des entités auditées 43

Annexes et sigles 47

Équipe

Jean-Pierre Fiset
Vérificateur général adjoint

Patrick Dubuc
Roch Guérin
Directeurs principaux d'audit

Julie Laflamme
Daniel Martel
Directeurs d'audit

Amélie Bergeron-Cauchon
Claudia Blouin
Annick Boutin
Pier-Luc Fortin
Geneviève Goulet
Charles Marceau
Pierre-Nicolas Merkl
Caroline Robitaille
Audrey Rochette
Josée Thiboutot

1 Mise en contexte

1 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2017 et notre rapport de l'auditeur indépendant les accompagnant ont été signés le 29 septembre 2017 et déposés à l'Assemblée nationale le 21 novembre 2017.

2 L'objectif principal de nos travaux était d'exprimer une opinion sur ces états financiers consolidés conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Dans le présent rapport, nous exposons en détail nos constats et leur fondement. Nous traitons également de sujets d'intérêt découlant des travaux d'audit réalisés, notamment auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, des 34 établissements du réseau de la santé et des services sociaux, de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, de certaines entités satellites et des fonds spéciaux relevant de ce même ministère.

2 Aspects importants liés à l'audit

2.1 Envergure des travaux

3 Les états financiers consolidés établis par le gouvernement transmettent des informations importantes sur sa situation financière. Ils sont inclus dans le volume 1 des *Comptes publics*. Le Vérificateur général du Québec a le mandat de délivrer annuellement un rapport de l'auditeur indépendant sur ces états financiers. Ce rapport est présenté à l'annexe 1.

4 La préparation des états financiers consolidés du gouvernement et leur audit nécessitent une mobilisation importante de ressources. L'étendue du périmètre comptable du gouvernement a une incidence sur les efforts à déployer pour dresser ces états financiers consolidés et pour réaliser les travaux d'audit visant à délivrer le rapport de l'auditeur indépendant.

5 Tout d'abord, les ministères, les organismes (y compris ceux du réseau de la santé et des services sociaux et des réseaux de l'éducation), les fonds spéciaux et d'amortissement du fonds consolidé du revenu ainsi que les entreprises du gouvernement doivent établir leurs propres données financières pour qu'elles soient acheminées au Contrôleur des finances. Pour plusieurs de ces entités, ces données financières font l'objet d'un audit par des firmes externes ou encore par le Vérificateur général. Le Contrôleur des finances a ensuite la responsabilité d'établir les états financiers consolidés du gouvernement, qui seront audités par le Vérificateur général à partir des données financières et des états financiers audités qu'il a reçus.

6 Le périmètre comptable du gouvernement du Québec au 31 mars 2017 est composé de 353 entités qui sont énumérées aux annexes 1 à 4 de la section 2 du volume 1 des *Comptes publics 2016-2017*, soit :

- **64 ministères et organismes ;**
- 112 organismes et fonds spéciaux et d'amortissement du fonds consolidé du revenu ;
- 35 entités du réseau de la santé et des services sociaux ;
- 132 entités des réseaux de l'éducation ;
- 10 entreprises du gouvernement, excluant leurs filiales.

Les 64 ministères et organismes comprennent l'Assemblée nationale, les personnes désignées et les organismes du gouvernement dont les opérations financières ont été effectuées à même le fonds général du fonds consolidé du revenu.

7 Les comptes de l'ensemble des entités du périmètre comptable du gouvernement sont consolidés ligne par ligne pour former les états financiers consolidés du gouvernement, exception faite de ceux des entreprises du gouvernement qui sont comptabilisés selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation. L'audit de ces états financiers par le Vérificateur général représente plus de 26 000 heures d'audit et 14 % du total des heures en audit financier pour l'année financière terminée le 31 mars 2017.

2.2 Délai de publication

8 Les états financiers consolidés constituent un élément fondamental de la reddition de comptes annuelle d'un gouvernement. Ce dernier y présente ses résultats annuels et fait état de sa situation financière.

9 Ainsi, dans une perspective d'utilité et de transparence pour les utilisateurs, les états financiers consolidés du gouvernement du Québec devraient être publiés dans un délai raisonnable après la date de leur signature.

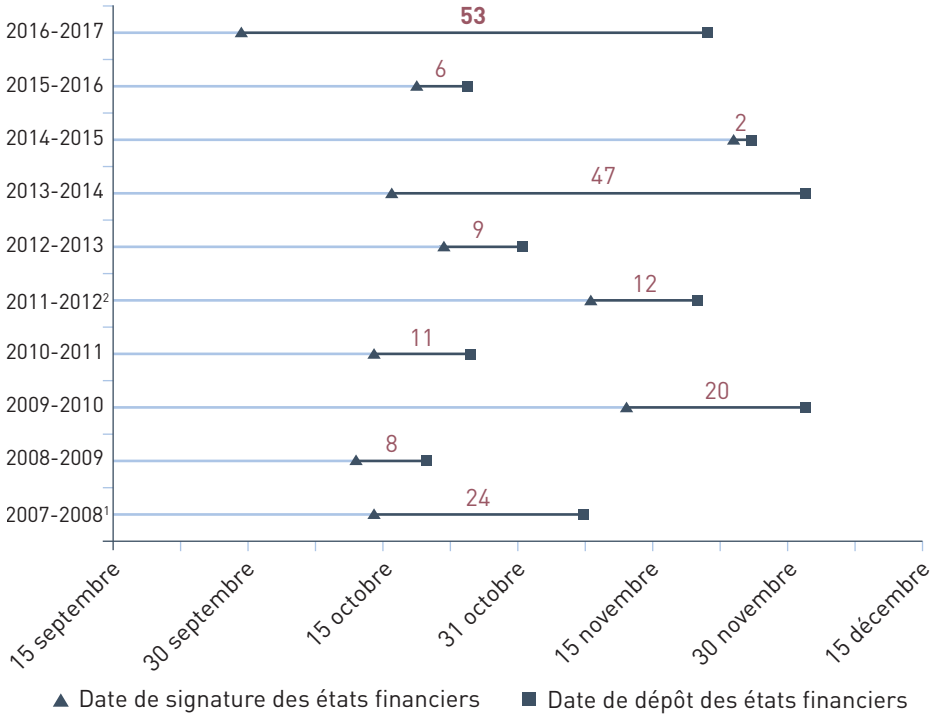
10 Une publication rapide des états financiers permet aux parties prenantes d'utiliser les différents renseignements qu'ils contiennent pour orienter ou influencer leurs décisions, alors qu'une publication tardive leur donne davantage une valeur historique, et en limite l'utilité. D'ailleurs, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), qui établit les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP), indique dans ses fondements conceptuels que la pertinence de l'information est entre autres fonction de la rapidité de sa publication.

11 Le processus de préparation des états financiers consolidés du gouvernement du Québec par le Contrôleur des finances comporte notamment l'élaboration de plusieurs instructions et guides en vue de recueillir des données financières et des renseignements complémentaires. L'implication de l'ensemble des intervenants de toutes les entités du périmètre comptable est donc nécessaire pour assurer un bon déroulement du processus et le respect du calendrier de réalisation des travaux.

12 Lorsque le Contrôleur des finances a obtenu, analysé et regroupé l'ensemble des données sous la forme d'états financiers et que les ajustements comptables ont été établis, nos travaux d'audit sur ceux-ci peuvent être effectués. Ces travaux s'achèvent lorsque nous avons obtenu l'ensemble des éléments probants, ce qui inclut la signature des états financiers par la direction du ministère des Finances. Lors du dernier audit, nous avons travaillé avec le Contrôleur des finances et certaines entités d'importance pour développer des stratégies permettant d'obtenir les données consolidées et d'autres éléments essentiels plus rapidement que par le passé. Le travail substantiel de tous les intervenants nous a permis de signer notre rapport de l'auditeur indépendant le 29 septembre 2017, soit trois semaines plus tôt que l'année précédente.

13 Malgré les efforts déployés par l'ensemble des parties, les états financiers consolidés n'ont été déposés à l'Assemblée nationale que le 21 novembre 2017, soit 53 jours après leur signature. Il s'agit du plus long délai enregistré depuis 10 ans, pour les rendre publics, comme le démontre la figure 1.

Figure 1 **Délais entre la date de signature des états financiers consolidés et la date de leur dépôt à l'Assemblée nationale de 2007-2008 à 2016-2017 (en nombre de jours)**



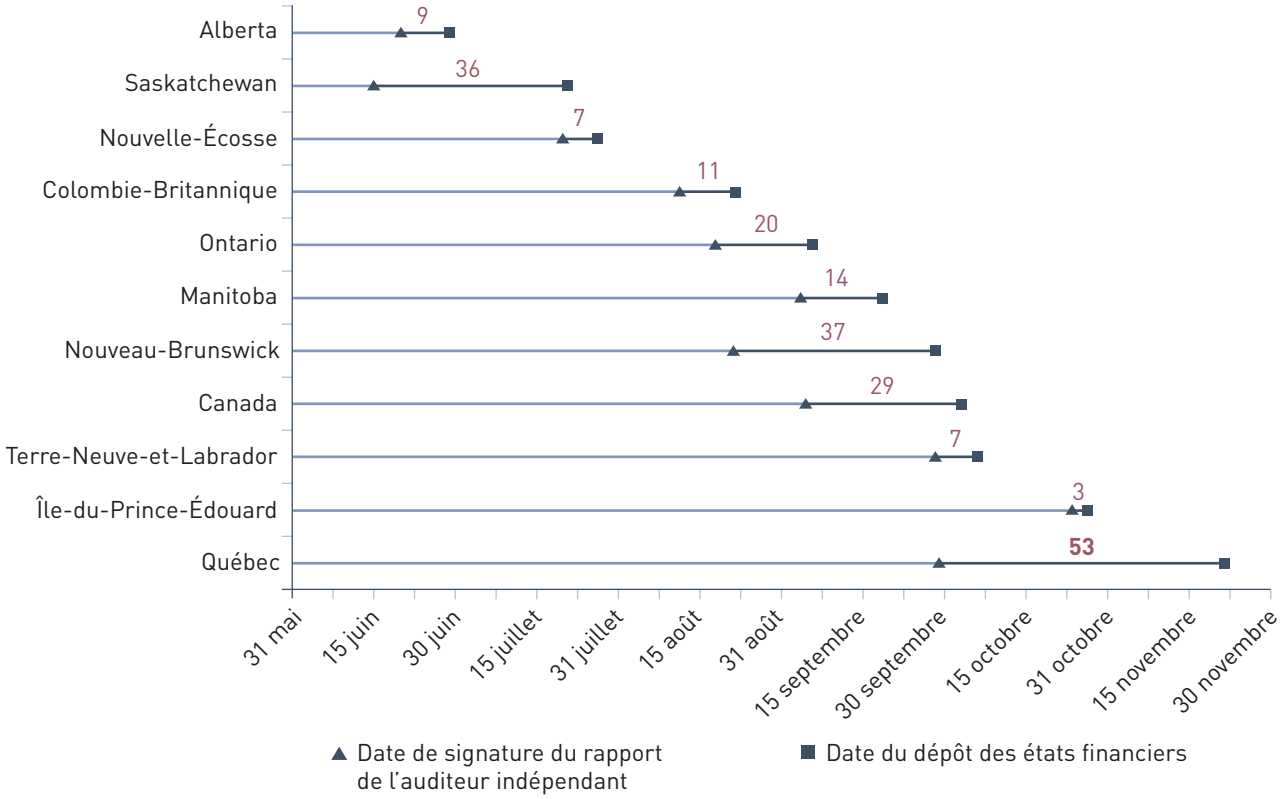
1. Ces états financiers ont été publiés le 7 novembre 2008, mais ont été déposés à l'Assemblée nationale le 11 mars 2009 en raison des élections provinciales. La date de publication a été utilisée dans la figure ci-dessus.
2. Ces états financiers comportaient deux dates de signature : 19 octobre 2012 et 8 novembre 2012. La date la plus récente a été utilisée dans la figure ci-dessus.

14 Le choix de la date du dépôt des états financiers consolidés du gouvernement du Québec, publiés dans la section 2 du volume 1 des *Comptes publics*, revient au ministre des Finances. En vertu de la *Loi sur l'administration financière*, le ministre doit présenter les Comptes publics à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière. Lorsque l'Assemblée nationale ne siège pas, le ministre peut diffuser les Comptes publics, par tout moyen qu'il estime approprié, puis les présenter dans les 15 jours suivant la reprise des travaux de l'Assemblée.

15 La législation encadrant la publication des Comptes publics ailleurs au Canada prévoit aussi des dates ou des délais maximaux de publication lorsque la législature siège. À l'exception du gouvernement fédéral et de celui du Nouveau-Brunswick, qui doivent eux aussi publier leurs Comptes publics au plus tard le 31 décembre, la date de dépôt maximale pour les gouvernements des autres provinces se situe entre le 30 juin et le 31 octobre suivant la fin de l'année financière visée.

16 La figure 2 montre que le Québec est le gouvernement au Canada, parmi ceux comparés, qui a publié le plus tardivement ses états financiers consolidés après la signature du rapport de l'auditeur indépendant pour l'année financière terminée le 31 mars 2017.

Figure 2 Délais entre la date de signature du rapport de l'auditeur indépendant et la date du dépôt des états financiers consolidés de gouvernements au Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 2017 (en nombre de jours)



Recommandation

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

1 Améliorer la reddition de comptes financière du gouvernement en s'assurant du dépôt des états financiers consolidés plus tôt après la date de leur signature.

2.3 Portrait de l'année financière

18 Le tableau 1 présente les montants relatifs aux principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2017, tels qu'ils ont été publiés par le gouvernement dans le volume 1 des *Comptes publics 2016-2017.*

Tableau 1 Montants relatifs aux principales rubriques des états financiers consolidés (en millions de dollars)

	Année financière terminée le 31 mars		Augmentation (diminution)
	2017[1]	**2016[1]**	
État consolidé des résultats			
Revenus	102 884	100 123	2 761
Dépenses	98 522	96 479	2 043
Surplus annuel	**4 362**	**3 644**	**718**
État consolidé de la situation financière			
Actifs financiers	78 089	70 767	7 322
Passifs	259 844	255 792	4 052
Dette nette	**(181 755)**	**(185 025)**	**(3 270)**
Actifs non financiers	68 906	67 095	1 811
Déficits cumulés	**(112 849)**	**(117 930)**	**(5 081)**
Obligations contractuelles (note complémentaire 17)	**58 457**	**56 300**	**2 157**

1. Le solde des principales rubriques des états financiers consolidés ne tient pas compte de l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert présentée dans le tableau 4.

Source : *Comptes publics 2016-2017.*

19 Le gouvernement du Québec a terminé son année financière avec un surplus annuel de 4 362 millions de dollars. Ce montant ne prend pas en compte les dépenses de 215 millions mentionnées dans l'opinion avec réserve que nous avons exprimée relativement aux paiements de transfert. Nous commentons cette réserve dans la section 3.4.

20 Le surplus annuel s'explique entre autres par le fait qu'en 2016-2017, les revenus du gouvernement ont augmenté de façon plus importante que ses dépenses. L'augmentation des revenus de 2 761 millions de dollars s'explique principalement par une hausse des transferts du gouvernement fédéral de 1 278 millions et par une hausse des revenus divers de 1 000 millions. Quant aux dépenses, elles ont augmenté de 2 043 millions, notamment en raison de la croissance des dépenses de rémunération de 1 827 millions. De l'information plus détaillée figure dans les *Comptes publics 2016-2017.*

2.4 Équilibre budgétaire

21 La *Loi sur l'équilibre budgétaire* traite notamment de deux notions : le solde budgétaire et la réserve de stabilisation. Dans ses publications, le gouvernement utilise souvent le solde budgétaire pour communiquer ses résultats annuels.

22 Le solde budgétaire et la réserve de stabilisation sont des notions de nature budgétaire. Il faut distinguer le solde budgétaire établi selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, qui entre dans le calcul de la réserve de stabilisation, et la notion comptable de surplus ou de déficit annuel calculé conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public. Les résultats annuels du gouvernement se mesurent en prenant en compte le surplus annuel aux états financiers, et les effets de l'opinion avec réserve exprimée dans le rapport de l'auditeur indépendant, et non à partir du solde budgétaire et de la réserve de stabilisation.

Solde budgétaire

23 Les résultats annuels rendent compte de la mesure dans laquelle les revenus prélevés au cours de l'exercice ont été suffisants pour couvrir les charges de l'exercice. Ils indiquent également dans quelle mesure les ressources économiques nettes du gouvernement ont été préservées après prise en compte des activités de l'exercice.

24 Quant au solde budgétaire, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, il présente l'écart entre les revenus et les dépenses établis selon les conventions comptables du gouvernement, auquel sont apportés les ajustements décrits ci-dessous.

25 Le solde budgétaire comprend les inscriptions comptables portées directement aux déficits cumulés, présentés aux états financiers du gouvernement découlant de la correction d'une erreur ou d'une modification, au cours de l'année financière, des conventions comptables du gouvernement ou d'une de ses entreprises, excepté celles découlant de l'effet rétroactif d'une nouvelle norme de CPA Canada, pour les années précédant l'année de sa mise en vigueur recommandée par CPA Canada.

26 Il ne comprend pas :

- les revenus et les dépenses comptabilisés au Fonds des générations ;
- les montants relatifs à l'application, par une entreprise du gouvernement, d'une nouvelle norme de CPA Canada pour une période antérieure à la date de la mise en vigueur recommandée de la norme.

27 Le tableau 2 présente le calcul du solde budgétaire pour l'année financière terminée le 31 mars 2017.

Tableau 2 Excédent/Solde budgétaire pour l'année financière terminée le 31 mars 2017

	En millions de dollars
Surplus annuel[1]	4 362
Revenus du Fonds des générations	(2 001)
Excédent/Solde budgétaire[1]	**2 361**

1. Les soldes de certaines rubriques de ce tableau ne tiennent pas compte de l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert au 31 mars 2017.

Réserve de stabilisation

28 La réserve de stabilisation est établie pour faciliter la planification budgétaire pluriannuelle. Les sommes correspondant à l'**excédent** budgétaire de chaque année financière sont affectées à la réserve de stabilisation. Le solde de la réserve de stabilisation est réduit du montant nécessaire à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

Dans le budget du gouvernement, un excédent est un solde budgétaire supérieur à zéro établi selon les dispositions de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Dans les états financiers consolidés du gouvernement, un excédent correspond au surplus annuel.

29 Puisque le solde budgétaire au 31 mars 2017 était supérieur à zéro, le gouvernement n'a pas eu recours à la réserve de stabilisation. Il a plutôt affecté l'excédent de l'année à celle-ci, comme le démontre le tableau 3.

Tableau 3 Variation du solde de la réserve de stabilisation en 2017

	En millions de dollars
Solde au début de l'année financière[1]	**2 191**
Excédent/Solde budgétaire[1]	
Surplus annuel[1]	4 362
Revenus du Fonds des générations	(2 001)
Sous-total	**2 361**
Solde à la fin de l'année financière[1]	**4 552**

1. Les soldes de certaines rubriques de ce tableau ne tiennent pas compte de l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert exprimée dans nos rapports de l'auditeur indépendant.

3 Rapport de l'auditeur indépendant et opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement

3.1 Rapport de l'auditeur indépendant

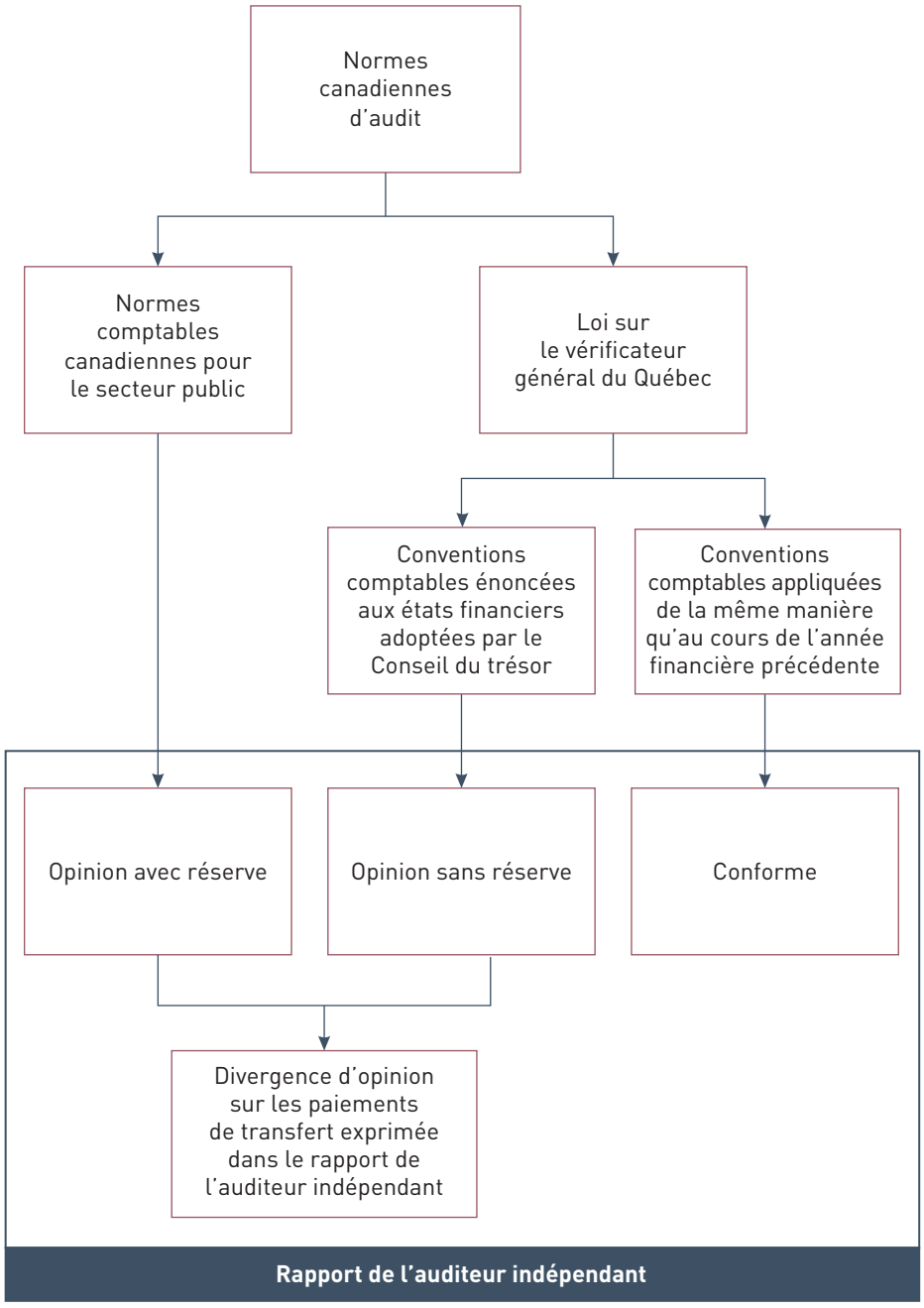
30 Notre rapport de l'auditeur indépendant porte sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2017, ainsi que sur les notes complémentaires et les annexes afférentes présentées dans la section 2 du volume 1 des *Comptes publics 2016-2017*.

31 Notre opinion ne porte pas sur l'analyse des états financiers faite par le gouvernement ni sur les autres renseignements inclus dans la section 1 de ce volume. Pour cette section, nos travaux se sont limités à examiner la cohérence entre l'information fournie et celle figurant dans les états financiers consolidés.

32 Nous nous sommes prononcés sur l'application des Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP) et, en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous nous sommes aussi prononcés sur l'application des conventions comptables du gouvernement dans ses états financiers.

33 La figure 3 illustre le fondement de notre analyse et de l'opinion avec réserve que nous avons exprimée dans notre rapport de l'auditeur indépendant.

Figure 3 **Fondement de l'analyse et de l'opinion exprimée dans le rapport de l'auditeur indépendant du 31 mars 2017**



3.2 Opinion avec réserve

34 Dans la réalisation de nos travaux d'audit et la formulation de notre opinion, nous appliquons les Normes canadiennes d'audit (NCA), dont la NCA 700.

35 Les normes et indications concernant la comptabilité et l'information financière qui s'appliquent aux gouvernements sont publiées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public. Ces normes, les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP), sont utilisées pour l'établissement d'états financiers à usage général, ce qui est le cas des états financiers consolidés du gouvernement. Elles sont la source première des principes comptables généralement reconnus pour les gouvernements.

36 L'utilisation des NCCSP lors de l'établissement des états financiers du gouvernement du Québec permet d'accroître la transparence de l'information financière et d'offrir une meilleure comparabilité avec les états financiers consolidés du gouvernement fédéral et ceux des gouvernements des autres provinces et des territoires, puisqu'elles sont utilisées par l'ensemble de ces administrations canadiennes.

37 Par ailleurs, la NCA 700 traite de la responsabilité qui incombe à l'auditeur de se former une opinion sur les états financiers. C'est en vertu de cette norme d'audit et de notre interprétation de la norme sur les paiements de transfert que nous avons exprimé une opinion avec réserve, après avoir conclu que l'anomalie en lien avec les paiements de transfert était significative.

38 Pour une cinquième année consécutive, notre rapport de l'auditeur indépendant (annexe 1) mentionne qu'à l'exception des effets du traitement comptable des paiements de transfert, les états financiers consolidés du gouvernement respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

3.3 Autres obligations de faire rapport

39 En vertu de l'article 38 de la *Loi sur le vérificateur général*, nous devons aussi exprimer une opinion sur le respect des règles ou conventions comptables énoncées dans les états financiers. Ce même article de loi exige aussi que nous indiquions si, à notre avis, les conventions comptables édictées ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent. Ces exigences s'ajoutent à celles d'exprimer une opinion conformément aux NCA et de statuer sur le respect des NCCSP dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

40 Ainsi, puisque, dans la note complémentaire 1 des états financiers consolidés du gouvernement, il est mentionné : « Le gouvernement du Québec rend compte de ses opérations financières selon les conventions adoptées par le Conseil du trésor », nous devons exprimer une opinion en vertu de ces conventions comptables.

41 La NCA 700 prévoit également que, si l'auditeur doit faire rapport sur d'autres obligations, il doit introduire une section distincte dans son rapport de l'auditeur indépendant intitulée *Rapport relatif à d'autres obligations légales et réglementaires.*

42 Ainsi, nous avons exprimé une opinion non modifiée à l'égard des conventions comptables du gouvernement dans notre rapport de l'auditeur indépendant. De plus, nous avons conclu que les conventions comptables du gouvernement avaient été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

43 Il faut comprendre que notre opinion sur le respect des conventions comptables adoptées par le Conseil du trésor n'est pas modifiée parce que le gouvernement applique correctement celles-ci. Toutefois, selon notre interprétation, sa convention comptable pour le traitement des paiements de transfert n'est pas conforme à la norme SP 3410 sur les paiements de transfert. L'application de la norme SP 3410 relative aux paiements de transfert fait l'objet d'explications additionnelles dans la section suivante.

3.4 Paiements de transfert

44 La norme révisée sur les **paiements de transfert** a été publiée par le CCSP en mars 2011. Cette norme était applicable aux exercices ouverts à compter du 1er avril 2012 et apportait des indications supplémentaires sur la façon de comptabiliser les paiements de transfert. Dans le tome de l'hiver du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012 — Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*, nous avions évalué l'impact de la publication de cette norme révisée sur les états financiers consolidés du gouvernement et exprimé nos commentaires sur notre interprétation de celle-ci.

Un paiement de transfert (subvention) est un transfert d'actifs monétaires ou d'immobilisations corporelles effectué par un gouvernement à un tiers, pour lequel :

- il ne reçoit directement aucun bien ou service en contrepartie ;
- il ne s'attend pas à être remboursé ;
- il ne s'attend pas à obtenir un rendement financier direct.

45 Depuis ce temps, nous sommes en désaccord avec le gouvernement sur l'application de cette norme, comme nous le mentionnons annuellement dans le chapitre portant sur les états financiers consolidés du gouvernement de nos rapports à l'Assemblée nationale. Cette divergence persiste à ce jour et, pour la cinquième année consécutive, nous exprimons une réserve à ce sujet dans notre rapport de l'auditeur indépendant accompagnant les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2017.

Interprétation de la norme

46 Au cours des dernières années, nous avons expliqué en détail le fondement de notre opinion avec réserve ainsi que notre interprétation de la norme sur les paiements de transfert, autant en ce qui concerne le cédant que le bénéficiaire. Les paragraphes suivants présentent un bref rappel des éléments que nous considérons comme importants.

Volet cédant

47 Le gouvernement du Québec subventionne l'acquisition d'immobilisations d'entités bénéficiaires. Dans les cas visés par la problématique, une entente est signée entre le gouvernement et le bénéficiaire. L'entité bénéficiaire obtient une subvention pour son projet d'immobilisations. Le gouvernement lui verse une somme correspondant aux remboursements annuels prévus dans l'échéancier de l'emprunt à long terme contracté. L'Assemblée nationale vote annuellement les crédits pour faire ces versements.

48 La norme SP 3410 sur les paiements de transfert précise qu'un transfert est considéré comme autorisé lorsqu'à la date des états financiers, on a la preuve :

- que le pouvoir habilitant d'effectuer le transfert est établi, lequel est conféré au moyen de dispositions légales ou réglementaires adoptées par le gouvernement cédant, et
- que ce pouvoir a été exercé (en substance, une décision a été prise par le gouvernement cédant conformément aux dispositions légales ou réglementaires et elle établit clairement que le gouvernement a perdu son pouvoir discrétionnaire d'éviter d'effectuer le transfert).

49 Le gouvernement est d'avis que le critère d'autorisation n'est pas respecté au moment de la signature de l'entente de financement, puisque les crédits afférents à ces dépenses de transfert n'ont pas été votés par l'Assemblée nationale. Par conséquent, il présente les sommes qu'il devra verser en vertu de l'entente de financement dans les obligations contractuelles et ne comptabilise pas de dépense ni de passif à cet effet dans ses états financiers.

50 Comme nous l'avons déjà exprimé dans nos rapports des années précédentes, nous considérons que les subventions concernant les acquisitions d'immobilisations répondent à la définition d'un passif au moment où le gouvernement a pris une décision, l'a communiquée au bénéficiaire, et que des travaux ont été réalisés par le bénéficiaire. Le gouvernement n'a alors plus aucune autre option réaliste que celle de donner la subvention. Tout en reconnaissant les pouvoirs de l'Assemblée nationale, nous constatons que les représentants du gouvernement sont habilités à négocier et à conclure des contrats valides. Concrètement, de notre point de vue, l'autorisation du gouvernement survient lorsque son représentant informe le bénéficiaire de sa décision de subventionner en tout ou en partie les travaux admissibles au moyen d'une lettre de confirmation ou d'une entente, et dès que le bénéficiaire a engagé les dépenses admissibles à la subvention.

51 Afin de bien illustrer la situation, reprenons un exemple dont nous avons déjà fait part par le passé, qui concerne une subvention pour une infrastructure municipale.

52 Avant la construction, la municipalité et le ministre ont signé une entente établissant les travaux admissibles, la part du financement assumée par le gouvernement et les modalités de versement de l'aide financière. La municipalité a réalisé les travaux, puis réclamé le paiement des coûts admissibles au gouvernement. Ce dernier a étalé les versements de la subvention sur plusieurs années.

53 Au lieu de constater à titre de dette la totalité de la subvention accordée, le gouvernement a comptabilisé une dépense égale au montant versé dans l'année à la suite du vote des crédits. Nous sommes en désaccord avec le gouvernement sur ce traitement comptable.

54 Nous estimons que les conditions liées à l'entente sont remplies dès que les travaux de construction de l'infrastructure sont réalisés, et que le gouvernement devrait alors comptabiliser une dépense de subvention et une dette.

55 La pratique comptable du gouvernement concernant la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas appropriée et ne donne pas un portrait juste de sa situation financière. Selon notre estimation, au 31 mars 2017, la dette nette et les déficits cumulés sont sous-évalués de 9,6 milliards de dollars et le surplus annuel est surévalué de 215 millions. Il est important de souligner que ces montants pourraient être plus élevés. En effet, l'information permettant de connaître la valeur des travaux effectués au 31 mars 2017 en ce qui a trait à des obligations contractuelles totalisant un montant de 3,2 milliards n'est pas disponible.

56 Le tableau 4 présente l'incidence de cette comptabilisation inadéquate et, par le fait même, l'impact de l'opinion avec réserve exprimée dans notre rapport de l'auditeur indépendant sur les principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement. Les montants sont estimés en fonction de l'information disponible au 31 mars 2017.

Tableau 4 **Incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur les états financiers consolidés (en millions de dollars)**

	2017			2016		
	Solde aux états financiers	**Incidence estimée de la réserve**	**Solde ajusté**	**Solde aux états financiers**	**Incidence estimée de la réserve**	**Solde ajusté**
État consolidé de la situation financière						
Actifs financiers	78 089	(4 577)	73 512	70 767	(4 170)	66 597
Passifs	259 844	5 018	264 862	255 792	5 210	261 002
Dette nette	**(181 755)**	**(9 595)**	**(191 350)**	**(185 025)**	**(9 380)**	**(194 405)**
Actifs non financiers	68 906	–	68 906	67 095	–	67 095
Déficits cumulés	**(112 849)**	**(9 595)**	**(122 444)**	**(117 930)**	**(9 380)**	**(127 310)**
État consolidé des résultats						
Revenus	102 884	–	102 884	100 123	–	100 123
Dépenses	98 522	215	98 737	96 479	188	96 667
Surplus annuel	**4 362**	**(215)**	**4 147**	**3 644**	**(188)**	**3 456**
Obligations contractuelles (note complémentaire 17)[1]	**58 457**	**(9 595)**	**48 862**	**56 300[2]**	**(9 380)**	**46 920**

1. En plus de ces montants, le gouvernement s'est engagé à verser des sommes pour les intérêts liés au financement de l'acquisition d'immobilisations, ce qui représentait un montant estimé de 4 453 millions de dollars au 31 mars 2017 (4 468 millions au 31 mars 2016).
2. Le solde des obligations contractuelles établi pour l'année 2015-2016 a été retraité en 2016-2017.

Volet bénéficiaire

57 Les entités qui sont bénéficiaires des subventions liées au financement de leurs immobilisations doivent respecter la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts*. Ainsi, les subventions reçues pour le financement de leurs immobilisations sont comptabilisées uniquement au moment où elles sont exigibles et autorisées par le Parlement.

58 Ainsi, de notre point de vue, si les entités bénéficiaires respectent la loi, elles ne respectent pas la norme comptable SP 3410 sur les paiements de transfert. Lorsque cette situation survient et que nous sommes l'auditeur de ces entités, nous exprimons une opinion avec réserve dans notre rapport de l'auditeur indépendant. Pour les entités que nous n'auditons pas, la présence ou non d'une réserve dans le rapport de l'auditeur indépendant dépend du point de vue de l'auditeur.

59 L'annexe 2 présente les effets des réserves relatives à la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir que nous avons formulées sur les états financiers des entités que nous avons auditées. Il faut préciser que, lorsque ces réserves ont trait à des entités comprises dans le périmètre comptable du gouvernement, elles n'ont aucune incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement puisqu'elles concernent des opérations entre parties liées qui sont éliminées lors du processus de consolidation.

Évolution de la normalisation et conclusion

60 En novembre 2014, pour donner suite à la problématique relative aux différentes interprétations de la norme SP 3410 sur les paiements de transfert, constatées au Canada, le CCSP avait publié un appel à informations sur l'examen de la mise en œuvre de cette norme.

61 Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport du tome de l'hiver du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017,* le CCSP a finalement conclu en juin 2016 que la norme ne ferait l'objet d'aucune modification et qu'aucune note d'orientation ne serait publiée. Le CCSP a toutefois publié de l'information et des analyses que nous avons examinées et prises en compte dans notre rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés.

62 Ainsi, à la lumière du cadre conceptuel actuel, de la norme comptable sur les paiements de transfert, de même que des informations et des analyses qui ont été publiées par le CCSP, nous sommes d'avis que la pratique du gouvernement concernant la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas appropriée et ne permet pas de donner un juste portrait de sa situation financière.

Recommandation

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

2 Prendre les mesures nécessaires pour modifier sa pratique comptable concernant la comptabilisation des paiements de transfert afin de se conformer aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public, et ainsi donner un portrait plus juste de la situation financière du gouvernement.

4 Sujets d'intérêt découlant des travaux d'audit

4.1 Obligations contractuelles

Description

Les obligations contractuelles sont des obligations d'un gouvernement envers des tiers, qui deviennent des passifs au moment où les conditions prévues par les contrats ou les accords en cause sont remplies.

64 Les **obligations contractuelles** sont présentées par voie de notes complémentaires et font partie intégrante des états financiers consolidés du gouvernement. Une obligation contractuelle voit le jour à la suite de la signature d'un accord, d'un contrat ou encore d'une lettre d'entente.

65 Les obligations contractuelles se distinguent des passifs en ce sens qu'il n'y a eu aucune opération ni aucun événement passé qui nécessiteraient que le gouvernement cède des avantages économiques à l'autre partie à la date des états financiers. Les informations dans les états financiers sont fournies pour la partie du contrat qui n'est pas exécutée.

66 À titre d'exemple, prenons un contrat d'entretien entre une entité du secteur public et un fournisseur de services, signé le 1er avril 2016 pour 3 ans dont la valeur totale est de 45 millions de dollars (valeur annuelle de 15 millions). Au 31 mars 2017, en tenant pour acquis que le service a été rendu, il faudrait inscrire une dépense de 15 millions et un passif du même montant si le tout n'a pas été payé par l'entité du secteur public. À la même date, le contrat est toujours valide pour les deux prochaines années, mais, puisque les services relatifs aux exercices 2017-2018 et 2018-2019 n'ont pas été rendus, l'entité n'a aucune obligation de payer le fournisseur en date de fin d'année financière. En effet, il n'y a aucun événement passé à la date des états financiers en ce qui a trait à cette portion des services d'entretien. Donc, selon les NCCSP, l'entité devra présenter cette obligation contractuelle dans une note complémentaire à ses états financiers à titre d'approvisionnement en biens et services pour un total de 30 millions, à raison de 15 millions pour chacun des deux exercices suivants, soit ceux de 2017-2018 et de 2018-2019.

Utilité

67 Les informations concernant les obligations contractuelles présentées dans les notes complémentaires des états financiers sont utiles puisque celles-ci fournissent des précisions sur la nature et l'ampleur des dépenses à venir du gouvernement.

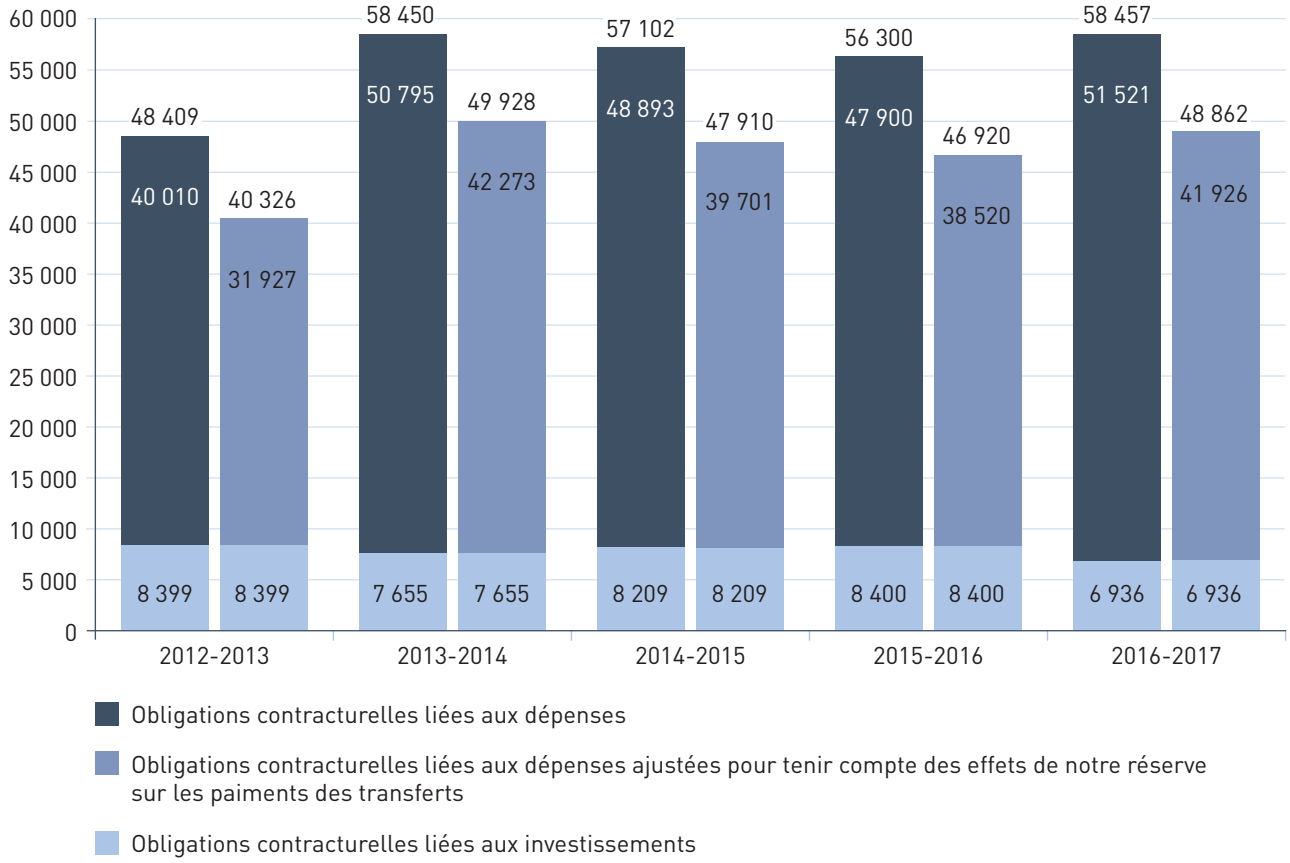
68 Une obligation contractuelle entraînera un règlement futur, par transfert ou utilisation d'actifs, par fourniture de biens ou prestation de services, ou par toute autre cession d'avantages économiques. Ainsi, la présence de cette information dans une note complémentaire des états financiers permet de prévoir une partie des mouvements de trésorerie futurs en lien avec le règlement des obligations contractuelles à venir. Cela nous renseigne en partie sur les besoins financiers futurs du gouvernement.

69 Le Contrôleur des finances présente les obligations contractuelles de manière comparative. Cette façon de faire est conforme aux principes généraux de la présentation financière des NCCSP, ce qui constitue une bonne pratique et ajoute de la valeur à la reddition de comptes. De cette manière, il est possible de comparer les soldes par catégorie d'obligations contractuelles d'une année à l'autre, de constater les variations importantes et d'observer l'évolution dans le temps.

Importance et envergure

70 La figure 4 présente la valeur des obligations contractuelles du gouvernement depuis le 31 mars 2013 selon deux types de catégories, soit celles liées aux dépenses et celles liées aux immobilisations. Le gouvernement présente ces deux catégories d'obligations contractuelles distinctement aux états financiers. La figure 4 présente également l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur les obligations contractuelles.

Figure 4 **Obligations contractuelles du gouvernement de 2012-2013 à 2016-2017 avec et sans les effets de la réserve relative aux paiements de transfert (en millions de dollars)**



71 Le Contrôleur des finances, en tant que préparateur des états financiers consolidés du gouvernement, a un rôle de premier plan dans le processus visant à produire la note complémentaire relative aux obligations contractuelles. Il compile tous les tableaux reçus, effectue certaines validations afin de s'assurer d'obtenir de l'information fiable et complète, prépare différents guides et offre des formations.

72 Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous avons recensé des anomalies en ce qui a trait à l'exhaustivité, l'appartenance et l'exactitude de la note complémentaire portant sur les obligations contractuelles. Nous avons aussi constaté un manque d'uniformité dans la présentation d'ententes similaires, notamment dans le secteur de la santé et des services sociaux. Nos constats à cet égard font l'objet de commentaires dans la section 4.5 du présent chapitre.

73 Malgré le fait qu'une grande partie de ces anomalies aient été corrigées, leur découverte révèle la présence de lacunes quant à l'établissement des données utilisées pour la préparation de la note complémentaire portant sur les obligations contractuelles dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Recommandation

74 La recommandation suivante s'adresse au Contrôleur des finances.

3 Prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les obligations contractuelles, notamment lorsque les ententes ou les contrats impliquent plusieurs entités gouvernementales, sont décelées et évaluées adéquatement, et qu'elles sont divulguées intégralement dans les notes complémentaires des états financiers.

4.2 Estimations et incertitude relative à la mesure

75 Dans le cadre de notre rapport, nous pouvons faire tout commentaire que nous jugeons pertinent et qui peut être utile aux utilisateurs des états financiers. Les états financiers consolidés comportent plusieurs **estimations comptables**. Il nous paraît fondamental que les utilisateurs sachent les reconnaître et qu'ils comprennent de quelles manières elles sont établies pour pouvoir considérer **l'incertitude relative à la mesure** qui y est associée dans leur appréciation de la situation financière du gouvernement. La présente section se veut un outil pour les aider en ce sens.

Une estimation comptable est une approximation d'une valeur en l'absence de moyens de mesure précis.

L'incertitude relative à la mesure est l'incertitude liée à la détermination de la valeur à laquelle un élément est constaté ou communiqué dans les états financiers. Une telle incertitude existe lorsqu'il y a un écart entre le montant constaté ou communiqué et un montant raisonnablement possible.

76 Lorsqu'un lecteur prend connaissance des chiffres inscrits dans les différents postes comptables composant les états financiers, il doit être alerte à propos de la source des données permettant de les établir. Certains postes peuvent être appuyés en totalité par des pièces justificatives relativement faciles à obtenir, alors que d'autres proviennent exclusivement d'évaluations réalisées par la direction à partir de l'information dont elle dispose à ce moment précis.

77 La présence d'estimations comptables doit être prise en considération lors de la lecture et de l'analyse des données figurant dans les états financiers puisqu'un degré d'incertitude y est associé.

78 Les normes comptables prévoient l'utilisation d'estimations pour aider la direction à déterminer la valeur de certains éléments ou postes des états financiers qui autrement sont impossibles à évaluer avec précision, par exemple :

- la provision pour créances douteuses et dépense afférente ;
- la provision prise en diminution de la valeur comptable d'un placement ou en diminution d'un revenu en cas d'incertitude sur la recouvrabilité de celui-ci ;
- le passif environnemental ;
- la méthode d'amortissement ou durée d'utilité d'un actif ;
- le coût découlant de litiges.

79 Les postes des états financiers qui reposent de manière importante sur des estimations comptables comportent un niveau d'incertitude relative à la mesure plus élevé que les autres postes.

80 Voici des exemples concrets, non exhaustifs, d'éléments figurant dans les états financiers consolidés du gouvernement qui comportent des estimations importantes au 31 mars 2017 et qui devraient nécessiter une attention particulière des parlementaires et des utilisateurs des états financiers :

- le passif au titre des obligations des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs (24 647 M$) ;
- le passif environnemental (3 127 M$) ;
- la provision pour créances douteuses (2 358 M$) ;
- la provision pour moins-value sur prêts (1 127 M$) ;
- la provision pour perte sur les interventions financières garanties (610 M$).

Établissement des estimations comptables

81 Afin d'établir les estimations requises, la direction doit avoir recours à des méthodes de calcul, parfois complexes, qui s'appuient sur plusieurs hypothèses intégrant des données sur les conditions économiques actuelles et les prévisions des conditions futures les plus probables disponibles au moment de la préparation des états financiers. Certaines estimations peuvent également demander de faire appel à des experts tels que des actuaires.

82 Le niveau de l'incertitude relative à la mesure des estimations comptables est lié à la concrétisation ou non des hypothèses utilisées et au dénouement des situations incertaines. Par exemple, dans le cas de coûts découlant d'un litige, le gouvernement peut savoir qu'il est probable qu'il doive débourser une somme donnée en raison de la nature du litige et se fier à son jugement et à celui de ses représentants légaux pour faire une estimation de cette somme. Toutefois, il peut y avoir un écart entre l'estimation et la réalité. Le niveau de l'incertitude varie en fonction de la nature de l'estimation, de l'objectivité des hypothèses utilisées et de l'existence ou non d'une méthode ou d'un modèle pour l'établir. Il est habituellement plus facile d'établir une provision sur les créances douteuses, puisqu'il est possible de s'appuyer sur un historique de pertes passées de nature similaire, que de prévoir l'issue d'un litige et le montant qu'il en coûtera.

83 Les NCCSP précisent que, pour pouvoir comptabiliser un élément de passif, il doit exister une base de mesure appropriée pour l'élément en cause et être possible de procéder à une estimation raisonnable du montant. Si ce n'est pas le cas, l'élément estimé ne peut pas être comptabilisé dans les états financiers.

Information à divulguer aux états financiers

84 Pour les estimations **importantes**, les NCCSP exigent que certains renseignements sur leur nature et leur ampleur soient divulgués dans les états financiers. Ces renseignements constituent une source d'information utile pour l'utilisateur des états financiers. Ils lui permettent de voir où se situent les risques d'écarts importants entre les montants estimés et les montants réels. La nature d'une incertitude relative à la mesure inclut une description des circonstances qui donnent lieu à l'incertitude et des renseignements au sujet du dénouement prévu de celle-ci. L'ampleur représente la meilleure estimation effectuée par le gouvernement ainsi qu'une fourchette des montants possibles. Il doit être mentionné s'il est raisonnablement possible que le montant puisse subir une variation importante dans l'année.

La notion d'importance sert à décrire le caractère significatif des informations contenues dans les états financiers pour les utilisateurs. Si un ou des éléments importants sont omis ou inexacts, il est probable que les décisions prises à la lumière de ces informations soient influencées.

85 Il faut noter que les NCCSP prévoient une exception concernant les renseignements à fournir dans le cas où la divulgation de ceux-ci aurait des répercussions négatives importantes pour le gouvernement ou sur le dénouement de l'incertitude. La détermination du caractère significatif des répercussions relève du jugement. Il faut tenir compte des incidences qu'un montant raisonnablement possible différent du montant figurant dans les états financiers aurait sur ces derniers. Dans cette situation, le gouvernement doit décrire les raisons justifiant l'absence d'information.

86 La note complémentaire 2 afférente aux états financiers consolidés du gouvernement présente de l'information pertinente sur l'incertitude relative à la mesure, notamment sur les estimations établies et les jugements importants posés par la direction.

87 Nous invitons le gouvernement à évaluer la possibilité d'ajouter à sa divulgation des précisions relatives aux incertitudes à l'égard des postes comportant des estimations. Ceci permettrait aux utilisateurs d'apprécier davantage les risques associés à ces incertitudes.

Passif des régimes de retraite

88 Le **passif des régimes de retraite** est le poste des états financiers comportant la plus grande part d'estimations. Cette valeur est évaluée principalement à l'aide de méthodes actuarielles où plusieurs hypothèses entrent en jeu. À partir de cet exemple, nous allons illustrer la sensibilité des hypothèses utilisées et leur impact possible sur le montant final indiqué dans les états financiers.

Le passif des régimes de retraite correspond à la part des obligations actuarielles que le gouvernement devra assumer en tant qu'employeur ajustée des gains ou pertes actuariels non amortis. Il est présenté au net des actifs liés aux régimes de retraite à l'état de la situation financière.

Un régime à prestations déterminées est un régime dans lequel est précisé soit le montant des prestations que recevront les salariés après leur départ à la retraite, soit le mode de calcul du montant de ces prestations.

89 Les régimes de retraite du gouvernement sont des **régimes à prestations déterminées**. Comme il est mentionné dans la note complémentaire 1 des états financiers consolidés du gouvernement, la méthode d'évaluation utilisée par le gouvernement, conformément aux NCCSP, est la méthode actuarielle de répartition des prestations au prorata des années de service. Cette méthode tient compte de l'effet des modifications de salaire futures et vise à attribuer la valeur des prestations aux années au cours desquelles les salariés travaillent.

90 Pour ce type de régime, le montant des prestations qui seront versées au salarié à la retraite dépend d'un certain nombre de facteurs, dont son nombre d'années de service, sa rémunération, l'âge de son départ à la retraite, son espérance de vie et celle de ses survivants. Le montant de l'obligation est donc déterminé en fonction du calcul des prestations à verser tout en tenant compte de l'**actualisation**.

L'actualisation est un concept selon lequel l'argent a une valeur différente dans le temps. Ainsi, un dollar en 2050 n'aura pas la même valeur qu'un dollar en 2018.

91 Afin de tenir compte de ces facteurs futurs dans l'évaluation des obligations relatives aux prestations acquises, des prévisions doivent être établies pour constituer la base des hypothèses actuarielles. De l'information relative aux principales hypothèses économiques utilisées par le gouvernement est divulguée dans la note complémentaire 13 de ses états financiers, soit :

- le taux de rendement, net d'inflation ;
- le taux d'inflation ;
- le taux d'actualisation des obligations relatives aux prestations acquises ;
- le taux de progression des salaires, net d'inflation.

92 Cette note complémentaire contient également de l'information importante sur la sensibilité de ces hypothèses. En effet, en plus d'utiliser les hypothèses les plus probables, le gouvernement indique les effets qu'une variation de ces hypothèses aurait sur les obligations relatives aux prestations acquises des quatre principaux régimes de retraite.

93 Le tableau 5 illustre qu'une variation du taux d'inflation de plus ou moins 0,25 % pourrait faire varier ces obligations dans une fourchette de plus d'un milliard de dollars. Il indique également qu'une variation de plus ou moins 0,05 % du taux de rendement net d'inflation aurait une incidence de plus d'un demi milliard de dollars. Nous tenons à préciser que le taux d'actualisation des obligations relatives aux prestations acquises utilisé par le gouvernement est l'addition du taux de rendement, net d'inflation et du taux d'inflation.

Tableau 5 Effet de la variation des principales hypothèses sur la valeur des obligations relatives aux prestations acquises des quatre principaux régimes de retraite

Hypothèse	Variation de l'hypothèse	Augmentation (diminution) de la valeur des obligations (M$)
Taux de rendement, net d'inflation	+0,05 %	(530)
	–0,05 %	530
Taux d'inflation	+0,25 %	(1 250)
	–0,25 %	1 310
Taux de progression des salaires, net d'inflation	+0,25 %	290
	–0,25 %	(280)
Espérance de vie	+0,5 an	680
	–0,5 an	(700)

94 Ce tableau présente les effets de la variation d'une seule hypothèse. Dans les faits, les écarts entre les estimations et la réalité peuvent toucher plusieurs hypothèses à la fois. Les effets majeurs relatifs à la sensibilité des hypothèses sur les chiffres des états financiers qui figurent dans le tableau démontrent l'importance que les parlementaires et les autres utilisateurs des états financiers comprennent bien les estimations utilisées dans les états financiers consolidés du gouvernement et l'incertitude qui les entourent.

4.3 Transfert interrégimes

95 Pour la sixième année consécutive, nous sommes en désaccord avec la méthode de comptabilisation des **transferts interrégimes** du gouvernement. Cette divergence s'explique par le fait que le gouvernement considère qu'en amortissant les coûts inhérents aux changements de régime de retraite des employés ayant eu une promotion sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active (DUMERCA) des participants, il respecte les NCCSP. Nous considérons que ce traitement comptable n'est pas approprié et que ces coûts doivent faire partie des charges annuelles, puisqu'il s'agit de coûts relatifs à des services passés.

On entend par transfert interrégimes le fait pour un participant de changer de régime de retraite, comme le transfert du régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics au régime de retraite du personnel d'encadrement.

96 Selon notre appréciation des normes comptables, lorsqu'un employé change de régime, une charge et un passif supplémentaires doivent être constatés le jour du transfert. En effet, la plupart du temps, les dispositions du régime d'arrivée sont plus généreuses envers le participant et ce dernier bénéficie systématiquement d'une augmentation salariale. Ainsi, l'effet des transferts interrégimes sur la charge des régimes de retraite du gouvernement n'est pas pris en compte au moment opportun s'il est comptabilisé sur la DUMERCA.

97 Une perte non amortie d'environ 229 millions de dollars provenant des transferts des années passées devrait être constatée à titre de passif des régimes de retraite dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2017.

4.4 Traitement comptable des partenariats public-privé

98 Depuis l'année financière 2011-2012, notre point de vue sur la méthode de comptabilisation des **partenariats public-privé** (PPP) diffère de celui du gouvernement. L'absence de norme comptable formelle sur le sujet contribue à cette divergence d'opinions.

Les partenariats public-privé sont des ententes entre un organisme public et une ou des entreprises privées, avec ou sans financement de la part des entreprises, pour la conception, la réalisation et l'exploitation d'une infrastructure publique (ex. : une route, un hôpital ou une salle de spectacle).

99 Le gouvernement considère qu'il ne faut pas comptabiliser l'immobilisation et la dette se rapportant aux PPP, mais plutôt considérer les dépenses comme des charges au rythme des décaissements et présenter les obligations contractuelles dans une note complémentaire des états financiers consolidés. C'est le traitement appliqué notamment à l'égard de cinq centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) construits en PPP et ayant sensiblement les mêmes caractéristiques.

100 Nous sommes au contraire d'avis qu'il faut considérer ces contrats en substance comme des contrats de location-acquisition pour le volet immobilisation, et conséquemment qu'il est adéquat d'appliquer la norme y afférent. Ainsi, un actif et un passif devraient être constatés dans l'état de la situation financière. Les auditeurs des centres intégrés de santé et de services sociaux dont font partie les cinq CHSLD concernés partagent d'ailleurs notre opinion et ont formulé une réserve à ce sujet dans leur rapport de l'auditeur indépendant.

101 Selon notre interprétation des normes actuellement en vigueur, il y a une sous-évaluation des immobilisations de 92 millions de dollars, des passifs de 101 millions, des dépenses de 3 millions et des déficits cumulés de 6 millions découlant de la comptabilisation des CHSLD construits selon le mode PPP dans les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière se terminant le 31 mars 2017.

102 En juillet 2017, un énoncé de principe sur les PPP a été diffusé pour commentaires par le CCSP. La date limite pour la réception des commentaires était le 17 octobre 2017. Nous allons suivre l'évolution de la normalisation à cet égard. Le gouvernement nous a mentionné ne pas vouloir revoir sa méthode de comptabilisation jusqu'à ce qu'une nouvelle norme soit publiée.

4.5 Réseau de la santé et des services sociaux

Mise en contexte

103 Le secteur de la santé et des services sociaux représente la dépense la plus importante du gouvernement du Québec. Cette dépense augmente d'année en année, et elle s'élevait à plus de 39 % des dépenses gouvernementales totales pour l'année financière terminée le 31 mars 2017.

104 Le tableau 6 met en perspective les dépenses du secteur de la santé et des services sociaux par rapport à l'ensemble des dépenses du gouvernement, et ce, pour les quatre dernières années.

Tableau 6 Dépenses du secteur de la santé et des services sociaux *vs* l'ensemble des dépenses du gouvernement

	2014	2015	2016	2017
Santé et services sociaux (M$)	35 602	36 793	37 501	38 735
Ensemble du gouvernement (M$)	94 935	95 801	96 479	98 522
Proportion (%)	**37,5**	**38,4**	**38,9**	**39,3**

Source : Annexe 9 des états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

105 Étant donné l'importance financière de ce secteur, le Vérificateur général y accorde annuellement une attention particulière dans le cadre de ses travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement. De façon plus détaillée, voici les travaux d'audit qu'il a réalisés dans ce secteur pour l'exercice 2016-2017 :

- audit des données financières du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de la consolidation des états financiers des entités du réseau ;
- audit de deux établissements : le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de Chaudière-Appalaches et le Centre universitaire de santé McGill ;
- communication et échange de renseignements avec les auditeurs indépendants d'autres entités du réseau ;
- analyse de points particuliers jugés à risque pour ses travaux d'audit ou d'intérêt pour ce rapport.

106 De ces travaux découlent des recommandations. Les lignes qui suivent présentent essentiellement un suivi de certaines recommandations traitées et formulées dans le tome de l'hiver 2017 du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale, ainsi que la présentation de deux nouvelles recommandations liées à l'audit de l'exercice 2016-2017. Les sujets abordés sont :

- l'audit des entités du réseau ;
- la consolidation des états financiers du réseau et l'audit du ministère ;
- les activités de recherche.

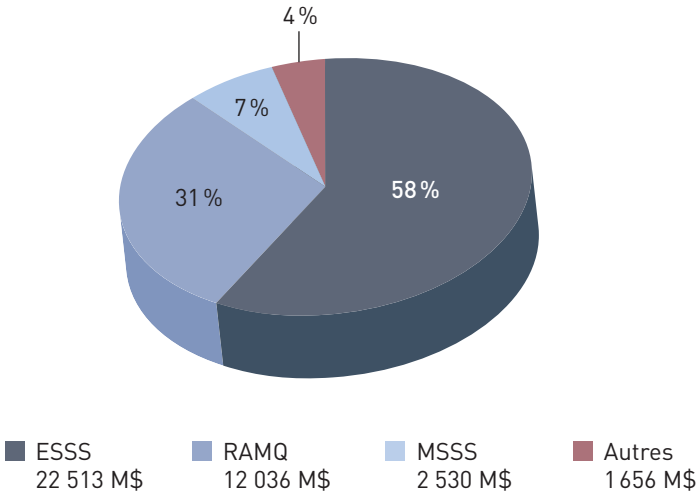
Dépenses des entités du réseau de la santé et des services sociaux

107 Pour les fins du présent rapport, les entités du réseau de la santé et des services sociaux sont constituées des 34 établissements du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik.

108 Les dépenses de ces entités pour l'exercice 2016-2017 ont totalisé 24 428 millions de dollars. Vous retrouverez à l'annexe 3 les dépenses figurant à leurs états financiers respectifs.

109 Des ajustements de consolidation ont été appliqués à ces dépenses afin de produire les états financiers consolidés du gouvernement. Ainsi, les dépenses des entités du réseau de la santé et des services sociaux passent de 24 428 millions de dollars à 22 513 millions, ce qui représente 58 % des 38 735 millions de dépenses du secteur de la santé et des services sociaux. Les autres dépenses du secteur sont principalement réparties entre la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et le MSSS. La figure 5 présente la répartition des dépenses pour l'exercice.

Figure 5 Dépenses du secteur de la santé et des services sociaux pour l'année financière se terminant le 31 mars 2017



ESSS Entités du réseau de la santé et des services sociaux

Audit des entités du réseau

110 Les états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux doivent être audités annuellement, en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux.* En 2009-2010, nous avons formulé la recommandation suivante, notamment à propos du cadre normatif en vigueur lors de ces travaux d'audit.

Cadre normatif – Portée et étendue des audits des entités du réseau

Recommandation du Vérificateur général			
Modifier la réglementation en vigueur afin de préciser le mandat des auditeurs externes en lien avec les nouvelles Normes canadiennes d'audit.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
	√		

111 Lors de la production de leur rapport financier annuel, les entités du réseau de la santé et des services sociaux se conforment aux normes et aux directives publiées par le MSSS, qui découlent principalement des NCCSP.

112 Or, les articles de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* traitant des audits ainsi que le Règlement sur la gestion financière des établissements et des conseils régionaux qui encadrent les audits utilisent une terminologie désuète. En effet, cette réglementation n'a pas été mise à jour en fonction de l'évolution des Normes canadiennes d'audit et des besoins d'information financière du MSSS. Ainsi, les termes utilisés dans la loi et dans le règlement diffèrent de ceux actuellement en usage dans la profession comptable, ce qui prête à interprétation et crée de la confusion quant à la portée et à l'étendue des travaux d'audit à réaliser. Pour pallier ce problème, le MSSS formule annuellement des directives précisant les travaux demandés à l'auditeur.

113 À la fin de l'exercice financier 2016-2017, la mise à jour des dispositions législatives n'avait pas été effectuée. Toutefois, le projet de loi présenté à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2016 par le MSSS à ce sujet devrait permettre de régler le problème. En date du début avril 2018, ce projet de loi n'avait toujours pas été adopté.

114 Ainsi, en ce qui concerne notre recommandation formulée en 2009-2010 à l'égard de la réglementation, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants. Nous invitons le MSSS à poursuivre ses efforts afin d'apporter les correctifs requis.

Consolidation du réseau et audit du ministère

La consolidation ligne par ligne des données financières nécessite l'addition de chacune des lignes des différents postes des états financiers et l'élimination des opérations effectuées entre le MSSS, les établissements et les autres entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.

115 Les données financières des entités du réseau de la santé et des services sociaux sont **consolidées ligne par ligne** dans les états financiers consolidés du gouvernement. Les notes complémentaires font partie intégrante des états financiers et sont donc également consolidées. La consolidation est une opération complexe qui exige des données précises, fournies en temps opportun.

116 Par ailleurs, parmi les notes complémentaires, la note sur les obligations contractuelles présente une information financièrement très importante. Elle comprend, entre autres, 14 milliards de dollars pour les obligations contractuelles des entités du réseau de la santé et des services sociaux et près de 5 milliards de dollars pour la rémunération des médecins. Il s'agit d'une part importante des obligations contractuelles présentées dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Décalage entre la comptabilisation des données des entités et celle du ministère

Recommandation du Vérificateur général			
Confirmer au moment opportun le montant des subventions octroyées aux établissements afin que les revenus soient comptabilisés par ces derniers dans le bon exercice financier.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
√			

117 Étant donné que les états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux doivent être produits pour le 15 juin et que les états financiers consolidés du gouvernement sont produits à l'automne, des événements ayant lieu entre les deux périodes engendrent des écarts lors de la conciliation de certains revenus des établissements et les dépenses du MSSS.

118 La situation la plus courante est celle où l'établissement obtient la confirmation de son revenu du MSSS durant l'année suivant celle où le MSSS comptabilise la dépense. Il s'ensuit un décalage entre la comptabilisation des données des établissements et celle du MSSS, qui est dû au fait que la dépense du MSSS et le revenu perçu par les établissements ne sont pas enregistrés dans le même exercice financier.

119 Or, on dénote une amélioration de la situation depuis les trois dernières années. En effet, les créditeurs non signifiés aux entités du réseau de la santé et des services sociaux sont passés de 254 millions de dollars au 31 mars 2015 à 157 millions de dollars au 31 mars 2017, soit une baisse de 38 %. Ils ne représentent désormais que 12 % des créditeurs estimés par le MSSS envers les entités du réseau de la santé et des services sociaux. De plus, nous n'avons découvert aucune anomalie significative dans ces créditeurs lors de nos travaux d'audit de l'exercice 2016-2017.

120 Ainsi, notre recommandation adressée au MSSS depuis 2010-2011 à l'égard de la confirmation au moment opportun du montant des subventions octroyées aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux est maintenant appliquée.

Obligations contractuelles

Recommandation du Vérificateur général			
Prendre les mesures requises afin de s'assurer que les établissements appliquent adéquatement les directives concernant l'évaluation des obligations contractuelles envers les ressources intermédiaires et les ressources de type familial.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

Application des directives relatives à l'évaluation des obligations contractuelles

121 Le MSSS fournit des directives aux entités, afin de leur permettre d'évaluer adéquatement leurs obligations contractuelles envers **les ressources intermédiaires** et les **ressources de type familial** (RI-RTF). Celles-ci précisent le traitement à appliquer aux ententes comportant une clause de renouvellement automatique à l'échéance.

122 Selon ces directives, le renouvellement prévu à une entente est considéré dans les obligations contractuelles si l'entente en cours se termine au plus tard avant la fin de l'exercice financier subséquent et que la direction a l'intention ferme de la renouveler.

Une ressource intermédiaire est une personne physique ou morale, autre qu'un établissement public, qui procure à l'établissement une installation d'hébergement et un ou plusieurs services de soutien à l'assistance lui permettant de maintenir ou d'intégrer ses usagers à la communauté.

Les ressources de type familial englobent les familles d'accueil pour les enfants et les résidences d'accueil pour les adultes et les personnes âgées.

123 Ces directives sont transmises annuellement aux entités dans les circulaires contenant les instructions pour la préparation des rapports financiers annuels. De plus, elles ont été réitérées lors de formations données par le ministère en avril 2017.

124 Les directives du ministère relatives à l'évaluation des obligations contractuelles ne sont pas appliquées adéquatement par toutes les entités. Des renouvellements d'obligations contractuelles manquent ou sont en trop. De plus, les auditeurs indépendants ont répertorié des lacunes dans l'évaluation des montants. Une amélioration a toutefois été constatée du fait que des entités ont apporté des corrections à leurs soldes de début ou de fin.

125 Nous sommes d'avis que les actions posées n'ont pas été suffisantes pour s'assurer de l'application des directives relatives à l'évaluation des obligations contractuelles. Par conséquent, nous considérons les progrès réalisés insatisfaisants et nous réitérons notre recommandation.

Organismes communautaires

126 Dans le cadre de nos travaux d'audit des activités du MSSS, nous avons pris connaissance d'ententes signées avec différents organismes communautaires. Il s'agit d'ententes élaborées sous la forme d'une convention de soutien financier sur trois ans, soit de 2015 à 2018.

127 La participation financière du ministère prend la forme d'un soutien à la mission globale de l'organisme communautaire, versé dans le but de lui permettre de se doter de l'organisation minimale nécessaire à l'atteinte de ses objectifs.

128 Le modèle de convention de soutien financier 2015 à 2018 est harmonisé pour l'ensemble des organismes communautaires financés à la mission globale.

129 Étant donné que les ententes sont signées par les deux parties en cause, qu'elles incluent un engagement de montant minimum à verser pour trois années financières et qu'aucun article des ententes ne permet de se soustraire à cet engagement financier, des obligations contractuelles doivent être présentées dans les états financiers consolidés du gouvernement, selon les NCCSP.

130 Le gouvernement n'a pas présenté les obligations contractuelles liées aux conventions de soutien financier 2015-2018 conclues avec les organismes communautaires.

Ententes avec les fédérations des médecins

131 En novembre 2014, des protocoles d'accord ont été signés avec la Fédération des médecins spécialistes du Québec et la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec. Ils visaient à établir les conditions et les modalités d'étalement de certains montants déjà consentis dans le cadre des ententes 2010-2015. Les protocoles d'accord prévoient que ces montants seront étalés jusqu'en 2021-2022. Ces obligations contractuelles sont inscrites dans les états financiers consolidés du gouvernement depuis le 31 mars 2015.

132 Lors de la signature des états financiers consolidés du gouvernement du Québec au 31 mars 2017, de nouvelles ententes étaient en négociation auprès de ces deux fédérations de médecins. Certains montants en lien avec ces négociations en cours ont été inscrits dans les obligations contractuelles sans pour autant que les ententes aient été signées. Il en résulte une surévaluation des obligations contractuelles au 31 mars 2017.

Recommandations

133 Les recommandations suivantes s'adressent au MSSS.

4 **S'assurer de la présentation adéquate des obligations contractuelles relatives aux conventions de soutien financier aux organismes communautaires.**

5 **S'assurer de présenter les obligations contractuelles relatives à la rémunération des médecins conformément aux ententes signées.**

Activités de recherche

Recommandation du Vérificateur général			
S'assurer que les activités de recherche menées par les établissements sont comptabilisées dans les rapports financiers annuels en conformité avec les normes établies.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
	√		

134 Nous analysons, depuis 2012-2013, la comptabilisation de la quasi-totalité des activités de recherche inscrites dans les rapports financiers annuels des entités du réseau de la santé et des services sociaux. En ce qui concerne l'exercice terminé le 31 mars 2017, nous avons suivi l'évolution des lacunes relevées relativement à l'application des normes comptables à l'égard de la comptabilisation des activités de recherche.

Cadre normatif

Revenus de recherche et résultats par projet

135 La provenance des revenus de recherche influence le traitement comptable à appliquer. Les revenus de source gouvernementale doivent être constatés dans l'exercice au cours duquel ils ont été autorisés par le gouvernement et lorsque l'établissement a satisfait à tous les critères d'admissibilité. Toutefois, en présence de **stipulations** précises imposées par le gouvernement, les revenus sont inscrits dans les résultats au fur et à mesure que l'établissement respecte ces stipulations.

Les stipulations décrivent comment un établissement doit utiliser les ressources transférées ou les actions qu'il doit poser pour conserver la subvention. Si une modalité relative à la subvention est respectée après que le transfert a été effectué, il s'agit alors d'une stipulation.

136 D'autre part, si les revenus proviennent de source non gouvernementale (compagnies, fondations, universités privées, etc.), le *Manuel de gestion financière* du MSSS prévoit qu'ils doivent être comptabilisés dans les résultats de l'exercice au cours duquel ils sont utilisés aux fins prescrites en vertu d'une entente.

137 Ainsi, les sommes reçues avant que les stipulations aient été satisfaites ou avant qu'elles ne soient utilisées aux fins prescrites sont présentées à titre de revenus reportés.

138 Lorsque les sommes ont été utilisées aux fins prescrites, ou selon les stipulations, et qu'il subsiste un excédent des revenus sur les charges (ou des charges sur les revenus), celui-ci doit être constaté dans les résultats de l'exercice au cours duquel le projet s'est terminé. Toutefois, si l'entente initiale prévoit l'utilisation de l'excédent des revenus sur les charges, ou si une nouvelle entente est conclue entre les parties afin de prévoir l'utilisation à une fin déterminée de cet excédent, il est alors possible de comptabiliser un revenu reporté.

139 Le projet est considéré comme étant terminé lorsque les fins prescrites ou les stipulations à une entente ont été réalisées ou lorsque la date de fin prévue à l'entente est atteinte. Des clauses de conservation de documents relatifs aux projets de recherche (données cliniques, résultats d'études, etc.) ne permettent pas le report des sommes excédentaires.

140 Par ailleurs, si ces ententes ne prévoient aucune affectation, les surplus découlant de projets terminés constatés dans les revenus peuvent être identifiés à l'avoir propre à titre d'affectation d'origine interne dans les états financiers. Sous certaines conditions, le concept s'applique aussi aux revenus nets découlant de l'exploitation des infrastructures de recherche (plateformes). Ces surplus affectés doivent uniquement être utilisés dans le cadre de projets de recherche (démarrage de nouveaux projets et consolidation de projets en cours) de l'établissement.

141 Conséquemment, pour pouvoir appliquer adéquatement les normes comptables, les établissements doivent être en mesure de différencier la provenance des revenus et d'identifier, s'il y a lieu, les fins prescrites aux subventions octroyées ainsi que les stipulations.

Analyse du respect des normes comptables

142 Le suivi effectué auprès des entités en défaut et le plan d'action exigé du ministère au printemps 2017 ont permis à quelques entités de régler leurs problèmes de comptabilisation des activités de recherche au 31 mars 2017. La majorité des autres entités sont à modifier leurs pratiques pour appliquer les normes comptables pour l'exercice 2017-2018.

143 D'ailleurs, nous avons constaté plusieurs améliorations concernant les entités que nous avons interrogées sur cette période.

144 De plus, aucun auditeur indépendant n'a inscrit de réserve dans son rapport de l'auditeur concernant les activités de recherche. La réserve relevée en 2015-2016 a fait l'objet d'une correction en 2016-2017.

145 On peut constater ci-dessous l'amélioration importante des pratiques comptables concernant les activités de recherche appliquées par les établissements ayant fait l'objet de notre analyse.

Pratique comptable non conforme	Nombre d'entités au 31 mars 2016	Nombre d'entités au 31 mars 2017
Absence de comptabilisation par projet Cette situation ne permet pas d'établir l'excédent des revenus sur les charges (ou des charges sur les revenus) par projet pour transférer le solde aux résultats de l'exercice.	2	1
Utilisation de la comptabilité de caisse Les NCCSP exigent une comptabilité d'exercice. Ainsi, la comptabilité de caisse a une incidence sur le résultat de l'exercice en décalant certains revenus ou dépenses d'un exercice à l'autre.	6	3
Projets en cours déficitaires dont le solde est inscrit en réduction des revenus reportés Les déficits non récupérables des projets en cours doivent être inscrits dans les résultats de l'exercice et un actif devrait être inscrit lorsque les revenus du projet sont assurés au moyen d'une entente.	6	2
Inscription dans les revenus reportés de revenus destinés à l'ensemble des activités de recherche Les revenus perçus de la vente de services relatifs aux coûts engendrés pour le soutien continu des divers projets de recherche ainsi que les sommes reçues pour les plateformes de recherche ne comportent aucune stipulation ou affectation prescrite en vertu d'une entente permettant l'inscription aux revenus reportés. Ceux-ci devraient donc être imputés aux résultats de l'exercice.	10	6
Solde de projets terminés inscrits dans les revenus reportés sans justificatifs Le solde des projets terminés doit être inscrit dans les résultats de l'exercice sauf si les ententes prévoyaient une utilisation à une fin déterminée d'un surplus à l'expiration du projet.	7	5

146 Ainsi, en ce qui concerne la recommandation formulée en 2012-2013 à l'égard de la comptabilisation des activités de recherche, nous considérons que les progrès réalisés au cours de l'exercice 2016-2017 sont satisfaisants. Toutefois, nous encourageons fortement le MSSS à poursuivre ses efforts afin de s'assurer que toutes les entités appliquent les normes comptables à l'égard des activités de recherche.

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré aux recommandations à l'exception d'une. Le ministère des Finances n'a pas adhéré à notre recommandation sur la nécessité de prendre des mesures pour modifier sa pratique comptable concernant la comptabilisation des paiements de transfert afin de se conformer aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Commentaires du ministère des Finances

« Le ministère reçoit avec intérêt les commentaires du Vérificateur général du Québec. Il tient cependant à souligner certains éléments.

« **Délai de publication.** Le dépôt des Comptes publics est encadré par la *Loi sur l'administration financière.* Cette dernière exige que le ministre des Finances les dépose à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière. Les Comptes publics sont publiés en octobre ou en novembre suivant la fin de l'année financière, en respect des exigences de la loi.

« Le moment du dépôt des Comptes publics à l'Assemblée nationale est une prérogative du ministre des Finances.

« Par ailleurs, il importe de souligner que le gouvernement du Québec présente, depuis 2006-2007, un rapport mensuel des opérations financières. Les données présentées dans ce rapport permettent aux citoyens de disposer en temps opportun d'un portrait d'ensemble de l'évolution mensuelle des finances publiques. Ainsi, les résultats financiers préliminaires de l'année financière 2016-2017 ont été présentés dans le rapport mensuel des opérations financières publié le 22 juin 2017.

« **Paiements de transfert.** Le ministère réitère à nouveau son interprétation quant à l'autorisation d'une dépense de transfert, laquelle a été clairement présentée au budget 2018-2019 (Renseignements additionnels, section D, pages D.15 et D.16). L'autorisation d'un transfert, critère retenu par la norme révisée pour la constatation d'une dépense de transfert, est un geste qui relève de la gouvernance et qui est prévu dans la constitution canadienne. Au Québec, le pouvoir d'autoriser le gouvernement à effectuer une dépense sur le fonds consolidé du revenu est conféré au Parlement du Québec.

« Conformément aux lois en vigueur, un transfert est autorisé lorsque le Parlement et le gouvernement, ont chacun exercé leur pouvoir d'autorisation. Ainsi, lorsque le transfert est accordé par un ministère ou un organisme budgétaire, les sommes qui pourvoient aux transferts sont prélevées sur le fonds consolidé du revenu, conformément aux crédits que seul le Parlement peut lui octroyer. Il s'agit d'une autorisation qui fait partie intégrante du processus d'approbation puisque, sans ces crédits, un transfert n'est pas possible.

« Cette interprétation du ministère des Finances a été confirmée par quatre firmes indépendantes de comptables professionnels agréés.

« Dans le cadre des programmes de transfert, notamment ceux visant l'acquisition d'infrastructures par les municipalités (égouts, aqueducs et transport en commun) et par les universités (bâtiments et équipements), le gouvernement du Québec a, depuis plus de 30 ans, choisi d'octroyer des subventions annuelles pour rembourser le coût du service de la dette, soit le remboursement du capital et des intérêts aux bénéficiaires découlant des emprunts qu'ils ont contractés pour l'acquisition d'immobilisations. Ainsi, l'autorisation annuelle des parlementaires ne vise pas l'acquisition des immobilisations effectuée par les bénéficiaires.

« Du point de vue des bénéficiaires des transferts du gouvernement, les mêmes critères doivent être satisfaits pour que les transferts soient constatés à titre de revenus. Le gouvernement a proposé des modifications législatives qui ont été adoptées en juin 2013 par le Parlement afin de préciser clairement le moment où un transfert est considéré comme autorisé pour les bénéficiaires de transferts du gouvernement.

« Les entités du périmètre comptable du gouvernement, qui sont bénéficiaires de transferts de ministères et qui utilisent les normes comptables applicables au secteur public, constatent généralement leurs revenus de transfert avec le principe d'autorisation retenu par le gouvernement. Leurs états financiers annuels de l'année 2016-2017 ont fait l'objet d'un audit par des auditeurs qui sont indépendants.

« Le respect des Normes comptables canadiennes pour le secteur public constitue une priorité pour le ministère des Finances. Ainsi, pour dénouer l'impasse avec le Vérificateur général, le ministère et le Contrôleur des finances avaient effectué des représentations auprès du CCSP dans le but que des améliorations et des précisions soient apportées à la norme comptable.

« Après avoir fait un examen de la mise en œuvre de la norme, le CCSP a conclu, en juin 2016, que le chapitre SP 3410 – Paiements de transfert remplit les objectifs d'intérêt public ayant initialement motivé sa publication. Ainsi, le CCSP a statué qu'aucune modification de cette norme n'était nécessaire.

« En raison du maintien du chapitre SP 3410 actuel par le CCSP, le ministère réaffirme son interprétation de la norme quant à l'autorisation d'une dépense de transfert.

« **Obligations contractuelles.** Le ministère prend acte de la recommandation du Vérificateur général et entend mettre en œuvre des mesures additionnelles afin de recenser les obligations contractuelles qui découlent d'ententes et de contrats qui font notamment intervenir plusieurs entités gouvernementales.

« **Transferts interrégimes.** Le traitement comptable appliqué actuellement par le ministère est conforme aux exigences normatives, tant sur le plan comptable qu'actuariel. Cette position, obtenue en 2013, a été confirmée par une firme indépendante de comptables professionnels agréés.

« Par ailleurs, à la suite de l'entente intervenue entre le gouvernement et le personnel d'encadrement, un comité de travail sur les transferts du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics vers le Régime de retraite du personnel d'encadrement a été mis en place. À la lumière des conclusions du comité, le ministère analysera leur incidence sur la comptabilisation de la charge relative aux transferts interrégimes et apportera des ajustements, s'il y a lieu.

« **Partenariats public-privé.** Le traitement comptable appliqué actuellement par le ministère est conforme aux exigences normatives et s'inspire des meilleures pratiques comptables. De plus, le ministère tient à souligner que la position du gouvernement a été confirmée par une firme indépendante de comptables professionnels agréés.

Le CCSP élabore actuellement une nouvelle norme sur les partenariats publics-privés. Le Contrôleur des finances suit l'évolution des travaux et ajustera sa pratique comptable de façon à appliquer les fondements de cette nouvelle norme, le cas échéant.

« **Incertitude relative à la mesure.** Le ministère prend acte des commentaires du Vérificateur général et évaluera la possibilité de divulguer des informations supplémentaires au regard des postes comptables faisant l'objet d'estimations importantes. »

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Concernant la recommandation de modifier la réglementation en vigueur afin de préciser le mandat des auditeurs externes en lien avec les nouvelles Normes canadiennes d'audit, le ministère a toujours la volonté de modifier la règlementation en vigueur et suit l'évolution de ce projet de loi.

« Pour ce qui est de la recommandation de prendre les mesures requises afin de s'assurer que les établissements appliquent adéquatement les directives concernant l'évaluation des obligations contractuelles envers les ressources intermédiaires et les ressources de type familial, par la formation offerte et la documentation disponible, le ministère vise à améliorer la qualité des données fournies par les établissements année après année. Le ministère réitère toutefois que la production de l'information et la validation de celle-ci sont des responsabilités qui incombent aux établissements. Les analyses effectuées par le ministère au niveau des obligations contractuelles visent à s'assurer que les données présentées aux AS-471 des établissements sont vraisemblables.

« Par ailleurs, le ministère assurera un suivi auprès des cabinets d'audit et des établissements afin de les sensibiliser à la problématique soulevée.

« Également, dans le cadre du processus d'analyse financière, le ministère a demandé un plan d'action détaillé à trois établissements pour lesquels des lacunes ont été observées par l'auditeur indépendant et qui portaient, notamment, sur les obligations contractuelles RI-RTF. Un suivi de ces plans sera assuré par le ministère au cours de l'exercice 2017-2018.

« Concernant la recommandation de s'assurer que les activités de recherche menées par les établissements sont comptabilisées dans les rapports financiers annuels en conformité avec les normes établies, le ministère poursuivra ses efforts afin que les établissements comptabilisent adéquatement les activités de recherche en conformité avec les normes comptables applicables. Il est à noter que des progrès satisfaisants ont été observés quant à l'application de cette recommandation.

« En ce qui concerne la présentation des obligations contractuelles relatives aux conventions de soutien aux organismes communautaires, le ministère tient à souligner qu'une démarche est en cours afin de régulariser la situation. Ainsi, pour les organismes communautaires régionaux, de nouvelles directives ont été émises à l'intention des établissements du réseau de la santé et des services sociaux dans le cadre de la préparation du rapport financier annuel AS-471. Ainsi, à compter de l'exercice 2017-2018, les établissements devront présenter ces obligations contractuelles à leur rapport financier annuel. De plus, les directives émises visent également à assurer une cohérence entre l'inscription de la dépense et les obligations contractuelles présentées.

« En ce qui concerne les ententes avec les organismes communautaires nationaux, le ministère présentera les obligations contractuelles afférentes, comme recommandé.

« Pour ce qui est de s'assurer de présenter les obligations contractuelles relatives à la rémunération des médecins conformément aux ententes signées, le ministère présentera, dès l'exercice complété le 31 mars 2018, les obligations contractuelles selon les ententes signées. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Rapport de l'auditeur indépendant

Annexe 2 Réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir (en milliers de dollars)

Annexe 3 Dépenses des entités du réseau de la santé et des services sociaux pour l'exercice terminé le 31 mars 2017

Sigles

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
NCA	Normes canadiennes d'audit
NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
PPP	Partenariat public-privé

Annexe 1 Rapport de l'auditeur indépendant

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport de l'auditeur indépendant

À l'Assemblée nationale

Rapport sur les états financiers consolidés

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints du gouvernement du Québec, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2017, les états consolidés des résultats, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, ainsi qu'un résumé des principales conventions comptables et d'autres informations explicatives inclus dans les notes complémentaires et les annexes.

Responsabilité du gouvernement pour les états financiers consolidés

Le ministre des Finances est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces états financiers consolidés conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers consolidés. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers consolidés comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers consolidés afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par le gouvernement, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers consolidés.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit assortie d'une réserve.

Fondement de l'opinion avec réserve

Le gouvernement du Québec n'a pas comptabilisé aux 31 mars 2017 et 2016, à l'état consolidé de la situation financière, des paiements de transfert relatifs à différents programmes d'aide concernant la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés. Ces paiements de transfert sont actuellement présentés à titre d'obligations contractuelles à la note 17 des états financiers consolidés du gouvernement. Cette situation constitue une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert (Normes comptables canadiennes pour le secteur public) qui prévoit la comptabilisation des subventions lorsqu'elles sont autorisées par le gouvernement à la suite de l'exercice de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. Cette dérogation a donné lieu à l'expression d'une opinion d'audit modifiée concernant les états financiers consolidés de l'année financière précédente. Étant donné la comptabilisation actuelle de ces paiements de transfert, les ajustements suivants, selon l'estimation établie en fonction des informations disponibles, sont nécessaires afin que les états financiers consolidés du gouvernement du Québec respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public :

	Augmentation (Diminution) estimée En millions de dollars	
	2017	**2016**
État consolidé de la situation financière		
Prêts et placements de portefeuille	(4 577)	(4 170)
Autres passifs	5 018	5 210
Dette nette et déficits cumulés	**9 595**	**9 380**
État consolidé des résultats		
Dépenses		
Santé et services sociaux	1	12
Éducation et culture	49	84
Économie et environnement	166	63
Soutien aux personnes et aux familles	7	36
Gouverne et justice	(8)	(7)
Total des dépenses	**215**	**188**
Surplus annuel	**(215)**	**(188)**
Note 17		
Obligations contractuelles	(9 595)	(9 380)

En plus de ces ajustements, compte tenu de l'absence d'information permettant d'identifier les travaux réalisés à la fin de l'année financière pour un solde résiduel de 3 201 millions de dollars au 31 mars 2017 (3 057 millions au 31 mars 2016) de la catégorie d'obligations contractuelles « Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires » et de la catégorie « Subventions pour le remboursement du coût des immobilisations des bénéficiaires » à la note 17, je ne suis pas en mesure de déterminer le montant des ajustements supplémentaires à apporter à certains éléments mentionnés précédemment.

Opinion avec réserve

À mon avis, à l'exception des incidences du problème décrit dans le fondement de l'opinion avec réserve, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2017, ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Rapport relatif à d'autres obligations légales et réglementaires

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis, les états financiers consolidés présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2017 ainsi que les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date selon les conventions comptables du gouvernement du Québec. Celles-ci sont présentées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés et complétées, notamment, par l'article 24.1 de la *Loi sur l'administration financière* (RLRQ, chapitre A-6.001) qui énonce que la seule partie d'un transfert pluriannuel qui doit être comptabilisé dans l'année financière du gouvernement est celle qui est exigible et autorisée par le Parlement.

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Commentaires du Vérificateur général

La *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01) me permet de faire tout commentaire que je juge approprié dans mon rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement. C'est dans ce contexte que j'ai décidé de formuler les commentaires suivants qui complètent ainsi mon opinion sur ces états financiers.

Comptabilisation des paiements de transfert (subventions)

Le fondement de mon opinion avec réserve exprimé ci-dessus découle de la connaissance approfondie de mon organisation quant aux pratiques financières et budgétaires du gouvernement du Québec et de mon interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert, à la lumière du cadre conceptuel actuel. Il prend aussi en compte les informations et analyses qui ont été publiées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP).

Tout en reconnaissant les pouvoirs de l'Assemblée nationale, je constate que les représentants du gouvernement sont habilités à négocier et à conclure des contrats valides. Dès lors, les paiements de transfert sont autorisés lorsqu'une décision a été prise par le gouvernement de sorte qu'il n'a plus d'autre option réaliste que d'effectuer le transfert. Je considère donc qu'une dépense de subvention doit être comptabilisée dès que le gouvernement l'a autorisée au terme de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont engagé les dépenses admissibles leur donnant droit à cette subvention. Le gouvernement ne partage pas mon interprétation. Il considère qu'une dépense de transfert ne peut être comptabilisée tant que les crédits n'ont pas été votés par les parlementaires.

Ainsi, je suis d'avis que la pratique comptable du gouvernement au regard de la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas appropriée. J'invite donc ce dernier à prendre les mesures nécessaires pour corriger la situation et, ainsi, donner un portrait plus juste de sa situation financière.

La vérificatrice générale du Québec,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA
Québec, le 29 septembre 2017

Annexe 2 Réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir (en milliers de dollars)[1]

Entités	Sous-évaluation (surévaluation)						
	Subventions à recevoir du gouvernement	Subventions reportées	Solde cumulé		Revenus de l'exercice	Résultats nets de l'exercice	
			Excédent	Déficit		Excédent	Déficit
Agence métropolitaine de transport (31 décembre 2016)	1 216 481	1 139 679	76 802	–	14 676	14 676	–
Bibliothèque et Archives nationales du Québec (31 mars 2017)	192 864	131 481	–	(61 383)	(539)	(539)	–
Cégep Édouard-Montpetit (30 juin 2017)	75 676	75 676	–	–	–	–	–
Centre de recherche industrielle du Québec (31 mars 2017)	12 919	12 919	–	–	–	–	–
Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches (31 mars 2017)	363 837	363 837	–	–	–	–	–
Centre universitaire de santé McGill (31 mars 2017)	2 290 827	2 240 287	–	(50 540)	(2 528)	–	2 528
Commission de la capitale nationale du Québec (31 mars 2017)	53 280	–	53 280	–	(4 674)	(4 674)	–
Commission scolaire de la Beauce-Etchemin (30 juin 2017)	127 700	127 700	–	–	–	–	–
Commission scolaire de Montréal (30 juin 2017)	737 936	737 936	–	–	–	–	–
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec (30 juin 2017)	6 680	3 788	–	(2 892)	341	341	–
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (30 juin 2017)	50 629	22 670	–	(27 959)	1 322	–	(1 322)
Institut national de la recherche scientifique (30 avril 2017)	6 696	6 696	–	–	–	–	–
Institut national de santé publique du Québec (31 mars 2017)	14 128	14 128	–	–	–	–	–
Musée d'art contemporain de Montréal (31 mars 2017)	4 746	2 093	–	(2 653)	(201)	(201)	–

1. Ces réserves, formulées par le Vérificateur général, figurent dans les rapports de l'auditeur datés entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017.

Entités	Sous-évaluation (surévaluation)						
	Subventions à recevoir du gouvernement	Subventions reportées	Solde cumulé		Revenus de l'exercice	Résultats nets de l'exercice	
			Excédent	Déficit		Excédent	Déficit
Musée de la civilisation (31 mars 2017)	52 226	31 885	–	(20 341)	462	–	(462)
Musée national des beaux-arts du Québec (31 mars 2017)	56 387	51 534	4 853	–	(316)	(316)	–
Régie des installations olympiques (31 octobre 2016)	108 429	107 090	1 339	–	(161)	–	161
Société de développement des entreprises culturelles (31 mars 2017)	16 315	15 793	–	(522)	2 181	–	(2 181)
Société de la Place des Arts de Montréal (31 août 2017)	112 584	113 201	(617)	–	(1 024)	(1 024)	–
Société des établissements de plein air du Québec (31 mars 2017)	118 363	114 969	3 394	–	307	307	–
Société des traversiers du Québec (31 mars 2017)	429 868	–	429 868	–	949	–	(949)
Société du Centre des congrès de Québec (31 mars 2017)	62 560	62 560	–	–	–	–	–
Société du Grand Théâtre de Québec (31 août 2017)	23 392	22 308	1 084	–	(527)	–	527
Société du Palais des congrès de Montréal (31 mars 2017)	208 374	158 658	49 716	–	(5 853)	(5 853)	–
Télé-Québec (31 août 2017)	46 130	32 093	–	(14 037)	445	445	–

1. Ces réserves, formulées par le Vérificateur général, figurent dans les rapports de l'auditeur datés entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017.

Annexe 3 Dépenses des entités du réseau de la santé et des services sociaux pour l'exercice terminé le 31 mars 2017

Entité	Dépenses (M$)
CIUSSS de l'Estrie — Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke	1 383
CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec	1 382
Centre universitaire de santé McGill[1]	1 357
CIUSSS de la Capitale-Nationale	1 342
CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	1 276
CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal	1 201
Centre hospitalier universitaire de Québec — Université Laval	1 190
CISSS des Laurentides	1 145
Centre hospitalier de l'Université de Montréal	1 010
CISSS de la Montérégie-Est	977
CISSS de Chaudière-Appalaches[1]	949
CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal	945
CISSS de Lanaudière	915
CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	899
CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal	875
CISSS de la Montérégie-Centre	854
CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	845
CISSS de l'Outaouais	813
CISSS de la Montérégie-Ouest	754
CISSS de Laval	749
CISSS du Bas-Saint-Laurent	650
CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	497
Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine	469
CISSS de la Côte-Nord	370

Entité	Dépenses (M$)
CISSS de la Gaspésie	327
Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec — Université Laval	292
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James	237
Institut de cardiologie de Montréal	230
Centre de santé Inuulitsivik	120
Centre de santé Tulattavik de l'Ungava	98
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik	89
Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie James	69
Institut Philippe-Pinel de Montréal	59
CISSS des Îles	54
CLSC Naskapi (Côte-Nord)	6
Total des dépenses des entités du réseau de la santé et des services sociaux	**24 428**

1. Les états financiers de cette entité ont été audités par le Vérificateur général.

CLSC Centre local de santé communautaire

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Mai 2018

CHAPITRE

3

Audits financiers

Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

Commission de la construction du Québec
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
Établissements des réseaux de l'éducation
Établissements du réseau de la santé et des services sociaux
Fonds du développement économique
Institut de la statistique du Québec
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik

Faits saillants

Objectif des travaux

Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux d'audit des états financiers de plusieurs entités du secteur public.

Le présent rapport expose les opinions modifiées, les paragraphes d'observations, les commentaires de non-conformité ainsi que les recommandations y afférentes qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

Ce rapport constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit des états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats des audits et des suivis de recommandations

Nous présentons ci-dessous certains des principaux constats ressortant de nos travaux.

Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires. Nous portons à l'attention de l'Assemblée nationale 51 opinions modifiées et 5 commentaires de non-conformité inclus dans les rapports de l'auditeur indépendant. Ces rapports ont été produits durant la période du 1er janvier au 31 décembre 2017. Toutefois, la réserve formulée dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec et certaines autres réserves portant sur les états financiers d'entités bénéficiaires de paiements de transfert sont exposées dans le chapitre 2 du présent tome.

Établissements des réseaux de l'éducation. Les rapports de l'auditeur indépendant délivrés durant la période du 1er janvier au 31 décembre 2017 comprennent 12 réserves, dont 10 concernent la comptabilisation inadéquate des subventions relatives aux immobilisations et 2 portent sur d'autres problèmes comptables. De plus, un paragraphe de non-conformité est présent dans les rapports de l'auditeur indépendant de deux organismes.

Établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Pour les exercices terminés le 31 mars 2017, les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers des 34 établissements et de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik comptent 24 réserves relatives aux contrats de location d'immeubles conclus avec la Société québécoise des infrastructures, 6 réserves à l'égard de l'application de la norme sur les paiements de transfert relatifs aux immobilisations ainsi que 8 autres réserves découlant de diverses problématiques. De plus, de nombreux établissements ne respectent toujours pas la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, en vigueur depuis 17 ans, tandis que les états financiers de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik n'ont pas été approuvés par son conseil d'administration.

Recommandation

Le Vérificateur général a formulé une nouvelle recommandation à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux. Celle-ci est présentée ci-contre.

Le ministère a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

Nous tenons à souligner qu'il a adhéré à la recommandation.

Recommandation au ministère

1 **S'assurer que tous les états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux sont approuvés par leur conseil d'administration.**

Suivi des recommandations du Vérificateur général

Le tableau ci-dessous présente le degré de mise en œuvre des recommandations adressées à diverses entités auditées et publiées dans les rapports du Vérificateur général à l'Assemblée nationale. S'il y a lieu, nous décrivons dans les différentes sections du présent rapport les mesures que les entités ont prises pour donner suite à ces recommandations.

Recommandations du Vérificateur général[1, 2]

	Année	Page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
				Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Ministère de la Santé et des Services sociaux						
Fournir aux établissements toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.	2011-2012	15			√	
Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.	2013-2014	16			√	
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec						
Prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive.	2010-2011	21			√	
Institut de la statistique du Québec						
Prendre les mesures requises afin de respecter l'article 38 de sa loi constitutive.	2014-2015	22		√		
Ministère de la Santé et des Services sociaux						
Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.	2003-2004	24			√	
S'assurer que les établissements publics présentent dans leurs états financiers un budget approuvé par leur conseil d'administration dont les dépenses et les revenus sont en équilibre.	2015-2016	25			√	

1. En 2009-2010, nous avions recommandé à la Commission de la construction du Québec de respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie. Cette recommandation est devenue caduque à la suite de l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées*, entrée en vigueur le 1er janvier 2016.
2. En 2015-2016, nous avions recommandé au Fonds du développement économique de valider le caractère raisonnable des hypothèses sous-jacentes aux projections établies par les entreprises clientes afin de bien en évaluer les risques et documenter ce travail. Cette recommandation est devenue caduque puisque la direction du Fonds a revu sa comptabilisation des contributions financières remboursables par redevances et a redressé ses états financiers.

Table des matières

1 **Mise en contexte** 8

2 **Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires** 12

2.1 **Opinions modifiées** 13

Réseaux de l'éducation

Réseau de la santé et des services sociaux

Recommandation

Commentaires de l'entité auditée

2.2 **Commentaires de non-conformité à la loi** 21

Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

Institut de la statistique du Québec

Réseaux de l'éducation

Réseau de la santé et des services sociaux

Commentaires de l'entité auditée

Sigles 27

1 Mise en contexte

1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux d'audit des états financiers de plusieurs entités du secteur public. Ces travaux portent sur les états financiers consolidés du gouvernement, sur les états financiers des organismes du gouvernement ainsi que sur les états financiers ou les rapports financiers de certaines entités des réseaux de l'éducation et du réseau de la santé et des services sociaux.

2 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres auditeurs lorsque leur est confié l'audit des états financiers :

- d'un organisme du gouvernement, lorsqu'un autre auditeur est nommé pour agir seul conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ;
- du bénéficiaire d'une subvention accordée par un organisme public ou par un organisme du gouvernement, lorsque ce bénéficiaire est un organisme des réseaux de l'éducation ou du réseau de la santé et des services sociaux faisant partie du périmètre comptable défini dans les états financiers annuels du gouvernement ;
- de certains autres organismes satisfaisant à des conditions prévues par la loi.

3 Les conclusions de chaque audit financier sont consignées dans un document appelé « rapport de l'auditeur indépendant », qui est publié avec les états financiers.

4 Suivant la formulation des Normes canadiennes d'audit (NCA), l'audit des états financiers a pour but d'« obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives ». Réalisé selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada, il implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers préparés par la direction. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

5 L'auditeur exprime une opinion non modifiée dans son rapport lorsqu'il conclut que les états financiers ont été préparés, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel d'information financière applicable. L'utilisation d'un libellé standard pour le rapport facilite la compréhension de ce dernier par l'utilisateur ainsi que l'identification des circonstances inhabituelles lorsqu'elles se présentent.

6 L'auditeur formule une opinion modifiée lorsqu'il conclut, à la lumière des éléments probants obtenus, que les états financiers pris dans leur ensemble ne sont pas exempts d'anomalies significatives ou qu'il n'est pas en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés lui permettant de conclure que les états financiers pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives. Il y a trois possibilités : l'opinion avec réserve, l'opinion défavorable et l'impossibilité d'exprimer une opinion.

7 Une opinion avec réserve est formulée lorsque l'auditeur conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies sont significatives, prises individuellement ou collectivement, mais qu'elles n'ont pas d'incidence généralisée sur les états financiers. Ce type d'opinion est également utilisé lorsque l'auditeur n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder son opinion, mais qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être significatives mais non généralisées. En 2017, 51 réserves ont été formulées dans les rapports de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers des entités du secteur public. Sont exclues la réserve formulée dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec et certaines autres réserves portant sur les états financiers d'entités bénéficiaires de paiements de transfert, lesquelles sont exposées dans le chapitre 2 du présent tome.

8 L'une des réserves concerne les états financiers de la Société du port ferroviaire de Baie-Comeau-Hauterive pour l'exercice clos le 31 décembre 2016 et porte sur la comptabilisation d'un terrain. Toutefois, la situation ayant donné lieu à la réserve a été réglée par la suite et ne fait donc pas l'objet d'une section distincte dans le présent chapitre.

9 Les rapports de l'auditeur indépendant datés de 2017 portant sur les états financiers des 132 organismes des réseaux de l'éducation, pour leur part, comportent 12 réserves, alors que ceux portant sur les états financiers des 35 entités du réseau de la santé et des services sociaux en contiennent 38.

10 Un autre type d'opinion modifiée est l'opinion défavorable. Lorsque l'auditeur conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies, prises individuellement ou collectivement, ont des incidences à la fois significatives et généralisées sur les états financiers, il doit exprimer ce type d'opinion. Aucun des rapports produits au cours de la dernière année ne comprend une opinion défavorable.

11 Par ailleurs, il arrive que l'auditeur doive indiquer qu'il lui est impossible d'exprimer une opinion, notamment lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder une opinion, et qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être à la fois significatives et généralisées. Cette situation ne s'est pas produite en 2017.

12 Outre la formulation de l'une des opinions décrites ci-dessus dans son rapport, l'auditeur indépendant doit, lorsqu'il le juge nécessaire, attirer l'attention des utilisateurs des états financiers au moyen d'une mention additionnelle clairement énoncée. Deux formes de mention sont prévues dans les NCA : le paragraphe d'observations et le paragraphe sur d'autres points. Ces mentions ne constituent pas une modification de l'opinion de l'auditeur.

13 Dans un paragraphe d'observations, l'auditeur traite d'un point qui fait l'objet d'une présentation ou d'informations appropriées dans les états financiers et qui revêt une importance telle qu'il est fondamental pour la compréhension des états financiers. Les rapports de l'auditeur indépendant datés de 2017 ne comprennent aucun paragraphe d'observations qui mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale.

14 Quant au paragraphe sur d'autres points, il s'agit d'un paragraphe dans lequel l'auditeur fait mention d'un ou de plusieurs points qui ne sont pas présentés dans les états financiers ou qui ne font pas l'objet d'informations dans ceux-ci et qui sont pertinents pour la compréhension de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou du rapport de celui-ci. Nous n'avons pas relevé de paragraphes sur d'autres points dans les rapports de l'auditeur indépendant produits en 2017 qui sont d'intérêt pour les parlementaires.

15 De plus, en vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général peut faire, dans son rapport de l'auditeur indépendant, tout commentaire qu'il juge approprié. Ainsi, des paragraphes de non-conformité à la loi ont été formulés pour l'exercice clos en 2017 des entités suivantes : le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec, l'Institut de la statistique du Québec, deux entités des réseaux de l'éducation et un établissement du réseau de la santé et des services sociaux.

16 Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière peut être traitée dans les rapports qui présentent les résultats des audits de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que dans ceux qui présentent les résultats des audits de performance, dans la mesure où le sujet est retenu dans les objectifs de l'audit ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

17 Les travaux qu'il effectue aux fins de l'audit des états financiers ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à communiquer aux responsables de la gouvernance et à la direction de l'entité auditée les déficiences importantes qu'il a notées. En de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport qui leur est adressé. Ces constatations et ces recommandations ne font toutefois pas nécessairement l'objet d'une opinion modifiée ou d'un paragraphe d'observations dans le rapport de l'auditeur indépendant.

18 Chaque année, nos recommandations font l'objet d'un suivi. Nous présentons dans le présent chapitre notre conclusion quant au degré de mise en œuvre des recommandations relatives aux opinions modifiées, aux paragraphes d'observations et aux commentaires dans les rapports de l'auditeur indépendant. Notre appréciation du degré de mise en œuvre est établie de la façon suivante :

- Recommandation appliquée : les actions sont terminées et les principales lacunes sont corrigées.
- Progrès satisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser devraient permettre de corriger les principales lacunes dans un délai raisonnable.
- Progrès insatisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser ne permettront probablement pas de corriger les principales lacunes dans un délai raisonnable.
- Recommandation non appliquée : les principales actions sont terminées, mais une ou plusieurs lacunes importantes demeurent.
- Recommandation caduque : les raisons qui ont donné lieu à la recommandation n'existent plus ou l'évolution du contexte en a diminué la pertinence de façon importante.

Équipe

Jean-Pierre Fiset
Vérificateur général adjoint

Christine Roy
Vérificatrice générale adjointe

Louise Carrier
Directrice principale d'audit

Yves Doré
Patrick Dubuc
Roch Guérin
Directeurs principaux d'audit

Annie Larivière
Christine Mailloux
Directrices d'audit

Guillaume Bellemare
Guillaume Joron
Daniel Martel
Directeurs d'audit

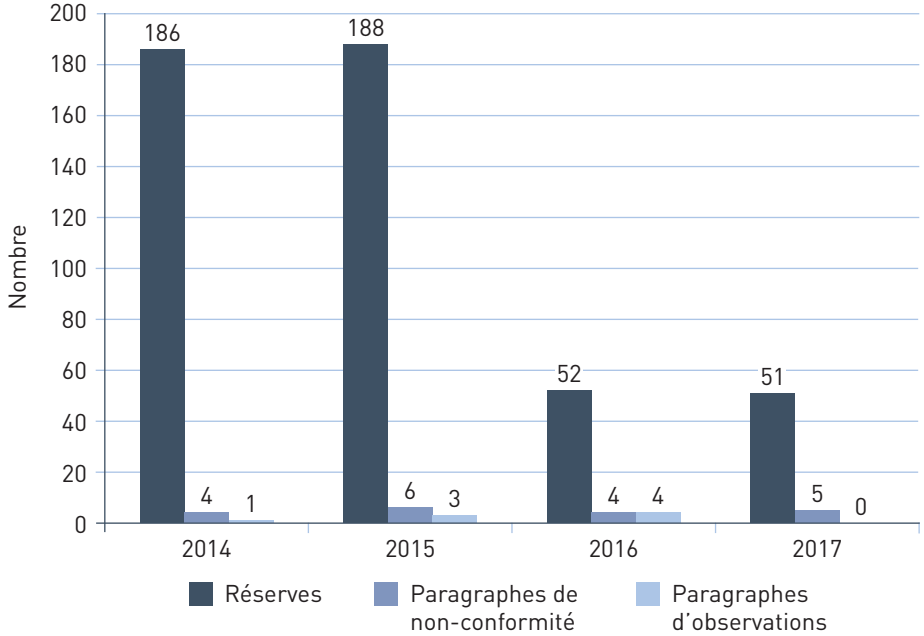
2 Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires

19 Nous présentons dans les prochaines pages les opinions modifiées et les commentaires qui découlent des travaux effectués par le Vérificateur général au cours de la dernière année en matière d'audit d'états financiers ou qui ont été relevés lors de l'exercice de son droit de regard et qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

20 Les états financiers visés sont ceux pour lesquels le rapport de l'auditeur indépendant porte une date comprise dans la période du 1er janvier au 31 décembre 2017. Toutefois, la réserve et les commentaires inclus dans le rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec ainsi que certaines réserves formulées dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers d'entités bénéficiaires de paiements de transfert sont exposés dans le chapitre 2 du présent tome.

21 La figure 1 présente l'évolution du nombre d'opinions modifiées, de paragraphes d'observations et de commentaires qui ont été formulés au cours des quatre dernières années dans les rapports de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers visés.

Figure 1 Évolution des opinions modifiées, des paragraphes d'observations et des commentaires[1]



1. Aucune opinion défavorable, aucune impossibilité d'exprimer une opinion, ni aucun paragraphe sur d'autres points n'ont été formulés pour les années 2014 à 2017.

22 La variation significative du nombre de réserves entre les années 2015 et 2016 s'explique principalement par la fusion de nombreuses entités après l'entrée en vigueur, le 1er avril 2015, de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*. En 2015, 176 des 188 réserves formulées concernaient des établissements du réseau de la santé et des services sociaux tandis qu'en 2016 (après les fusions), le nombre de réserves adressées à ce type d'établissements est passé à 39.

2.1 Opinions modifiées

Réseaux de l'éducation

23 Depuis l'inclusion des organismes publics des réseaux de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement et à la suite des modifications législatives à la *Loi sur le vérificateur général*, nous effectuons annuellement des travaux d'audit dans certains d'entre eux. Ainsi, nous avons procédé à l'audit des états financiers 2016-2017 de la Commission scolaire de Montréal, de la Commission scolaire de la Beauce-Etchemin, du Cégep Édouard-Montpetit et de l'Institut national de la recherche scientifique.

24 Nous exerçons également un droit de regard sur les travaux des auditeurs indépendants des autres organismes des réseaux de l'éducation en examinant les rapports que ceux-ci produisent.

25 Les rapports de l'auditeur indépendant datés de 2017 portant sur les états financiers des 132 organismes des réseaux de l'éducation contiennent 12 réserves (12 en 2015-2016).

26 Le tableau 1 présente la répartition de ces réserves dans les réseaux de l'éducation.

Tableau 1 Répartition des réserves dans les réseaux de l'éducation

	Organismes par réseau (nbre)	Réserves formulées en 2016-2017 (nbre)
Commissions scolaires[1]	73	9[2]
Cégeps	48	2
Université du Québec et ses constituantes	11	1
Total	**132**	**12**

1. Le réseau des commissions scolaires inclut 72 commissions scolaires ainsi que le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal.
2. Les rapports de l'auditeur indépendant de 2 commissions scolaires comportent respectivement 2 réserves (sur les 9 formulées).

27 Ces 12 réserves portent sur les éléments suivants :

- la non-comptabilisation de subventions à recevoir relatives aux immobilisations, ce qui déroge aux normes comptables applicables, mais respecte la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts* (8 réserves) ;
- la comptabilisation de subventions relatives aux immobilisations comme revenus reportés, plutôt que dans les résultats de l'année (2) ;
- la non-consolidation des états financiers d'une entité dans les états financiers d'une commission scolaire (1) ;
- la présence d'anomalies dans le poste Passif au titre des sites contaminés, dont la direction n'a pas été en mesure de déterminer l'incidence sur les états financiers de l'entité (1).

Réseau de la santé et des services sociaux

28 Les états financiers de tous les établissements du réseau de la santé et des services sociaux sont audités, que ce soit par des firmes comptables ou par le Vérificateur général. Pour l'exercice 2016-2017, le Vérificateur général a effectué l'audit des états financiers du Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de Chaudière-Appalaches et de ceux du Centre universitaire de santé McGill, alors que les firmes comptables ont audité 33 entités.

29 Il est à noter que nous avons considéré la réserve particulière incluse dans le rapport de l'auditeur indépendant de la Régie régionale de la santé et des services sociaux (RRSSS) du Nunavik, même si les états financiers de cette entité n'ont pas été approuvés par son conseil d'administration, comme il est exposé plus loin. L'auditeur indépendant nous a cependant confirmé que son rapport contient la même réserve que pour les années antérieures.

30 Conformément aux NCA, nous avons également obtenu les conclusions des travaux effectués par les firmes comptables qui avaient un impact significatif sur nos travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

31 Nous avons observé que plusieurs rapports de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers 2016-2017 des 35 entités du réseau de la santé et des services sociaux comprennent une ou des réserves. L'une d'entre elles est commune à de nombreuses entités et découle de la comptabilisation des contrats de location conclus avec la Société québécoise des infrastructures (SQI). Les autres réserves sont de natures particulières, et varient d'une entité à l'autre.

Réserve commune

Immeubles loués à la Société québécoise des infrastructures

Recommandation du Vérificateur général			
Fournir aux établissements toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

32 Depuis 2011-2012, nous recommandons au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) de fournir aux entités du réseau de la santé et des services sociaux toute l'information requise afin qu'elles puissent se conformer aux normes auxquelles elles sont assujetties pour la préparation de leurs états financiers.

33 Bien que la recommandation soit en cours d'application, au 31 mars 2017, les instructions fournies aux auditeurs indépendants par le MSSS comprenaient toujours des notions contraires aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP) à l'égard des contrats de location conclus avec la SQI. La situation n'a pas évolué durant l'exercice. Par conséquent, nous considérons que les progrès réalisés en ce qui a trait à l'information devant être fournie aux entités sont insatisfaisants et nous réitérons notre recommandation.

34 Les rapports de l'auditeur indépendant de 24 entités du réseau de la santé et des services sociaux présentent une réserve relative à la comptabilisation des contrats de location d'immeubles conclus avec la SQI, pour l'exercice terminé le 31 mars 2017 (24 en 2016). Cette situation perdure depuis l'exercice terminé le 31 mars 2011 et ne présente aucun signe d'amélioration.

35 La réserve est considérée comme une réserve commune parce qu'elle découle de directives du ministère s'appliquant à toutes les entités concernées.

36 En effet, le MSSS demande aux entités du réseau de la santé et des services sociaux de comptabiliser leurs contrats de location conclus avec la SQI comme des contrats de location-exploitation. Ainsi, les immeubles concernés et les dettes y afférentes ne figurent pas dans l'état de la situation financière des états financiers des entités touchées. Cette méthode comptable va à l'encontre des exigences des NCCSP, selon lesquelles ces contrats doivent être comptabilisés comme des contrats de location-acquisition.

37 Les directives du MSSS prévoient également que cette non-conformité aux NCCSP doit être divulguée dans les notes complémentaires aux états financiers et qu'une réserve à ce sujet doit figurer dans le rapport de l'auditeur indépendant.

38 Il est à noter que cette situation ne se répercute pas sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec, puisque ce dernier apporte les ajustements de consolidation nécessaires afin de comptabiliser adéquatement l'ensemble des immeubles des entités du réseau de la santé et des services sociaux loués auprès de la SQI.

Réserves particulières

Recommandation du Vérificateur général			
Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place des mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

39 Depuis 2013-2014, nous recommandons au MSSS d'effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant les auditeurs à formuler des réserves dans les rapports de l'auditeur indépendant.

40 Pour ce faire, le MSSS a poursuivi l'application des mesures qu'il a mises en place au cours des dernières années. Il analyse l'état du suivi des réserves, des commentaires et des observations formulés par les auditeurs indépendants. Ce suivi est inclus dans le rapport financier annuel que chaque entité fait parvenir au MSSS. Par la suite, le MSSS prépare et transmet aux établissements des analyses financières qui font état des améliorations à considérer pour le prochain exercice financier. Il rencontre également chacune des entités pour s'assurer que des actions seront mises en place en vue de régler les problèmes soulevés. L'auditeur doit prendre connaissance de l'analyse financière du MSSS et en tenir compte dans ses travaux d'audit pour pouvoir remplir le questionnaire de l'auditeur à ce sujet.

41 Malgré les actions du MSSS, la situation a peu évolué au cours de l'exercice 2016-2017. Aucune nouvelle mesure n'a été mise en œuvre et le nombre de réserves est resté relativement stable par rapport à l'an dernier. Étant donné que plusieurs réserves particulières figurent toujours dans les rapports de l'auditeur indépendant, nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants et nous réitérons notre recommandation.

42 Ainsi, en plus de la réserve commune, 12 rapports de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers des entités du réseau au 31 mars 2017 comprennent au moins une réserve, soit 34 % des rapports de l'auditeur indépendant. À titre comparatif, l'an dernier, il y avait des réserves particulières dans 13 rapports.

43 Plusieurs de ces réserves concernent la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations.

Paiements de transfert relatifs aux immobilisations

44 La norme sur les paiements de transfert continue de faire l'objet d'une divergence d'interprétation. Le Vérificateur général a formulé une réserve dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec à l'égard de l'application de cette norme. Le chapitre 2 du présent tome fournit des explications détaillées à ce sujet.

45 Les auditeurs indépendants des entités du réseau de la santé et des services sociaux ont aussi des opinions divergentes sur l'application de cette norme. La comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations est à l'origine de réserves exprimées à l'égard de 6 des 35 entités du réseau, soit 17 % des entités auditées. Les auditeurs des autres entités du réseau n'ont pas formulé de réserve de cette nature, soit parce qu'ils interprètent différemment la norme, soit parce que les sommes en cause n'étaient pas significatives. La situation est identique à celle de l'an dernier.

46 Ainsi, les six entités du réseau de la santé et des services sociaux dont le rapport de l'auditeur indépendant contient une réserve sur les paiements de transfert relatifs aux immobilisations pour les exercices 2016-2017 et 2015-2016 sont les suivantes :

- CISSS de Chaudière-Appalaches ;
- CISSS de la Côte-Nord ;
- CISSS de la Montérégie-Centre ;
- CISSS du Bas-Saint-Laurent ;
- Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale ;
- Centre universitaire de santé McGill.

Autres réserves particulières

47 Pour l'exercice 2016-2017, huit des neuf autres réserves formulées en 2015-2016 ont été de nouveau inscrites dans les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers des entités du réseau. Elles se regroupent en quatre natures différentes.

48 Ces réserves particulières sont présentes dans 23 % (8/35) des rapports de l'auditeur indépendant comparativement à 26 % (9/35) l'an dernier. Le tableau 2 résume la situation.

Tableau 2 Autres réserves particulières

Nature de la réserve	31 mars	
	2017	2016
Comptabilisation inadéquate de contrats en mode partenariat public-privé	2	2
Éléments probants insuffisants pour des débiteurs du réseau de la santé et des services sociaux	4	4
Éléments probants insuffisants et inappropriés pour les obligations contractuelles	1	1
Comptabilisation inadéquate des revenus reportés de paiements de transfert fédéraux perçus relativement aux immobilisations	1	1
Comptabilisation injustifiée de revenus de recherche et des débiteurs afférents	–	1
Nombre total d'entités	**8**	**9**

Approbation des états financiers

49 En vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, les établissements ainsi que la RRSSS du Nunavik doivent transmettre au ministère leur rapport financier annuel comprenant le rapport de l'auditeur indépendant. Le ministre de la Santé et des Services sociaux, quant à lui, est chargé de l'application des lois et des règlements relatifs à la santé et aux services sociaux. Ainsi, les entités sont contraintes d'utiliser un formulaire prescrit par le ministère pour lui transmettre leur rapport financier annuel.

50 Les états financiers de la RRSSS du Nunavik pour l'année financière terminée le 31 mars 2017 n'ont pas été approuvés par son conseil d'administration. Ainsi, le rapport financier annuel de cette entité considéré aux fins de la consolidation des états financiers du gouvernement n'inclut pas de rapport de la direction ni de rapport de l'auditeur indépendant.

51 Avant le 1er avril 2015, il existait deux formulaires prescrits pour transmettre les rapports financiers annuels : un pour les établissements du réseau de la santé et des services sociaux (AS-471) et un pour les agences régionales (AS-475). Avec l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, le formulaire AS-475 a été aboli, puisqu'il répondait aux besoins d'une seule entité : la RRSSS du Nunavik.

52 C'est en raison de l'abolition de ce formulaire que le conseil d'administration de la RRSSS du Nunavik a refusé d'approuver les états financiers de la RRSSS au 31 mars 2017. En effet, le formulaire AS-471 ne permet pas de présenter distinctement les résultats du **fonds des activités régionalisées** et ceux du **fonds affecté**, comme le formulaire AS-475 le permettait.

Le fonds des activités régionalisées regroupe les opérations relatives à sa fonction de représentant d'établissements ou à toute autre fonction à portée régionale.

Le fonds affecté est constitué de subventions reliées à des programmes ou services définis et confiés à la RRSSS.

Recommandation

53 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

1 S'assurer que tous les états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux sont approuvés par leur conseil d'administration.

Commentaires de l'entité auditée

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

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Réserve commune**. Au cours de l'exercice 2017-2018, le MSSS a amorcé une démarche en collaboration avec la SQI et le Contrôleur des finances dans l'objectif de régulariser la situation. Cette démarche vise à transférer aux établissements la propriété des immeubles actuellement loués à la SQI. Néanmoins, il importe de réitérer qu'à la suite d'ajustements apportés centralement, cette réserve n'a pas d'incidence sur la fidélité des états financiers du gouvernement.

« **Réserves particulières**. Le MSSS poursuit ses efforts afin de contribuer à l'amélioration de la qualité des données présentées dans les rapports financiers annuels.

« **Approbation des états financiers**. Suite à l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, tous les ajustements nécessaires à la présentation des données financières des entités régionales au rapport financier annuel AS-471 ont été effectués. Au cours de l'exercice, des démarches ont été entreprises auprès des dirigeants de la RRSSS du Nunavik afin de les sensibiliser à la problématique. Ils ont été informés des options de présentation comptable à envisager afin de permettre au conseil d'administration d'être suffisamment à l'aise avec les données présentées pour les adopter. »

2.2 Commentaires de non-conformité à la loi

Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

Recommandation du Vérificateur général			
Prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

54 Le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec contrevient aux dispositions de l'article 57 de sa loi constitutive puisqu'il présente un déficit cumulé dans ses états financiers depuis 2008-2009. En effet, l'existence de ce déficit cumulé signifie que le Conservatoire a effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépasse les sommes dont il disposait.

55 La situation financière s'est toutefois améliorée pour une deuxième année consécutive en raison des excédents annuels dégagés pour les exercices clos les 30 juin 2016 et 2017, lesquels sont notamment dus aux contributions additionnelles du ministère de la Culture et des Communications.

56 Par contre, nous considérons que les progrès accomplis en vue de régulariser la situation de non-conformité aux dispositions de l'article 57 de la loi constitutive du Conservatoire sont insatisfaisants puisque les prévisions budgétaires établies pour l'exercice 2017-2018 sont déficitaires. Les actions effectuées ou prévues à ce jour ne permettent pas de démontrer que le déficit cumulé sera résorbé dans un avenir rapproché.

57 Par ailleurs, nous avons exprimé de nouveau une opinion avec réserve sur les états financiers du Conservatoire au 30 juin 2017. Une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert en constitue le fondement. Cette situation fait l'objet d'explications dans le chapitre 2 du présent tome. Le tableau 3 présente l'évolution du déficit cumulé et l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur ce déficit cumulé.

Tableau 3 Déficit cumulé et réserve relative aux paiements de transfert (en dollars)

	2015-2016	2016-2017
Déficit cumulé présenté dans les états financiers	(3 448 650)	(2 331 137)
Incidence de la réserve sur ce déficit cumulé	2 551 154	2 891 784
Excédent (déficit) cumulé ajusté	**(897 496)**	**560 647**

Source : Rapports annuels d'activités du Conservatoire.

58 S'il n'avait pas dérogé à la norme comptable sur les paiements de transfert, le Conservatoire aurait résorbé son déficit cumulé au 30 juin 2017. Toutefois, il n'aurait pas respecté les dispositions de l'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts*.

59 Or, pour apprécier le respect de l'article 57 de la loi constitutive du Conservatoire, il faut considérer l'application de l'ensemble des lois et des règlements qui le régissent. Ainsi, même si le Conservatoire comptabilisait les subventions du gouvernement du Québec selon la norme comptable sur les paiements de transfert, il ne respecterait toujours pas les dispositions de l'article 57 de sa loi constitutive puisqu'il contreviendrait aux dispositions de l'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts*.

Institut de la statistique du Québec

Recommandation du Vérificateur général			
Prendre les mesures requises afin de respecter l'article 38 de sa loi constitutive.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
	√		

60 En vertu de l'article 38 de la *Loi sur l'Institut de la statistique du Québec*, l'Institut ne peut effectuer des paiements ou assumer des obligations dont le coût dépasse, dans un même exercice financier, les sommes dont il dispose pour l'exercice au cours duquel ces paiements sont effectués ou ces obligations assumées.

61 Les résultats déficitaires cumulés au 31 mars 2017, lesquels ont totalisé 2 752 893 dollars, témoignent du fait que l'Institut a effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépasse les sommes dont il disposait. Cette situation a donné lieu, pour une quatrième année consécutive, à un commentaire faisant état d'une non-conformité dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers de l'Institut au 31 mars 2017.

62 Toutefois, pour l'exercice 2016-2017, l'Institut a enregistré un excédent des revenus sur les charges de 1 923 168 dollars, ce qui a réduit son déficit cumulé du même montant. Ce déficit est passé de 4 676 061 dollars au 31 mars 2016 à 2 752 893 dollars au 31 mars 2017. Ainsi, compte tenu de cette nette amélioration et du fait que l'Institut prévoit des prévisions budgétaires en équilibre pour l'exercice 2017-2018, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants, et ce, malgré le non-respect de l'article 38 de sa loi constitutive.

Réseaux de l'éducation

63 Un paragraphe de non-conformité à la loi est présent dans le rapport de l'auditeur indépendant accompagnant les états financiers d'une commission scolaire et d'un cégep.

64 Pour la commission scolaire, le paragraphe mentionne que les modalités de fin d'emploi d'un employé ne sont pas conformes à certaines dispositions des lois et règlements qui régissent cette entité, notamment en ce qui concerne les autorisations requises. Pour le cégep, le paragraphe est en lien avec la comptabilisation de subventions à recevoir du gouvernement qui n'a pas été effectuée selon le traitement comptable prescrit dans la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts* puisque ce cégep a plutôt choisi de se conformer aux normes comptables lui étant applicables.

Réseau de la santé et des services sociaux

65 Conformément à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, les établissements publics de santé et de services sociaux ont l'obligation de maintenir l'équilibre entre leurs revenus et leurs dépenses, et ce, depuis l'exercice 2000-2001.

66 Leur budget initial, approuvé par leur conseil d'administration et présenté dans leurs états financiers, se doit d'être en équilibre comme le prévoit cette même loi.

67 De plus, advenant le cas où le conseil d'administration de l'établissement prévoit un déficit, le budget initial doit être ajusté et un plan de redressement doit être soumis au ministre, pour approbation.

Respect de l'équilibre budgétaire

Recommandation du Vérificateur général
Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

68 Aux fins de l'application de cette loi, le MSSS fournit des directives précises aux établissements. Ils doivent utiliser le cumul des résultats du fonds d'exploitation et du fonds d'immobilisations figurant dans leur rapport financier annuel. Il s'agit du surplus ou du déficit total établi, selon les NCCSP.

69 Malgré l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* il y a de cela 17 ans, les états financiers de plusieurs établissements affichent tout de même un résultat annuel déficitaire. Ce non-respect de la loi a mené à la formulation d'un paragraphe de non-conformité dans le rapport de l'auditeur indépendant d'un des établissements visés.

70 Pour l'année financière terminée le 31 mars 2017, 12 établissements affichaient un déficit et 22 un surplus. Par conséquent, 35 % (41 % pour 2016) des établissements ne respectaient pas la loi. Le déficit de l'exercice totalisait 56 millions de dollars (87 millions pour 2016).

71 Notons que si l'on considère les résultats financiers des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux qui affichaient un surplus, l'effet net pour l'ensemble des établissements représentait un déficit total de 18 millions de dollars (33 millions pour 2016).

72 Bien que l'impact du déficit sur le résultat de l'exercice se soit amélioré, nous considérons que les progrès réalisés en ce qui a trait à la conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* sont insatisfaisants et nous réitérons au ministère la recommandation formulée depuis 2003-2004.

Approbation de budgets déficitaires

Recommandation du Vérificateur général			
S'assurer que les établissements publics présentent dans leurs états financiers un budget approuvé par leur conseil d'administration dont les dépenses et les revenus sont en équilibre.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
		√	

73 Selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, le conseil d'administration d'un établissement doit adopter un budget dont les dépenses et les revenus sont en équilibre. Or, plusieurs budgets déficitaires figurent dans les rapports financiers annuels des établissements au 31 mars 2017.

74 Le MSSS a instauré une procédure au cours de l'exercice 2016-2017 dans l'objectif de favoriser la conformité des établissements aux exigences légales. Les mesures de redressement, auparavant exclues des budgets approuvés par les conseils d'administration, y sont désormais incluses. Les établissements présentent donc distinctement, dans leur budget initial approuvé par leur conseil d'administration, des mesures de redressement visant à atteindre l'équilibre. Ces mesures doivent être approuvées par le MSSS.

75 Cette nouveauté a permis à six établissements de présenter un budget en équilibre au 31 mars 2017. Toutefois, pour deux de ces établissements, des mesures de redressement refusées par le ministère ont été incluses dans ces budgets en équilibre.

76 À l'inverse, deux autres établissements n'ont pas présenté de mesures de redressement approuvées par le ministère, en affichant des budgets déficitaires. La procédure instaurée par le ministère n'est donc pas bien comprise des différents établissements.

77 En conclusion, il subsiste toujours de nombreux cas qui dérogent à la loi. Au 31 mars 2017, 13 établissements (19 au 31 mars 2016) ont présenté un budget déficitaire dans leurs états financiers, pour un total de 43 millions de dollars (71 millions au 31 mars 2016).

78 Nous considérons que les progrès réalisés relativement à l'approbation de budgets déficitaires sont insatisfaisants, et nous réitérons la recommandation formulée en 2015-2016.

Commentaires de l'entité auditée

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

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Respect de l'équilibre budgétaire**. À l'égard du respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, le MSSS poursuit ses efforts tout au cours de l'exercice afin d'assurer le rétablissement de l'équilibre budgétaire des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux. Il importe de souligner qu'en considérant uniquement les résultats des établissements déficitaires, le déficit annuel est passé de 87,3 millions de dollars en 2015-2016 à un montant de 56,0 millions pour l'exercice terminé au 31 mars 2017 (soit une baisse de 35,9 %). Tout au cours de l'exercice 2016-2017, des rencontres ont eu lieu avec les établissements en vue d'assurer le respect de l'équilibre budgétaire, tout en préservant l'accessibilité aux services requis par la population. De ces travaux a découlé la mise en place de plus de 20 nouveaux plans d'équilibre budgétaire sanctionnés par le MSSS.

« **Approbation de budgets déficitaires**. Le MSSS va poursuivre ses efforts afin de s'assurer que les établissements publics présentent adéquatement dans les états financiers les budgets et les mesures de redressement approuvés par le conseil d'administration et acceptés par le MSSS. »

Sigles

Sigles

CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
NCA	Normes canadiennes d'audit
NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
RRSSS	Régie régionale de la santé et des services sociaux
SQI	Société québécoise des infrastructures

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Mai 2018
Commissaire au développement durable

CHAPITRE

4

Application de la *Loi sur le développement durable* : 2017

Audit de performance

Commission de protection du territoire agricole du Québec
Ministère du Tourisme
Société de l'assurance automobile du Québec

Étude : point de vue des acteurs sur la démarche de développement durable

Faits saillants

Objectif des travaux

La *Loi sur le développement durable* demande à l'Administration de contribuer au virage nécessaire au sein de la société en intégrant davantage la recherche d'un développement durable. L'application de cette loi s'appuie notamment sur la stratégie de développement durable adoptée par le gouvernement.

Notre audit visait à déterminer si la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), le ministère du Tourisme (MTO) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) prennent des mesures qui favorisent l'intégration de la recherche d'un développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence, et ce, dans le respect de la *Loi sur le développement durable* et de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*.

Parallèlement à cet audit, le commissaire a conduit une étude pour recueillir le point de vue d'acteurs chargés de la mise en œuvre du développement durable dans 20 autres entités.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant l'application de la *Loi sur le développement durable* en 2017.

La CPTAQ, le MTO et la SAAQ n'ont pas atteint le même niveau d'intégration de la recherche d'un développement durable dans leurs activités. Plusieurs exigences gouvernementales ne sont pas respectées, ce qui peut limiter la contribution des entités à la stratégie gouvernementale et rend difficile la mesure de cette contribution.

La SAAQ ne se conforme pas à plusieurs exigences gouvernementales relatives au contenu du plan d'action de développement durable. Quant aux autres entités, le MTO se conforme à la plupart de celles-ci et la CPTAQ les respecte toutes. Par ailleurs, le MTO et la SAAQ ont publié leur plan en retard.

Le suivi effectué par la CPTAQ à l'égard de son plan d'action de développement durable et celui réalisé par la SAAQ pour les actions en lien avec son plan de développement durable devraient être améliorés. Quant au MTO, il n'a fait aucun suivi périodique de ses actions en matière de développement durable qui sont rapportées dans ses rapports annuels de gestion.

Le MTO et la SAAQ ne respectent pas plusieurs exigences gouvernementales concernant la reddition de comptes à l'égard du plan d'action de développement durable. L'information présentée dans leur rapport annuel de gestion est insuffisante, ce qui ne permet pas de comprendre leur contribution à la stratégie gouvernementale de développement durable.

La CPTAQ et le MTO n'ont pas effectué d'exercice de prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de certaines actions structurantes. De plus, pour les exercices de prise en compte que nous avons analysés, le MTO et la SAAQ n'ont pas utilisé de méthode complète, ce qui limite la valeur ajoutée de ces exercices.

La CPTAQ, la SAAQ et, récemment, le MTO ont désigné un responsable de la mise en œuvre de leur démarche de développement durable.

Le MTO a peu participé aux rencontres du Comité interministériel du développement durable, alors que la CPTAQ et la SAAQ s'engagent activement dans ce comité.

Résultats de l'étude

La plupart des répondants estiment que leur organisation contribue concrètement à la démarche gouvernementale de développement durable. Pourtant, pour plusieurs entités, intégrer la recherche d'un développement durable dans leurs activités demeure un défi après 10 ans d'application de la loi. L'étude soulève certains questionnements en rapport notamment avec la complexité apparente de la stratégie gouvernementale 2015-2020 et l'impression, pour 40 % des répondants, qu'un plan d'action de développement durable a une faible influence sur les activités de leur entité.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la CPTAQ, du MTO et de la SAAQ. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandation à la Commission de protection du territoire agricole du Québec, au ministère du Tourisme et à la Société de l'assurance automobile du Québec

6 Prendre en compte les principes de développement durable selon une méthode complète lors de l'élaboration ou de la révision d'actions structurantes.

Recommandations à la Commission de protection du territoire agricole du Québec et à la Société de l'assurance automobile du Québec

2 S'assurer que les outils de suivi utilisés permettent de connaître au moment opportun l'état d'avancement des actions prévues.

3 Établir, pour chaque action liée à un objectif de la stratégie 2015-2020, des indicateurs et des cibles qui permettent d'évaluer la contribution aux résultats visés dans cette stratégie, et publier les résultats relatifs à ces indicateurs dans le rapport annuel de gestion.

Recommandation au ministère du Tourisme

4 Effectuer un suivi afin de connaître au moment opportun l'état d'avancement des actions prévues devant contribuer à la stratégie gouvernementale.

Recommandations au ministère du Tourisme et à la Société de l'assurance automobile du Québec

1 S'assurer que le contenu du plan d'action de développement durable respecte les exigences gouvernementales.

5 Effectuer la reddition de comptes conformément aux exigences gouvernementales.

7 S'assurer qu'un gestionnaire de haut niveau est présent aux rencontres du Comité interministériel du développement durable.

Table des matières

Audit de performance

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

2 **Résultats de l'audit** **8**

2.1 **Plan d'action de développement durable** **9**

Élaboration

Suivi périodique

Reddition de comptes

2.2 **Prise en compte des principes de développement durable** **17**

2.3 **Responsable du développement durable et participation au comité interministériel** **20**

Commentaires des entités auditées **24**

Annexes et sigles **27**

Étude du commissaire au développement durable

Démarche gouvernementale de développement durable : point de vue des acteurs **35**

Mise en contexte **35**

Résultats des travaux **37**

Conclusion **48**

Annexes et sigles **51**

Équipe

Paul Lanoie
Commissaire au développement durable

Josée Bellemare
Directrice d'audit

Emmanuel Caron
Julie Grenier
Roberto Grondin
Judith Seudjio
Gaétane Tardif

Selon l'article 3 de la loi, il y a lieu d'entendre par l'Administration, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, de même que les organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

Les activités incontournables déterminées dans la stratégie visent à mobiliser l'Administration sur certaines préoccupations horizontales, à assurer la participation de l'ensemble des ministères et organismes, et à favoriser une plus grande cohérence entre leurs interventions.

1 Mise en contexte

1 Entrée en vigueur en avril 2006, la *Loi sur le développement durable* instaure un nouveau cadre de gestion au sein de l'**Administration** afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions.

2 Les rôles et responsabilités relatifs à l'application de la *Loi sur le développement durable* découlent essentiellement de cette loi. En vertu de cette dernière, plus d'une centaine d'entités assujetties doivent collaborer à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable.

3 En novembre 2015, une nouvelle stratégie gouvernementale de développement durable, qui couvre la période 2015-2020, a été déposée à l'Assemblée nationale. Outre la vision retenue, les enjeux et les orientations, elle expose les objectifs que doit poursuivre l'Administration pour mettre en œuvre de façon concertée et cohérente la démarche gouvernementale de développement durable.

4 Cette stratégie prévoit également cinq **activités incontournables** pour lesquelles des résultats précis sont requis de la part des entités assujetties. Ces activités incontournables sont décrites en détail à l'annexe 2. Trois activités sont obligatoires pour les entités auditées :

- contribuer à l'atteinte de résultats visés en matière de gestion écoresponsable dans l'administration publique ;
- renforcer la prise en compte des principes de développement durable ;
- contribuer au Chantier gouvernemental d'intégration de la culture au développement durable.

5 En vertu de la stratégie, les entités assujetties doivent notamment rendre public un plan d'action de développement durable (PADD) pour lequel elles feront une reddition de comptes détaillée dans leur rapport annuel de gestion ou d'activités. Les entités peuvent effectuer plusieurs actions liées au développement durable, mais c'est dans leur PADD qu'elles définissent clairement les actions qu'elles s'engagent à réaliser pour atteindre les objectifs de la stratégie.

6 Les entités doivent également prendre en compte les 16 principes énoncés dans la loi dans le cadre de leurs différentes actions, afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans leurs sphères d'intervention. Nous présentons ces principes à l'annexe 3.

7 Enfin, la mise en œuvre de la démarche doit être soutenue par un responsable du développement durable nommé au sein de chaque entité.

8 Il revient au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable en assurant, entre autres, l'harmonisation des interventions réalisées par les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* et en coordonnant l'élaboration

des **bilans** périodiques. De plus, le Bureau de coordination du développement durable du ministère assume la présidence et le secrétariat du Comité interministériel du développement durable.

Au moins tous les cinq ans, le MDDELCC doit élaborer un bilan complet de l'ensemble des résultats obtenus pendant la période de mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable. Selon la stratégie 2015-2020, ce bilan sera produit en 2021. Dans l'intervalle, le MDDELCC devrait produire, en 2018, un premier rapport qui exposera succinctement les résultats et les faits saillants.

9 Le présent audit a été effectué auprès de trois entités gouvernementales assujetties à la *Loi sur le développement durable*, soit :

- la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) ;
- le ministère du Tourisme (MTO) ;
- la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ).

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

2 Résultats de l'audit

11 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit le plan d'action de développement durable, la prise en compte des principes de développement durable ainsi que le mandat du responsable de la démarche de développement durable et la participation au Comité interministériel du développement durable.

12 Les entités auditées n'ont pas atteint le même niveau d'intégration du développement durable dans leurs activités. Voici notre appréciation générale pour chacun des critères que nous avons évalués.

Axes	Critères	CPTAQ	MTO	SAAQ
Plan d'action de développement durable	Les entités auditées se conforment aux exigences gouvernementales et aux bonnes pratiques quant au contenu de leur plan d'action de développement durable et à sa publication.	■	◩	◩
	Les entités auditées suivent et apprécient périodiquement le degré d'avancement des actions mentionnées dans leur plan d'action de développement durable et s'assurent que les correctifs sont apportés, le cas échéant.	◩	□	◩
	Les entités auditées effectuent une reddition de comptes conformément aux exigences gouvernementales.	■	◩	◩
Prise en compte des principes de développement durable	Les entités auditées prennent en compte les principes définis dans la loi lors de l'élaboration et de la révision d'actions structurantes, par exemple des lois, des politiques, des stratégies et des plans d'action.	◩	□	◩
Responsable de la démarche de développement durable et participation au comité interministériel	Les entités auditées désignent un responsable de la mise en œuvre de leur démarche de développement durable, à qui elles ont attribué un mandat clair, et l'appuient.	■	■	■
	Les entités auditées s'engagent activement dans le Comité interministériel du développement durable.	■	□	◩

■ Critère respecté ◩ Critère partiellement respecté □ Critère peu ou pas respecté

13 Les prochaines sections traitent de façon détaillée de ces résultats sommaires.

2.1 Plan d'action de développement durable

Élaboration

14 La première stratégie gouvernementale de développement durable, qui devait se terminer en 2013, a été prolongée jusqu'en 2015. Durant cette période, les entités assujetties devaient soit prolonger la durée de leur PADD, soit en publier un nouveau.

15 À la suite de la publication de la stratégie 2015-2020, chaque ministère ou organisme assujetti à la loi devait rendre public, au plus tard le 31 mars 2016, un nouveau PADD afin de contribuer à la mise en œuvre de cette stratégie. Ce plan d'action doit :

- préciser les objectifs de la stratégie auxquels l'entité contribuera et les activités ou interventions (actions) prévues pour les atteindre ;
- indiquer les objectifs auxquels l'entité ne contribuera pas et les motifs pour lesquels ils n'ont pas été retenus.

16 De plus, des actions prévues dans le PADD doivent contribuer aux activités incontournables inscrites dans la stratégie.

17 La SAAQ ne se conforme pas à plusieurs exigences gouvernementales relatives au contenu du plan d'action de développement durable. Quant aux autres entités, le MTO se conforme à la plupart de celles-ci et la CPTAQ les respecte toutes. Par ailleurs, le MTO et la SAAQ ont publié leur plan en retard. Ces lacunes peuvent limiter leur contribution à la stratégie gouvernementale et rendent difficile la mesure de cette contribution.

Commission de protection du territoire agricole du Québec

18 La CPTAQ a respecté les exigences gouvernementales relatives à la publication de son plan d'action de développement durable pour la période de prolongation de la stratégie gouvernementale, qui se terminait en 2015. Elle a publié un addenda pour son PADD 2009-2013, qui couvre la période 2013-2015. Dans son préambule, elle a expliqué le contexte de la prolongation et a annoncé l'ajout de cinq nouvelles actions.

19 Une fois cette période terminée, la CPTAQ a publié à temps un nouveau PADD qui respecte les exigences gouvernementales. Lors de l'élaboration de ce plan d'action, la CPTAQ a considéré l'ensemble des objectifs de la stratégie et elle a justifié son choix de ne pas en retenir certains en annexe. Chaque action définie dans le PADD est claire, est liée à un objectif de la stratégie et concourt aux résultats visés dans celle-ci. De plus, la CPTAQ contribue à toutes les activités incontournables, même si elle n'a aucune obligation de le faire pour les activités nos 4 et 5. Les activités incontournables sont décrites à l'annexe 2.

20 La CPTAQ s'investit davantage dans l'activité incontournable nº 1 (gestion écoresponsable), comme l'exige la stratégie. Dans son PADD, elle a notamment précisé des actions qui renforcent sa contribution dans ce domaine. Par exemple, elle veut intégrer des considérations écoresponsables pour 100 % des documents institutionnels structurants produits et diminuer de 5 % ses émissions de gaz à effet de serre par l'instauration de nouvelles mesures.

21 Le plan d'action de la CPTAQ respecte également plusieurs bonnes pratiques : il présente des indicateurs et des cibles pour chaque action, il relate des réalisations et des succès liés aux actions des PADD précédents, il apporte des précisions pour mieux décrire les actions et il présente des objectifs de l'organisation qui sont en lien avec ceux qui sont énoncés dans la stratégie 2015-2020.

Ministère du Tourisme

22 Pendant la période de prolongation de la stratégie précédente (2013-2015), le MTO faisait partie du ministère des Finances et de l'Économie (jusqu'à avril 2014). Par la suite, en tant que ministère, il n'a pas publié de PADD relatif à la prolongation de la stratégie précédente. De plus, il a commencé à élaborer son PADD concernant la stratégie 2015-2020 à l'été 2017 et il l'a publié en février 2018, soit presque deux ans après la date limite. En somme, de mai 2014 à janvier 2018, le MTO n'a pas respecté les exigences gouvernementales quant à la publication d'un PADD. Pendant cette période, il n'a donc pas démontré sa contribution à la stratégie.

23 Dans le *Plan d'action de développement durable 2017-2020*, les actions sont énoncées clairement et l'ensemble des objectifs de la stratégie ont été considérés. Chaque action a été liée par le MTO à un ou plusieurs de ces objectifs et contribue à l'atteinte d'au moins un d'entre eux. Cependant, environ le quart des liens entre une action et un objectif sont difficilement compréhensibles. Voici des exemples.

Action du PADD	Objectif de la stratégie
Réviser l'offre de services du MTO en matière d'information numérique en fonction de l'évolution des technologies et des habitudes des clientèles touristiques	Aider les consommateurs à faire des choix responsables
Sensibiliser les intervenants de l'industrie touristique quant à l'impact et à la vulnérabilité face aux changements climatiques et contribuer à leur prise de décision en affaires	Soutenir la participation publique dans le développement des collectivités

24 Par ailleurs, le PADD du ministère contient des indicateurs et des cibles. Environ 90 % des indicateurs sont mesurables et sont en lien avec au moins un des résultats visés dans la stratégie gouvernementale. De plus, le PADD précise clairement les cibles intermédiaires (annuelles) par action et par indicateur.

25 D'autre part, le MTO se conforme aux exigences concernant les activités incontournables nos 2, 3 et 4. La contribution du ministère à cette dernière activité est obligatoire puisqu'il est membre de la **Table d'accompagnement-conseil des entreprises pour le développement durable**. Par contre, le MTO ne répond pas aux exigences relatives à l'activité incontournable no 1 (gestion écoresponsable). Pour cette activité, il contribue à trois des neuf résultats visés dans la stratégie, ce qui est inférieur au minimum de cinq exigé dans celle-ci.

Les membres de la Table d'accompagnement-conseil des entreprises pour le développement durable ont pour mission d'aider les entreprises québécoises à prendre le virage du développement durable. Ils agissent de façon complémentaire pour favoriser l'élaboration de nouveaux modèles d'affaires et la mise au point de produits plus écoresponsables.

26 Le MTO intègre de bonnes pratiques dans son PADD. Il apporte des précisions pour mieux décrire les actions et il présente des objectifs de l'organisation qui sont en lien avec ceux qui sont énoncés dans la stratégie 2015-2020.

Société de l'assurance automobile du Québec

27 La SAAQ a respecté les exigences gouvernementales relatives à la publication du PADD pour la période de prolongation de la stratégie gouvernementale précédente. Elle a publié un PADD révisé couvrant la période 2011-2015. Dans son préambule, elle a expliqué le contexte de la prolongation et a annoncé l'ajout d'une nouvelle action.

28 Dans une volonté de traiter des enjeux de développement durable à un niveau stratégique et de faciliter la reddition de comptes, la SAAQ a intégré son plan de développement durable dans son plan stratégique 2016-2020, ce qui a, selon elle, retardé sa publication. Ainsi, la SAAQ a publié le *Plan de développement durable 2016-2020* près d'un an après la date limite.

29 La SAAQ a considéré l'ensemble des objectifs de la stratégie lors de l'élaboration de son plan de développement durable. Le choix de ne pas en retenir certains a été justifié à l'interne, mais cette information n'a pas été publiée en annexe du plan. Pourtant, selon la stratégie, le PADD doit décrire les objectifs gouvernementaux auxquels l'entité ne contribuera pas de même que les motifs pour lesquels ces objectifs n'ont pas été retenus.

30 Il est à noter que le plan de développement durable publié par la SAAQ n'est pas un plan d'action puisqu'il ne comporte aucune action. Ce plan inclut plutôt 17 objectifs, soit 7 objectifs spécifiques et 10 objectifs qui ont été formulés dans son plan stratégique. La SAAQ considère qu'ils contribuent tous à la stratégie gouvernementale de développement durable. Elle ne respecte donc pas l'exigence de la *Loi sur le développement durable* relative à la publication des activités ou des interventions que l'entité doit mettre en œuvre pour contribuer à l'atteinte des objectifs de la stratégie. La SAAQ détermine annuellement des actions en lien avec son plan de développement durable, qu'elle inscrit dans une planification annuelle. Toutefois, cette planification n'est pas rendue publique.

31 Par ailleurs, plus de la moitié des liens que la SAAQ a établis dans son plan de développement durable entre ses objectifs organisationnels et ceux formulés dans la stratégie sont difficiles à comprendre. Voici des exemples.

Objectif organisationnel défini dans le plan de développement durable	**Objectif de la stratégie**
Bonifier nos stratégies par des interventions ciblées et adaptées au moment opportun	Favoriser l'adoption d'approches de participation publique lors de l'établissement et de la mise en œuvre des politiques et des mesures gouvernementales
Consolider la prise en compte des besoins de la clientèle des personnes handicapées	Poursuivre le développement des connaissances et des compétences en matière de développement durable dans l'administration publique

32 Pour faciliter la compréhension de ces liens, la SAAQ aurait eu avantage à préciser en quoi les objectifs qu'elle a fixés permettront d'atteindre ceux énoncés dans la stratégie et en quoi ils contribueront aux activités incontournables.

33 En effet, les objectifs formulés dans le plan de développement durable ne sont pas suffisamment explicites pour que nous puissions évaluer si la SAAQ contribue aux activités incontournables. Cependant, en examinant les actions incluses dans la planification annuelle et à l'aide d'explications obtenues lors d'entrevues, nous avons pu établir que la SAAQ contribue aux activités incontournables n^{os} 1, 2 et 3.

Recommandation

34 La recommandation suivante s'adresse au ministère du Tourisme et à la Société de l'assurance automobile du Québec.

1 S'assurer que le contenu du plan d'action de développement durable respecte les exigences gouvernementales.

Suivi périodique

35 Un suivi périodique efficace permet de connaître l'état d'avancement des actions du PADD et de réaliser les actions correctives en temps opportun, le cas échéant.

36 Le suivi effectué par la CPTAQ à l'égard de son plan d'action de développement durable et celui réalisé par la SAAQ pour les actions en lien avec son plan de développement durable devraient être améliorés. Quant au MTO, il n'a fait aucun suivi périodique de ses actions en matière de développement durable qui sont rapportées dans ses rapports annuels de gestion.

Commission de protection du territoire agricole du Québec

37 La CPTAQ effectue un suivi périodique de l'avancement de son PADD. Cependant, ce suivi serait plus efficace si elle apportait des précisions relatives à l'état d'avancement des actions dans son document de suivi. Par exemple, lorsqu'une action est en cours, il serait pertinent que la CPTAQ précise son degré d'avancement ainsi que le risque relatif au respect de l'échéancier. De plus, si une action n'est pas commencée, il serait utile qu'elle indique la date de début qui a été planifiée afin de permettre à la direction d'évaluer s'il existe un risque lié à sa réalisation, conformément au plan.

38 Par ailleurs, la CPTAQ n'utilise pas de **fiches-indicateurs**. L'utilisation de ce type de fiches diminue le risque que la mesure des indicateurs ne soit pas fiable. Par exemple, pour l'indicateur Pourcentage de diminution de consommation de papier, une fiche-indicateur permettrait de préciser la méthode de calcul de l'indicateur (compteur des photocopieurs ou des imprimantes, poids du papier recyclé, achat de papier, etc.).

Une fiche-indicateur comprend tous les éléments d'information pertinents en ce qui a trait aux différents paramètres de l'indicateur : nom, document de référence, définition, méthode de calcul, périodicité de production, source des données, etc.

39 D'autre part, dans son rapport annuel de gestion 2016-2017, la CPTAQ a établi une cinquantaine de liens entre les indicateurs définis dans son PADD et les résultats visés dans la stratégie 2015-2020. Si l'on tient compte de la description de ces résultats qui est présentée dans la stratégie, pour près d'une dizaine de liens, il est difficile de comprendre de quelle manière l'indicateur permet d'évaluer la contribution de la CPTAQ au résultat visé. Voici des exemples.

Indicateur défini dans le PADD	Résultat visé dans la stratégie
Réalisation d'un document de réflexion sur le télétravail	La réduction, d'ici 2020, de 9 % des émissions de gaz à effet de serre des véhicules légers de la flotte gouvernementale par rapport au niveau évalué en 2009-2010
Refonte du site web afin, notamment, d'améliorer l'offre de services en ligne	La mise en œuvre, par 70 % des ministères et organismes, d'actions pour améliorer la gestion écoresponsable des parcs ou des systèmes informatiques

Ministère du Tourisme

40 Comme il a été précisé précédemment, le MTO n'a pas publié de PADD de mai 2014 à janvier 2018. Cependant, dans les deux derniers rapports annuels de gestion qu'il a produits (2015-2016 et 2016-2017), le ministère a rapporté certaines actions effectuées en matière de développement durable. Il n'a toutefois pas fait de suivi périodique de l'état d'avancement de ces actions. L'information a été recueillie en fin d'année dans le but de produire le rapport annuel de gestion.

Société de l'assurance automobile du Québec

41 La SAAQ n'a pas défini d'indicateurs ni de cibles pour chacune des actions figurant dans sa planification annuelle. La majorité de ces actions ne sont pas non plus mesurées au moyen des indicateurs et des cibles relatifs aux objectifs qu'elle a déterminés dans son plan de développement durable.

42 Par ailleurs, selon la SAAQ, les actions inscrites dans sa planification annuelle sont discutées lors des rencontres périodiques du comité directeur en développement durable et du groupe de travail en développement durable. De plus, les membres de ce groupe de travail effectuent le suivi des actions à l'aide d'un outil électronique. Cependant, l'utilisation de cet outil pourrait être plus efficace si la SAAQ y apportait des améliorations, dont les suivantes :

- Même si l'information dans l'outil de suivi peut être mise à jour en cours d'année, la SAAQ le fait seulement vers la fin de l'année. Il serait avantageux qu'elle la mette à jour au moins une fois durant l'année afin de préciser l'avancement des actions et d'apporter des correctifs, s'il y a lieu.
- La SAAQ gagnerait à préciser davantage le degré d'avancement des actions afin d'avoir un meilleur état de situation. Par exemple, pour plusieurs actions, l'outil de suivi présente un libellé général comme « en cours » ou « non réalisé ». La SAAQ pourrait ajouter des explications ou des commentaires, ou expliquer les raisons pour lesquelles l'action n'est toujours pas réalisée.

43 D'autre part, dans le plan de développement durable de la SAAQ, un seul indicateur vise à mesurer sa contribution à la gestion écoresponsable (activité incontournable nº 1). Cet indicateur ne permet d'évaluer la contribution de la SAAQ qu'à un seul des neuf résultats visés pour cette activité. Il sera alors difficile d'évaluer la performance de la SAAQ à cet égard. Les résultats visés sont précisés à l'annexe 2.

Recommandations

44 Les recommandations suivantes s'adressent à la Commission de protection du territoire agricole du Québec et à la Société de l'assurance automobile du Québec.

2 S'assurer que les outils de suivi utilisés permettent de connaître au moment opportun l'état d'avancement des actions prévues.

3 Établir, pour chaque action liée à un objectif de la stratégie 2015-2020, des indicateurs et des cibles qui permettent d'évaluer la contribution aux résultats visés dans cette stratégie, et publier les résultats relatifs à ces indicateurs dans le rapport annuel de gestion.

45 La recommandation suivante s'adresse au ministère du Tourisme.

4 Effectuer un suivi afin de connaître au moment opportun l'état d'avancement des actions prévues devant contribuer à la stratégie gouvernementale.

Reddition de comptes

46 L'article 17 de la *Loi sur le développement durable* régit la reddition de comptes à l'égard des plans d'action de développement durable. Chaque ministère et organisme doit faire état des éléments suivants sous une rubrique spéciale de son rapport annuel de gestion :

- les objectifs qu'il s'est fixés ou, le cas échéant, les motifs pour lesquels aucun objectif particulier n'a été déterminé pour l'année ;
- les différentes activités ou interventions qu'il a pu ou non réaliser dans l'année en vue d'atteindre les objectifs retenus ;
- le degré d'atteinte des résultats prévus ;
- les mesures prises à la suite de commentaires ou de recommandations formulés par le commissaire au développement durable, le cas échéant.

47 De plus, le document *Tableaux et renseignements pour la production du rapport annuel de gestion 2016-2017* du Secrétariat du Conseil du trésor précise les exigences concernant la première reddition de comptes relative au PADD pour la stratégie gouvernementale 2015-2020.

48 Contrairement à la CPTAQ, le MTO et la SAAQ ne respectent pas plusieurs exigences gouvernementales concernant la reddition de comptes à l'égard du plan d'action de développement durable.

Commission de protection du territoire agricole du Québec

49 La CPTAQ a publié la reddition de comptes relative au PADD 2015-2020 dans son rapport annuel de gestion, conformément aux exigences gouvernementales. Les actions, les indicateurs et les cibles qui y sont présentés sont identiques à ceux figurant dans le PADD. Le lien entre les actions formulées dans le PADD et les objectifs de la stratégie est mentionné pour chacune des actions. De plus, les résultats y sont présentés de façon détaillée.

Ministère du Tourisme

50 Contrairement aux exigences gouvernementales, le MTO n'a pas précisé dans son rapport annuel de gestion les raisons expliquant son retard dans la publication de son PADD.

51 Bien que le ministère n'ait pas publié de PADD à temps, son rapport annuel de gestion 2016-2017 présente certaines actions relatives au développement durable. Le MTO mentionne que ces actions contribuent aux objectifs de la stratégie 2015-2020. Toutefois, pour plusieurs actions, il ne précise pas clairement les objectifs qui y sont liés ni sa contribution aux résultats visés dans la stratégie.

52 De plus, les résultats liés aux actions incluses dans le rapport annuel de gestion du MTO ne sont pas présentés ou ils ne sont pas suffisamment détaillés. Ces lacunes limitent l'utilité de l'information diffusée.

Société de l'assurance automobile du Québec

53 Dans son rapport annuel de gestion 2016, la SAAQ présente les résultats pour chacun des objectifs de son plan de développement durable 2016-2020 par rapport à la valeur de départ de 2015 et à la cible qu'elle s'est donnée pour 2020. Elle présente aussi un étalonnage qui lui permet de comparer sa performance avec celle d'autres entités.

54 Malgré ces bonnes pratiques, des exigences gouvernementales relatives à la reddition de comptes ne sont pas respectées. Voici des explications :

- Le rapport annuel de gestion ne contient pas de rubrique spéciale qui permettrait de repérer facilement l'information relative aux actions prévues et réalisées dans le cadre du plan de développement durable qui contribuent à la stratégie 2015-2020.
- Près de 40 % des actions planifiées par la SAAQ ne sont pas mentionnées dans son rapport annuel de gestion, alors que le document publié par le Secrétariat du Conseil du trésor précise que toutes les actions doivent y figurer.

55 Par ailleurs, lorsque les actions sont mentionnées, l'information présentée est incomplète. Voici les détails :

- Les actions ne sont pas associées clairement aux objectifs de la stratégie 2015-2020 ni aux résultats visés dans celle-ci.
- Il est difficile de comprendre de quelle manière les actions contribuent à l'atteinte des cibles déterminées dans le plan de développement durable.
- Les principaux résultats obtenus ne sont pas décrits pour environ 50 % des actions mentionnées.

56 Enfin, en 2016, la SAAQ a planifié et réalisé des actions relatives à la prise en compte des principes de développement durable, mais son rapport annuel de gestion ne présente aucun résultat en lien avec ces actions.

Recommandation

57 La recommandation suivante s'adresse au ministère du Tourisme et à la Société de l'assurance automobile du Québec.

5 Effectuer la reddition de comptes conformément aux exigences gouvernementales.

2.2 Prise en compte des principes de développement durable

58 Selon la *Loi sur le développement durable*, les ministères et organismes assujettis doivent prendre en compte l'ensemble des principes de développement durable qui y sont définis dans le cadre de leurs différentes actions. Ces principes sont présentés à l'annexe 3. La prise en compte des principes constitue un outil d'aide à la décision susceptible d'amener les organisations à faire mieux et à innover. Elle peut donc leur permettre de bonifier leurs processus décisionnels. Selon le MDDELCC, d'une façon générale, le temps alloué à la réalisation de l'exercice de prise en compte est compensé par les bénéfices obtenus, qu'ils soient financiers ou autres. La stratégie 2015-2020 précise que la prise en compte des principes de développement durable est une activité incontournable et que les ministères et organismes doivent renforcer l'utilisation de ce moyen.

En 2013, la prise en compte des principes de développement durable a fait l'objet de travaux du commissaire au développement durable lors d'une mission portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*. En 2015, elle a aussi fait l'objet de travaux lors de l'audit portant sur les parcs nationaux et la Société des établissements de plein air du Québec et lors de l'audit traitant de l'application de la loi à l'égard de la sécurité et de l'exploitation des barrages.

59 Afin que la recherche d'un développement durable soit mieux intégrée dans l'Administration, la **prise en compte des principes de développement durable** s'effectue lors du processus d'élaboration ou de révision des actions gouvernementales structurantes. Une action structurante est une action qui a des effets majeurs, comme les lois, les règlements, les programmes ou les politiques.

60 En 2007, le MDDELCC, en tant que coordonnateur de la démarche gouvernementale de développement durable, a proposé aux entités assujetties le *Guide pour la prise en compte des principes de développement durable*. Celui-ci définit une méthode complète et structurée comprenant une réflexion en trois étapes, soit le dépistage, le cadrage et la bonification. Voici leur description.

Dépistage	L'étape du dépistage vise à cibler les actions pour lesquelles les principes seront pris en compte. Les actions structurantes sont privilégiées.
Cadrage	L'étape du cadrage consiste à déterminer les liens entre chacun des principes et une action, et à évaluer l'importance de ces liens.
Bonification	L'étape de la bonification vise à proposer des pistes de bonification pour chaque action et à évaluer les avantages et les inconvénients de chacune d'elles, afin de décider si elles devraient être mises en œuvre.

61 Les entités sont libres d'utiliser cette méthode, ou encore de l'adapter en fonction de leur réalité particulière tout en respectant son caractère structuré et sa finalité. Il est nécessaire que les analyses effectuées à chacune des étapes soient consignées par écrit pour que les entités conservent leur mémoire organisationnelle, développent leur expertise au fil du temps et assurent la transparence de leurs processus organisationnels.

62 De même, la prise en compte des principes ne constitue pas une simple formalité à accomplir ou une série de documents à remplir. De fait, des conditions en favorisant le succès permettent aux entités de progresser dans la recherche d'un développement durable. Voici ces conditions :

- l'adhésion des gestionnaires ;
- la formation préalable des personnes concernées ;
- la prise en compte des principes au moment opportun ;
- la consultation des personnes ou des organisations touchées par les décisions ;
- la production d'un bilan des travaux liés à la prise en compte des principes ;
- la communication des résultats aux autorités.

63 La CPTAQ et le MTO n'ont pas effectué d'exercice de prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de certaines actions structurantes. De plus, pour les exercices de prise en compte que nous avons analysés, le MTO et la SAAQ n'ont pas utilisé de méthode complète, ce qui limite la valeur ajoutée de ces exercices.

Commission de protection du territoire agricole du Québec

64 La CPTAQ a effectué un exercice de prise en compte des principes de développement durable pour son plan stratégique 2017-2021. Lors de cet exercice, elle a utilisé une méthode complète et structurée. En ce qui concerne les conditions favorisant le succès de l'exercice, elles ont toutes été mises en place, à l'exception de la réalisation d'un bilan. Comme il s'agissait, pour la CPTAQ, de l'un de ses premiers exercices de prise en compte, il aurait été important qu'elle produise un bilan présentant les avantages, les inconvénients et les difficultés rencontrées afin de faciliter le travail à venir lors d'un prochain exercice.

65 Toutefois, la CPTAQ n'a pas réalisé d'exercice de prise en compte pour une autre action structurante, soit l'élaboration de son PADD 2015-2020.

66 Par ailleurs, la CPTAQ a déterminé deux actions qui, en raison de leur caractère structurant, feront éventuellement l'objet d'un exercice de prise en compte des principes de développement durable. Par contre, elle a entamé la réalisation d'une autre action structurante sans planifier d'exercice de prise en compte. Il s'agit de la révision des grilles d'analyse relatives aux demandes de morcellement de terres agricoles.

67 Enfin, soulignons que la mise en œuvre du PADD 2015-2020 a permis à la CPTAQ de renforcer ses capacités en matière de prise en compte des principes. En effet, elle s'est dotée d'une politique à cet égard.

Ministère du Tourisme

68 Le MTO ne s'est pas doté d'un processus favorisant la prise en compte des principes de développement durable pour ses actions structurantes.

69 Le MTO a procédé à un seul exercice durant la période couverte par nos travaux, soit lors de l'élaboration de son plan stratégique 2017-2020. Il a utilisé une méthode structurée, mais l'étape de la bonification était incomplète. En effet, l'analyse des pistes de bonification n'a pas été consignée par écrit. Par ailleurs, le MTO a mis en place quatre des six conditions favorisant le succès de l'exercice. Toutefois, il n'a pas procédé à une consultation des personnes concernées et il n'a pas produit de bilan.

70 Le MTO n'a planifié ni réalisé aucun autre exercice de prise en compte des principes. Pourtant, pendant la période couverte par nos travaux, il a procédé à l'élaboration de cinq actions structurantes, dont le PADD. Il n'a donc pas saisi ces occasions pour effectuer un tel exercice et contribuer au virage attendu de l'Administration en matière de développement durable.

Société de l'assurance automobile du Québec

71 Dans le but de favoriser la prise en compte des principes de développement durable au sein de l'organisation, la SAAQ a rendu disponibles à ses employés plusieurs outils et elle a attribué des responsabilités à cet égard. Selon l'information qu'elle nous a fournie, elle a entrepris ou mené à terme, pendant la période couverte par nos travaux, 17 exercices de prise en compte.

72 Le *Plan stratégique 2016-2020* a fait l'objet d'un tel exercice. Cependant, la SAAQ n'a pas réalisé cet exercice selon une méthode complète. L'outil de prise en compte rempli par l'entité ne présentait pas de liens entre les choix stratégiques de l'organisation et les principes de développement durable (cadrage). L'absence de cette étape rend difficile la réalisation de l'étape suivante, qui vise à proposer des pistes de bonification en fonction des liens établis. Quant aux conditions favorisant le succès de l'exercice, quatre des six conditions ont été mises en place. Par contre, la documentation relative à la consultation des personnes concernées et le bilan de l'exercice étaient manquants.

73 Parmi les 16 autres exercices entrepris ou menés à terme selon la SAAQ, nous en avons analysé 4 afin de vérifier la méthode utilisée et la présence des conditions favorisant le succès de la prise en compte. Nous avons observé que la méthode utilisée n'était pas complète. Voici des explications :

- Pour deux exercices, certains des liens établis entre les actions et les principes de développement durable au moment du cadrage n'étaient pas cohérents avec la définition de ces principes.
- Pour trois exercices, des pistes de bonification décrivaient ce qui était déjà prévu avant l'exercice, alors que, pour l'autre exercice, les pistes de bonification ne découlaient pas de liens établis entre les actions et les principes de développement durable.

74 De plus, certaines des conditions favorisant le succès des quatre exercices de prise en compte analysés n'ont pas été mises en place. Nous les présentons ci-dessous :

- Un des exercices n'a pas été réalisé au moment opportun, c'est-à-dire en amont des travaux.
- Pour deux des quatre exercices, les personnes les ayant réalisés ne possédaient pas de formation préalable. Au cours des dernières années, la SAAQ a cependant fait des efforts pour former plusieurs membres de son personnel.
- Pour les quatre exercices, il n'y a eu aucune consultation des personnes ou des organisations touchées.
- Pour les quatre exercices, les personnes ayant procédé à ceux-ci n'ont produit aucun bilan. Étant donné que la SAAQ a déjà à son actif plusieurs exercices de prise en compte et qu'elle a prévu en réaliser une dizaine en 2018, nous nous serions attendus à ce qu'un processus soit en place pour que soient consignées par écrit les difficultés rencontrées lors de ces exercices de même que les retombées qui en ont découlé. Sans ces bilans, il est difficile pour la SAAQ d'améliorer ses pratiques ou encore de mobiliser son personnel.

Recommandation

75 La recommandation suivante s'adresse à la Commission de protection du territoire agricole du Québec, au ministère du Tourisme et à la Société de l'assurance automobile du Québec.

6 Prendre en compte les principes de développement durable selon une méthode complète lors de l'élaboration ou de la révision d'actions structurantes.

2.3 Responsable du développement durable et participation au comité interministériel

76 La mise en œuvre d'une démarche de développement durable au sein d'une organisation doit se concrétiser par l'attribution de responsabilités précises devant être comprises et partagées par les gestionnaires et le personnel.

77 L'absence d'attribution officielle de responsabilités entraîne le risque que celles-ci soient interprétées de différentes façons selon les intervenants et que la mise en œuvre de la démarche de développement durable ne soit pas considérée comme importante.

78 La stratégie 2015-2020 précise qu'un officier en développement durable doit être présent dans chacun des ministères et organismes assujettis. Le rôle de l'officier en développement durable repose sur l'animation de la démarche de développement durable dans son organisation, soit la communication

d'information, la mise en œuvre du PADD et son suivi, dont la reddition de comptes et la présentation des résultats obtenus. Les officiers et les officières assurent la circulation de l'information entre leur organisation et le MDDELCC.

79 De plus, afin de favoriser la concertation en matière de développement durable, le Comité interministériel du développement durable a pour rôle d'assurer les échanges et la collaboration entre les ministères et les organismes et de valider des outils et des mécanismes de mise en œuvre de la stratégie. C'est le Bureau de coordination du développement durable du MDDELCC qui assume la présidence et le secrétariat de ce comité.

80 Durant la période couverte par nos travaux, trois demandes ont entre autres été formulées aux ministères et organismes lors des rencontres du comité interministériel. Ces demandes étaient les suivantes :

- participer à l'élaboration du plan de communication sur la stratégie 2015-2020 ;
- évaluer les coûts administratifs liés à la mise en œuvre de la stratégie ;
- participer à un sondage sur les pratiques et les approvisionnements écoresponsables.

81 Selon la stratégie 2015-2020, il est nécessaire que des gestionnaires de haut niveau participent au comité interministériel afin qu'ils aient l'autorité requise pour amener leur ministère ou leur organisme à s'engager activement dans la conception et la réalisation du PADD et dans la mise en œuvre de la stratégie. Ce comité est constitué d'environ une cinquantaine de représentants de ministères et d'organismes, soit des représentants de tous les ministères et d'une trentaine d'organismes ayant manifesté leur intérêt à en faire partie. Nous présentons les ministères et organismes membres de ce comité à l'annexe 4.

82 La CPTAQ et la SAAQ ont désigné un responsable de la mise en œuvre de leur démarche de développement durable et elles s'engagent activement dans le Comité interministériel du développement durable. Quant au MTO, il a désigné récemment un responsable de sa démarche et a peu participé aux rencontres du comité.

Commission de protection du territoire agricole du Québec

83 La CPTAQ a désigné un responsable de sa démarche de développement durable. Ce dernier, d'un niveau hiérarchique élevé, est appuyé par un comité. Depuis avril 2017, le responsable est également l'officier en développement durable. La CPTAQ a nommé un tel officier durant toute la période couverte par nos travaux. Conformément aux attentes gouvernementales, le dernier officier nommé assume tous les rôles et responsabilités attribués à cette fonction, par exemple soutenir, animer ou coordonner les travaux de mise en œuvre du plan d'action de développement durable. Toutefois, ces rôles et responsabilités ne sont pas clairement définis dans sa description de tâches.

84 Le responsable désigné est également le représentant de la CPTAQ au Comité interministériel du développement durable et il a participé à toutes les rencontres de ce comité. En ce qui concerne les demandes formulées lors des rencontres du comité, la CPTAQ n'a participé qu'au sondage sur les pratiques et les approvisionnements écoresponsables.

Ministère du Tourisme

85 Avant juin 2017, le MTO n'avait pas confié clairement les responsabilités à l'égard de sa démarche de développement durable à une unité administrative. Lorsque certaines responsabilités étaient formulées, elles étaient soit trop générales, par exemple coordonner les demandes en matière de développement durable, soit orientées sur des éléments particuliers, par exemple renforcer la prise en compte des principes de développement durable.

86 Par ailleurs, d'avril 2015 à novembre 2017, de nombreuses personnes participant à la démarche de développement durable se sont succédé. En effet, les responsabilités relatives à cette démarche ont changé de direction à quatre reprises et la fonction d'officier en développement durable a été confiée à cinq personnes différentes en deux ans et demi. Ces changements entraînent des risques importants quant au maintien de l'expertise, à la cohérence des actions et à la pérennité de la démarche.

87 De surcroît, seul le dernier officier nommé en juin 2017 a reçu un mandat clair à ce titre. Toutefois, ce mandat se limite à la réalisation du PADD et n'inclut pas toutes les responsabilités que devrait assumer un tel officier, par exemple soutenir le membre du Comité interministériel du développement durable et agir à titre de personne-ressource auprès du Bureau de coordination du développement durable du MDDELCC.

88 Depuis septembre 2017, un comité ministériel sur le développement durable a été mis en place. Pour l'instant, il s'est principalement chargé de formuler les engagements du MTO en matière de développement durable jusqu'en 2020 aux fins de l'élaboration du PADD. Selon ce plan, qui a été publié en février 2018, ce comité sera également responsable de la mise en œuvre et du suivi régulier des engagements du MTO.

89 Même si la participation au Comité interministériel du développement durable est obligatoire pour les ministères, un représentant du MTO n'a participé qu'à une rencontre du comité durant la période couverte par nos travaux, et il ne s'agissait pas d'un gestionnaire de haut niveau. De plus, pendant cette période, le MTO n'a répondu qu'à une des trois demandes formulées aux ministères et organismes lors des rencontres du comité. En mai 2016, il a participé à l'atelier de réflexion concernant le plan de communication sur la stratégie 2015-2020.

Société de l'assurance automobile du Québec

90 Les responsabilités relatives à la démarche de développement durable au sein de la SAAQ ont été confiées à un gestionnaire de haut niveau qui assume les rôles de membre du Comité interministériel du développement durable et d'officier en développement durable. Ce gestionnaire a un mandat clair et il est appuyé par un groupe de travail et un comité directeur.

91 La SAAQ participe activement aux travaux du comité interministériel. Elle a répondu aux trois demandes formulées aux ministères et organismes lors des rencontres de ce comité. Depuis le 1er avril 2015, un représentant de la SAAQ était présent à chacune d'elles. Par contre, il ne s'agissait pas du membre du comité interministériel nommé par la SAAQ ni d'un gestionnaire de haut niveau, sauf lors de la dernière rencontre tenue en octobre dernier.

Recommandation

92 La recommandation suivante s'adresse au ministère du Tourisme et à la Société de l'assurance automobile du Québec.

7 S'assurer qu'un gestionnaire de haut niveau est présent aux rencontres du Comité interministériel du développement durable.

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Commission de protection du territoire agricole du Québec

« La Commission a adopté un plan d'action de développement durable (PADD) ambitieux qui démontre sa volonté de contribuer significativement à la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*. Conformément aux recommandations du commissaire au développement durable, la Commission a déjà amélioré le suivi de l'état d'avancement de son PADD. Elle réévaluera les liens entre les indicateurs définis dans son PADD et les résultats visés dans la stratégie 2015-2020, lesquels sont publiés dans son rapport annuel de gestion. Enfin, la Commission s'assurera de prendre en compte les principes de développement durable pour chacune de ses actions structurantes. »

Commentaires du ministère du Tourisme

« Le ministère partage l'ensemble des recommandations et les faits présentés dans le rapport portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*. Le ministère est déjà en action afin de régulariser les problématiques soulevées. »

Commentaires de la Société de l'assurance automobile du Québec

« La Société de l'assurance automobile du Québec accueille favorablement les recommandations formulées par le Vérificateur général.

« Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'une opportunité d'améliorer certains aspects de notre conformité au regard des exigences gouvernementales tout en poursuivant notre évolution en matière d'intégration du développement durable. À cet égard, la Société a d'ores et déjà commencé à apporter les correctifs nécessaires, notamment dans sa reddition de comptes présentée dans son rapport annuel de gestion 2017.

« La sécurité routière est synonyme de milieu de vie sain et sécuritaire et est liée à la dimension sociale ainsi qu'économique du développement durable. Selon l'Organisation des Nations Unies, "les accidents de la route constituent une charge importante pour l'économie des pays à cause de leur conséquence directe sur les services de santé, les services de rééducation ainsi que par leurs coûts directs". De plus, "il a été estimé que les pertes mondiales résultant des accidents de la route se chiffrent à 18 milliards de dollars et coûtent aux gouvernements entre 1 et 3 % de leur PNB [produit national brut]". Pour la Société, la recherche d'un développement durable est donc au cœur même de sa mission. Dans cette perspective, nous avons d'ailleurs tenu à positionner le développement durable à un niveau stratégique, car nous considérons qu'il est un levier de performance. C'est aussi pourquoi il fait partie intégrante de la vision organisationnelle véhiculée dans notre plan stratégique 2016-2020, plus spécifiquement de notre ambition. Nous croyons fermement qu'un tel positionnement est un pas vers l'avant qui contribue au renforcement de la gouvernance pour une meilleure intégration des dimensions environnementale, sociale et économique dans les décisions. À cet effet, il convient de mentionner que la gouvernance de la Société est partie prenante dans la mise en œuvre et dans le suivi du *Plan de développement durable 2016-2020*.

« Enfin, en collaboration avec d'autres organisations, la Société a travaillé sur l'adaptation d'un outil d'autoévaluation de l'intégration du développement durable dans les organisations publiques. Nous poursuivrons nos travaux d'étalonnage en ce sens avec d'autres organismes publics, visant ainsi une amélioration constante de nos pratiques. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

Annexe 2 Activités incontournables

Annexe 3 Principes de développement durable

Annexe 4 Membres du Comité interministériel du développement durable

Sigles

CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MTO	Ministère du Tourisme
PADD	Plan d'action de développement durable
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec

Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de mai 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. L'étude du commissaire au développement durable jointe au présent rapport n'est pas le fruit de travaux d'audit.

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 de la *Loi sur le développement durable* et de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si les entités auditées prennent des mesures qui favorisent l'intégration de la recherche d'un développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence, et ce, dans le respect de la *Loi sur le développement durable* et de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*.	Les entités auditées : ■ désignent un responsable de la mise en œuvre de leur démarche de développement durable, à qui elles ont attribué un mandat clair, et l'appuient ; ■ s'engagent activement dans le Comité interministériel du développement durable ; ■ prennent en compte les principes définis dans la loi lors de l'élaboration et de la révision d'actions structurantes, par exemple des lois, des politiques, des stratégies et des plans d'action ; ■ se conforment aux exigences gouvernementales et aux bonnes pratiques quant au contenu de leur plan d'action de développement durable et à sa publication ; ■ suivent et apprécient périodiquement le degré d'avancement des actions mentionnées dans leur plan d'action de développement durable, s'assurent que les correctifs sont apportés, le cas échéant, et effectuent une reddition de comptes conformément aux exigences gouvernementales.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 16 avril 2018. Il porte sur les mesures prises par la CPTAQ, le MTO et la SAAQ pour favoriser l'intégration de la recherche d'un développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence, et ce, dans le respect de la *Loi sur le développement durable* et de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des entités. De plus, nous avons analysé divers documents concernant le PADD, la prise en compte des principes de développement durable, la responsabilité de la démarche de développement durable au sein des entités ainsi que la participation au Comité interministériel du développement durable.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'août 2017 à janvier 2018. Pour la CPTAQ et le MTO, notre audit a porté principalement sur les activités des exercices 2015-2016 à 2017-2018 (d'avril à novembre 2017). Pour la SAAQ, il a porté principalement sur les activités des exercices 2015 à 2017 (de janvier à novembre 2017). Toutefois, certaines analyses ou certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à ces périodes.

Dans le cadre de notre audit, pour la SAAQ, nous avons effectué un échantillonnage par choix raisonné. La SAAQ a réalisé plusieurs exercices de prise en compte des principes de développement durable. Nous avons sélectionné, pour analyse, l'exercice relatif au plan stratégique, car il s'agit d'une action structurante importante. Nous avons aussi choisi 4 exercices parmi les 16 autres que la SAAQ a entrepris ou menés à terme. Ces 4 exercices ont été sélectionnés sur la base, notamment, des critères non statistiques suivants : exercices parmi les plus récents, exercices effectués par des vice-présidences distinctes et exercices qui présentaient un risque de non-conformité. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des exercices de prise en compte des principes de développement durable effectués par la SAAQ, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Annexe 2 Activités incontournables

Gestion écoresponsable (activité nº 1)

Contribuer à l'atteinte des résultats visés en matière de gestion écoresponsable dans six domaines importants pour lesquels l'administration publique souhaite faire des gains

Pour les ministères et organismes de 15 employés et plus, mettre en œuvre des actions pour contribuer à l'atteinte d'au moins 5 des 9 résultats visés

Activités courantes de gestion administrative

Résultat visé :

1. La réalisation, par 95 % des ministères et organismes, d'actions écoresponsables liées aux opérations courantes de gestion des ressources matérielles et à la gestion des matières résiduelles

Transports et déplacements des employés

Résultats visés :

2. La réduction, d'ici 2020, de 9 % des émissions de gaz à effet de serre des véhicules légers de la flotte gouvernementale par rapport au niveau évalué en 2009-2010
3. La réalisation, par 90 % des ministères et organismes, d'actions pour favoriser la réduction des déplacements et l'utilisation de modes de transport collectifs et actifs par les employés

Bâtiments et infrastructures

Résultats visés :

4. La diminution, d'ici 2020, de 10 % des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments des ministères et organismes par rapport au niveau évalué en 2009-2010
5. La réalisation de projets de construction et de rénovation exécutés de manière écoresponsable

Technologies de l'information et des communications

Résultat visé :

6. La mise en œuvre, par 70 % des ministères et organismes, d'actions pour améliorer la gestion écoresponsable des parcs ou des systèmes informatiques

Communications gouvernementales et organisation d'événements

Résultat visé :

7. La réalisation, par 50 % des ministères et organismes, de produits et d'activités de communication et l'organisation d'événements écoresponsables

Marchés publics

Résultats visés :

8. D'ici 2020, pour 50 % des ministères et organismes, l'intégration de considérations écoresponsables dans leur politique interne de gestion contractuelle ou l'élaboration d'une politique d'acquisition écoresponsable
9. L'augmentation significative des acquisitions faites de façon écoresponsable par les ministères et organismes

Principes de développement durable (activité nº 2)

Prendre en compte les principes de développement durable : chaque ministère et organisme met en œuvre au moins une action pour renforcer la prise en compte des principes de développement durable.

Culture (activité nº 3)

Contribuer au Chantier gouvernemental d'intégration de la culture au développement durable : chaque ministère et organisme met en œuvre au moins une action liée à l'Agenda 21 de la culture du Québec.

Entreprises (activité n° 4)	Accompagner les entreprises dans une démarche de développement durable : les ministères et organismes qui s'investissent auprès des entreprises mettent en œuvre au moins une action pour accroître à 30 %, d'ici 2020, la proportion des entreprises québécoises qui ont amorcé une démarche de développement durable.
Dynamisme territorial (activité n° 5)	Accompagner les acteurs publics qui soutiennent le dynamisme territorial dans une démarche de développement durable : les ministères et organismes qui travaillent avec des organismes municipaux, des organismes scolaires et des établissements du réseau de la santé et des services sociaux mettent en œuvre au moins une action pour accroître la proportion de ces organisations qui ont amorcé une démarche de développement durable.

Source : *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*.

Annexe 3 Principes de développement durable

Principe	Description
Santé et qualité de vie	Les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature.
Équité et solidarité sociales	Les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales.
Protection de l'environnement	Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement.
Efficacité économique	L'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement.
Participation et engagement	La participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.
Accès au savoir	Les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable.
Subsidiarité	Les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés.
Partenariat et coopération intergouvernementale	Les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci.
Prévention	En présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source.
Précaution	Lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement.
Protection du patrimoine culturel	Le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent.
Préservation de la biodiversité	La diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens.
Respect de la capacité de support des écosystèmes	Les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité.

Principe	Description
Production et consommation responsables	Des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficience, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources.
Pollueur-payeur	Les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci.
Internalisation des coûts	La valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

Source : *Loi sur le développement durable*.

Annexe 4 Membres du Comité interministériel du développement durable

Ministères (20)	**Organismes (33)**
Affaires municipales et Occupation du territoire	Agence du revenu du Québec
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Conseil exécutif	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
Culture et Communications	Centre de recherche industrielle du Québec
Économie, Science et Innovation	Centre de services partagés du Québec
Éducation et Enseignement supérieur	Commissaire à la santé et au bien-être
Énergie et Ressources naturelles	Commission de la construction du Québec
Famille	Commission de protection du territoire agricole du Québec
Finances	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
Forêts, Faune et Parcs	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
Immigration, Diversité et Inclusion	Conseil Cris-Québec sur la foresterie
Justice	Fonds de recherche du Québec
Relations internationales et Francophonie	Hydro-Québec
Santé et Services sociaux	Institut de la statistique du Québec
Secrétariat du Conseil du trésor	Institut national d'excellence en santé et en services sociaux
Sécurité publique	Investissement Québec
Tourisme	La Financière agricole du Québec
Transports, Mobilité durable et Électrification des transports	Office de la protection du consommateur
Travail, Emploi et Solidarité sociale	Office des personnes handicapées du Québec
Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques	Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC)
	Régie de l'assurance maladie du Québec
	Régie de l'énergie
	Régie du bâtiment du Québec
	Retraite Québec
	Société de l'assurance automobile du Québec
	Société des alcools du Québec
	Société des établissements de plein air du Québec
	Société des loteries du Québec (Loto-Québec)
	Société des traversiers du Québec
	Société d'habitation du Québec
	Société du Centre des congrès de Québec
	Société du Plan Nord
	Société québécoise des infrastructures

Étude du commissaire au développement durable

Équipe

Paul Lanoie
Commissaire au développement durable

Josée Bellemare
Directrice d'audit

Emmanuel Caron
Laurent Lebrun-Verge
Judith Seudjio
Alexandre Tourigny

Démarche gouvernementale de développement durable : point de vue des acteurs

93 La présente étude du commissaire au développement durable jointe au rapport *Application de la Loi sur le développement durable : 2017* n'est pas le fruit de travaux d'audit.

Mise en contexte

94 Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en 2006, la *Loi sur le développement durable* vise à instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'administration publique. La mise en œuvre du développement durable s'appuie sur une stratégie adoptée par le gouvernement, qui expose notamment la vision retenue, les enjeux, les orientations et les objectifs à poursuivre. Chacune des entités assujetties à la loi doit rendre public un plan d'action présentant les activités ou les interventions qu'elle prévoit réaliser pour contribuer à la stratégie. Chaque entité doit également prendre en compte l'ensemble des principes de développement durable dans le cadre de ses différentes actions structurantes, et ce, afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable.

95 De manière à favoriser l'imputabilité de l'administration publique, mon rôle en tant que commissaire au développement durable consiste à exercer des contrôles, en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, puis à faire part annuellement à l'Assemblée nationale de mes commentaires, de mes constats et de mes recommandations. Mes travaux peuvent aller au-delà de l'application de la *Loi sur le développement durable* et concerner les différents moyens employés par l'administration publique en matière de développement durable ainsi que tout sujet ou cas qui découle de mes travaux d'audit ou d'enquête.

96 Dès le début de mon mandat en 2016, je me suis intéressé à la première année d'application de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, non seulement pour évaluer la coordination effectuée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), mais également pour dresser un état de situation de la mise en œuvre de la stratégie. J'ai observé que l'engagement de plusieurs entités assujetties dans la démarche gouvernementale de développement durable n'était pas plein et entier. Parmi les lacunes soulevées, il y avait les suivantes :

- des retards relatifs à la publication des plans d'action de développement durable (PADD) ;
- une faible participation des gestionnaires de haut niveau aux rencontres du Comité interministériel du développement durable (**CIDD**), qui est considéré comme l'instance privilégiée de concertation en matière de développement durable au gouvernement du Québec ;
- des travaux relatifs aux chantiers, aux tables d'accompagnement-conseil, au plan de communication et à l'élaboration des indicateurs de la stratégie 2015-2020 qui ne se déroulent pas comme prévu.

Présidé par le MDDELCC, le CIDD a pour rôle d'assurer les échanges et la collaboration entre les entités du gouvernement et de valider des outils et des mécanismes de mise en œuvre de la stratégie 2015-2020.

97 Par surcroît, l'audit de performance portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable,* figurant dans le présent chapitre, révèle que les trois entités auditées n'ont pas atteint le même niveau d'intégration de la recherche d'un développement durable dans leurs activités. Ainsi, certaines ont tardé à rendre public leur PADD et, pour l'un des plans, des lacunes relatives au contenu ont été relevées. De plus, les exigences liées à la reddition de comptes n'ont pas toutes été respectées. Par ailleurs, la non-assiduité de gestionnaires de haut niveau aux rencontres du CIDD demeure préoccupante. Enfin, des difficultés relatives à la prise en compte des principes de développement durable selon une méthode complète ont aussi été relevées.

98 Dès lors, il m'est apparu utile de chercher à comprendre les raisons pour lesquelles certaines entités semblent plus disposées que d'autres à contribuer à la démarche gouvernementale de développement durable.

99 Les résultats présentés ne sont pas nécessairement représentatifs de la situation de l'ensemble des entités assujetties à la loi. Il ne s'agit pas d'un audit et comme l'étude repose sur le jugement de chacun des répondants, il existe un risque de subjectivité.

Méthodologie

100 Nous avons effectué une consultation au moyen d'entrevues menées auprès de 20 entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*, soit 6 ministères, 10 sociétés d'État et 4 organismes. Nous avons abordé les 5 thèmes suivants :

- implication de la haute direction ;
- sensibilisation au développement durable ;
- valeur ajoutée du développement durable ;
- rôle des différents acteurs ;
- prise en compte des principes de développement durable.

101 L'objectif de l'étude est de comprendre les raisons pour lesquelles certaines entités sont moins mobilisées que d'autres, et ce, afin d'éclairer les décisions gouvernementales et d'orienter mes futurs travaux d'audit de performance en ce qui concerne l'application de la *Loi sur le développement durable.*

102 Nous avons mené les entrevues auprès de 32 répondants, qui sont impliqués dans la planification et la mise en œuvre des activités liées au développement durable dans chacune des entités. Près de 40 % de ces personnes détiennent une vision opérationnelle du développement durable ; il s'agit habituellement d'**officiers en développement durable**. De plus, environ 60 % des répondants possèdent une vision institutionnelle, puisque la majorité d'entre eux ont été désignés **membres du CIDD** pour leur organisation. Lors de l'entrevue, chaque répondant était invité à répondre aux questions à choix multiples que nous avons conçues à cet effet. Il avait ensuite la possibilité de préciser sa réponse et de fournir de l'information additionnelle par l'intermédiaire de questions ouvertes. Soulignons que les commentaires obtenus des répondants reflètent leur point de vue, mais qu'ils ne reflètent pas nécessairement celui de l'organisation. La méthodologie utilisée est détaillée à l'annexe A.

L'officier en développement durable a la responsabilité de l'animation de la démarche au sein de son organisation.

Le membre du CIDD est un gestionnaire de haut niveau (sous-ministre adjoint ou associé, ou équivalent) qui a l'autorité requise pour s'engager activement dans la mise en œuvre de la stratégie 2015-2020.

Résultats des travaux

103 Nous avons analysé les réponses obtenues question par question, en considérant d'abord les résultats relatifs aux questions à choix multiples pour l'ensemble des répondants (annexe B). Nous avons ensuite ventilé les résultats quantitatifs de deux façons : d'une part, par type d'entités pour rapporter, le cas échéant, les différences entre les ministères, les sociétés d'État et les organismes ; d'autre part, en fonction de la vision opérationnelle ou institutionnelle du répondant. De plus, nous avons examiné les réponses aux questions ouvertes par thèmes, ce qui nous a permis de mieux comprendre et de nuancer ces résultats quantitatifs.

Implication de la haute direction

104 Dans le rapport portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable* qu'il a publié en 2010, mon prédécesseur, M. Jean Cinq-Mars, a relevé plusieurs bonnes pratiques chez les entités qui s'investissent dans une démarche de développement durable. Parmi celles-ci figurent un engagement clair de la haute direction ainsi que la responsabilisation du personnel clé au sein de l'organisation. D'emblée, il m'est apparu essentiel de questionner les répondants sur ces pratiques.

105 D'abord, selon une forte proportion de participants au sondage, la démarche de développement durable dans leur organisation est adéquatement soutenue par la haute direction (figure 1) et l'engagement de celle-ci se reflète dans la planification stratégique (figure 2).

Figure 1 **La démarche de développement durable est adéquatement soutenue par la haute direction de mon organisation**

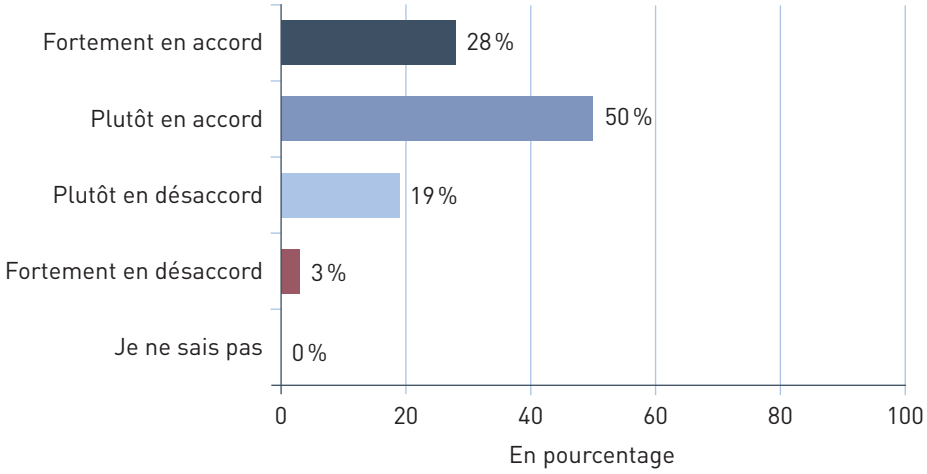
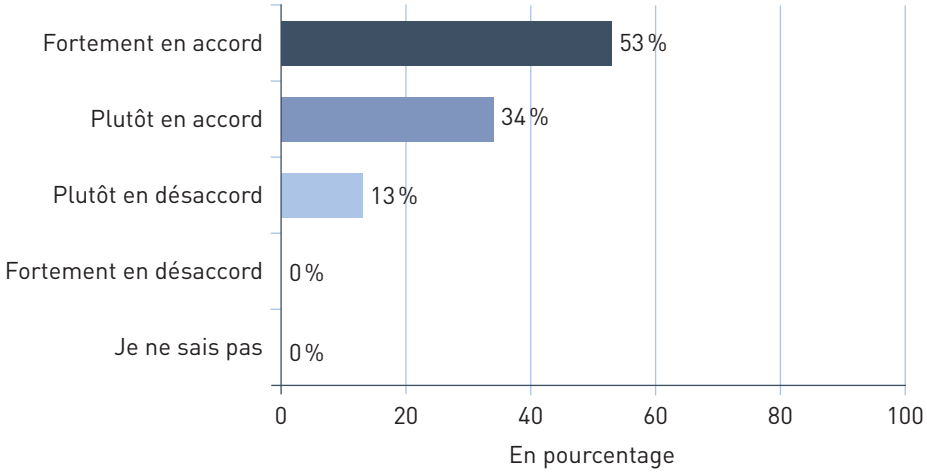


Figure 2 **L'engagement de la haute direction envers le développement durable se reflète clairement dans la planification stratégique de mon organisation**



106 Par contre, les répondants qui ont une vision opérationnelle ne partagent pas nécessairement le point de vue de ceux qui ont une vision institutionnelle. Ainsi, le tiers des répondants ayant une vision opérationnelle estiment que la démarche n'est pas adéquatement soutenue par la haute direction, alors que cette proportion baisse à 15 % chez les répondants ayant une vision institutionnelle. De même, bien que tous les répondants qui ont une vision institutionnelle considèrent que l'engagement de la haute direction se reflète clairement dans la planification stratégique, le tiers des répondants ayant une vision opérationnelle se disent plutôt en désaccord.

107 Des participants au sondage ayant précisé leurs réponses mentionnent que les priorités de la haute direction peuvent reléguer le développement durable au second plan, comme le montre cette citation : « C'est peut-être une perception que le développement durable, c'est juste de l'environnement et on n'a pas le temps de s'occuper de ça. Ce n'est pas dans les priorités. Ce n'est pas vu comme une fonction transversale et stratégique à tous les niveaux. »

108 Ainsi, certains gestionnaires de haut niveau sont peu sensibilisés au développement durable. Il arrive que le faible lien perçu entre la mission de l'organisation et le développement durable nuise à l'adhésion de la haute direction. Des participants mentionnent également le manque de ressources humaines et financières allouées au développement durable.

109 Par ailleurs, le sondage renseigne sur la responsabilisation du personnel clé. À cet égard, tous les répondants affirment que la responsabilité du développement durable est clairement attribuée au sein de leur organisation. Plus de 80 % considèrent que la place de l'officier en développement durable dans l'organigramme favorise une mise en œuvre efficace de la démarche.

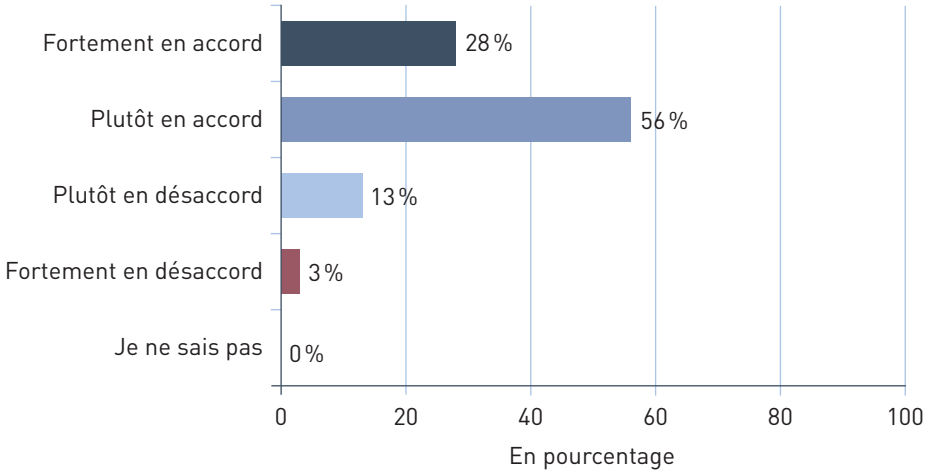
110 Des répondants précisent que l'officier situé près de la haute direction bénéficie notamment de son appui, ce qui lui confère une certaine influence auprès des différentes unités de l'organisation. L'importance d'établir des liens étroits entre l'officier et les responsables de la planification stratégique a également été mentionnée, ce qui correspond à une autre bonne pratique qui avait été relevée dans les travaux antérieurs du commissaire au développement durable.

Sensibilisation au développement durable

111 La mise en œuvre du développement durable implique des changements tangibles de culture, d'attitude et de comportement. La sensibilisation des employés dans les entités de même que les formations qui leur sont offertes peuvent contribuer à opérer ces changements. La consultation que nous avons menée offre un aperçu de l'état de la situation dans les entités, et ce, après une décennie d'application de la *Loi sur le développement durable*.

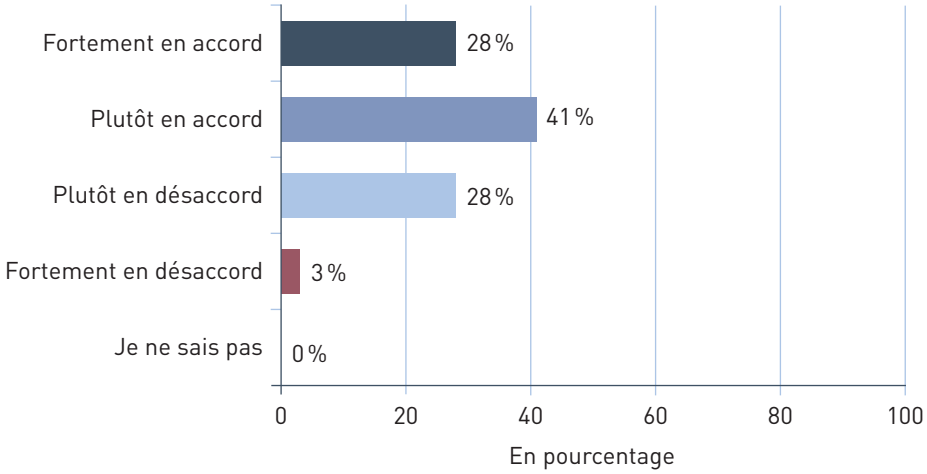
112 Plus de 80 % des répondants considèrent que le développement durable est présent dans la culture de l'organisation (figure 3). Pour plusieurs d'entre eux, cela s'explique par une mission organisationnelle qui préconise déjà le développement durable.

Figure 3 De manière générale, le développement durable est présent dans la culture de mon organisation



113 Pourtant, le portrait est différent lorsque la question est examinée à partir d'éléments tangibles. Ainsi, près du tiers des répondants estiment que le personnel de leur organisation n'est pas régulièrement sensibilisé aux enjeux liés au développement durable (figure 4).

Figure 4 Le personnel de mon organisation est régulièrement sensibilisé aux enjeux liés au développement durable



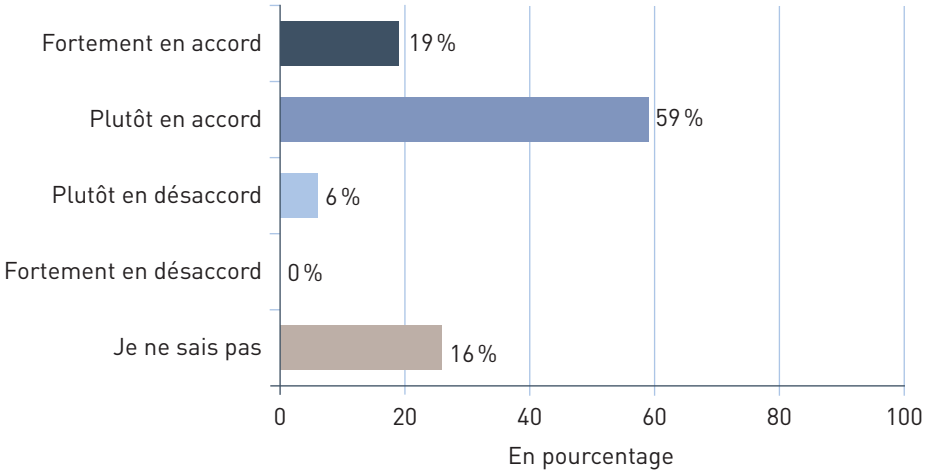
114 Des répondants précisent que la sensibilisation pourrait être améliorée. Certains mentionnent que la matière est complexe, comme l'illustre cette citation : « Ce n'est pas évident de comprendre les objectifs du gouvernement. [...] Ce n'est pas évident de vulgariser ça, puis de transposer ça dans des objectifs qui nous sont propres et de se reconnaître là-dedans. » D'autres soulèvent le manque d'outils pour favoriser la sensibilisation. De plus, des répondants soulignent l'importance de trouver un juste milieu, puisqu'une sensibilisation excessive peut avoir l'effet inverse que celui qui est recherché et engendrer de la lassitude chez certaines personnes. L'impact réel de la sensibilisation est aussi remis en cause.

Valeur ajoutée du développement durable

115 Par leur PADD, les entités contribuent aux orientations et aux objectifs de la stratégie 2015-2020. Dès lors, aux yeux du gouvernement, ces entités réalisent des actions qui auront des effets dans les divers secteurs de la société québécoise. Toutefois, qu'en est-il de la valeur ajoutée de la démarche gouvernementale pour leur organisation ?

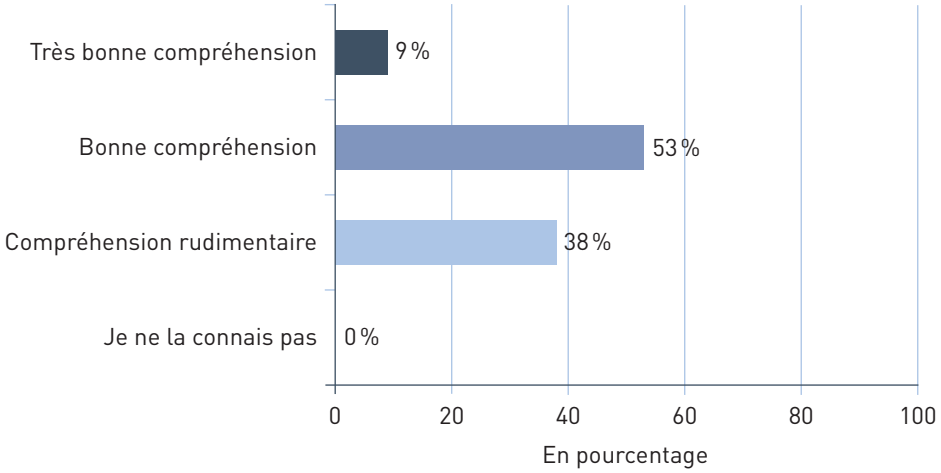
116 Plus des trois quarts des participants au sondage reconnaissent que la loi et les stratégies gouvernementales de développement durable mises en place depuis 2008 ont eu un impact tangible dans leur organisation (figure 5), par exemple la réalisation de plus d'achats écoresponsables et l'obtention de la certification LEED pour un bâtiment. En outre, une proportion encore plus grande de répondants estiment que leur organisation contribue adéquatement à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale 2015-2020.

Figure 5 **La *Loi sur le développement durable*, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* et la stratégie 2015-2020 ont eu des impacts tangibles dans mon organisation**



117 Pourtant, plus d'un répondant sur trois reconnaît avoir une compréhension rudimentaire de cette stratégie (figure 6).

Figure 6 Comment décririez-vous votre compréhension de la stratégie 2015-2020 ?



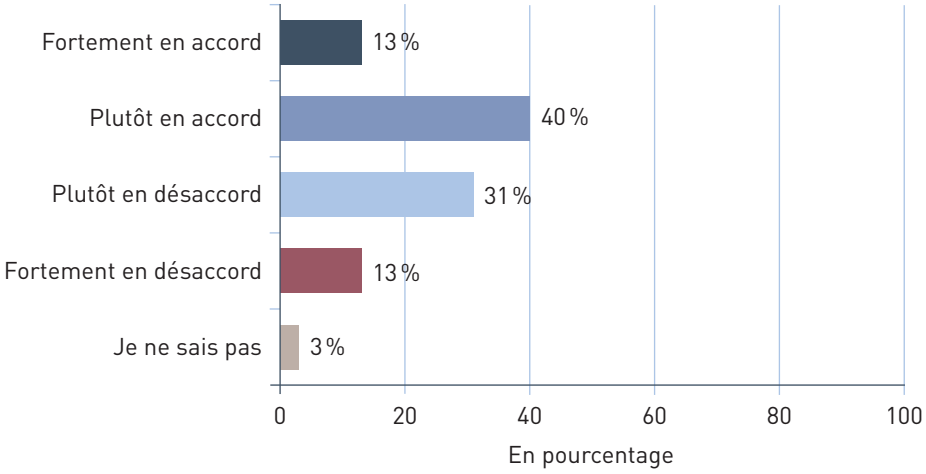
118 Peu importe le niveau de compréhension, la complexité de la stratégie 2015-2020 compte parmi les critiques fréquemment évoquées par des répondants. Selon certains, le vocabulaire employé et les concepts abordés compliquent leur compréhension. Pour d'autres, cette stratégie « ratisse large », par exemple en ne ciblant pas suffisamment les enjeux majeurs de développement durable pour lesquels des changements sont nécessaires.

119 Cela n'est pas sans rappeler le commentaire qui a été formulé par mon prédécesseur, selon lequel la stratégie 2008-2013 était demeurée un document d'orientation, qui « n'a pas permis de faire des choix essentiels à l'orientation du développement de la société pour les prochaines années et de centrer les actions des entités sur les priorités ainsi établies ».

120 Comme autres sources de complexité, de nombreux répondants évoquent la lourdeur de la reddition de comptes qui découle de la mise en œuvre des PADD. D'ailleurs, les exigences gouvernementales pour la production du rapport annuel de gestion sont les mêmes, peu importe la taille de l'organisation, ce que déplorent des répondants d'entités de petite taille.

121 Selon des répondants, l'aversion de certaines organisations pour la reddition de comptes serait telle qu'elles se contenteraient de répondre aux aspects obligatoires de la stratégie 2015-2020. Des entités sélectionneraient des actions déjà en cours ou se fixeraient des cibles facilement atteignables. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles plus de 40 % des répondants considèrent que le PADD n'influence pas significativement les activités de leur organisation (figure 7). Cette perception est encore plus marquée chez les répondants ayant une vision opérationnelle, soit 50 % d'entre eux.

Figure 7 Le PADD influence significativement les activités de mon organisation



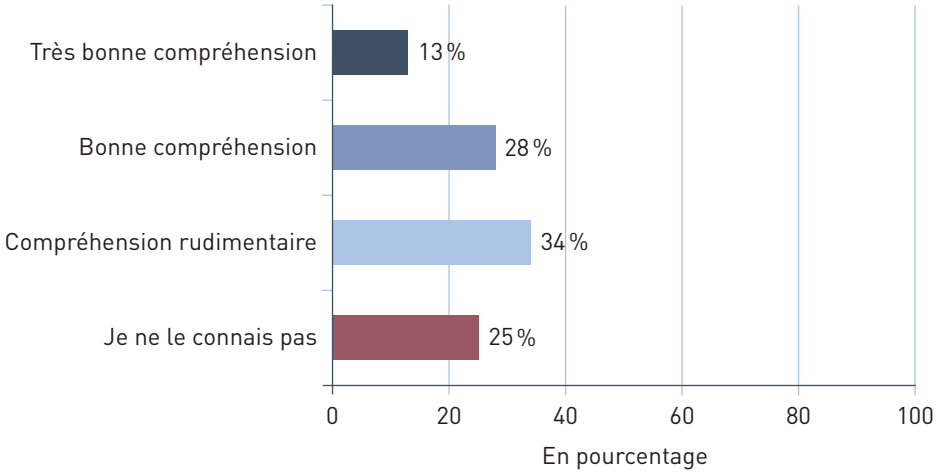
Rôle des différents acteurs

122 Dans mon rapport de 2017 concernant l'application de la *Loi sur le développement durable*, j'ai relevé des problèmes en lien avec les mécanismes de mise en œuvre de la stratégie 2015-2020, notamment avec le fonctionnement du CIDD et la manière dont le MDDELCC exerce son rôle de coordonnateur. La présente consultation m'a permis de connaître la perception des répondants à ce sujet. De plus, je me suis intéressé à leur réceptivité à l'égard des recommandations formulées par le commissaire au développement durable.

Comité interministériel du développement durable

123 Le rôle du CIDD, composé de gestionnaires de haut niveau, demeure méconnu de la majorité des participants au sondage. Ainsi, le tiers d'entre eux affirment qu'ils ont une compréhension rudimentaire de son rôle, alors que le quart ne le connaissent pas (figure 8). C'est d'ailleurs le cas pour tous les répondants des cinq entités non membres du CIDD qui font partie de notre échantillon : aucun ne connaît le rôle de ce comité.

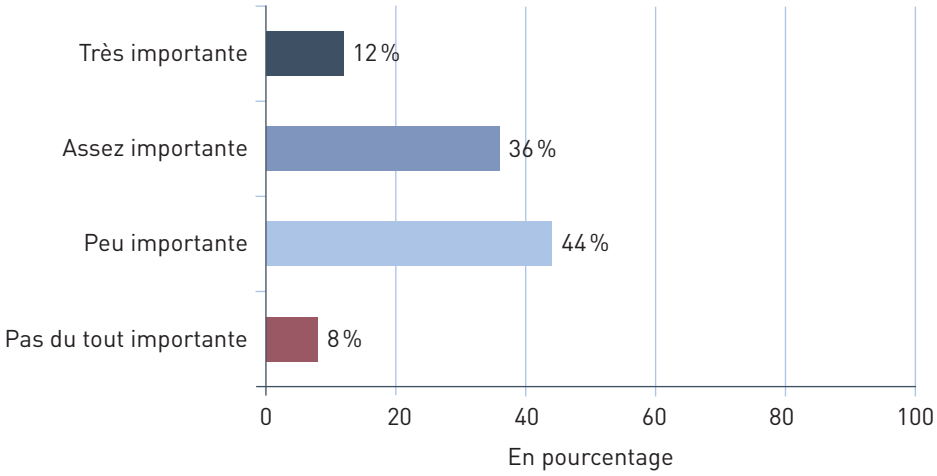
Figure 8 **Quelle est votre compréhension du rôle du Comité interministériel du développement durable (CIDD) ?**



124 Des répondants considèrent que cette instance de coordination ne joue pas son rôle. Ils précisent notamment que les rencontres sont plus informationnelles que décisionnelles, si bien que les gestionnaires de haut niveau se sentent peu concernés, au point de ne plus y participer. Des répondants rapportent aussi l'inefficacité des rencontres, comme l'illustre cette citation : « Je ne comprends pas le rôle du CIDD [...]. C'est comme si c'est le réseau des officiers, mais qui ne savent pas trop s'ils ont droit de parler ou pas. [...] avant, c'était assez clair. C'était un rôle décisionnel, c'était un rôle informatif aussi sur certains éléments de suivi de certaines structures de la stratégie. »

125 Qui plus est, plus de la moitié des répondants des entités membres du CIDD considèrent que la participation aux rencontres de ce comité est peu ou pas importante (figure 9).

Figure 9 **Quelle importance accordez-vous à votre participation aux rencontres du CIDD ?[1]**



1. La figure 9 présente seulement les résultats pour les 25 répondants des entités membres du CIDD.

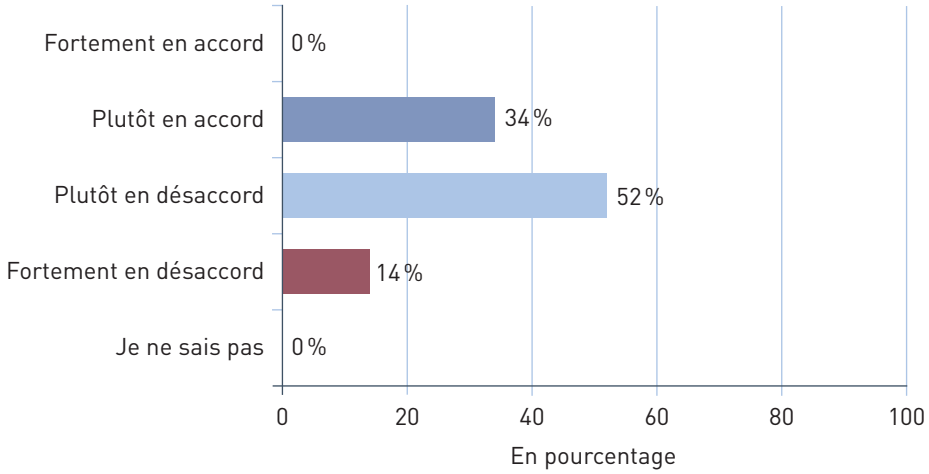
126 Ces résultats rappellent le problème de la participation aux rencontres du CIDD que j'avais mentionné dans le rapport sur l'application de la *Loi sur le développement durable* publié à l'hiver 2017. Ainsi, pour les trois rencontres du comité tenues en 2015 et en 2016, la proportion des entités membres représentées par un gestionnaire de haut niveau variait de 33 à 41 %.

127 D'autre part, certains répondants déplorent l'absence d'une structure analogue d'échanges et de collaboration pour les officiers en développement durable. Voici ce qu'a mentionné un des répondants à ce sujet : « Il y a des structures de soutien qui sont manquantes et qui font en sorte que les gens qui sont des agents de changement dans leur organisation finissent un peu par s'essouffler s'ils ne sont pas soutenus. »

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

128 Les deux tiers des répondants considèrent que l'accompagnement, la coordination, les formations et les outils offerts par le MDDELCC répondent peu ou ne répondent pas aux besoins de leur organisation (figure 10). Cette proportion atteint 83,3 % pour les répondants des sociétés d'État.

Figure 10 L'accompagnement, la coordination, les formations et les outils offerts par le MDDELCC répondent adéquatement aux besoins de mon organisation relativement à la mise en œuvre de sa démarche de développement durable



129 Bien que des répondants soulignent qu'ils ont des interactions généralement positives avec le ministère, d'autres rapportent un manque d'écoute à l'endroit des entités en ce qui concerne leurs besoins. Voici des exemples à ce sujet :

- Certains répondants aimeraient bénéficier d'un accompagnement plus personnalisé de la part du MDDELCC.
- Des répondants mentionnent l'absence de formation adaptée aux gestionnaires des entités. Une fréquence accrue des formations et leur tenue en temps opportun sont aussi souhaitées.
- Des répondants qualifient les outils proposés par le ministère de complexes et les jugent mal adaptés à leur réalité, notamment en ce qui a trait à la reddition de comptes et à la prise en compte des principes de développement durable.

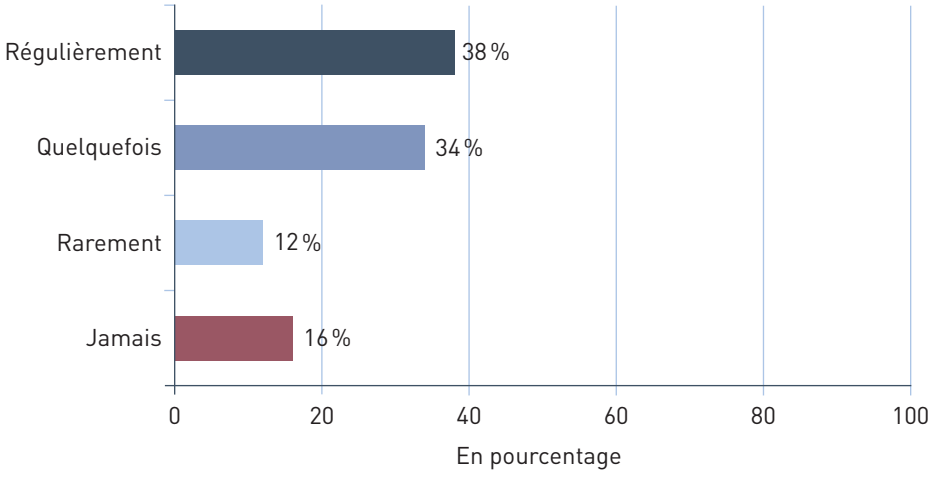
L'Extranet Développement durable est un outil en ligne qui a pour objectif de faciliter la diffusion d'information, d'expérience et d'expertise entre les ministères et organismes en matière de développement durable.

130 Enfin, des répondants reconnaissent qu'ils ont de la difficulté à trouver ce qu'ils cherchent sur l'**Extranet Développement durable**.

Commissaire au développement durable

131 Environ le quart des répondants reconnaissent qu'ils prennent rarement, voire jamais connaissance des recommandations du commissaire au développement durable (figure 11). Parmi ceux qui le font de façon plus assidue, certains précisent que les recommandations ont un impact tangible lorsqu'elles s'adressent directement à leur organisation.

Figure 11 Prenez-vous connaissance des recommandations faites par le commissaire au développement durable sur l'application de la *Loi sur le développement durable* dans ses rapports déposés régulièrement à l'Assemblée nationale ?

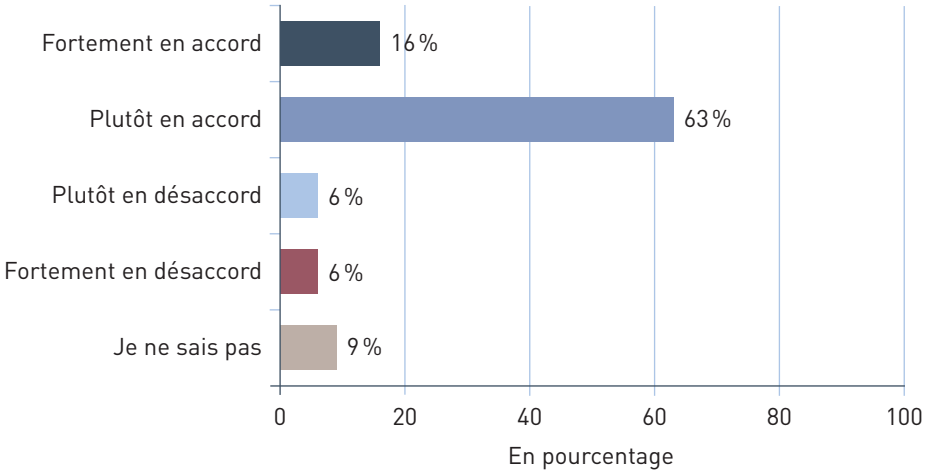


Prise en compte des principes de développement durable

132 De façon à renforcer la prise en compte des principes de développement durable par l'administration publique, le gouvernement en a fait une activité incontournable dans sa stratégie 2015-2020. Il affirme qu'un exercice de prise en compte des principes permet de maximiser les bénéfices d'un projet et d'en minimiser l'impact négatif. J'ai voulu évaluer si les participants au sondage partageaient cette perspective gouvernementale.

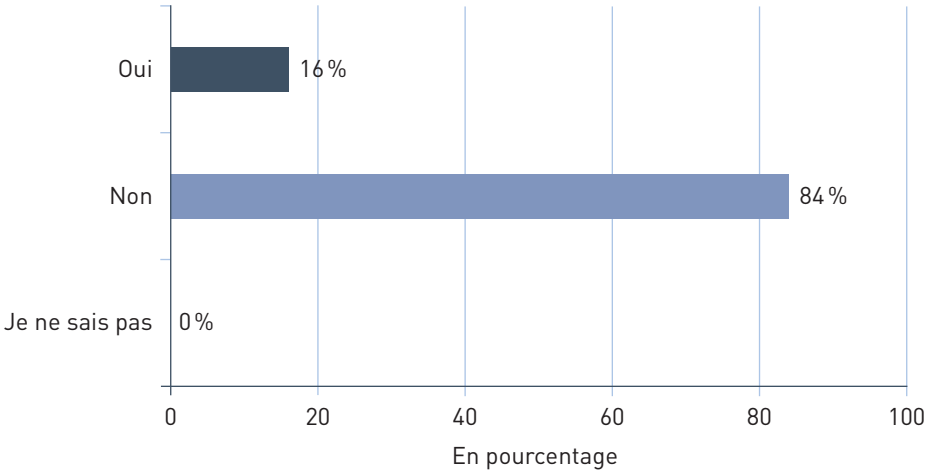
133 D'abord, une bonne partie des répondants reconnaissent que la prise en compte des principes de développement durable est d'une grande valeur ajoutée dans leur organisation (figure 12).

Figure 12 La prise en compte des principes de développement durable est d'une grande valeur ajoutée dans mon organisation



134 Qui plus est, les trois quarts des répondants considèrent qu'ils ont une bonne compréhension de la prise en compte des principes de développement durable mais, paradoxalement, 84 % des répondants n'ont suivi aucune formation (figure 13).

Figure 13 Avez-vous déjà suivi une formation sur la prise en compte des principes ?



135 Ces résultats pourraient laisser croire que l'exercice de prise en compte des principes de développement durable est intuitif et facile à apprendre. À cet égard, plusieurs répondants nuancent cette affirmation. Ceux-ci soulèvent la complexité de la méthode et des outils proposés par le MDDELCC, de même que la difficulté à déterminer des actions structurantes. Il arrive que l'exercice soit réalisé après la prise de décision, alors qu'il est nécessaire de l'effectuer en amont, soit dès le processus d'élaboration ou d'analyse, afin d'améliorer les processus décisionnels.

136 D'ailleurs, la difficulté d'intégrer la prise en compte des principes de développement durable en temps opportun, la complexité des outils du MDDELCC et l'incompréhension quant aux actions à accomplir pour répondre aux exigences de la *Loi sur le développement durable* sont des éléments qu'avait soulevés mon prédécesseur dans ses travaux d'audit. Force est donc de constater que la prise en compte des principes demeure un exercice difficile, et ce, malgré la reconnaissance de la valeur ajoutée qu'elle procure aux organisations.

Conclusion

137 À l'évidence, les entités qui ont participé à notre consultation n'ont pas atteint le même niveau d'intégration du développement durable dans leurs activités. Ainsi, la plupart des répondants estiment que leur organisation contribue concrètement à la démarche gouvernementale. Pourtant, les commentaires exprimés par plusieurs laissent croire que leur entité a de la difficulté à intégrer le développement durable dans ses activités, et ce, même après 10 ans d'application de la *Loi sur le développement durable*.

138 Les entrevues que nous avons menées auprès de 32 répondants provenant de 20 ministères, sociétés d'État et organismes visaient d'abord à comprendre les raisons pour lesquelles certaines entités semblent moins mobilisées que d'autres.

139 Au terme des analyses, des problèmes ont été relevés pour chacun des cinq thèmes abordés. Néanmoins, deux aspects ont davantage retenu mon attention, en raison de leur caractère fondamental :

- la complexité apparente de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, de la prise en compte des principes et de la reddition de comptes, qui entraîne des problèmes de compréhension, d'appropriation et de mise en œuvre ;
- le contraste entre, d'une part, la perception partagée par la majorité des répondants selon laquelle la stratégie gouvernementale et la prise en compte des principes de développement durable procurent une valeur ajoutée à leur organisation et, d'autre part, l'impression pour plus de 40 % des répondants que le PADD n'influence pas significativement les activités de leur organisation.

140 Pour plusieurs entités, intégrer la recherche d'un développement durable dans leurs activités demeure un défi. À cet égard, dans un rapport de 2014 portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*, mon prédécesseur constatait que les quatre entités qu'il avait auditées n'avaient pas suffisamment adapté leurs pratiques de gestion, et il invitait les entités assujetties n'ayant pas fait l'objet de ses travaux à s'inspirer de ce rapport pour améliorer leurs pratiques. Ayant moi-même constaté, dans le présent chapitre, que les trois entités que j'ai auditées n'ont pas atteint le même niveau d'intégration du développement durable, je réitère cette invitation à l'endroit de l'ensemble des entités assujetties.

141 De plus, les commentaires reçus des répondants suscitent des questions :

- Comment est-il possible de sensibiliser les gestionnaires des entités à la valeur ajoutée que le développement durable peut apporter à leur organisation ?
- Est-il possible de simplifier la prochaine stratégie, en ciblant davantage les enjeux structurants tout en s'assurant que les entités contribuent aux résultats attendus au moyen d'une reddition de comptes moins lourde ?
- Les entités doivent-elles avoir les mêmes obligations, peu importe leur taille ou leur mission ?
- Le coordonnateur de la démarche gouvernementale (MDDELCC) peut-il exercer son rôle de façon plus efficace ? De plus, les mesures mises en place par le gouvernement permettent-elles au ministère d'exercer toute l'influence nécessaire à la mise en œuvre de la stratégie ?
- Le fonctionnement des structures de gouvernance interministérielles (CIDD, réseau des officiers et officières en développement durable) peut-il être amélioré, afin que leurs membres participent activement et assidûment à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale ?

142 Comme cette étude se voulait exploratoire et qu'elle a soulevé bon nombre de questions d'intérêt, j'invite les autorités compétentes à approfondir leur connaissance de la réalité vécue sur le terrain en matière de mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*.

143 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le commissaire au développement durable a la responsabilité d'évaluer annuellement l'application de la *Loi sur le développement durable*. Par conséquent, j'entends prendre en considération les résultats de cette étude afin de planifier les futurs travaux d'audit en matière de développement durable.

Annexes et sigles

Annexe A Objectif de l'étude du commissaire au développement durable et portée des travaux

Annexe B Résultats des questions à choix multiples utilisées pour l'étude du commissaire

Sigles

CIDD	Comité interministériel du développement durable
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la lutte contre les changements climatiques
PADD	Plan d'action de développement durable

Annexe A Objectif de l'étude du commissaire au développement durable et portée des travaux

Objectif de l'étude

La présente étude fait partie du tome de mai 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

L'objectif de l'étude est de comprendre les raisons pour lesquelles certaines entités sont moins mobilisées que d'autres, et ce, afin d'éclairer les décisions gouvernementales et d'orienter les futurs travaux d'audit en ce qui concerne l'application de la *Loi sur le développement durable*.

Menée sous forme de consultation par entrevues, cette étude n'est pas un audit.

Portée des travaux

Les entrevues ont été réalisées individuellement auprès des personnes impliquées dans la planification et la mise en œuvre des activités en lien avec le développement durable dans chacune des entités sélectionnées. Il s'agit habituellement de l'officier en développement durable et du membre désigné par l'organisation pour la représenter au sein du CIDD, ou leur équivalent.

Nous avons mené les entrevues en janvier et en février 2018. Chaque répondant était invité à répondre aux questions à choix multiples que nous avons conçues à cet effet. Il avait ensuite la possibilité de préciser sa réponse et de fournir de l'information additionnelle par l'intermédiaire des questions ouvertes. Les réponses devaient refléter son point de vue, mais elles ne devaient pas nécessairement refléter celui de son organisation.

Répondants

Parmi les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*, nous avons sélectionné 6 ministères, 10 sociétés d'État et 4 organismes. Il ne s'agissait pas d'un échantillonnage statistique, mais plutôt d'un échantillonnage par choix raisonné. Les critères de sélection ont notamment permis d'obtenir le point de vue de répondants provenant d'organisations de tailles diverses. De plus, étant donné le grand nombre d'organismes assujettis comptant moins de 35 équivalents temps complet (ETC), une plus forte proportion de ministères et de sociétés d'État ont été retenus. Le nombre d'ETC constitue la mesure du volume de main-d'œuvre rémunérée d'une entité.

Puisque la consultation ciblait à la fois les membres du CIDD et les officiers en développement durable, ou leur équivalent, nous avons rencontré jusqu'à deux répondants par entité. Cependant, il arrive qu'une même personne cumule les deux fonctions. Un total de 32 répondants ont donc été considérés.

La place dans l'organigramme des membres du CIDD et des officiers en développement durable que nous avons rencontrés est variable d'une organisation à l'autre. De plus, trois sociétés d'État et deux organismes de notre échantillon ne sont pas membres du CIDD. En raison de ces contraintes, notre analyse présente le point de vue du répondant selon qu'il a une vision institutionnelle, c'est-à-dire qu'il est près de la haute direction, ou une vision opérationnelle, c'est-à-dire qu'il est davantage associé à l'animation de la démarche de développement durable dans l'organisation (tableau 1).

Tableau 1 Nombre de répondants par types d'entités, selon leur vision

Vision	Ministères	Organismes	Sociétés d'État	Total
Institutionnelle	6	4	10	20
Opérationnelle	6	3	3	12
Total	**12**	**7**	**13**	**32**

Annexe B Résultats des questions à choix multiples utilisées pour l'étude du commissaire

1. Implication de la haute direction

	Fortement en accord	Plutôt en accord	Plutôt en désaccord	Fortement en désaccord	Je ne sais pas
1.1 La démarche de développement durable est adéquatement soutenue par la haute direction de mon organisation	28 %	50 %	19 %	3 %	0 %
1.2 L'engagement de la haute direction envers le développement durable se reflète clairement dans la planification stratégique de mon organisation	53 %	34 %	13 %	0 %	0 %
1.3 La responsabilité du développement durable est clairement attribuée au sein de mon organisation	63 %	37 %	0 %	0 %	0 %
1.4 L'organisation a prévu des mesures adéquates pour pallier une éventuelle absence de la personne qui s'occupe principalement du développement durable	22 %	25 %	38 %	3 %	12 %

	Oui	Non	Je ne sais pas
1.5 Mon organisation est dotée d'un comité de développement durable	53 %	38 %	9 %

	Fortement en accord	Plutôt en accord	Plutôt en désaccord	Fortement en désaccord	Je ne sais pas
1.6 Si oui, ce comité est actif dans la mise en œuvre de la démarche de développement durable[1]	47 %	29 %	18 %	6 %	0 %
1.7 Le positionnement de l'officier en développement durable dans mon organisation est adéquat pour assurer une mise en œuvre efficace de la démarche de développement durable	25 %	56 %	16 %	3 %	0 %

1. Il s'agit des résultats pour les 17 répondants qui ont répondu « oui » à la question 1.5.

2. Sensibilisation au développement durable

	Fortement en accord	Plutôt en accord	Plutôt en désaccord	Fortement en désaccord	Je ne sais pas
2.1 De manière générale, le développement durable est présent dans la culture de mon organisation	28 %	56 %	13 %	3 %	0 %
2.2 Le personnel de mon organisation est régulièrement sensibilisé aux enjeux liés au développement durable	28 %	41 %	28 %	3 %	0 %

3. Valeur ajoutée du développement durable

	Fortement en accord	Plutôt en accord	Plutôt en désaccord	Fortement en désaccord	Je ne sais pas
3.1 La *Loi sur le développement durable*, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* et la stratégie 2015-2020 ont eu des impacts tangibles dans mon organisation	19 %	59 %	6 %	0 %	16 %

	Très bonne compréhension	Bonne compréhension	Compréhension rudimentaire	Je ne la connais pas
3.2 Comment décririez-vous votre compréhension de la stratégie 2015-2020 ?	9 %	53 %	38 %	0 %

	Fortement en accord	Plutôt en accord	Plutôt en désaccord	Fortement en désaccord	Je ne sais pas
3.3 Actuellement, mon organisation contribue adéquatement à la mise en œuvre de la stratégie 2015-2020	34 %	53 %	13 %	0 %	0 %
3.4 Le PADD influence significativement les activités de mon organisation	13 %	40 %	31 %	13 %	3 %

4. Rôle des différents acteurs

	Très bonne compréhension	Bonne compréhension	Compréhension rudimentaire	Je ne le connais pas
4.1 Quelle est votre compréhension du rôle du Comité interministériel du développement durable (CIDD) ?	13 %	28 %	34 %	25 %

	Très importante	Assez importante	Peu importante	Pas du tout importante
4.2 Quelle importance accordez-vous à votre participation aux rencontres du CIDD ?[2]	12 %	36 %	44 %	8 %

	Fortement en accord	Plutôt en accord	Plutôt en désaccord	Fortement en désaccord	Je ne sais pas
4.3 L'accompagnement, la coordination, les formations et les outils offerts par le MDDELCC répondent adéquatement aux besoins de mon organisation relativement à la mise en œuvre de sa démarche de développement durable[3]	0 %	34 %	52 %	14 %	0 %
4.4 Après chaque rencontre du CIDD, les actions adéquates sont entreprises au sein de mon organisation[3]	7 %	24 %	31 %	14 %	24 %

	Régulièrement	Quelquefois	Rarement	Jamais
4.5 Prenez-vous connaissance des recommandations faites par le commissaire au développement durable sur l'application de la *Loi sur le développement durable* dans ses rapports déposés régulièrement à l'Assemblée nationale ?	38 %	34 %	12 %	16 %

2. Les résultats sont basés sur les réponses des 25 répondants des entités membres du CIDD.
3. Puisque 3 répondants se sont abstenus de répondre aux questions 4.3 et 4.4, les résultats ont été calculés en fonction des réponses des 29 autres répondants.

5. Prise en compte des principes de développement durable

	Fortement en accord	Plutôt en accord	Plutôt en désaccord	Fortement en désaccord	Je ne sais pas
5.1 La prise en compte des principes de développement durable est d'une grande valeur ajoutée dans mon organisation	16 %	63 %	6 %	6 %	9 %

	Très bonne compréhension	Bonne compréhension	Compréhension rudimentaire	J'ignore de quoi il s'agit
5.2 Comment décririez-vous votre compréhension de la prise en compte des principes ?	0 %	75 %	25 %	0 %

	Une réflexion structurée visant à sélectionner, à analyser et, le cas échéant, à améliorer une action au regard des principes de développement durable	Une réflexion visant à identifier les principes de développement durable qui sont déjà intégrés dans une action	Une réflexion informelle visant à prendre en compte, d'une manière ou d'une autre, le développement durable lors de l'élaboration ou de la révision d'une action
5.3 Selon vous, lequel des énoncés suivants décrit le mieux la prise en compte des principes ?	88 %	9 %	3 %

	Oui	Non	Je ne sais pas
5.4 Utilisez-vous une méthode ou des outils particuliers dans vos exercices de prise en compte des principes ?	56 %	31 %	13 %
5.5 Avez-vous déjà suivi une formation sur la prise en compte des principes ?	16 %	84 %	0 %

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Mai 2018

CHAPITRE

5

Audit de performance

Reprise informatique

Centre de services partagés du Québec
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Secrétariat du Conseil du trésor

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les ministères et organismes doivent élaborer un plan de reprise informatique pour chacun des systèmes d'information qu'ils considèrent comme essentiels à la réalisation de leur mission, et ce, afin de pouvoir les rétablir dans un délai acceptable en cas de sinistre.

Nos travaux visaient à nous assurer que :

- le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) et le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) prennent les mesures nécessaires pour répondre aux risques d'interruption de service pouvant affecter la disponibilité des systèmes d'information que le MTESS juge critiques ;
- le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) apporte un encadrement et un soutien appropriés en matière de reprise informatique aux ministères et organismes assujettis à la *Loi sur l'administration publique*.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la reprise informatique.

Le MTESS n'a pas réalisé d'analyse complète de l'impact et des risques liés à la non-disponibilité de ses systèmes d'information et à leurs interdépendances. Cette analyse lui aurait permis de recenser ses systèmes d'information critiques et de déterminer, pour ceux-ci, des objectifs et des priorités en matière de reprise. Ainsi, pour l'ensemble de ces systèmes, le ministère n'est pas en mesure de conclure que les plans de reprise informatique permettraient le rétablissement de tous ses services essentiels en cas de sinistre.

Certains des systèmes appuyant les services essentiels ne font pas l'objet d'un plan de reprise informatique. Toutefois, dans les cas où un plan de reprise a été produit, celui-ci est généralement complet.

Depuis 2014-2015, la moitié des essais portant sur le plan de reprise informatique relatif à la plateforme centrale a été annulée. Quant au Régime québécois d'assurance parentale, l'objectif de rétablir ce système dans un délai de 24 heures a été atteint cinq fois sur huit.

La haute direction du MTESS n'effectue pas de suivi des plans de reprise informatique. Les décisions, comme celles portant sur les stratégies de reprise et sur les objectifs liés aux délais de reprise, n'ont pas fait l'objet de discussions au comité exécutif du ministère.

Les documents d'encadrement du SCT ne sont pas assez précis quant à l'importance et au rôle des plans de reprise informatique à l'intérieur d'un processus global de gestion de la continuité des services. Les plans de reprise informatique ne peuvent être élaborés de façon isolée. Ils doivent tenir compte de l'analyse d'impact et faire partie d'un processus global de gestion de la continuité des services.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MTESS, du CSPQ et du SCT. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

1. **Réaliser une analyse d'impact pour recenser les systèmes d'information critiques et déterminer des objectifs de reprise informatique pour chacun d'eux.**
2. **Mettre en place des plans de reprise informatique pour les systèmes pour lesquels une telle stratégie a été retenue.**
3. **Fournir régulièrement à la haute direction de l'information adéquate concernant la reprise informatique afin qu'elle approuve les stratégies de reprise et en assure le suivi.**

Recommandation au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au Centre de services partagés du Québec

4. **S'assurer que les essais portant sur les plans de reprise informatique sont préparés adéquatement et réalisés comme il a été prévu.**

Recommandation au Centre de services partagés du Québec

5. **Informer ses clients sur les mesures de sauvegarde mises en place, notamment au sujet des environnements visés, du type de copies de sauvegarde et de leur fréquence, afin qu'ils puissent évaluer si ces mesures répondent à leurs besoins, ou convenir de mesures particulières, le cas échéant.**

Recommandations au Secrétariat du Conseil du trésor

6. **Préciser le contenu des documents d'encadrement concernant la reprise informatique dans le cadre de la gestion de la continuité des services.**
7. **Inclure dans la vision globale des ressources informationnelles qu'il doit développer l'enjeu de la reprise informatique.**
8. **Se doter des moyens lui permettant d'apprécier dans quelle mesure les plans de reprise informatique des ministères et organismes répondent aux besoins déterminés dans leur plan de continuité des services.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de l'audit** 11

2.1 **Gestion de la reprise informatique** 11

Recensement des systèmes d'information critiques

Disponibilité et qualité des plans de reprise informatique

Essais périodiques

Mesures de prévention des sinistres

Suivi des résultats et amélioration continue

Recommandations

2.2 **Encadrement gouvernemental** 20

Recommandations

Commentaires des entités auditées 23

Annexe et sigles 25

Équipe

Marcel Couture
Vérificateur général adjoint

Carole Bédard
Directrice d'audit

Patrice Watier
Directeur d'audit

Annie Bernard
Daniel Blesa
Étienne Côté
Rachel Ladouceur

1 Mise en contexte

1 Les technologies de l'information jouent un rôle de plus en plus important dans la prestation de services aux citoyens et aux entreprises. Elles constituent des outils indispensables qui permettent au gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités avec efficacité et efficience.

2 Comme le précise notre étude intitulée *Portrait de la gouvernance et de la gestion des technologies de l'information au gouvernement du Québec*, publiée dans notre tome de l'hiver 2017, la gestion de la continuité des services est considérée comme un des processus les plus vulnérables selon les hauts dirigeants et les responsables des technologies de l'information des ministères et organismes sondés.

3 Un plan de continuité des services vise à éviter ou à minimiser toute interruption des services essentiels en cas de sinistre. La reprise informatique est une constituante souvent indispensable de ce plan. En effet, des incidents, tels que la défaillance d'un équipement informatique, une panne électrique, une cyberattaque, la propagation d'un virus ou une catastrophe naturelle, pourraient causer la non-disponibilité des systèmes d'information et paralyser les services du gouvernement. Lorsqu'une organisation ne parvient pas à maintenir la disponibilité de ses systèmes d'information à la suite d'un incident majeur, elle peut mettre en œuvre des stratégies de reprise informatique pour rétablir ses services.

4 Selon le *Cadre de référence sur la continuité des services essentiels dans la fonction publique*, entré en vigueur en juin 2017, chaque ministère et organisme assujetti à la *Loi sur la fonction publique* doit se doter d'un plan de continuité des services essentiels et le tenir à jour. Ce plan comprend l'ensemble des procédures qui servent de guides aux organisations pour qu'elles puissent rétablir leurs services après un sinistre à un niveau de fonctionnement prédéfini. La figure 1 montre les principales étapes de l'élaboration du plan de continuité des services, lequel doit inclure, si nécessaire, les plans de reprise informatique.

Figure 1 Élaboration d'un plan de continuité des services

5 Une analyse d'impact consiste, pour une organisation, à évaluer les risques et les effets qu'aurait une interruption de ses services pour une période déterminée (pertes financières, incidences politiques, sécurité et santé des citoyens, etc.). Elle permet à la haute direction de recenser les services qu'elle considère comme essentiels à la réalisation de la mission, de déterminer les objectifs et les priorités relatifs à la continuité de ces services, ainsi que de déterminer la durée maximale d'interruption qu'elle peut tolérer.

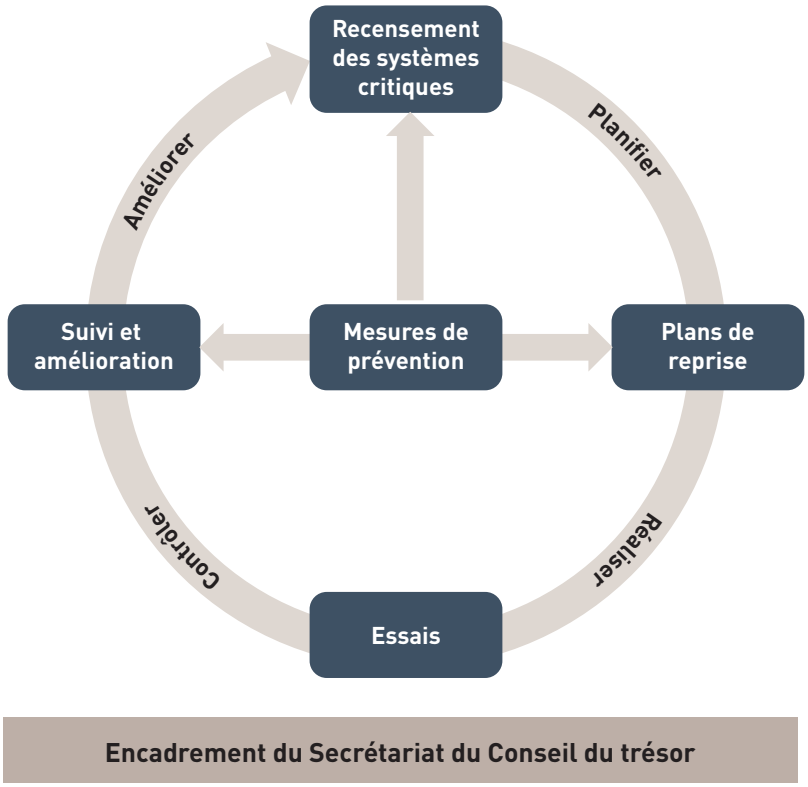
6 L'organisation doit également recenser les ressources indispensables à la prestation de ses services essentiels, dont les systèmes d'information critiques. Elle doit aussi évaluer différents scénarios relatifs à divers sinistres pouvant rendre ces ressources non disponibles.

7 Même si la probabilité qu'un sinistre survienne est difficile à évaluer parce qu'elle est souvent très faible, l'impact d'un tel sinistre sur l'organisation pourrait être important. Cette dernière doit donc élaborer des stratégies afin de réduire ce risque à un niveau acceptable. La haute direction doit analyser les avantages de mettre en place des stratégies en tenant compte des coûts et des délais liés à la reprise informatique par rapport aux autres possibilités (par exemple, le recours à des procédures manuelles), et ce, pour l'ensemble des systèmes d'information visés. Toutes les stratégies sont consignées dans un plan de continuité des services. Parties intégrantes du plan de continuité, les plans de reprise informatique comprennent les procédures à suivre et les ressources nécessaires pour la remise en service des systèmes critiques dans les délais attendus.

8 Enfin, la haute direction doit s'assurer du suivi et de la mise à jour de son plan de continuité, y compris des divers plans de reprise informatique, afin que ces plans évoluent au même rythme que l'organisation.

9 Dans le cadre de notre audit, nos travaux se sont concentrés principalement sur la gestion de la reprise informatique concernant les systèmes d'information critiques du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS). La figure 2 en montre les principales étapes.

Figure 2 Cycle de gouvernance et de gestion de la reprise informatique



10 Parmi les nombreux services du MTESS qui reposent sur les technologies de l'information, mentionnons l'aide financière de dernier recours, le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), le registre de l'état civil et Services Québec. Ce dernier constitue un guichet multiservice qui permet un accès simplifié aux services publics.

11 Le MTESS est responsable de ses systèmes d'information. Cependant, il a confié la gestion de toutes les infrastructures technologiques liées à ses systèmes au Centre de services partagés du Québec (CSPQ), à l'exception de celles relatives au registre de l'état civil, qui sont gérées à l'interne.

Rôles et responsabilités

12 Les rôles et les responsabilités à l'égard des technologies de l'information et de la continuité des services sont déterminés, entre autres, par la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, la *Directive sur la sécurité de l'information gouvernementale*, la *Loi sur la sécurité civile* et le *Plan national de sécurité civile*. Voici les entités que nous avons auditées et leurs principaux rôles et responsabilités en lien avec notre audit.

MTESS	■ Recenser les biens et les services essentiels offerts, s'enquérir des risques de sinistre majeur qui peuvent affecter ces biens et ces services, recenser les mesures de protection à l'égard de ces risques et établir, pour chaque bien ou service inventorié, la vulnérabilité de l'organisation eu égard aux risques ■ Établir et maintenir opérationnelles des mesures de protection destinées à réduire la vulnérabilité et, lorsque ces mesures sont essentielles au maintien ou au rétablissement de la fourniture des biens ou des services en situation de sinistre, désigner la personne chargée de les exécuter et ses substituts en précisant leur nom et leurs coordonnées ■ Assurer la gestion et la coordination du plan de continuité des services de l'organisation ■ S'assurer de la mise en œuvre des processus formels de sécurité de l'information, ce qui permet notamment d'assurer la gestion des risques de sécurité, dont le risque d'atteinte à la disponibilité ■ Effectuer une reddition de comptes périodique au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) à l'égard de la sécurité de l'information ■ Désigner un responsable de la continuité des services
CSPQ	■ Fournir ou rendre accessibles aux organismes publics les biens et les services dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en matière de ressources informationnelles ■ S'assurer de la mise en œuvre des processus formels de sécurité de l'information, ce qui permet notamment d'assurer la gestion des risques de sécurité, dont le risque d'atteinte à la disponibilité

SCT	■ Assurer la responsabilité de la mission Services essentiels gouvernementaux du *Plan national de sécurité civile* ■ Élaborer et proposer au gouvernement des politiques et des directives en matière de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles, les mettre en œuvre et en coordonner l'exécution auprès des organismes publics ■ Effectuer un suivi du respect de la réglementation, analyser la reddition de comptes transmise par les ministères et organismes et formuler des recommandations en matière de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles ■ Fournir aux organismes publics des outils, des guides, des pratiques, divers services et de l'assistance en matière de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles, ce qui comprend la sécurité de l'information gouvernementale

13 Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés en annexe.

2 Résultats de l'audit

14 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit la gestion de la reprise informatique relative aux systèmes d'information critiques du MTESS et l'encadrement gouvernemental à cet égard.

2.1 Gestion de la reprise informatique

Recensement des systèmes d'information critiques

15 Comme le montre la figure 1, l'analyse d'impact doit permettre de déterminer notamment les services essentiels et les systèmes d'information indispensables à leur prestation. Elle vise également à déceler si des interdépendances entre les systèmes sont susceptibles de nuire à leur bon fonctionnement, et ce, afin d'assurer leur remise en service en cas de sinistre.

16 Le MTESS n'a pas réalisé d'analyse complète de l'impact et des risques liés à la non-disponibilité de ses systèmes d'information et à leurs interdépendances. Cette analyse lui aurait permis de recenser ses systèmes d'information critiques et de déterminer, pour ceux-ci, des objectifs et des priorités en matière de reprise.

17 Comme le MTESS n'a pas réalisé d'analyse complète de l'impact de la non-disponibilité des systèmes d'information critiques et de leurs interdépendances, il n'est pas en mesure de conclure, pour l'ensemble de ces systèmes, que les plans de reprise informatique permettraient le rétablissement de tous ses services essentiels en cas de sinistre. Une telle analyse permettrait de mettre en évidence des situations discutables. Par exemple, le RQAP, pour lequel un plan de reprise informatique a été produit, a comme porte d'entrée le service d'authentification gouvernementale clicSÉQUR – Citoyens qui, lui, ne fait pas l'objet d'un tel plan. Le MTESS pourrait mettre en place des mesures en cas de non-disponibilité de clicSÉQUR – Citoyens afin d'offrir les services liés au RQAP, et ce, par d'autres modes de prestation. Par contre, ces mesures ne sont pas consignées dans son plan de continuité des services.

18 Le MTESS a initialement élaboré son plan de continuité des services pour se préparer à une éventuelle pandémie d'influenza. Même si la haute direction du ministère a autorisé l'utilisation de ce plan pour faire face à tout type de sinistre et que celui-ci a été mis à jour régulièrement, il ne traite pas de l'impact de la non-disponibilité des systèmes d'information ni de la reprise informatique. De plus, il ne comporte aucun lien entre les services essentiels du MTESS et chacun des systèmes d'information indispensables à leur prestation. Il se concentre plutôt sur les mesures à mettre en place dans le cas où le ministère serait aux prises avec un fort taux d'absentéisme.

19 Le plan de continuité des services du MTESS inclut en annexe la liste actualisée des produits et des services informatiques jugés essentiels. Cette liste présente les systèmes à maintenir en service en cas de manque de personnel. Par contre, ces systèmes ne sont pas nécessairement ceux qui permettent de maintenir les services qui ont été qualifiés d'essentiels. Nous avons relevé des incohérences dans cette liste. Par exemple, un système d'information est jugé essentiel, alors qu'il est utilisé pour la prestation d'un service qui, lui, ne l'est pas.

Disponibilité et qualité des plans de reprise informatique

20 Les organismes doivent élaborer un plan de reprise informatique pour chacun des systèmes considérés comme critiques, et ce, afin de pouvoir les rétablir dans un délai acceptable en cas de sinistre. Ce plan doit notamment inclure toutes les ressources requises (personnes, installations physiques, infrastructures réseau, logiciels, etc.) et les procédures à suivre pour le mettre en œuvre.

21 Comme il a été mentionné précédemment, le MTESS a confié la gestion de l'ensemble des infrastructures (plateformes) relatives à ses systèmes d'information au CSPQ, à l'exception des infrastructures liées au registre de l'état civil, qui sont gérées à l'interne. Le MTESS a retenu les services du CSPQ selon deux principaux types d'offres de service. Pour la plateforme centrale, l'offre de service du CSPQ comprend la reprise informatique en cas de sinistre, alors que, pour la plateforme intermédiaire, la reprise informatique est offerte en option. Nous présentons ci-dessous les deux offres de service du CSPQ.

Offre de service	Importance	Reprise informatique en cas de sinistre
Plateforme centrale Plateforme applicative sur ordinateur central	La plateforme centrale joue un rôle clé au sein du gouvernement du Québec. Elle est utilisée par plus de 50 ministères et organismes. Elle permet notamment le traitement de la paie des fonctionnaires et de la rémunération des médecins. Pour le MTESS, elle permet la gestion de l'aide financière de dernier recours et le versement des prestations, notamment celles relatives à Emploi-Québec, au RQAP et à l'aide financière de dernier recours.	■ L'offre de service comprend la reprise informatique en cas de sinistre[1].

1. Afin d'offrir le service de reprise informatique, le CSPQ a conclu un contrat avec un fournisseur de services informatiques, ce qui lui permet d'utiliser un centre de traitement situé au Canada en cas de sinistre. Toutefois, pour le RQAP, la reprise informatique est prévue dans un autre centre de traitement géré par le CSPQ.

Offre de service	Importance	Reprise informatique en cas de sinistre
Plateforme intermédiaire Exploitation et maintien de solutions d'infrastructures	La plateforme intermédiaire est utilisée par 26 ministères et organismes. Elle inclut plus de 100 sites Web ainsi que 244 systèmes d'information qui permettent l'administration de programmes. Plusieurs de ces programmes sont essentiels pour le gouvernement et leur valeur en matière de budget s'élève à plusieurs milliards de dollars par année. Pour le MTESS, la plateforme intermédiaire permet notamment la gestion des services suivants : ■ le RQAP ; ■ tous les sites Web du ministère, dont Portail Québec, Urgence Québec et Emploi-Québec ; ■ le service d'authentification gouvernementale clicSÉQUR – Citoyens ; ■ les services en matière de relations de travail et d'information sur le travail.	■ L'offre de base n'inclut pas de plan de reprise informatique, mais elle prévoit la reprise dans les meilleurs délais. ■ L'option de reprise après sinistre offre un plan de reprise et le délai est adapté aux besoins des clients[1]. Cette option a été retenue pour six systèmes d'information gouvernementaux[2] seulement, dont un système du MTESS.

1. Afin d'offrir le service de reprise informatique, le CSPQ a conclu un contrat avec un fournisseur de services informatiques, ce qui lui permet d'utiliser un centre de traitement situé au Canada en cas de sinistre. Toutefois, pour le RQAP, la reprise informatique est prévue dans un autre centre de traitement géré par le CSPQ.
2. L'option de reprise après sinistre a été retenue pour les six systèmes d'information suivants : SAGIR (solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources utilisées par plus de 70 ministères et organismes) ; UGO (solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources utilisées par Revenu Québec) ; le RQAP (offert par le MTESS) ; le service de vente de permis de pêche et de chasse du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs ; le service de numérisation de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ; le service de transfert sécurisé de fichiers du CSPQ.

22 Le MTESS n'a déterminé que partiellement les systèmes d'information qui appuient ses services essentiels. De plus, certains de ces systèmes ne font pas l'objet d'un plan de reprise. Toutefois, dans les cas où un plan de reprise a été produit, celui-ci est généralement complet.

23 Nos travaux visaient entre autres à nous assurer que chacun des systèmes d'information jugés critiques par le MTESS fait l'objet d'un plan de reprise informatique et que ce dernier est de qualité. Cependant, le ministère n'a pas établi de liste complète à cet égard. Par contre, il a effectué diverses démarches qui n'avaient pas pour objectif de recenser les systèmes devant faire l'objet d'un plan de reprise, mais qui ont tout de même permis d'en recenser quelques-uns. Nous avons donc utilisé un document produit par le ministère, soit la liste des actifs informationnels critiques et des mesures de contingence liées à ces actifs, ainsi que le plan de continuité des services.

24 Parmi les neuf systèmes d'information critiques que nous avons recensés, seulement trois font l'objet d'un plan de reprise informatique. Voici la description de ces neuf systèmes.

Système critique	Gestionnaire et offre de service	Disponibilité d'un plan de reprise	Description
Aide financière de dernier recours	CSPQ Plateforme centrale	Oui : reprise informatique dans un délai de 48 heures	■ Le système contient de l'information sur les bénéficiaires de l'aide sociale et il permet le versement mensuel des prestations qui leur sont dues. Ces prestations représentent souvent leur seule source de revenus. ■ En 2016-2017, 2,9 milliards de dollars ont été versés aux prestataires. Le nombre mensuel moyen de prestataires était de 335 167.
Régime québécois d'assurance parentale	CSPQ Plateforme intermédiaire	Oui : reprise informatique dans un délai de 24 heures	■ Le RQAP permet le versement de prestations aux travailleuses et aux travailleurs qui se prévalent d'un congé lors de la naissance ou de l'adoption d'un enfant. ■ En 2016-2017, 2,0 milliards de dollars ont été versés à 211 530 personnes. ■ Parmi les demandes de prestations effectuées, 90 % sont transmises en ligne.
Registre de l'état civil	MTESS Plateforme intermédiaire	Non[1]	■ Le système permet l'inscription d'information au registre de l'état civil du Québec et la délivrance de certificats pour différents événements de la vie : naissance, mariage, union civile, décès. ■ En 2016-2017, 171 000 inscriptions ont été enregistrées dans le registre et 357 000 certificats et copies d'acte ont été délivrés. ■ Parmi les demandes, 68 % sont transmises en ligne.
Service d'authentification clicSÉQUR – Citoyens	CSPQ Plateforme intermédiaire	Non	■ Ce service permet à une personne d'accéder de façon sécuritaire aux services en ligne des ministères et des organismes participants. ■ En 2017, ce service permettait l'accès à 23 services en ligne de 11 ministères et organismes, dont ceux de Revenu Québec, de Retraite Québec, de la Régie de l'assurance maladie du Québec, de l'Autorité des marchés financiers et du MTESS (RQAP, Directeur de l'état civil et Mon dossier citoyen). ■ Au 31 mars 2017, 1,7 million de citoyens étaient inscrits à ce service.
Site Web Urgence Québec	CSPQ Plateforme intermédiaire	Non	■ Le MTESS est responsable du volet communication du *Plan national de sécurité civile* et doit donc coordonner les communications des ministères et des organismes en situation d'urgence. Ce site Web constitue un outil d'information très important pour les citoyens.

1. Il faut toutefois noter qu'un environnement de relève dans un autre centre de traitement informatique avec réplication du système est disponible pour le registre de l'état civil.

Système critique	Gestionnaire et offre de service	Disponibilité d'un plan de reprise	Description
Système de courrier électronique	CSPQ Plateforme intermédiaire	Non	■ L'outil permet l'échange d'information et de documents. Il appuie certaines activités essentielles du MTESS, par exemple : — le soutien aux centres locaux d'emploi pour les programmes de solidarité sociale ; — les relations avec la clientèle.
Systèmes de gestion des services aux individus (trois systèmes importants)	CSPQ Plateforme centrale : un système	Oui pour le système hébergé sur la plateforme centrale : reprise informatique dans un délai de 48 heures	■ Les trois systèmes contiennent de l'information sur les participants aux programmes, aux mesures et aux services d'aide à l'emploi et d'accompagnement social, ainsi qu'à des programmes d'aide financière autres que ceux relatifs à l'aide financière de dernier recours. Ils permettent le versement mensuel des allocations.
	Plateforme intermédiaire : deux systèmes	Non pour les deux autres systèmes	■ En 2016-2017, 220 millions de dollars ont été versés (450 951 participations[2]).

2. Il s'agit du nombre de participations. Le nombre exact de personnes n'est pas disponible puisqu'une personne peut participer à plusieurs programmes ou mesures.

25 Lorsqu'un plan de reprise informatique est présent, nous nous sommes assurés de sa qualité. Le plan de reprise relatif à la plateforme centrale et celui portant sur le RQAP sont généralement complets puisqu'ils précisent bien toutes les ressources requises et les procédures à suivre pour leur mise en œuvre.

26 Par contre, la fonctionnalité permettant l'impression des chèques est exclue du plan de reprise relatif à la plateforme centrale pour le MTESS. En cas de sinistre, le ministère pourrait donc devoir procéder à l'émission de chèques manuels pour les prestataires qui ne reçoivent pas leurs versements par dépôt direct, soit environ 100 000 chèques par mois ou 18 % de tous les versements.

Essais périodiques

27 Des essais périodiques permettent à l'organisation de s'assurer que les procédures et la documentation traitant des ressources nécessaires au bon rétablissement des systèmes, prévues dans les plans de reprise informatique, sont adéquates. Ils servent aussi à s'assurer que toutes les étapes peuvent être réalisées dans les délais attendus. Rappelons que le délai est de 48 heures pour la plateforme centrale et de 24 heures pour le RQAP.

28 Pour la plateforme centrale, le CSPQ et les ministères et organismes clients ont convenu que deux essais portant sur le plan de reprise après sinistre seront réalisés annuellement. La même fréquence est prévue dans une entente pour le RQAP.

29 Depuis 2014-2015, la moitié des essais portant sur le plan de reprise relatif à la plateforme centrale a été annulée, dont tous ceux prévus en 2017-2018. Quant au RQAP, l'objectif de rétablir ce système dans un délai de 24 heures a été atteint cinq fois sur huit.

30 Selon le CSPQ et le MTESS, la non-disponibilité des professionnels pour réaliser les essais en dehors des heures normales de travail expliquerait l'annulation de certains essais portant sur le plan de reprise lié à la plateforme centrale depuis 2014-2015. Voici les résultats des essais liés aux plans de reprise de la plateforme centrale et du RQAP.

Année	Essais prévus (nbre)	Essais réalisés (nbre)	Résultats
Plateforme centrale (pour le MTESS)			
2014-2015	2	2	Lors des deux essais, des problèmes ont empêché la réalisation de certaines étapes.
2015-2016	2	1	Tous les objectifs importants ont été atteints.
2016-2017	2	1	Tous les objectifs importants ont été atteints.
2017-2018	2	0	Aucun essai n'a été réalisé.
RQAP			
2014-2015	2	2	Pour un des deux essais, l'objectif de la reprise informatique dans un délai de 24 heures n'a pas été atteint (2e essai : 44 heures).
2015-2016	2	2	Tous les objectifs importants ont été atteints.
2016-2017	2	2	Pour les deux essais réalisés, l'objectif de la reprise informatique dans un délai de 24 heures n'a pas été atteint (1er essai : 36 heures ; 2e essai : 23 jours).
2017-2018	2	2	L'essai d'octobre 2017 s'est avéré non concluant. Cependant, le MTESS et le CSPQ ont recommencé celui-ci en novembre et l'objectif de la reprise informatique dans un délai de 24 heures a été atteint. L'objectif a également été atteint pour l'essai de février 2018.

31 Le bilan de l'essai de l'hiver 2017 relatif au RQAP a fait état de plusieurs problèmes. En cas de sinistre réel, l'environnement technologique lié au RQAP aurait été rétabli en 23 jours. Le CSPQ a réalisé une analyse pour en déterminer les causes. Il s'avère que certaines procédures étaient incomplètes ou n'avaient pas été mises à jour adéquatement. Des mesures ont été prises à cet égard, ce qui a permis d'atteindre l'objectif de la reprise informatique dans un délai de 24 heures lors de l'essai de novembre 2017. Cela démontre l'importance de bien se préparer à la réalisation des essais afin de s'assurer du fonctionnement du plan de reprise et, le cas échéant, d'apporter les mesures correctrices appropriées.

Mesures de prévention des sinistres

32 Certaines mesures préventives permettent de diminuer les risques d'interruption des systèmes d'information ou favorisent une reprise informatique efficace. Elles sont présentées ci-dessous.

Mesure	Objectif	Bonnes pratiques
Gestion des copies de sauvegarde	■ Il s'agit d'un élément essentiel de tout plan de reprise informatique. En l'absence d'un plan, les copies de sauvegarde constituent le seul moyen de rétablir un système et ses données.	■ Les mesures de sauvegarde concernant les systèmes et les données doivent être consignées dans un document. Elles doivent décrire notamment : — la fréquence des copies ; — la durée et le lieu de conservation hors site. ■ Des tests sur les procédures de récupération des systèmes et de leurs données doivent être réalisés régulièrement afin d'en assurer la disponibilité et l'intégrité.
Gestion des incidents	■ La gestion des incidents permet à l'organisation de détecter les incidents et d'y réagir rapidement afin de minimiser la durée de la non-disponibilité des systèmes. Une mauvaise réaction peut transformer un incident mineur en un incident majeur.	■ Chaque incident doit être enregistré, analysé et priorisé afin que l'organisation puisse améliorer sa compréhension de celui-ci et apporter les mesures correctrices appropriées.
Sécurité physique des centres de traitement informatique	■ La sécurité physique vise à diminuer le risque que les centres de traitement informatique soient endommagés.	■ Des contrôles doivent être mis en place, par exemple : — des contrôles pour limiter l'accès au personnel autorisé seulement ; — des systèmes de détection et de prévention des incendies, des inondations et des interruptions électriques ; — des contrôles de la température ambiante.

33 L'offre de service du CSPQ concernant les mesures de sauvegarde manque de précision. De plus, la documentation relative aux mesures de sauvegarde ne porte pas sur l'ensemble des systèmes du MTESS pour lesquels le CSPQ offre des services.

34 Le MTESS et le CSPQ effectuent des copies de sauvegarde des données et des systèmes et les conservent dans un site externe. L'offre de service du CSPQ comprend la réalisation de copies de sauvegarde pour une durée de conservation de 45 jours. Par contre, le CSPQ ne précise pas plusieurs autres éléments, tels que la fréquence des copies, le type de sauvegarde (complète ou partielle) et les environnements visés. Le MTESS et le CSPQ avaient déjà convenu des mesures de sauvegarde à mettre en place en 2014, mais la documentation relative à celles-ci n'est plus à jour. Le ministère ne peut pas donc s'assurer que les copies de sauvegarde effectuées par le CSPQ permettent de garantir l'intégrité et la disponibilité des données de l'ensemble de ses systèmes. Cela est particulièrement important pour les systèmes ne faisant pas l'objet d'un plan de reprise, puisque les copies de sauvegarde constituent le seul moyen de les remettre en service dans les meilleurs délais. Dans les faits, nous avons relevé deux systèmes mis en place depuis 2014 pour lesquels le MTESS a signifié ses besoins au CSPQ, et ces derniers ont consigné les mesures de sauvegarde relatives à ces systèmes dans un document.

35 Par ailleurs, la gestion des incidents effectuée par le MTESS et le CSPQ est adéquate. Les mesures liées à la sécurité physique des centres de traitement informatique du MTESS (registre de l'état civil) et du CSPQ le sont également. Les contrôles d'accès pour le personnel autorisé sont bien en place et les systèmes de sécurité nécessaires sont présents.

Suivi des résultats et amélioration continue

36 Pour favoriser la continuité des services et la reprise informatique et pour bien répondre aux besoins de l'organisation, la haute direction doit veiller régulièrement à ce que les politiques, les stratégies et les plans de reprise soient actualisés. Elle doit également être informée adéquatement de tous les risques importants et des enjeux à cet égard.

37 La haute direction du MTESS n'effectue pas de suivi des plans de reprise informatique liés à ses systèmes, qui appuient son plan de continuité des services. De plus, les décisions quant au choix des stratégies de reprise informatique et les objectifs liés aux délais de reprise n'ont pas fait l'objet de discussions au comité exécutif du ministère.

38 Les seules mentions relatives au plan de continuité des services qui sont incluses dans les procès-verbaux du comité exécutif du MTESS portent sur son autorisation et sa mise à jour. La reprise informatique n'y est pas abordée. Pourtant, il serait important que la haute direction revoie régulièrement les objectifs liés aux délais de reprise informatique, qu'elle approuve les stratégies de reprise et qu'elle soit informée des résultats des essais liés aux plans de reprise informatique.

39 D'autre part, le MTESS et le CSPQ devraient se concerter afin de mettre à jour la documentation à l'égard de certains éléments, dont les suivants :

- les mesures de sauvegarde ;
- les stratégies de reprise informatique (liste des systèmes, délais de reprise, rôles et responsabilités, modalités de réalisation des essais, etc.) ;
- la reddition de comptes s'y rapportant.

Recommandations

40 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

1 **Réaliser une analyse d'impact pour recenser les systèmes d'information critiques et déterminer des objectifs de reprise informatique pour chacun d'eux.**

2 **Mettre en place des plans de reprise informatique pour les systèmes pour lesquels une telle stratégie a été retenue.**

3 **Fournir régulièrement à la haute direction de l'information adéquate concernant la reprise informatique afin qu'elle approuve les stratégies de reprise et en assure le suivi.**

41 La recommandation suivante s'adresse au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au Centre de services partagés du Québec.

4 **S'assurer que les essais portant sur les plans de reprise informatique sont préparés adéquatement et réalisés comme il a été prévu.**

42 La recommandation suivante s'adresse au Centre de services partagés du Québec.

5 **Informer ses clients sur les mesures de sauvegarde mises en place, notamment au sujet des environnements visés, du type de copies de sauvegarde et de leur fréquence, afin qu'ils puissent évaluer si ces mesures répondent à leurs besoins, ou convenir de mesures particulières, le cas échéant.**

2.2 Encadrement gouvernemental

43 Depuis mars 2016, le SCT est responsable de la mission Services essentiels gouvernementaux incluse dans le *Plan national de sécurité civile*. Celle-ci consiste notamment à assurer la continuité des services essentiels de l'ensemble du gouvernement en cas de sinistre. À cet égard, le SCT a publié le *Cadre de référence sur la continuité des services essentiels dans la fonction publique* de même que le *Guide pratique pour la conception d'un plan de continuité des services essentiels*.

44 Ainsi, les hauts dirigeants des ministères et organismes doivent s'assurer de la disponibilité de leurs **services essentiels**, soit de ceux qui répondent à la définition gouvernementale formulée dans ces documents. Toutefois, si leur organisation fournit des services qui ne répondent pas à cette définition, ces hauts dirigeants doivent déterminer, parmi ceux-ci, les services jugés essentiels à la réalisation de la mission et mettre en place les mesures nécessaires permettant d'assurer la disponibilité de ces services. À cet égard, la *Directive sur la sécurité de l'information gouvernementale* indique que les organismes publics sont responsables d'assurer la disponibilité de l'information gouvernementale qu'ils détiennent dans l'exercice de leurs fonctions.

Les services essentiels sont ceux dont la perturbation pourrait mettre en péril la vie, la sécurité, la santé ou le bien-être économique de la personne dans une partie ou dans la totalité de la population.

45 Au sein du SCT, le dirigeant principal de l'information est responsable d'assurer l'application de cette directive et d'accompagner les ministères et organismes à cet égard en mettant à leur disposition des pratiques exemplaires. En ce qui concerne les **risques de sécurité de l'information à portée gouvernementale**, le dirigeant principal de l'information a la responsabilité de veiller à ce que ceux-ci soient recensés et adéquatement pris en charge. Dans ce cadre, il constitue et maintient un registre des risques à portée gouvernementale qu'il recense annuellement auprès des ministères et organismes. Son intervention vise notamment à recueillir de l'information sur les stratégies de traitement des risques et à disposer d'une cartographie à jour des interdépendances en matière de risques à portée gouvernementale. Elle vise également à connaître le niveau d'acceptabilité des risques résiduels des entités gouvernementales et à prendre les mesures requises afin qu'elles réduisent leurs risques à un niveau acceptable.

Les risques de sécurité de l'information à portée gouvernementale sont ceux qui sont susceptibles de porter atteinte à la sécurité de l'information gouvernementale et qui peuvent avoir des conséquences graves sur :

- la prestation des services indispensables à la population ;
- la prestation de services d'autres organismes publics ;
- la vie, la santé ou le bien-être des personnes ;
- le respect des droits fondamentaux à la protection des renseignements personnels et le respect de la vie privée ;
- l'image du gouvernement.

46 En décembre 2017, divers changements ont été apportés à la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, lesquels visent à la renforcer. Par exemple, le dirigeant principal de l'information doit maintenant développer et soumettre au Conseil du trésor une vision globale en matière de ressources informationnelles. Il doit également favoriser l'adéquation entre, d'une part, les priorités gouvernementales et les priorités des organismes publics et, d'autre part, les possibilités qu'offrent les ressources informationnelles pour soutenir les projets de transformation et les activités courantes de ces organismes. De plus, sur recommandation du Conseil du trésor, le gouvernement peut exiger qu'un organisme public utilise les services en ressources informationnelles du CSPQ. La plupart des nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 7 mars 2018.

47 Les documents d'encadrement du SCT ne sont pas assez précis quant à l'importance et au rôle des plans de reprise informatique à l'intérieur d'un processus global de gestion de la continuité des services. Bien que le SCT ait recensé de l'information auprès des ministères et organismes sur leurs plans de reprise informatique, celle-ci ne lui permet pas d'apprécier l'adéquation de ces plans avec leur plan de continuité des services.

48 Les plans de reprise informatique ne peuvent être élaborés de façon isolée. Ils doivent tenir compte de l'analyse d'impact et faire partie d'un processus global de gestion de la continuité des services. Deux guides publiés par le SCT abordent le sujet de la continuité des services. Selon le *Guide de catégorisation de l'information*, la démarche proposée dans ce document peut notamment servir d'intrant pour la mise en œuvre des stratégies de continuité. L'approche est différente de celle utilisée dans le *Guide pratique pour la conception d'un plan de continuité des services essentiels*, laquelle est fondée sur la prestation des services. Les orientations du SCT ne précisent pas que les plans de reprise informatique doivent être intégrés dans le plan de continuité des services et elles donnent peu d'information sur la démarche d'élaboration des plans de reprise. De telles précisions permettraient de favoriser une plus grande uniformité au sein du gouvernement.

49 Certaines exigences énoncées par le gouvernement du Canada en matière de reprise informatique sont plus précises. Par exemple, les cadres supérieurs doivent entre autres garantir que la continuité des services s'appuie sur des plans de continuité des technologies de l'information, c'est-à-dire sur des plans de reprise informatique. De plus, le coordonnateur de la sécurité des technologies de l'information et le coordonnateur de la planification de la continuité des activités doivent collaborer pour utiliser une approche globale de la prestation continue des services.

50 Au Québec, le dirigeant principal de l'information doit déposer tous les deux ans au Conseil du trésor un rapport sur l'état de situation gouvernementale de la sécurité de l'information. En 2016, il a demandé aux ministères et organismes s'ils avaient mis en place des processus leur permettant de s'assurer de la disponibilité de l'information, notamment des plans de reprise informatique. Ainsi, le SCT collecte de l'information sur l'existence de ces plans, mais il nous a confirmé qu'il tient pour acquis que ceux-ci sont opérationnels et périodiquement testés.

51 Comme nous l'avons mentionné précédemment, le CSPQ offre en option aux ministères et organismes qui utilisent la plateforme intermédiaire un service de reprise après sinistre. L'offre de base du CSPQ, qui n'inclut pas ce service, prévoit que les systèmes hébergés sur cette plateforme seront rétablis dans les meilleurs délais, mais ces délais ne sont pas précisés. Il est donc difficile pour les entités utilisant cette plateforme d'évaluer les conséquences possibles d'un sinistre. Il faut toutefois préciser que la plateforme intermédiaire du CSPQ n'est actuellement utilisée que par 26 ministères et organismes. D'autres entités ont leurs propres infrastructures et certains de leurs systèmes font l'objet d'un plan de reprise informatique. La situation pourrait cependant changer de manière significative si le gouvernement décidait d'exiger des organismes publics qu'ils utilisent davantage les services en ressources informationnelles du CSPQ, comme le lui permettent les nouvelles dispositions de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*.

Recommandations

52 Les recommandations suivantes s'adressent au Secrétariat du Conseil du trésor.

6 **Préciser le contenu des documents d'encadrement concernant la reprise informatique dans le cadre de la gestion de la continuité des services.**

7 **Inclure dans la vision globale des ressources informationnelles qu'il doit développer l'enjeu de la reprise informatique.**

8 **Se doter des moyens lui permettant d'apprécier dans quelle mesure les plans de reprise informatique des ministères et organismes répondent aux besoins déterminés dans leur plan de continuité des services.**

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du Centre de services partagés du Québec

« Le Centre adhère aux recommandations du Vérificateur général. À cet égard, il entend poursuivre ses travaux afin de s'assurer que les processus et la documentation nécessaires à la réalisation des essais font l'objet d'un suivi constant afin d'assurer le succès des essais de reprise réalisés.

« Le Centre informera ses clients sur les particularités associées aux mesures de sauvegarde en place afin qu'ils comprennent bien la portée des services rendus et les impacts à l'égard de la reprise informatique pour leur organisation. Cependant, le Centre ne pourra pas se substituer aux ministères et organismes pour les plans de continuité et le choix du plan de reprise. »

Commentaires du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

« Le ministère souscrit aux recommandations du Vérificateur général. De ce fait, il s'engage à donner suite à celles-ci en poursuivant les travaux en cours ou en entreprenant les travaux complémentaires requis.

« Le ministère tient à rappeler que, pour le versement des prestations d'aide financière de dernier recours et de l'assurance parentale, soit sa mission principale, la reprise informatique est présente. Cette situation permettrait donc au ministère, en cas de sinistre, de maintenir les versements.

« Par ailleurs, plusieurs travaux en lien avec les recommandations sont déjà en cours, notamment la révision du plan de continuité des activités essentielles et la catégorisation des actifs critiques. D'ailleurs, pour le plan de continuité des activités essentielles incluant la reprise des systèmes d'information indispensables à leur prestation, les travaux sont réalisés en conformité avec les attentes du Secrétariat du Conseil du trésor exprimées dans le *Cadre de référence sur la continuité des services essentiels dans la fonction publique*.

« Parmi les autres travaux en cours, on retrouve la mise en place de la reprise informatique pour le site Web Urgence Québec et pour le registre de l'état civil.

« Le ministère prend au sérieux les essais de reprise. En effet, comme mentionné dans le rapport, après avoir rencontré des difficultés pour un essai de reprise pour le RQAP, des mesures ont été prises pour permettre de régler la situation. D'ailleurs, les objectifs ont été atteints pour les essais subséquents.

« Finalement, le ministère tient à souligner que plusieurs travaux réalisés au cours des dernières années ont permis d'améliorer la situation au regard de la continuité de ses services, notamment ceux liés à la mise à niveau technologique inscrits dans la stratégie visant à contrer la désuétude et à assurer l'évolution des services. »

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor accueille favorablement les recommandations formulées par le Vérificateur général. Le Secrétariat est soucieux de maintenir une approche stratégique qui permet aux ministères et aux organismes de relever les enjeux actuels et futurs en matière de sécurité de l'information. D'ailleurs, dès 2014, une nouvelle directive sur la sécurité de l'information ainsi que des cadres de gestion afférents étaient mis en place.

« Le Secrétariat entend donc poursuivre la démarche entreprise et s'assurer de l'amélioration continue de l'encadrement des pratiques, des outils, des guides et de l'assistance en sécurité de l'information. Les recommandations du Vérificateur général portant sur la reprise informatique concourent favorablement à cette démarche. »

Annexe et sigles

Annexe Objectifs de l'audit et portée des travaux

Sigles

CSPQ	Centre de services partagés du Québec	**RQAP**	Régime québécois d'assurance parentale
MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	**SCT**	Secrétariat du Conseil du trésor

Annexe Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de mai 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder nos conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères sont basés sur les bonnes pratiques reconnues en matière de reprise informatique (ISO/CEI 27002, ISO/CEI 27031, ISO 22301, COBIT 5).

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MTESS et le CSPQ prennent les mesures nécessaires pour répondre aux risques d'interruption de service pouvant affecter la disponibilité des systèmes d'information que le MTESS juge critiques (soit ceux pour lesquels une reprise informatique est nécessaire rapidement).	■ Un système de gestion de la continuité des services a été élaboré et mis en œuvre, lequel comprend notamment : — une politique de continuité approuvée par la haute direction ; — le recensement des processus organisationnels critiques ; — l'analyse des impacts d'une interruption de service et la détermination des priorités, des objectifs et des cibles de continuité en matière d'activités et de reprise ; — le partage des rôles et responsabilités. ■ Les systèmes d'information critiques sont déterminés et les stratégies de reprise informatique retenues répondent aux besoins organisationnels. ■ Les plans de reprise informatique pour les systèmes jugés critiques par le ministère sont disponibles et comprennent notamment la documentation des ressources requises (personnes, installations physiques, infrastructures réseau, logiciels, etc.) et les procédures à suivre pour la reprise. ■ Les plans de reprise font l'objet d'essais périodiques et d'une amélioration continue. ■ Des mesures de prévention des sinistres, telles que la gestion des incidents majeurs, la gestion des copies de sauvegarde et la sécurité physique des centres de traitement informatique, sont mises en œuvre. ■ La direction s'assure périodiquement que les objectifs de continuité sont atteints et que les priorités de reprise demeurent appropriées. Des mesures correctrices sont mises en œuvre si nécessaire.
S'assurer que le SCT apporte un encadrement et un soutien appropriés en matière de reprise informatique aux ministères et organismes assujettis à la *Loi sur l'administration publique*.	■ Des politiques et des directives sont élaborées, mises en œuvre et suivies auprès des ministères et organismes publics. ■ Des outils, des guides et du soutien sont offerts aux ministères et organismes publics.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 12 avril 2018.

Nos travaux ont porté sur la gestion de la reprise informatique pour les systèmes d'information critiques du MTESS et sur l'encadrement fait par le SCT à cet égard. Ils n'avaient pas pour but de remettre en cause le recensement des services essentiels effectué par le MTESS.

Le MTESS a confié la gestion de l'ensemble des infrastructures (plateformes) relatives à ses systèmes d'information au CSPQ, à l'exception des infrastructures liées au registre de l'état civil, qui sont gérées à l'interne.

Nous avons effectué des entrevues et des échanges auprès de gestionnaires et de professionnels du MTESS, du CSPQ et du SCT. De plus, nous avons analysé divers documents provenant, entre autres, des systèmes d'information des entités auditées. Nous avons également fait des visites d'observation dans deux centres de traitement informatique. Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons obtenu des données provenant des systèmes d'information relatifs à la gestion des incidents. Des comparaisons avec d'autres administrations publiques ont aussi été effectuées.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mars à décembre 2017. Ils ont porté sur les exercices 2014-2015 à 2016-2017. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les recommandations formulées à la suite de ces travaux s'adressent aux entités auditées. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des organismes publics, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Mai 2018

CHAPITRE

6

Audit de performance et observations du commissaire au développement durable

Services chirurgicaux

Ministère de la Santé et des Services sociaux
Hôpital de Chicoutimi (Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Saguenay–Lac-Saint-Jean)
Hôpital général juif (Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal)
Hôpital régional de Saint-Jérôme (Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides)

Faits saillants

Objectifs des travaux

En 2015-2016, quelque 635 000 chirurgies ont été effectuées dans les blocs opératoires du Québec, pour des dépenses directes de 1,9 milliard de dollars.

Nos travaux visaient :

- à nous assurer que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) prend des mesures pour optimiser l'accès aux services chirurgicaux, leur qualité ainsi que l'utilisation des ressources, qu'il effectue le suivi de leurs résultats, apporte les ajustements nécessaires et fait preuve de transparence en ce qui a trait à ces activités ;
- à évaluer si les établissements audités ont mis en œuvre des mesures pour assurer l'accès aux services chirurgicaux, leur qualité ainsi que l'utilisation optimale des ressources, et qu'ils déterminent et instaurent des mesures correctrices au besoin.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant les services chirurgicaux.

La statistique suivie par le ministère sur le délai d'attente pour une chirurgie constitue une partie importante, mais incomplète, de l'ensemble du temps d'attente d'un patient. Les données utilisées pour le calcul de ce délai ne sont pas fiables.

Bien que la virulence de certaines maladies requière une intervention plus rapide, les cibles établies par le ministère sur les délais à respecter pour pratiquer une chirurgie ne tiennent pas compte de l'urgence de réaliser celle-ci. De plus, une partie importante des patients en oncologie attendent plus de 28 jours pour une chirurgie, ce qui ne respecte pas la cible déterminée par le ministère.

Le MSSS n'a pas de vision globale de la répartition optimale des services chirurgicaux. Une telle vision lui permettrait, entre autres, d'assurer une offre optimale qui tiendrait compte des besoins en fonction des particularités de chacun des établissements. De plus, le financement des services chirurgicaux ne considère pas suffisamment les besoins de la population et les soins à lui prodiguer ; il est plutôt établi sur une base historique.

Les blocs opératoires sont vétustes dans deux des trois centres hospitaliers audités. De plus, des équipements de chirurgie et de stérilisation ayant atteint leur durée de vie utile sont encore utilisés dans ces centres hospitaliers.

Pendant de nombreuses années, le ministère a apporté peu de soutien aux établissements quant à l'informatisation des activités de la trajectoire chirurgicale. Dans l'ensemble du réseau, il existe une multiplicité de systèmes d'information et de bases de données qui ne sont pas intégrés ni compatibles. Une telle intégration et une telle compatibilité amélioreraient l'efficience de la trajectoire chirurgicale.

La gestion de la préadmission des patients, le fonctionnement journalier au bloc opératoire ainsi que l'utilisation des salles d'opération et de la salle de réveil pourraient être améliorés dans les trois centres hospitaliers audités.

Deux des trois centres hospitaliers audités réduiraient leurs coûts de fonctionnement par une meilleure gestion des fournitures et des instruments du bloc opératoire.

Plusieurs indicateurs permettent d'évaluer la performance de la trajectoire chirurgicale, mais ils sont peu utilisés dans les centres hospitaliers audités. Nous avons dû déployer des efforts considérables pour rendre l'information comparable. L'adoption d'indicateurs standards permettrait de mesurer la performance des centres hospitaliers et de les comparer dans une perspective d'amélioration.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MSSS, de l'Hôpital de Chicoutimi, de l'Hôpital général juif et de l'Hôpital régional de Saint-Jérôme. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

1. **Revoir la méthode de calcul des délais d'attente et les cibles, et contrôler la qualité des données utilisées.**
2. **Établir une répartition optimale de l'offre de services chirurgicaux et la mettre en œuvre.**
3. **Réviser le mode de financement afin qu'il soit en lien avec les soins prodigués aux patients.**
4. **Instaurer des mécanismes d'échange et de diffusion des meilleures pratiques en matière de services chirurgicaux dans l'ensemble du réseau, lesquels visent à améliorer l'utilisation de ces pratiques.**
5. **Soutenir les établissements en matière d'informatisation de la trajectoire chirurgicale.**
8. **Mettre en place des mécanismes pour s'assurer de la qualité des données servant à mesurer la performance et la qualité des soins, et pour s'assurer de l'uniformité dans l'interprétation et le traitement de ces données.**

Recommandations au ministère et aux établissements audités

6. **S'assurer de l'efficacité des stratégies d'intervention afin d'améliorer l'état des immobilisations et des équipements utilisés pour les services chirurgicaux.**
9. **Élaborer des mesures d'évaluation de la performance et de la qualité des soins offerts sur la trajectoire chirurgicale, les mettre en œuvre et en faire le suivi périodique.**
10. **Entreprendre des démarches, en collaboration avec les établissements, afin d'avoir accès aux données de la Régie de l'assurance maladie du Québec concernant les services chirurgicaux réalisés et, pour une meilleure gestion des fonds publics, considérer les coûts liés à ces services si cela est nécessaire.**

Recommandation aux établissements audités

7. **Analyser en cogestion les étapes de la trajectoire chirurgicale, de l'inscription du patient sur la liste d'attente jusqu'à son retour à domicile, afin de déterminer les améliorations possibles et d'apporter les correctifs nécessaires.**

Table des matières

Audit de performance

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de l'audit** 10

2.1 **Temps d'attente pour une chirurgie** 10

Intégralité du temps d'attente

Méthode de calcul du délai d'attente et qualité des données

Cibles nationales

Respect des cibles pour une chirurgie

Recommandation

2.2 **Mesures de soutien du ministère** 22

Organisation de l'offre de services sur le territoire

Financement

État des immobilisations et des équipements

Échange, diffusion et utilisation des meilleures pratiques

Systèmes d'information

Recommandations

2.3 **Trajectoire chirurgicale** 32

Fonctionnement

Gestion des fournitures et des instruments

Recommandation

2.4 **Évaluation de la performance** 43

Mesure de la performance dans les centres hospitaliers

Suivi du ministère

Recommandations

Observations du commissaire au développement durable 48

Commentaires des entités auditées 55

Annexes et sigles 61

Équipe

Alain Fortin
Directeur principal d'audit

Carole Bédard
Directrice d'audit

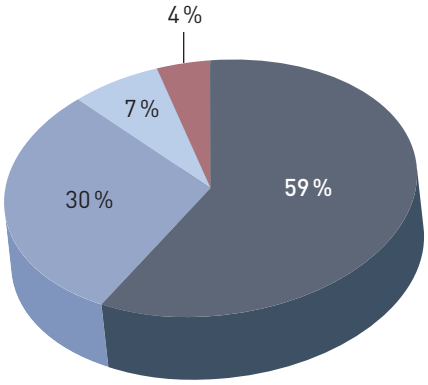
Jean-François Bélanger
France Bêty
Ida Thaïs Bindutiye
Laurence Harvey
Nicolas Pellerin
Fabienne Richer
Sébastien Tessier

1 Mise en contexte

1 Les services chirurgicaux fournis dans les centres hospitaliers permettent d'offrir des traitements spécialisés pour combattre et solutionner des problèmes de santé complexes. Ils exigent un effort financier important de la collectivité. Ils doivent être bien organisés, tant sur le plan de l'optimisation des activités dans les centres hospitaliers que sur le plan de l'offre de services sur le territoire, afin que le meilleur accès possible à la population soit garanti. Dans un contexte où le vieillissement graduel de la population et les progrès médicaux favorisent l'augmentation continuelle de la demande pour les services chirurgicaux, il est encore plus important de bien gérer ce type de services afin de répondre aux besoins présents et futurs.

2 Au 31 mars 2016, les dépenses totales du secteur de la santé et des services sociaux ont représenté une somme de 37,5 milliards de dollars, laquelle inclut notamment la rémunération des médecins qui est versée par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ). La figure 1 présente la répartition de ces dépenses.

Figure 1 Dépenses du secteur de la santé et des services sociaux en 2015-2016



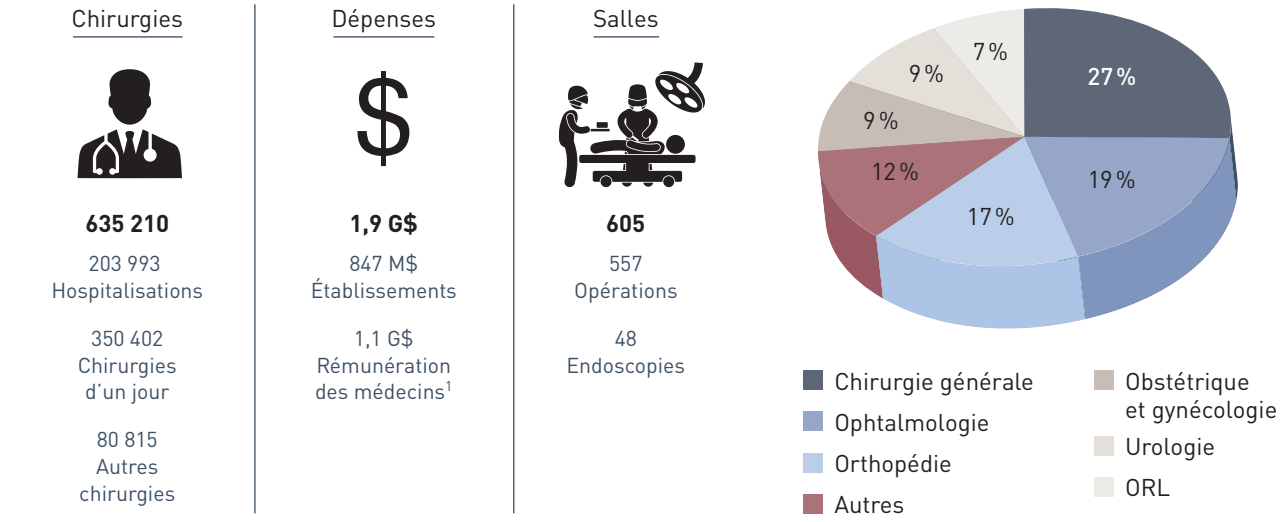
1. Il s'agit de 34 établissements de santé et de services sociaux et de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik.

MSSS Ministère de la Santé et des services sociaux

3 En 2015-2016, quelque 635 000 chirurgies ont été effectuées dans les blocs opératoires du Québec, pour des **dépenses directes d'établissement** de 847 millions de dollars. La majorité d'entre elles étaient des chirurgies électives (planifiées), alors que les autres (31 %) représentaient des chirurgies urgentes (nécessaires à la survie des patients et réalisées rapidement). Certaines nécessitent une hospitalisation (32 %), d'autres non (chirurgies d'un jour). La figure 2 présente quelques données sur les chirurgies effectuées en 2015-2016.

Les dépenses directes d'établissement sont des dépenses associées directement à l'intervention. Elles excluent les coûts indirects, tels que ceux en lien avec le séjour hospitalier.

Figure 2 Chirurgies effectuées au Québec en 2015-2016 et répartition par spécialités



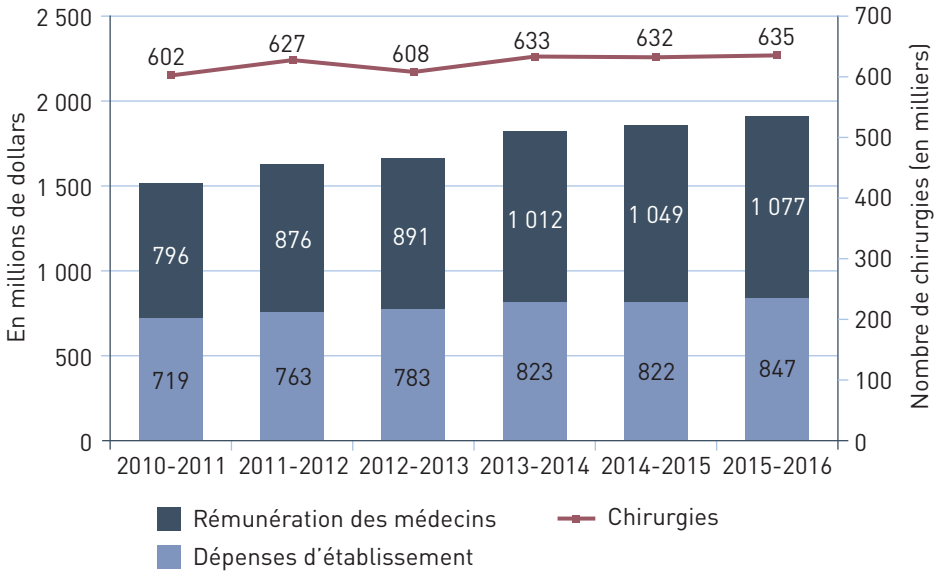
1. Il s'agit de la rémunération relative à la chirurgie, à l'anesthésiologie et à l'assistance opératoire qui est versée par la RAMQ.

Sources : MSSS, RAMQ.

ORL Oto-rhino-laryngologie

4 Comme le montre la figure 3, au cours des derniers exercices, l'évolution des dépenses est beaucoup plus importante que la variation du nombre de chirurgies. Sur une période de six ans, le nombre de chirurgies a augmenté de 5,5 %, comparativement à une croissance des dépenses directes d'établissement pour les chirurgies de 17,9 % et à une hausse de la rémunération des chirurgiens et des anesthésiologistes, y compris l'assistance opératoire, de 35,2 %.

Figure 3 Nombre de chirurgies, dépenses d'établissement et rémunération des médecins pour les services chirurgicaux au Québec



Sources : MSSS, RAMQ.

5 Au cours des dernières années, différentes actions pouvant avoir un impact sur le fonctionnement des blocs opératoires ont été entreprises. En voici certaines.

2008 et 2009	■ Un groupe de travail composé du MSSS et de la Fédération des médecins spécialistes du Québec (FMSQ) a été créé pour évaluer la performance de 23 blocs opératoires dans le réseau. Voici quelques constats relatifs aux travaux de ce groupe : — Parmi les salles des blocs opératoires visités, 20 % demeuraient fermées. — Pour neuf blocs opératoires, seulement 60 % des salles étaient utilisées. — Plus de 50 % des établissements sous-utilisaient les services de préadmission. — Plus de 70 % des premières chirurgies du matin débutaient par un retard important.
2011	■ Le MSSS a publié le *Guide des bonnes pratiques au bloc opératoire*, basé sur les résultats de l'évaluation des 23 blocs opératoires.
2015 et 2016	■ La *Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée et modifiant diverses dispositions législatives en matière de procréation assistée* (projet de loi nº 20) a été sanctionnée. Elle vise à améliorer entre autres l'accès aux médecins spécialistes, mais elle les expose à des sanctions financières en cas de non-respect des **obligations**. La FMSQ est d'avis que cette loi n'est pas la solution appropriée pour corriger les problèmes d'accessibilité. ■ Le MSSS et la FMSQ ont signé une entente de principe qui prévoit un engagement gouvernemental de ne pas mettre en vigueur certaines dispositions du projet de loi nº 20 dans la mesure où les cibles d'accès aux services spécialisés prévues dans l'entente sont atteintes. Cette entente vise à augmenter l'accessibilité aux soins spécialisés puisqu'elle agit notamment sur : — l'amélioration de l'accès aux consultations avec un spécialiste selon les délais associés à la priorité clinique attribuée à un patient ; — la priorisation des interventions chirurgicales pour des patients en attente depuis plus d'un an.
2017	■ La *Loi modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation clinique et à la gestion des établissements de santé et de services sociaux* (projet de loi nº 130) a été sanctionnée. Elle a un impact sur la pratique des médecins exerçant dans un centre hospitalier, notamment quant aux obligations rattachées aux **privilèges** qui leur sont accordés. Ces obligations doivent avoir pour objectif d'assurer la participation des médecins aux responsabilités de l'établissement, notamment en ce qui a trait à l'accès aux services, à leur qualité et à leur pertinence. Ces obligations doivent entrer en vigueur au plus tard en mai 2018. ■ Un comité pour la négociation de la rémunération avec les médecins spécialistes a été mis en place. Les parties ont convenu d'inclure dans les discussions les modalités de travail liées à la pratique médicale, en particulier les obligations relatives à l'octroi des privilèges dans les établissements (projet de loi nº 130).

Par exemple, les spécialistes ont notamment comme obligation de participer au mécanisme d'accès priorisé aux services spécialisés. À défaut pour un médecin de se conformer aux obligations prévues par la loi, celle-ci prévoit la réduction de sa rémunération.

Les privilèges en matière de pratique sont accordés à un médecin par le conseil d'administration d'un établissement. Ils déterminent la nature et le champ des activités médicales qu'un médecin est en droit d'exercer dans un département déterminé.

2018	■ Le gouvernement et la FMSQ ont signé un nouvel accord qui prévoit notamment la prolongation de l'entente de principe et repousse d'un an l'échéancier pour l'atteinte des cibles d'accès aux services spécialisés (projet de loi nº 20). Cet accord suspend aussi pour une période limitée l'ajout de certaines obligations rattachées aux privilèges prévus dans le projet de loi nº 130 et vient introduire un mécanisme de concertation pour établir ces obligations.

6 Par ailleurs, la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* est entrée en vigueur en 2015. Cette loi a modifié l'organisation du réseau de la santé et des services sociaux par l'abolition des agences et par la création de centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et de centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS), lesquels sont issus de la fusion des anciens centres de santé et de services sociaux (CSSS). Les centres hospitaliers sont des installations des CISSS ou des CIUSSS.

7 À l'intérieur des établissements, les médecins ont un statut particulier. Contrairement aux autres professionnels, ils ne sont pas des employés de l'établissement. Ils doivent cependant respecter un certain nombre de règles en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. D'ailleurs, les directeurs des services professionnels et les chefs de département ont un rôle à jouer à l'égard du respect de ces règles, notamment quant à l'imposition de sanctions administratives.

8 Les entités auditées dans le cadre de notre audit sont le MSSS et les centres hospitaliers suivants :

- Hôpital de Chicoutimi (CIUSSS du Saguenay–Lac-Saint-Jean) ;
- Hôpital général juif (CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal) ;
- Hôpital régional de Saint-Jérôme (CISSS des Laurentides).

9 Les rôles et responsabilités des entités auditées sont décrits à l'annexe 2 et leur portrait est présenté à l'annexe 3. Depuis la fusion, l'Hôpital de Chicoutimi fait partie des cinq hôpitaux ayant un bloc opératoire du CIUSSS du Saguenay–Lac-Saint-Jean. L'Hôpital général juif, pour sa part, est le seul hôpital ayant un bloc opératoire du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal. Quant au CISSS des Laurentides, il compte cinq hôpitaux ayant un bloc opératoire.

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

2 Résultats de l'audit

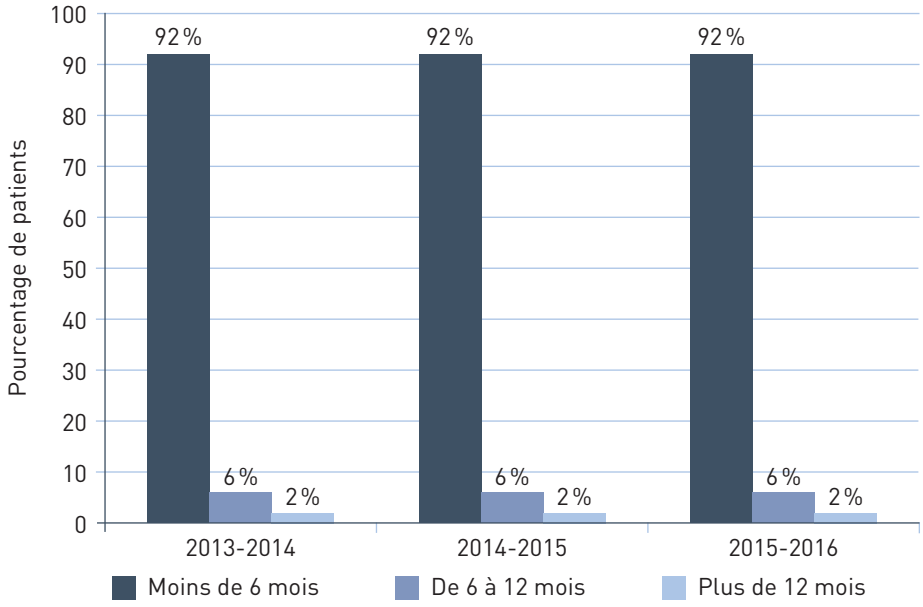
11 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit le temps d'attente pour une chirurgie, les mesures de soutien du ministère, la trajectoire chirurgicale et l'évaluation de la performance.

2.1 Temps d'attente pour une chirurgie

12 Depuis le 1er juin 2007, tous les établissements du Québec doivent inscrire les patients en attente d'une chirurgie élective sur une liste d'attente centralisée. La saisie des données est effectuée dans chacun des établissements, de l'inscription sur la liste jusqu'à l'enregistrement de la date de l'opération. À partir de l'information produite par les établissements, le MSSS collecte des données sur l'accès aux services spécialisés en chirurgie par l'intermédiaire du Système d'information sur les mécanismes d'accès aux services spécialisés (SIMASS). Il est à noter que, pour les chirurgies cardiaques, le ministère utilise un autre système. Celles-ci sont exclues des analyses effectuées dans la présente section.

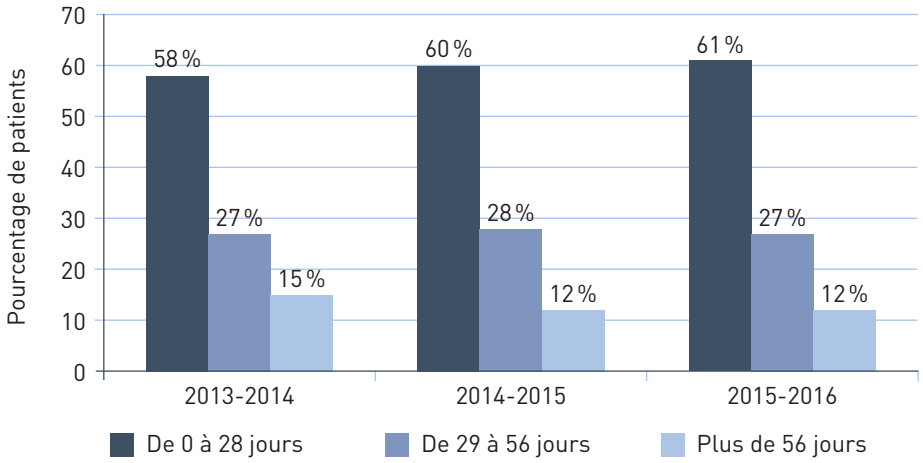
13 Le MSSS et les centres hospitaliers audités suivent l'évolution des listes d'attente pour une chirurgie et l'atteinte des cibles. Le ministère diffuse de l'information sur le nombre de chirurgies réalisées dans les délais et sur le nombre de chirurgies en attente. Voici les délais d'attente moyens pour les chirurgies réalisées du 1er avril 2013 au 31 mars 2016 (figures 4 et 5). Comme le montrent ces figures, l'évolution est plutôt stable. Les résultats doivent cependant être interprétés avec prudence, compte tenu des risques mentionnés dans la section portant sur la méthode de calcul du délai d'attente et la qualité des données.

Figure 4 Délai d'attente moyen pour les chirurgies non oncologiques



Source : MSSS.

Figure 5 Délai d'attente moyen pour les chirurgies oncologiques



Source : MSSS.

14 À des fins de gestion et afin de donner une information complète et pertinente à la population, il est intéressant de considérer l'intégralité du temps d'attente. Il faut aussi s'assurer que la méthode de calcul du délai d'attente et la qualité des données sont adéquates, que les délais sont assortis de cibles pertinentes et que celles-ci sont respectées.

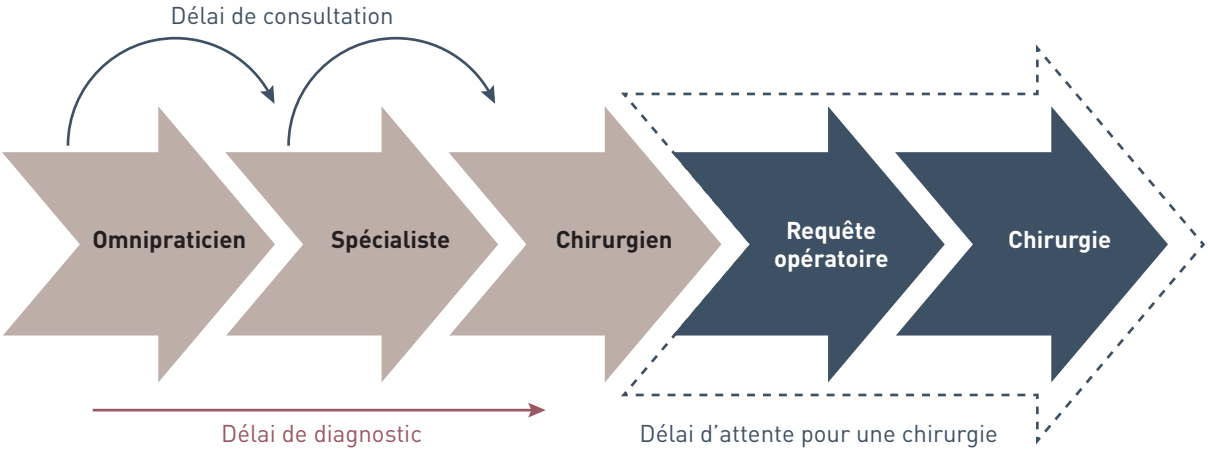
Intégralité du temps d'attente

15 Lorsqu'une chirurgie est nécessaire, il est important d'y avoir recours au moment opportun pour prévenir la détérioration de l'état de santé du patient. Selon la maladie, de longs délais peuvent augmenter le risque de morbidité et de mortalité, la durée de séjour à l'hôpital et la détresse psychologique. De plus, des coûts peuvent être associés à une chirurgie tardive, tels que ceux liés à des complications postopératoires. Enfin, une chirurgie tardive peut nuire à la qualité de vie du patient et à ses chances de réhabilitation.

16 La statistique sur le délai d'attente pour une chirurgie qui est suivie par le ministère constitue une partie importante, mais incomplète, de l'ensemble du temps d'attente d'un patient.

17 La figure 6 présente les divers délais d'attente. Dans son suivi, le ministère considère seulement le dernier segment, soit le délai d'accès à la chirurgie (en pointillé). Ce délai débute par la décision du chirurgien d'opérer le patient.

Figure 6 Divers délais d'attente jusqu'à la chirurgie



Une requête opératoire est une demande d'accès à un service chirurgical effectuée par le chirurgien pour son patient. Elle sert au préenregistrement de ce dernier sur la liste d'attente. Elle contient notamment de l'information sur le patient, la date et l'heure désirées pour la chirurgie, le diagnostic pré-opératoire, l'intervention prévue, le nom du chirurgien et la durée prévue de l'intervention proposée.

18 Ainsi, bien que la mesure du délai d'attente pour une chirurgie élective commence au moment où le médecin signe la **requête opératoire** et se termine à la réalisation de la chirurgie, il demeure que le chemin du patient pour arriver à la décision de réaliser une chirurgie peut être composé de plusieurs étapes entre lesquelles des délais peuvent s'ajouter. Il est à noter que ces délais ne s'appliquent pas lorsque l'état de santé du patient nécessite que celui-ci ait recours directement à l'urgence d'un hôpital. Voici ces délais.

<table>
<tr><th></th><th>Description</th><th>Délai d'attente[1]</th></tr>
<tr><td colspan="3">Première ligne : consultation de l'omnipraticien (médecin de famille)</td></tr>
<tr><td>Inscription au guichet d'accès à un médecin de famille et attribution d'un omnipraticien</td><td>Une consultation avec un omnipraticien qui nécessite un suivi médical requiert généralement d'avoir un médecin de famille. Pour ce faire, le patient peut s'inscrire au guichet d'accès à un médecin de famille.</td><td>Le délai est de six mois à plus d'un an selon le niveau de priorité de santé qui est accordé au patient.
<table>
<tr><th>Priorité de santé</th><th>Délai moyen d'attente</th><th>Cible</th></tr>
<tr><td colspan="3">Patients prioritaires</td></tr>
<tr><td>A</td><td>6 mois</td><td>< 7 jours</td></tr>
<tr><td>B</td><td>Plus d'un an</td><td>≤ 14 jours</td></tr>
<tr><td>C</td><td>9 mois</td><td>≤ 21 jours</td></tr>
<tr><td colspan="3">Patients non prioritaires</td></tr>
<tr><td>D</td><td>11 mois</td><td>≤ 1 mois</td></tr>
<tr><td>E</td><td>10 mois</td><td>≤ 3 mois</td></tr>
</table>
Source : MSSS au 31 décembre 2017.</td></tr>
<tr><td>Consultation avec un omnipraticien</td><td>Une consultation de première ligne avec un omnipraticien est généralement nécessaire pour obtenir une première consultation avec un spécialiste.</td><td>L'information n'est pas disponible (aucun suivi du ministère).</td></tr>
</table>

1. Les données proviennent du MSSS.

Diagnostic par un omnipraticien	Des analyses, des tests de laboratoire et des examens (imagerie médicale, endoscopie, etc.) peuvent être requis pour poser un diagnostic. Le délai de diagnostic se compose du temps requis pour avoir un rendez-vous, obtenir les résultats et revoir le médecin.	Certains délais sont évalués, dont ceux relatifs au temps de réponse aux résultats diagnostiques en pathologie (suivis par la Direction générale de cancérologie) et ceux pour l'ensemble des examens d'imagerie médicale. Par exemple, au 31 décembre 2017, un peu plus de 36 % des patients ont attendu plus de 90 jours pour une imagerie par résonance magnétique (IRM).

	90 jours et moins	Plus de 90 jours
IRM	63,8 %	36,2 %
TDM	83,2 %	16,8 %
Échographies mammaires	71,1 %	28,9 %
Échograhies cardiaques	56,6 %	43,4 %
Échographies obstétricales	96,7 %	3,3 %
Autres échographies	55,2 %	44,8 %

Source : MSSS.
TDM Tomodensitométrie

Deuxième ligne : consultation du spécialiste (qui peut être chirurgien)

Consultation avec un spécialiste	Depuis octobre 2016, les centres de répartition des demandes de services (CRDS) sont le point de chute pour les demandes de consultation en médecine spécialisée effectuées par un omnipraticien.	Le délai moyen est de 5 à 124 jours selon le niveau de priorité médicale pour 9 des 26 spécialités (première phase d'implantation des CRDS).

Priorité médicale	Ensemble du Québec	Cible
A	4,6	≤ 3 jours
B	12,9	≤ 10 jours
C	38,5	≤ 28 jours
D	78,9	≤ 3 mois
E	124,1	≤ 12 mois

Les délais ne sont pas disponibles pour les autres spécialités, car l'implantation n'est pas réalisée. Les patients doivent généralement faire leurs propres démarches.

Diagnostic par un spécialiste	Même si l'omnipraticien pose un diagnostic, le spécialiste, en vertu de sa pratique, doit le faire également. De plus, des consultations avec d'autres spécialistes peuvent être requises pour poser un diagnostic.	Les mêmes délais d'attente que ceux relatifs au diagnostic posé par un omnipraticien sont évalués.

Méthode de calcul du délai d'attente et qualité des données

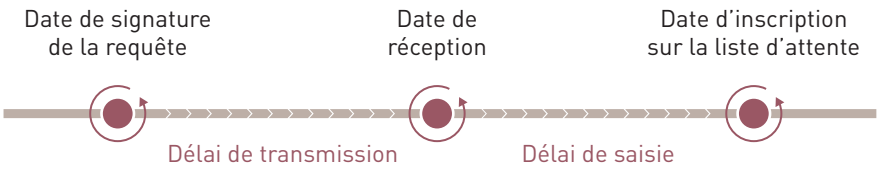
19 Du point de vue du patient en attente d'une chirurgie, le délai d'attente devrait s'amorcer dès que le chirurgien prend la décision de l'opérer. Il correspond au nombre de jours entre la date de signature de la requête opératoire et la date réelle de la chirurgie.

20 La méthode de calcul du délai d'attente est variable selon que la chirurgie est oncologique ou non. De plus, les données utilisées pour ce calcul ne sont pas de qualité.

21 Une fois la requête opératoire remplie par le chirurgien, elle est saisie ou transférée dans le système de gestion des chirurgies du centre hospitalier, qui alimente le système SIMASS.

22 D'abord, nous avons observé que la date de début du calcul du délai d'attente varie en fonction de la chirurgie. Comme il est indiqué dans une directive du ministère, le calcul débute à la signature de la requête opératoire pour les chirurgies oncologiques. Pour les autres chirurgies, il commence seulement au moment de l'inscription du patient sur la liste d'attente. Ainsi, pour ces chirurgies, le délai de transmission et le délai de saisie des requêtes opératoires n'entrent pas dans le calcul du ministère, même s'ils constituent tout de même des délais d'attente pour le patient (figure 7).

Figure 7 Délais d'attente non inclus dans le calcul du ministère pour les chirurgies non oncologiques



23 Afin d'évaluer le délai de transmission et le délai de saisie des requêtes opératoires pour les chirurgies non oncologiques, nous avons utilisé les données provenant du système SIMASS. Nous avons exclu les chirurgies oncologiques car, selon la directive du ministère, le délai d'attente pour celles-ci débute au moment de la signature de la requête. Nous avons ensuite comparé la date de signature de la requête enregistrée dans le système SIMASS par rapport à la date d'inscription du patient sur la liste d'attente. Le tableau 1 présente le nombre de jours d'écart par strate pour les trois centres hospitaliers audités du 1er avril 2013 au 31 mars 2016.

Tableau 1 Proportion de requêtes selon le délai entre leur date de signature et la date d'inscription du patient sur la liste d'attente pour les chirurgies non oncologiques de 2013-2014 à 2015-2016

	Hôpital de Chicoutimi	Hôpital général juif	Hôpital régional de Saint-Jérôme	Province
Le jour même	32 %	33 %	19 %	40 %
De 1 à 7 jours	57 %	52 %	52 %	42 %
De 8 à 14 jours	7 %	7 %	13 %	8 %
15 jours et plus	4 %	8 %	16 %	10 %

Source : MSSS.

24 Un autre élément que nous avons observé, c'est que plusieurs facteurs ont un impact sur l'exactitude du calcul du délai d'attente et sur le respect des cibles. Toutefois, peu de contrôles sont en place à l'égard de ceux-ci :

- inscription de la date de signature sur la requête opératoire et son exactitude ;
- validité de la date inscrite sur la liste d'attente ;
- validité de la période de non-disponibilité du patient pour des raisons **médicales** ou **personnelles** (la période de non-disponibilité fait qu'il y a un arrêt du décompte du nombre de jours d'attente).

Le patient ne peut subir l'intervention lorsqu'une raison médicale l'en empêche, comme des traitements de chimiothérapie ou la maladie.

Le patient n'est pas disponible pour l'intervention pour des raisons personnelles, comme un voyage ou le mariage d'un parent.

25 Nous avons effectué des travaux pour vérifier l'inscription de la date de signature sur les requêtes opératoires ainsi que la validité de la date d'inscription du patient sur la liste d'attente qui est enregistrée dans le système SIMASS. À cet égard, nos travaux sur 40 cas par centre hospitalier révèlent qu'il y a des inexactitudes ou des incohérences dans l'information inscrite dans ce système. Voici des exemples :

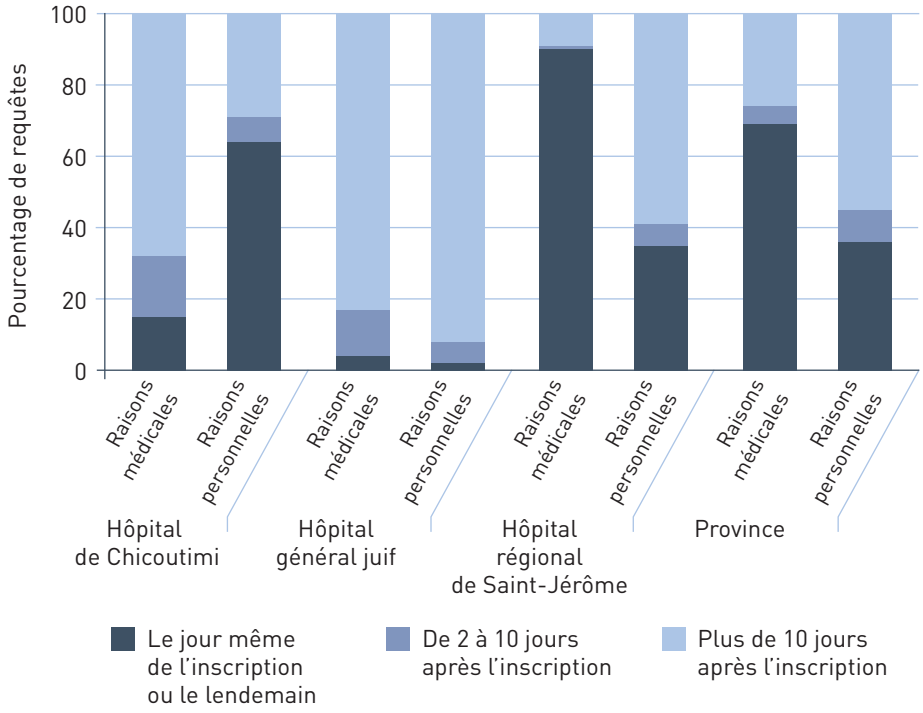
- Pour l'Hôpital de Chicoutimi, l'information inscrite dans le système SIMASS est adéquate pour 22 des 40 requêtes analysées. Pour les 18 autres requêtes, il y a des écarts ou encore l'information ne peut être validée, dont 9 requêtes sans date.
- Pour l'Hôpital général juif, dans 55 % des cas examinés, il y a incohérence de l'information, car la date de signature par le patient du formulaire de consentement à la chirurgie est antérieure à la date de signature de la requête inscrite dans le système.
- Enfin, à l'Hôpital régional de Saint-Jérôme, l'information inscrite dans le système SIMASS est cohérente pour 85 % des cas analysés.

26 Dans un premier temps, nous avons estimé l'importance du nombre de périodes de non-disponibilité et de leur durée. Pour l'Hôpital de Chicoutimi et l'Hôpital régional de Saint-Jérôme, nos analyses révèlent qu'environ 19 % des patients opérés ont eu une période de non-disponibilité et la durée moyenne de cette période était d'environ 81 jours. À l'Hôpital général juif, bien que la proportion de patients ayant une période de non-disponibilité soit peu élevée (3 %), la durée moyenne était de 105 jours.

27 Dans un deuxième temps, nous avons tenté d'évaluer la raisonnabilité de l'enregistrement de ces périodes de non-disponibilité. Certaines données soulèvent des questionnements, plus particulièrement lorsqu'une période de non-disponibilité du patient débute dès les premiers jours de son inscription sur la liste d'attente. Par exemple, comme le montre la figure 8, à l'Hôpital de Chicoutimi, 64 % des périodes de non-disponibilité pour des raisons personnelles débutent le jour même ou le lendemain de l'inscription du patient sur la liste d'attente. Les représentants du centre hospitalier nous ont informés qu'ils inscrivent une période de non-disponibilité lorsque le patient choisit entre trois dates qui lui sont proposées. Cela est conforme à l'interprétation du ministère qui juge que le refus des premières dates est « comme s'il [le patient] mentionnait qu'il n'est pas disponible pour les deux premières dates proposées ». Ce traitement est inapproprié.

28 À l'échelle provinciale, 69 % des patients non disponibles pour des raisons médicales le sont le jour même de l'inscription ou le lendemain. Selon le ministère, la non-disponibilité pour des raisons médicales est fréquente en oncologie en raison des traitements préalables. La proportion de périodes de non-disponibilité pour des raisons médicales relatives à des chirurgies oncologiques était de 4 % de 2013-2014 à 2015-2016.

Figure 8 Proportion de requêtes selon le nombre de jours entre l'inscription du patient sur la liste d'attente et le début de sa période de non-disponibilité de 2013-2014 à 2015-2016



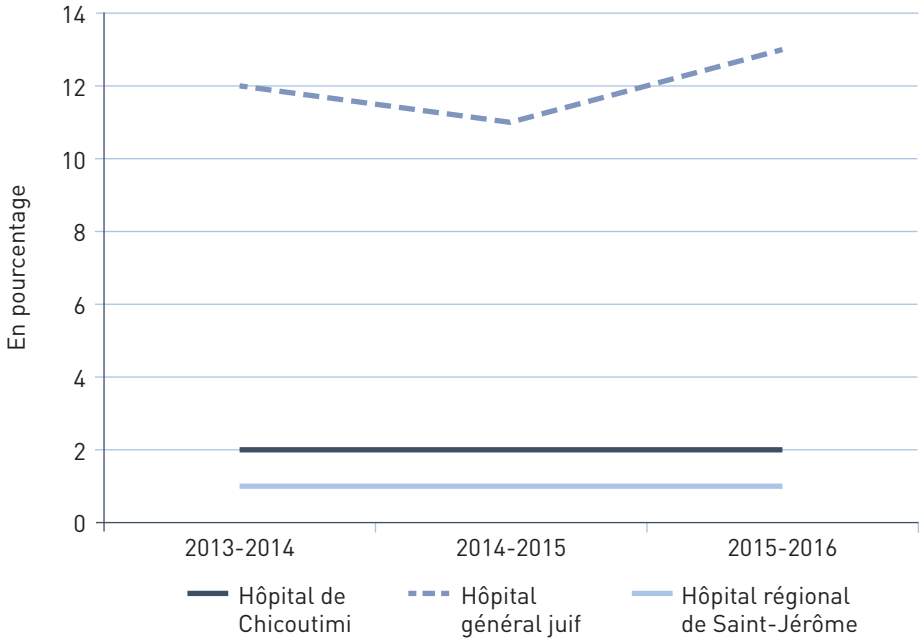
Source : MSSS.

29 L'analyse d'un cas porté à notre attention a permis d'exposer le problème. Le patient a été enregistré comme non disponible pour des raisons personnelles dès son inscription sur la liste d'attente alors que, durant cette période, il a passé des tests et a assisté à une rencontre préparatoire. Le patient n'a pas été avisé de l'inscription d'une période de non-disponibilité à son dossier. Selon l'interprétation de l'hôpital, ce traitement est adéquat, car le calcul du délai commence seulement lorsque tous les bilans de santé et les rencontres préparatoires sont effectués. Nous ne sommes pas de cet avis, car l'ensemble des examens préopératoires nécessaires à la réalisation de la chirurgie fait partie du temps d'attente. Il s'agit d'un indicateur important pour ajuster l'accessibilité aux services.

30 D'autre part, il y a un manque d'uniformité entre les centres hospitaliers audités sur le plan de la saisie, de l'interprétation et du traitement des données dans le système de gestion des chirurgies, qui alimente le système SIMASS. Il est donc impératif que les définitions soient uniformisées pour l'information qui sert à mesurer l'accès aux services spécialisés, ce qui n'est pas le cas selon les analyses présentées dans la section Trajectoire chirurgicale.

31 Nos analyses démontrent que certaines requêtes sont supprimées dans le système de gestion des chirurgies. Bien que les centres hospitaliers audités aient invoqué diverses raisons, dont la création de requêtes en double, le nombre de requêtes supprimées, particulièrement pour l'Hôpital général juif, soulève des questionnements sur la qualité des données. La figure 9 présente l'évolution de la proportion de requêtes supprimées par rapport à l'ensemble des requêtes.

Figure 9 Proportion de requêtes supprimées



Source : Centres hospitaliers audités.

32 Enfin, pour respecter les délais d'attente exigés, l'Hôpital général juif et l'Hôpital régional de Saint-Jérôme privilégient de limiter le nombre de patients inscrits sur la liste d'attente s'ils pensent ne pas être en mesure de les opérer dans le temps opératoire alloué aux chirurgiens. Pour ce faire, ces derniers sont invités à contrôler le nombre de nouveaux patients.

Cibles nationales

33 Pour la période de notre audit, le ministère visait à ce que les chirurgies soient réalisées à l'intérieur des cibles suivantes :

- Pour les chirurgies oncologiques, 90 % devaient être réalisées à l'intérieur de 28 jours et 100 % dans les 56 jours, sans différenciation des types de cancers.
- Pour les autres chirurgies, 90 % devaient être réalisées à l'intérieur de 6 mois et 100 % dans l'année, sans différenciation des types de chirurgies.

34 Dans les comptes rendus des rencontres entre le sous-ministre et les présidents-directeurs généraux des établissements, l'information véhiculée depuis mars 2016 est que la totalité des autres chirurgies doit être réalisée à l'intérieur de six mois. Cependant, même si les engagements des établissements envers le MSSS pour garantir l'atteinte des cibles d'accès à la chirurgie sont prévus dans les ententes de gestion, selon le ministère, les cibles de six mois ne feront pas partie de la révision des ententes de gestion 2018-2019.

35 Les cibles nationales ne considèrent pas adéquatement l'urgence de réaliser la chirurgie.

36 Que ce soit pour une chirurgie oncologique ou encore pour une chirurgie non oncologique, en raison des conséquences potentielles des délais d'attente pour une chirurgie, la virulence de certaines maladies requiert une intervention plus rapide alors que, dans d'autres situations, l'intervention peut attendre plus longtemps sans causer de préjudices à la santé du patient. Ainsi, pour que les cibles soient plus pertinentes, elles devraient tenir compte de l'urgence de réaliser la chirurgie.

L'Australie a conçu des catégories d'urgence pour les chirurgies électives. Trois délais (cibles) sont utilisés pour la priorisation des interventions :

- catégorie 1 : à l'intérieur de 30 jours ;
- catégorie 2 : à l'intérieur de 90 jours ;
- catégorie 3 : à l'intérieur de 365 jours.

37 La volonté des établissements de vouloir respecter les **cibles** d'accès actuelles peut entraîner un effet pervers. Certains cas, qui devraient normalement être priorisés, risquent d'être retardés au profit des cas moins urgents, seulement pour que les cibles soient respectées. Selon le MSSS, les cibles d'accès à la chirurgie sont générales plutôt qu'associées à la malignité, ce qui affecte la priorisation des chirurgies. D'ailleurs, un des centres hospitaliers audités mentionne qu'il préfère traiter les patients en fonction de leur état de santé plutôt qu'en fonction des cibles ministérielles. Mentionnons que le ministre a mandaté l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) afin qu'il détermine si d'autres administrations publiques ou organisations ont modulé les cibles pour les chirurgies oncologiques et les niveaux de priorisation relatifs à l'accès aux traitements. Ainsi, le MSSS pourrait moduler les cibles d'accès en fonction de la malignité tumorale.

Respect des cibles pour une chirurgie

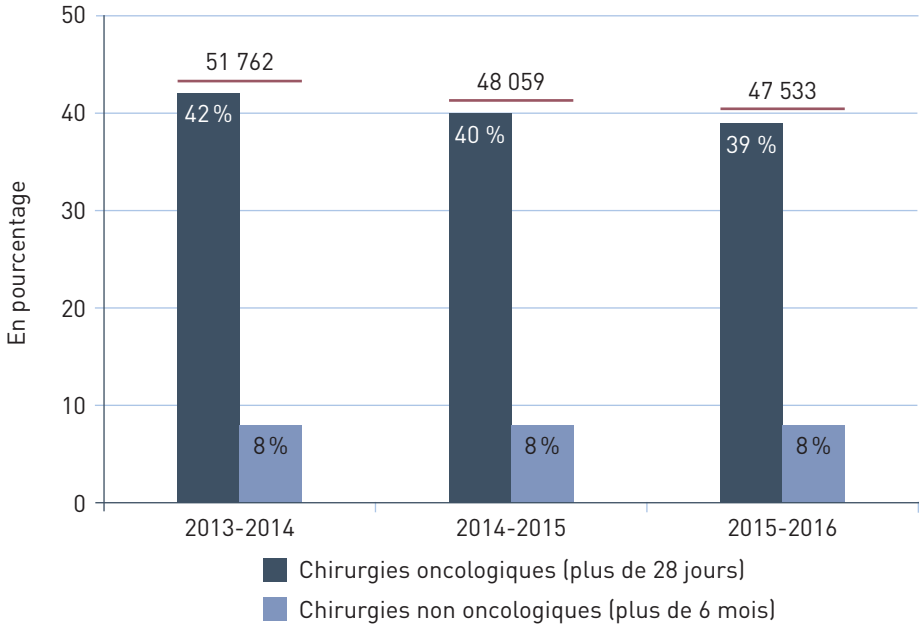
38 En raison des lacunes liées à la qualité des données et du fait que les cibles nationales n'ont pas été définies en fonction de l'urgence de réaliser la chirurgie, la pertinence d'évaluer le respect des cibles nationales en est diminuée d'autant. En effet, les résultats d'une telle analyse devraient être interprétés avec une très grande prudence. Malgré cela, nous trouvions intéressant d'effectuer une comparaison des délais d'attente avec certaines cibles afin de dresser un portrait global.

39 Pour ce faire, nous avons comparé les délais d'attente avec une cible de 6 mois pour les chirurgies non oncologiques et une cible de 28 jours pour les chirurgies oncologiques. Nous avons choisi ces cibles car, selon les cibles nationales du ministère, 90 % des chirurgies devaient être réalisées dans ces délais.

40 Selon les données du ministère, dans les trois centres hospitaliers audités et à l'échelle provinciale, une partie importante des patients attendent plus de 28 jours pour une chirurgie oncologique. Par ailleurs, la variation du temps d'attente des patients entre les centres hospitaliers audités soulève des préoccupations quant à l'accès aux services chirurgicaux.

41 Selon les données produites par le MSSS, environ 40 % des chirurgies oncologiques ont été réalisées après plus de 28 jours et 8 % des chirurgies non oncologiques ont été effectuées après plus de 6 mois, ce qui représente plus de 145 000 chirurgies sur trois ans. La figure 10 montre l'évolution de ces chirurgies électives pour la province.

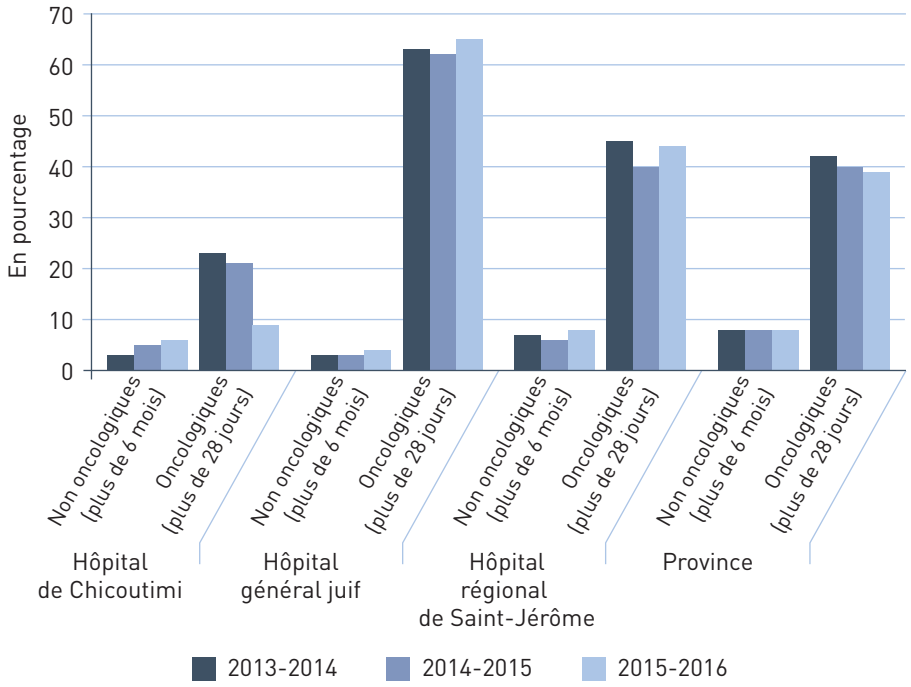
Figure 10 Chirurgies électives réalisées au Québec au-delà des cibles de 28 jours et de 6 mois



Source : MSSS.

42 Pour les centres hospitaliers audités, le nombre de patients dont la chirurgie a été réalisée dans les délais est très variable, ce qui soulève des questionnements sur l'équité entre les patients de ces régions. Quoique la proportion de chirurgies oncologiques réalisées après plus de 28 jours à l'Hôpital général juif soit plus importante, celui-ci nous a mentionné qu'il traite les patients en fonction de leur état de santé. Selon ce centre hospitalier, les cibles nationales sont générales ; elles ne sont pas adaptées aux caractéristiques de chacune des chirurgies oncologiques. La figure 11 présente, par centre hospitalier audité, la proportion de chirurgies réalisées au-delà des cibles de 28 jours ou de 6 mois. Mentionnons que cela correspond à plus de 10 000 chirurgies sur une période de trois ans pour les trois centres hospitaliers audités.

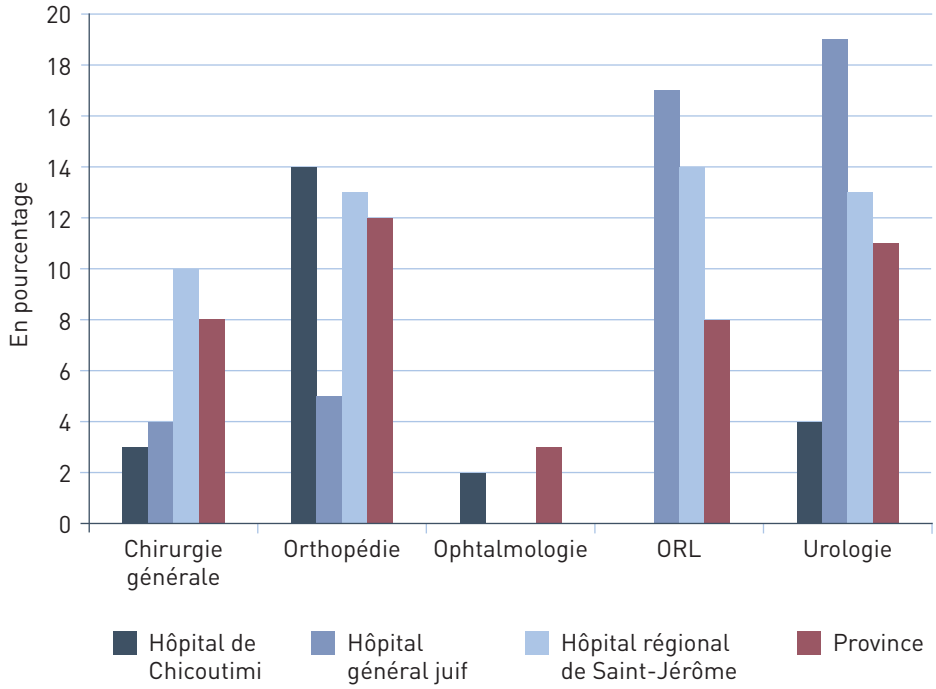
Figure 11 Proportion de chirurgies réalisées dans les centres hospitaliers audités et au Québec au-delà des cibles de 28 jours et de 6 mois



Source : MSSS.

43 Par ailleurs, nous avons également analysé les résultats relatifs à certaines spécialités. La figure 12 présente la proportion de chirurgies non oncologiques pour ces spécialités. Les résultats varient entre les centres hospitaliers audités, notamment en ce qui concerne les chirurgies en urologie.

Figure 12 **Proportion de chirurgies non oncologiques réalisées après six mois par spécialité en 2015-2016**



Source : MSSS.

Deuxième offre

44 En vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, lorsque l'établissement constate que le chirurgien ne peut pas réaliser une chirurgie dans le délai prescrit, une deuxième offre doit être proposée au patient. Ce dernier a le choix de l'accepter ou de la refuser. Cette offre doit comprendre les options suivantes :

- chirurgie effectuée par un autre chirurgien du même hôpital ;
- chirurgie effectuée dans un autre hôpital de la même région ;
- chirurgie effectuée dans un autre hôpital à l'extérieur de la région ;
- chirurgie effectuée dans un **centre médical spécialisé**.

Un centre médical spécialisé est un lieu aménagé hors d'un établissement du réseau de la santé et des services sociaux. Il permet d'offrir des services médicaux spécialisés, tels qu'une arthroplastie de la hanche ou du genou ou encore une extraction de la cataracte avec implantation d'une lentille intraoculaire.

45 Aucun mécanisme (processus, formulaire, etc.) ne favorise la mise en œuvre de la deuxième offre dans les centres hospitaliers. Un tel mécanisme faciliterait le transfert d'information aux patients sur les délais d'attente et sur les options de la deuxième offre. Étant donné que rien n'est officialisé, nous ne pouvons affirmer qu'une deuxième offre est proposée ou non au patient.

Recommandation

46 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

1 **Revoir la méthode de calcul des délais d'attente et les cibles, et contrôler la qualité des données utilisées.**

2.2 Mesures de soutien du ministère

47 Le ministère a la responsabilité de s'assurer de la meilleure utilisation des ressources. Pour ce faire, il doit notamment répartir de façon optimale les services sur le territoire, mettre en place un financement équitable, maintenir l'état de ses immobilisations et de ses équipements, diffuser les meilleures pratiques et favoriser l'utilisation de systèmes d'information performants.

Organisation de l'offre de services sur le territoire

48 Une gestion efficace et efficiente des centres hospitaliers nécessite une bonne organisation de l'offre de services chirurgicaux sur le territoire. Ces services exigent beaucoup d'effectifs médicaux (médecins spécialistes) et de ressources professionnelles spécialisées. L'offre doit être planifiée sur les plans local et national afin que la bonne intervention soit effectuée au bon moment et au bon endroit, à l'aide de l'expertise et de la technologie appropriées. De plus, l'expertise de pointe doit être regroupée dans un même lieu afin de traiter une masse critique de patients et d'assurer la qualité optimale des interventions. La concentration des services chirurgicaux en un même endroit améliore la standardisation des pratiques et en favorise la répétitivité, ce qui contribue à la qualité des soins offerts et à l'utilisation optimale des ressources.

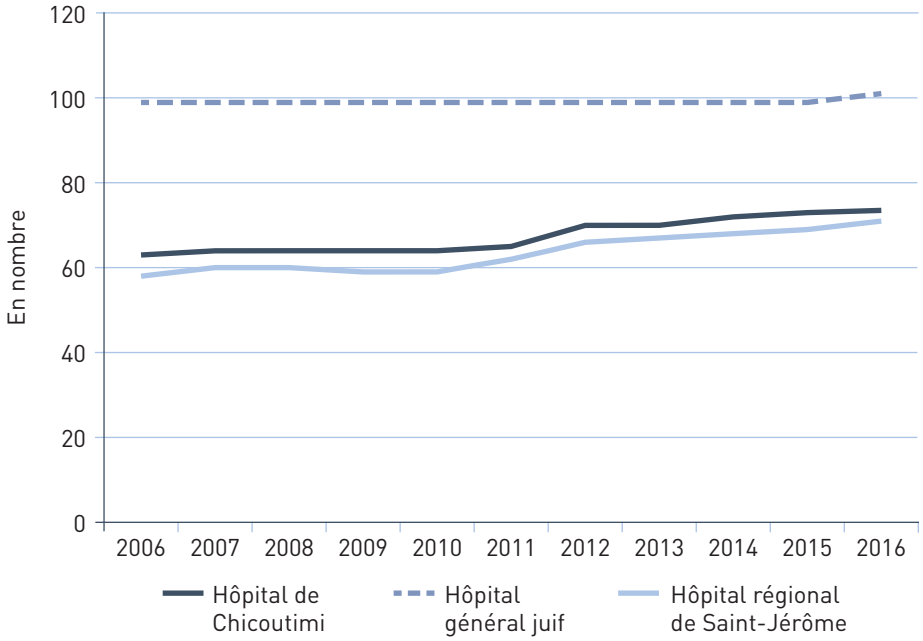
49 Le MSSS n'a pas de vision globale de la répartition optimale des services chirurgicaux.

50 Le ministère ne nous a pas fourni de **portrait** précis de l'offre de services chirurgicaux pour l'ensemble des établissements du Québec, y compris des spécialités et surspécialités offertes dans certains hôpitaux. Bien qu'il ait un portrait de la répartition des médecins spécialistes par établissement, il ne connaît pas le type d'interventions qu'ils réalisent. Par exemple, même s'il sait qu'un chirurgien orthopédique est affecté à un hôpital, il ne connaît pas sa spécialisation (genou, hanche ou autres) ni ses pratiques, notamment quant à l'utilisation de prothèses.

En août 2016, le ministère a amorcé une démarche (portfolio des établissements), qui est toujours en cours, afin d'établir un portrait des services médicaux offerts par chacun des établissements. Ce portrait vise, ultimement, une meilleure répartition des spécialités médicales entre les établissements.

51 Le ministère autorise annuellement les plans d'effectifs médicaux. La répartition des médecins spécialistes par établissement est effectuée sur une base historique, c'est-à-dire que l'offre de services chirurgicaux s'est établie au fil du temps en fonction des spécialités médicales disponibles dans les centres hospitaliers. Notons que le nombre de médecins spécialistes autorisé n'est pas adapté à la réalité actuelle, car les plans considèrent un effectif seulement comme à temps plein. Par exemple, les médecins travaillant à temps partiel (départ progressif à la retraite, conciliation travail-famille, etc.) sont considérés comme des médecins occupant un emploi à temps plein. La figure 13 montre, pour les trois centres hospitaliers audités, l'évolution du nombre de médecins spécialistes de 2006 à 2016 pour les services de chirurgie et d'anesthésiologie.

Figure 13 Effectifs médicaux autorisés pour les services de chirurgie et d'anesthésiologie



Source : MSSS.

52 Ainsi, chaque centre hospitalier a établi son offre de services au fil du temps en fonction des besoins perçus localement et continue de formuler des demandes pour accueillir de nouveaux médecins en fonction des objectifs qu'il s'est donnés.

53 Afin de déterminer une offre de services qui soit optimale, le ministère devrait entre autres tenir compte, dans son analyse, des besoins de la population, de l'impact de ne pas réaliser les chirurgies au moment opportun, de la masse critique de patients qui est requise pour assurer la qualité optimale des interventions, des coûts, de l'état des immobilisations et des équipements, de l'évolution des technologies ainsi que de la capacité des professionnels et des chirurgiens. Les sous-sections suivantes montrent, par exemple, l'impact de la capacité des salles d'opération et du temps opératoire des chirurgiens.

Capacité des salles d'opération

54 Dans le cadre de la répartition optimale des services, le ministère doit tenir compte de la capacité des salles d'opération. Nos travaux démontrent qu'elles ne sont pas toutes ouvertes. En effet, en 2017, le ministère a évalué que 32 **salles** disponibles n'étaient pas ouvertes. Le tableau 2 présente la proportion de salles ouvertes par rapport aux salles disponibles pour les trois centres hospitaliers audités. Le portrait des salles d'opération de chacun d'eux est présenté à l'annexe 3.

En novembre 2016, le ministre a annoncé un investissement de 20 millions de dollars pour mettre en fonction 18 salles d'opération additionnelles, dont 3 à l'Hôpital général juif. Cet investissement vise à résorber les chirurgies en attente depuis plus de 6 mois et à maintenir ensuite les délais à moins de 6 mois. En février 2018, le ministre a annoncé un nouvel investissement de 2,5 millions de dollars pour effectuer 1 000 chirurgies additionnelles.

Tableau 2 Proportion de salles ouvertes par rapport aux salles disponibles au 31 mars 2016

	Hôpital de Chicoutimi[1]	Hôpital général juif	Hôpital régional de Saint-Jérôme[2]
Proportion de salles ouvertes par rapport aux salles disponibles	13,6/15	17/20	11/11

1. Une salle est ouverte trois jours par semaine.
2. Une salle du bloc majeur est trop petite pour être utilisée en chirurgie. Elle n'est pas considérée.

Source : Centres hospitaliers audités.

55 Selon certains intervenants, une raison expliquant la fermeture de certaines salles est que les sommes accordées par le ministère ne couvrent pas les dépenses de fonctionnement de ces salles. Une plus grande utilisation de la capacité des salles entraîne une hausse des coûts, tels que ceux liés à l'entretien et à la rémunération du personnel. D'autres raisons peuvent expliquer un taux d'utilisation moins élevé, soit les besoins plus faibles dans certaines régions, la non-disponibilité des chirurgiens, des anesthésiologistes et des professionnels de la santé ou encore la spécialisation de certaines salles.

Temps opératoire des chirurgiens

56 Un autre élément dont le ministère doit tenir compte lors de la répartition optimale des services est le temps opératoire des chirurgiens, communément appelé « priorité opératoire », soit les heures d'accès au bloc opératoire attribuées à chaque chirurgien en termes de journée ou de demi-journée.

57 Selon les experts que nous avons consultés, les chirurgiens pourraient opérer davantage de patients, car le temps opératoire disponible est une ressource limitée qui doit être répartie entre les spécialités offertes. Ainsi, les chirurgiens sont en compétition pour l'accès au bloc opératoire. Selon le ministère, la distribution du temps opératoire pourrait être bonifiée pour tenir compte des listes d'attente et des besoins des patients. Le tableau 3 présente le nombre moyen de jours d'opération par chirurgien pour certaines spécialités en 2015-2016.

Tableau 3 Nombre annuel moyen de jours d'opération par chirurgien pour certaines spécialités en 2015-2016

	Hôpital de Chicoutimi	Hôpital général juif	Hôpital régional de Saint-Jérôme
Chirurgie générale	58	38	57
Chirurgie orthopédique	79	51	61
Ophtalmologie	43	20	39
ORL	39	27	22
Urologie	52	35	35
Chirurgie vasculaire	67	50	70
Chirurgie thoracique	52	20	65
Neurochirurgie	50	72	s.o.
Obstétrique-gynécologie	37	17	21
Plastie	50	27	35
Chirurgie cardiaque	13	84	s.o.

Source : Centres hospitaliers audités.

58 En théorie, un médecin qui travaille à temps complet dispose d'environ 210 jours de travail par année. Cependant, l'activité des médecins varie de l'un à l'autre. Ils peuvent travailler à différents endroits (clinique, centre hospitalier, université, etc.) et occuper différentes fonctions (services médicaux, enseignement, gestion, etc.). Le tableau 3 montre que les chirurgiens ne travaillent pas à temps plein au bloc opératoire. Par ailleurs, le nombre moyen de jours varie passablement entre les spécialités.

Financement

59 Les ressources doivent être allouées en fonction, notamment, des besoins de la population et des soins à lui prodiguer afin que leur répartition soit équitable.

60 Les modes de financement des services chirurgicaux ne tiennent pas suffisamment compte des besoins de la population et des soins à lui prodiguer.

61 Les services chirurgicaux sont financés de deux façons, soit un financement global par région, soit un financement par l'intermédiaire du Programme d'accès à la chirurgie.

Le statut socioéconomique des personnes est établi en fonction du niveau de scolarité, de l'occupation (le fait de travailler ou non), du type d'emploi et du revenu. Ces caractéristiques socioéconomiques ont une très grande influence sur l'état de santé de la population.

La dépense de référence par programme correspond au budget établi sur une base historique et ajusté en fonction de certains facteurs, tels que l'indexation et les allocations spéciales.

La dépense attendue, établie par le MSSS, représente la somme dont chaque région devrait disposer pour offrir des services à sa population, compte tenu des besoins dans chacun des programmes. À la dépense attendue s'ajoutent des sommes qui tiennent compte des caractéristiques régionales et de la mobilité des personnes.

62 Le ministère accorde une enveloppe globale par région pour le financement de l'ensemble des soins de santé. Cette enveloppe est déterminée sur une base historique et ajustée selon une dimension populationnelle, qui consiste à répartir les ressources selon le **statut socioéconomique** et l'évolution démographique de la population. À cette enveloppe s'ajoutent des sommes pour considérer la mobilité des personnes. Par la suite, l'enveloppe est distribuée entre les établissements, puis versée aux centres hospitaliers qui décident de la part de leur budget qui sera allouée aux blocs opératoires. Ce mode de financement n'établit pas de lien entre le patient, les soins prodigués et leur financement.

63 Le ministère évalue les écarts par région en comparant la **dépense de référence** et la **dépense attendue**. Bien que ces écarts ne soient pas propres au financement des services chirurgicaux, ils démontrent qu'il y a un problème à l'égard du financement. Le tableau 4 présente l'écart global en 2014-2015 pour chacune des régions où sont situés les centres hospitaliers audités. Selon notre analyse, le MSSS reconnaît un sous-financement de 68 millions de dollars dans les Laurentides.

Tableau 4 Écarts régionaux en 2014-2015 (en millions de dollars)

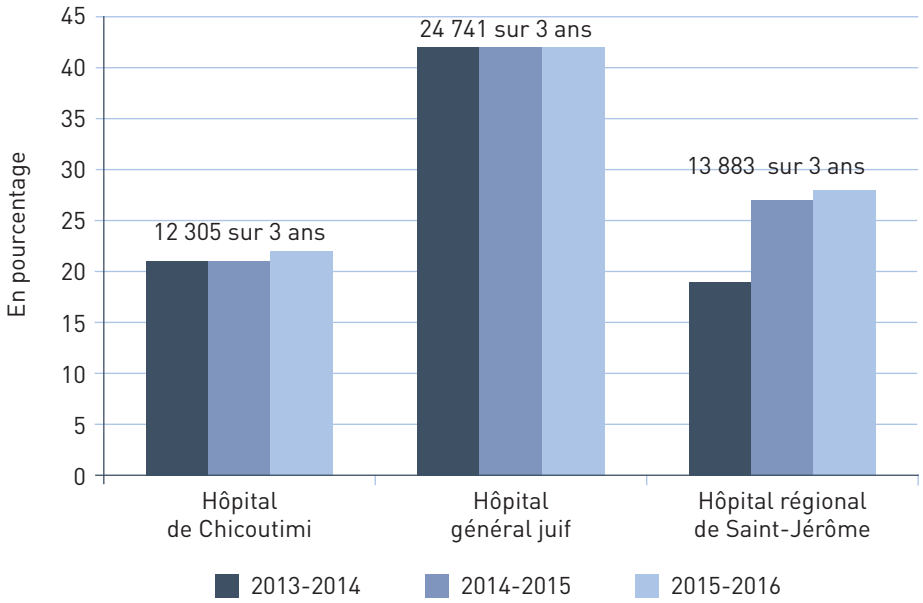
Région	Dépense de référence	Dépense attendue	Écart régional	Écart par rapport à la dépense de référence
Saguenay–Lac-Saint-Jean	719	695	24	3,3 %
Montréal	6 480	6 285	195	3,0 %
Laurentides	941	1 009	(68)	(7,2 %)
Province	**19 487**	**19 487**	**–**	**–**

Source : MSSS.

64 Le MSSS a implanté en 2004-2005 le Programme d'accès à la chirurgie pour couvrir les coûts des chirurgies additionnelles effectuées par rapport à celles qui ont été réalisées en 2002-2003. La somme versée en 2015-2016 s'est élevée à environ 225 millions de dollars pour les activités chirurgicales seulement.

65 Ce soutien financier exclut des composantes importantes comme les activités pré et postopératoires, par exemple l'hospitalisation. De plus, dans les situations où plus d'une intervention est réalisée lors d'une même chirurgie, seule l'intervention principale est financée. La figure 14 présente le taux d'interventions secondaires par centre hospitalier audité du 1er avril 2013 au 31 mars 2016.

Figure 14 Taux d'interventions secondaires



Source : Centres hospitaliers audités.

66 Un projet de réforme du financement amorcé en 2016 est toujours en cours au sein du MSSS : le **financement axé sur le patient**. Ce projet a pour objectif de mettre en œuvre un mode de financement qui établit un lien direct entre le patient, les soins prodigués et leur financement. La mise en place d'un tel mode de financement requiert une connaissance approfondie de l'ensemble des étapes liées à la prestation de soins adaptés à chaque patient ainsi que de leur coût de revient. Dans ce contexte, le ministère a mis en place un projet pilote pour comparer les coûts relatifs à la chirurgie entre les établissements publics et les cliniques privées. En 2017, il a aussi acquis une solution informatique ayant pour objectif de déterminer les coûts par parcours de soins et de services. Les travaux d'implantation dans les établissements du Québec sont en cours et il est prévu qu'ils se poursuivent jusqu'au printemps 2020.

En février 2014, un rapport du Groupe d'experts pour un financement axé sur les patients faisait part de questionnements concernant le financement actuel en raison, notamment, d'importantes disparités entre les régions. Le groupe d'experts a traité précisément des problèmes d'accès aux services chirurgicaux.

État des immobilisations et des équipements

67 Les services chirurgicaux nécessitent des infrastructures coûteuses. Le bloc opératoire est un secteur névralgique du centre hospitalier où l'organisation et le contrôle de l'environnement physique doivent répondre à des standards élevés. Des sommes importantes sont nécessaires pour maintenir l'état des immobilisations et des équipements ou les renouveler afin notamment d'assurer la santé et la sécurité des personnes et de réduire la probabilité de défaillance.

68 Les blocs opératoires, y compris l'espace d'entreposage stérile et l'unité de stérilisation des instruments et du matériel, sont vétustes dans deux des trois centres hospitaliers audités. De plus, des équipements de chirurgie et de stérilisation ayant atteint leur durée de vie utile sont encore utilisés dans ces centres hospitaliers.

69 En mars 2017, le ministère a mis à jour son plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures. Pour 79 % des centres hospitaliers inspectés, ce plan fait mention d'un déficit de maintien d'actifs de 158 millions de dollars au 31 janvier 2017 pour les centres hospitaliers qui ont un indice de vétusté physique supérieur à 15 %. Ce plan ne mentionne toutefois pas le déficit de maintien d'actifs propre aux blocs opératoires.

70 Nous avons examiné l'état des blocs opératoires des trois centres hospitaliers audités. Les blocs opératoires sont vétustes pour deux d'entre eux. Selon des représentants de ces centres hospitaliers, la vétusté des blocs opératoires ne favorise pas leur fonctionnement optimal et nuit à l'efficacité et à la qualité du travail.

71 L'Hôpital régional de Saint-Jérôme utilise 10 salles dont la superficie est inférieure, en termes d'espace et d'architecture, à ce qui est prévu dans le guide de planification immobilière du MSSS, intitulé *Unité du bloc opératoire, incluant le Service de chirurgie d'un jour*. Son plan clinique fait état de plusieurs problèmes, notamment des limites du système de ventilation, du manque de continuité entre les unités de soins et des problèmes en lien avec le transport des patients, ce qui représente des risques d'infection et limite la productivité. De plus, dans le plan clinique de l'Hôpital de Chicoutimi, l'organisation spatiale du bloc opératoire, de la salle de réveil et du secteur de la chirurgie d'un jour ne répond pas aux recommandations et aux critères de conception et d'aménagement du ministère. Pour ces deux centres hospitaliers, le matériel stérilisé croise celui qui n'est pas stérilisé et les corridors sont encombrés de matériel. Il existe donc des risques de contamination croisée et les déplacements dans les corridors sont plus difficiles.

72 Il y a de nombreuses années, ces deux centres hospitaliers ont soumis au ministère des projets de réaménagement de leur bloc opératoire. Voici quelques détails :

- Le projet de l'Hôpital régional de Saint-Jérôme est étudié depuis 2001, mais aucune autorisation n'a été obtenue. Le coût total est estimé à 443 millions de dollars pour l'aménagement complet du bloc opératoire, de l'**unité de stérilisation**, des unités de soins critiques et d'hospitalisation de courte durée, de l'unité de cardiologie et du centre mère-enfant.
- Le projet de l'Hôpital de Chicoutimi est étudié depuis 2004. Le coût total est estimé à 83,3 millions de dollars pour la relocalisation du bloc opératoire, du secteur de la chirurgie d'un jour et de l'unité de stérilisation. En janvier 2018, le MSSS a donné l'autorisation de démarrer des études pour le projet d'agrandissement et de réaménagement du bloc opératoire de 14 salles, du secteur de la chirurgie d'un jour et de l'unité de stérilisation.

Afin de faciliter la compréhension, nous utilisons le terme « unité de stérilisation » pour remplacer l'expression « unité de retraitement des dispositifs médicaux » utilisée dans le milieu.

73 Enfin, le tableau 5 présente le **taux de vétusté** des équipements médicaux stratégiques ou d'une valeur de plus de 100 000 dollars, dont les équipements de chirurgie et de stérilisation aux 31 mars 2015, 2016 et 2017. Comme le montre ce tableau, au moins le tiers des équipements médicaux utilisés pour la chirurgie à l'échelle provinciale est vétuste.

Le taux de vétusté est le taux d'équipements médicaux détenus par le centre hospitalier qui ont atteint la fin de leur durée de vie utile.

Tableau 5 Taux d'équipements médicaux vétustes (en pourcentage)

	31 mars 2015	31 mars 2016	31 mars 2017
Chirurgie			
Hôpital de Chicoutimi	18	24	25
Hôpital général juif[1]	38	40	37
Hôpital régional de Saint-Jérôme	8	8	25
Province	37	33	33
Stérilisation			
Hôpital de Chicoutimi	17	–	–
Hôpital général juif[1]	30	40	64
Hôpital régional de Saint-Jérôme	40	22	22
Province	28	25	27
Ensemble des équipements[2]			
Hôpital de Chicoutimi	10	14	17
Hôpital général juif[1]	17	61	62
Hôpital régional de Saint-Jérôme	15	15	16
Province	23	22	22

1. L'information saisie ou mise à jour par le centre hospitalier n'est pas complète. Une partie des équipements neufs du pavillon K n'ayant pas été inscrite dans l'inventaire, cela a pour effet d'augmenter le taux d'équipements vétustes.
2. Comme les parcs peuvent compter plusieurs équipements, l'âge moyen de ceux-ci a été pris en compte dans nos analyses.

Source : MSSS.

74 Le ministère a créé une enveloppe budgétaire spécifique pour les équipements médicaux vétustes depuis le 1er avril 2016. Cette enveloppe est répartie proportionnellement à la valeur de remplacement des équipements vétustes de chaque établissement. Selon les données de l'inventaire provincial, l'Hôpital général juif a un taux d'équipements médicaux vétustes élevé, qui ne reflète pas l'état réel de ses équipements. Ces derniers sont beaucoup moins vétustes que ceux des deux autres centres hospitaliers audités. Le CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal a reçu une somme annuelle de plus de 4,6 millions de dollars en 2016-2017 et en 2017-2018 destinée presque exclusivement à l'Hôpital général juif, tandis que le CISSS des Laurentides, auquel l'Hôpital régional de Saint-Jérôme est rattaché, a reçu en 2016-2017 un peu plus de 3 millions à répartir entre six de ses installations dont les équipements sont vétustes. Au regard de nos analyses, le ministère a décidé d'effectuer des vérifications plus approfondies de l'inventaire des équipements de l'Hôpital général juif, plus particulièrement de ceux du **pavillon K**.

En janvier 2016, le CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal a inauguré le pavillon K de l'Hôpital général juif. Sa construction a permis de relocaliser 18 services, dont les services chirurgicaux, ce qui correspond à près de 60 % des activités cliniques de l'hôpital. L'agrandissement permet encore d'offrir 16 salles d'opération et une salle d'accouchement.

75 Il est à noter que la contribution financière de la fondation d'un centre hospitalier est une aide qui peut faire la différence. Le soutien financier se traduit notamment par l'acquisition de meilleurs équipements et par la rénovation des installations. Selon le rapport d'avancement de la campagne de financement de la fondation de l'Hôpital général juif, la campagne Le don de guérir a permis d'amasser près de 211 millions de dollars du début de cette campagne en avril 2010 jusqu'au 31 mars 2016. Selon les données obtenues des deux autres centres hospitaliers, les dons totaux reçus du 1er avril 2013 au 31 mars 2016 se sont élevés à 2 millions pour l'Hôpital régional de Saint-Jérôme et à 4,8 millions pour le CSSS de Chicoutimi (et pour les installations de Chicoutimi après le 1er avril 2015). Par ailleurs, la fondation de l'Hôpital général juif a appuyé de façon importante la construction du pavillon K, notamment en couvrant les dépassements de coûts du projet à hauteur de 7 millions au 31 mars 2017. Les achats d'équipements soutenus par les fondations doivent être autorisés par le MSSS, car l'entretien de ces équipements et généralement leur remplacement sont ensuite financés par le système public.

Échange, diffusion et utilisation des meilleures pratiques

Selon un rapport de 2013 du vérificateur législatif de la Nouvelle-Galles-du-Sud (Australie), des études produites aux États-Unis ont démontré, à l'aide de critères de pertinence, que de nombreuses chirurgies électives étaient surutilisées. En 2015, l'INESSS a amorcé un chantier sur la pertinence clinique qui comprend quatre volets, mais aucun ne porte sur les chirurgies.

76 L'un des rôles du ministère est de diffuser les meilleures pratiques et d'en favoriser l'utilisation. Une dimension importante de ces pratiques concerne la **pertinence** des soins. L'enjeu de la pertinence touche la qualité des soins et l'utilisation efficiente des ressources disponibles. D'ailleurs, des discussions ont cours ailleurs dans le monde pour déterminer les circonstances dans lesquelles certaines interventions chirurgicales doivent avoir lieu, notamment à cause de l'augmentation significative de certains types de chirurgies et des coûts qui y sont liés.

77 Sauf dans les secteurs de la cancérologie et de la cardiologie tertiaire, le MSSS n'a pas mis en place de mécanismes pour favoriser les échanges sur la pertinence et la justesse de certaines interventions chirurgicales ainsi que sur la méthode d'intervention, ni pour diffuser les meilleures pratiques et en favoriser l'utilisation.

78 Le MSSS a publié, en 2011, un guide de bonnes pratiques au bloc opératoire et, en 2015, un guide sur l'aménagement physique du bloc opératoire et de l'unité de stérilisation, et ce, afin d'accroître la performance fonctionnelle de ces endroits. L'utilisation de ces bonnes pratiques n'est pas obligatoire.

La cardiologie tertiaire est une spécialité médicale de troisième ligne. Elle représente le volet le plus spécialisé des soins médicaux offerts dans les centres hospitaliers aux personnes éprouvant des problèmes cardiaques.

79 Par contre, sauf dans les secteurs de la cancérologie et de la **cardiologie tertiaire**, le ministère n'a pas réalisé de travaux sur la standardisation, que ce soit en ce qui concerne les interventions à réaliser ou les fournitures à utiliser, ni n'a mis en place de mécanismes de diffusion des meilleures pratiques sur le sujet. De plus, il n'a pas instauré de mécanismes afin que des critères standards soient élaborés pour évaluer la pertinence de l'intervention chirurgicale et de la méthode à utiliser. Par exemple, dans le cas d'un problème de genou ou de hanche, il n'y a pas de critères pour déterminer si la chirurgie est la meilleure option, ni de critères pour choisir la méthode ou la prothèse la plus appropriée.

80 D'ailleurs, selon un récent rapport de l'Institut canadien d'information sur la santé, jusqu'à 30 % de certains examens, traitements et interventions effectués au Canada pourraient ne pas être nécessaires. Le ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec a indiqué publiquement que le surdiagnostic et le surtraitement engendreraient des coûts d'environ 600 millions de dollars par année pour le gouvernement. En offrant des soins pertinents, on améliore la qualité de vie des patients tout en effectuant une utilisation optimale des ressources disponibles.

81 Par ailleurs, le ministère joue un rôle important pour la trajectoire de soins en cancérologie. Il a notamment :

- diffusé des bonnes pratiques portant sur l'accès aux soins, l'optimisation de la trajectoire en cancérologie pulmonaire et la qualité des soins ;
- contribué au développement d'algorithmes d'investigation, de traitement et de suivi d'un certain nombre de **cancers** ;
- mandaté l'INESSS afin qu'il produise deux études sur les chirurgies mammaires.

En 2011, le MSSS a mis sur pied le Registre québécois du cancer. Il s'agit d'une base de données centrale dans laquelle sont enregistrés tous les cas de cancers diagnostiqués dans la population québécoise. Le registre permet de dresser un portrait de la situation du cancer grâce à des indicateurs.

Systèmes d'information

82 Le ministère a la responsabilité de favoriser l'utilisation des technologies de l'information de manière à réaliser des gains d'efficacité et de productivité. D'ailleurs, son guide de bonnes pratiques au bloc opératoire, publié en 2011, mentionnait qu'un système d'information performant est un outil essentiel à la bonne gestion et au bon fonctionnement du bloc opératoire.

83 Le ministère accorde peu de soutien aux établissements en ce qui a trait à l'informatisation de la trajectoire chirurgicale sur le plan opérationnel. L'état des systèmes d'information varie d'un centre hospitalier audité à l'autre. Des économies potentielles et une optimisation de leur utilisation sont possibles.

84 Dans l'ensemble du réseau, la majorité des systèmes d'information découlent d'initiatives locales et ont été développés au fil du temps en fonction de besoins spécifiques. Il en a résulté une multiplicité de systèmes d'information et de bases de données qu'il est difficile d'utiliser à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été conçus.

85 Ainsi, le ministère a accordé peu de soutien aux établissements pendant de nombreuses années. Depuis 2010, différents moratoires sur les projets informatiques ont été imposés. Cela a ralenti, par périodes, les investissements en matière de **technologies de l'information**, et ce, malgré la mise en place des CISSS et des CIUSSS qui requéraient la consolidation des systèmes. Le dernier moratoire imposé, qui date de juillet 2015, est toujours en cours.

Selon le rapport de février 2014 du Groupe d'experts pour un financement axé sur les patients, les sommes consacrées aux technologies de l'information dans le secteur de la santé au Québec ont représenté environ 2,5 % des dépenses totales de fonctionnement du réseau de la santé et des services sociaux en 2012-2013. Selon une étude de Gartner, ce taux était d'environ 4,3 % pour l'ensemble des pays sondés.

86 Bien que les trois centres hospitaliers audités utilisent le même système d'information principal pour la gestion de leur bloc opératoire (Centricity Opera), les versions et les modules utilisés varient d'une installation à l'autre. Soulignons également que les hôpitaux ne disposent pas des codes sources de l'application et que, de ce fait, tous les changements doivent être effectués par le fournisseur lors de l'implantation de nouvelles versions. Nous avons observé que seul l'Hôpital général juif a informatisé la requête opératoire remplie par ses médecins. Par ailleurs, les trois centres hospitaliers audités utilisent d'autres systèmes d'information sur le parcours du patient pour la chirurgie (analyses de laboratoire, tests diagnostiques, médicaments, gestion des stocks, etc.). Ces systèmes ne sont pas intégrés et sont incompatibles, ce qui nuit à l'efficience.

Recommandations

87 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

2 **Établir une répartition optimale de l'offre de services chirurgicaux et la mettre en œuvre.**

3 **Réviser le mode de financement afin qu'il soit en lien avec les soins prodigués aux patients.**

4 **Instaurer des mécanismes d'échange et de diffusion des meilleures pratiques en matière de services chirurgicaux dans l'ensemble du réseau, lesquels visent à améliorer l'utilisation de ces pratiques.**

5 **Soutenir les établissements en matière d'informatisation de la trajectoire chirurgicale.**

88 La recommandation suivante s'adresse au ministère et aux établissements audités.

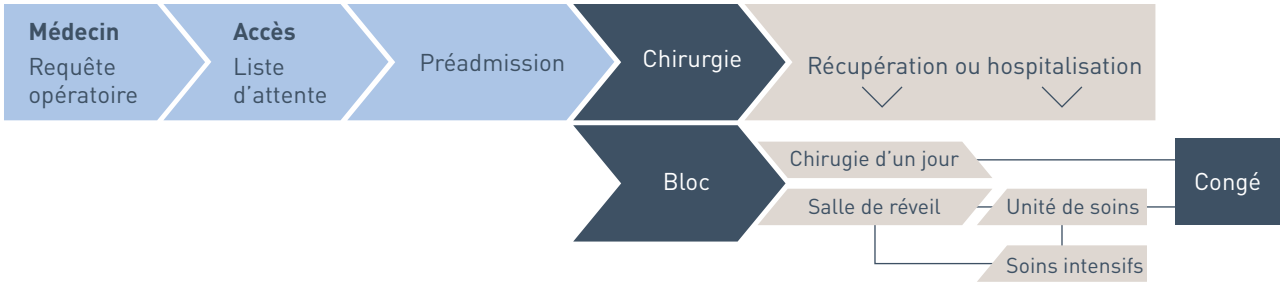
6 **S'assurer de l'efficacité des stratégies d'intervention afin d'améliorer l'état des immobilisations et des équipements utilisés pour les services chirurgicaux.**

2.3 Trajectoire chirurgicale

Le terme « chirurgie d'un jour », utilisé dans les hôpitaux, désigne aussi le lieu où les patients sont rencontrés pour la préparation avant la chirurgie et pour l'obtention de leur congé après la chirurgie.

89 Afin d'optimiser le processus chirurgical, il est nécessaire de considérer le fonctionnement de toutes les étapes de la trajectoire chirurgicale du patient dans le centre hospitalier (figure 15), soit de son inscription sur la liste d'attente jusqu'à son retour à domicile (avant, pendant et après la **chirurgie**). Il faut également tenir compte de la gestion des fournitures et des instruments.

Figure 15 Trajectoire chirurgicale type



Fonctionnement

90 En 2010, le ministère a publié un guide sur la planification des activités chirurgicales dans lequel il a fait part de deux objectifs à cet égard : assurer un processus fluide permettant le respect des dates d'opération attribuées et optimiser l'utilisation et le fonctionnement des blocs opératoires.

91 Pour les trois centres hospitaliers audités, des améliorations sont possibles en ce qui concerne la préadmission des patients, le déroulement journalier au bloc opératoire ainsi que l'utilisation des salles d'opération et de la salle de réveil.

92 Dans cette section, nous présentons les résultats de notre analyse des données provenant des systèmes d'information des trois centres hospitaliers audités relativement à différents volets de la trajectoire chirurgicale, notamment la préadmission, le taux de fermeture des salles, le taux d'utilisation des salles ouvertes, le déroulement journalier au bloc opératoire, la salle de réveil et les interventions suivies d'une hospitalisation.

Préadmission

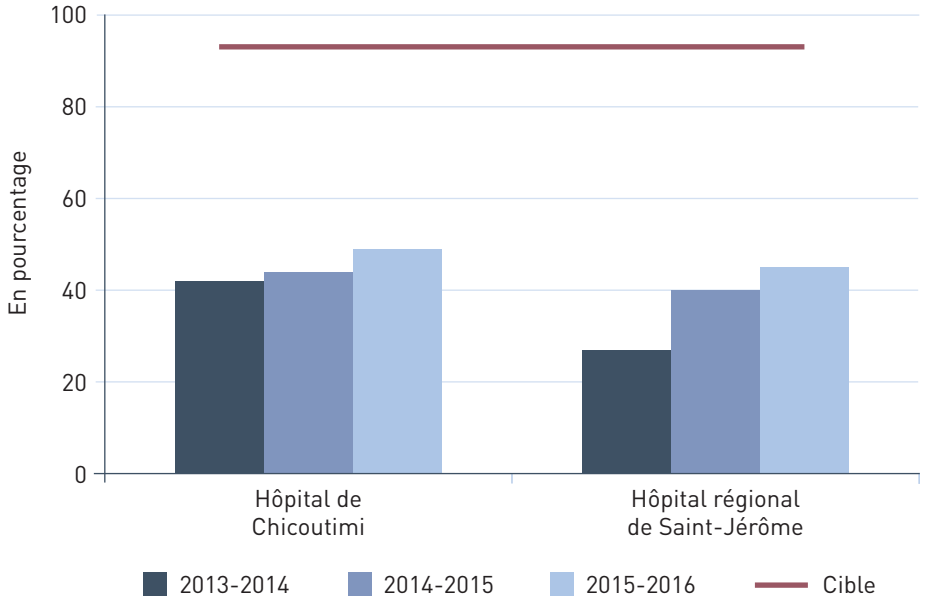
93 La clinique de préadmission permet de préparer le patient à la chirurgie, par téléphone ou en clinique. Elle permet notamment de procéder à une analyse complète du dossier médical, de s'assurer que tous les examens préalables à l'intervention chirurgicale ont été pratiqués et que les comorbidités ont été détectées, de veiller à ce que le patient et sa famille aient reçu l'**enseignement** nécessaire au déroulement du processus chirurgical et de planifier le congé de l'hôpital. Si ce n'est déjà fait, il importe, lors de la consultation en clinique de préadmission, de s'assurer que le formulaire de consentement préopératoire est dûment signé par l'usager et versé à son dossier.

L'enseignement est nécessaire à la bonne compréhension du rôle particulier que jouent le patient et sa famille dans le déroulement du processus chirurgical, y compris dans la planification de la convalescence.

94 Une mauvaise gestion de cette première étape peut entraîner des conséquences multiples, telles que des annulations de chirurgies ou la reprise d'examens échus.

95 Selon le ministère, de 90 à 95 % des patients ayant subi une chirurgie élective devraient avoir fréquenté la clinique de préadmission. Les résultats de notre analyse laissent supposer que des améliorations sont possibles (figure 16). L'Hôpital général juif utilise un système différent pour suivre les activités de la clinique de préadmission, ce qui fait que ses données ne peuvent être comparées avec celles de l'Hôpital de Chicoutimi et de l'Hôpital régional de Saint-Jérôme.

Figure 16 Taux de prise en charge des patients à la préadmission

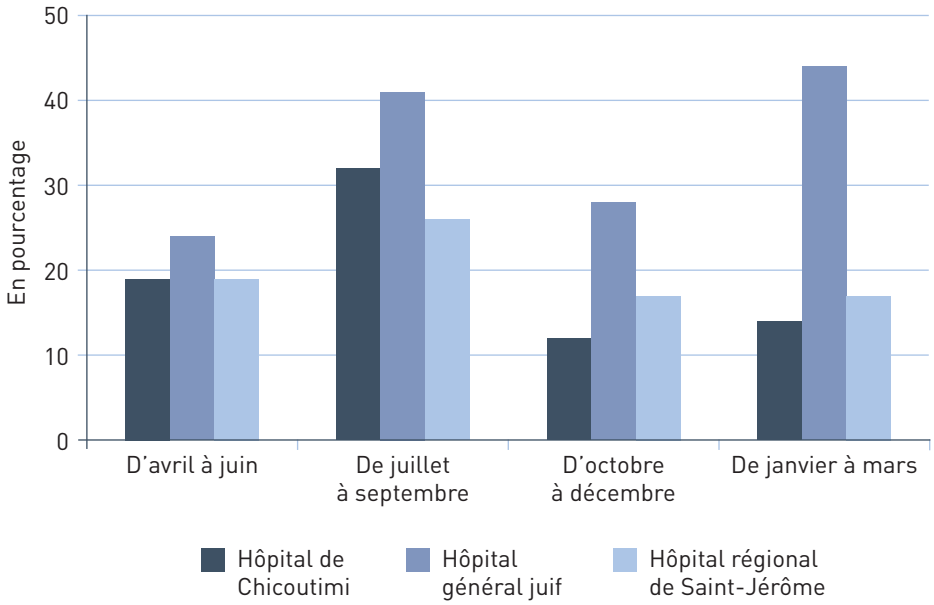


Source : Centres hospitaliers audités.

Taux de fermeture des salles

96 Nos travaux nous ont permis de déterminer des périodes pendant lesquelles le niveau d'activités est réduit ou des salles d'opération sont fermées, soit durant les mois d'été, la période des Fêtes et le congé scolaire de mars. Contrairement à une urgence, un centre hospitalier peut choisir de réduire le nombre de chirurgies électives à réaliser, ce qui peut devenir un moyen pour respecter le budget. Nous avons d'ailleurs analysé la fermeture de salles par période, comme le montre la figure 17. Les résultats démontrent qu'il y a un potentiel inutilisé des salles d'opération.

Figure 17 Taux de fermeture des salles par période en 2015-2016



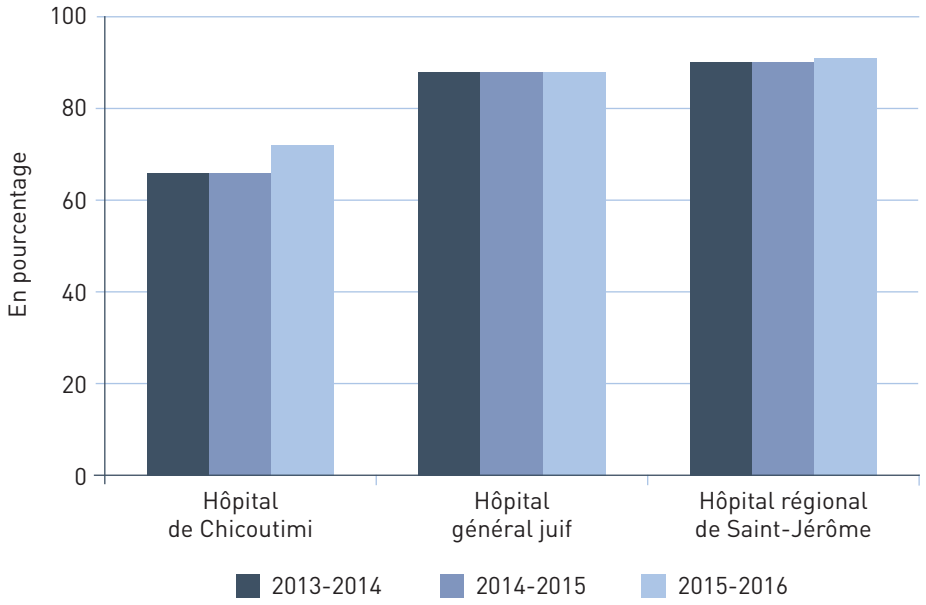
Source : Centres hospitaliers audités.

Taux d'utilisation des salles ouvertes

97 Il est important d'optimiser l'utilisation de chacune des salles ouvertes, à tout le moins durant la période normale d'ouverture du bloc opératoire. Dans les centres hospitaliers audités, les salles d'opération sont généralement utilisées aux fins de chirurgies électives durant des périodes d'environ huit heures, du lundi au vendredi, les jours fériés étant exclus. Aucune chirurgie élective n'est prévue les fins de semaine. Les chirurgies urgentes sont effectuées au besoin durant la semaine, à toute heure du jour, et elles peuvent occasionner le report de chirurgies électives.

98 Nous avons analysé le taux d'utilisation des salles d'opération des centres hospitaliers audités en fonction de leur horaire de jour. Selon le ministère, le taux réel d'occupation (patient dans la salle) doit être de 90 % du temps disponible (horaire de jour). Si l'on inclut le temps de nettoyage de la salle, une utilisation de 100 % du temps disponible des salles ouvertes est attendue. Nous avons analysé le temps d'utilisation des salles (le temps que le patient est présent dans la salle plus le temps de nettoyage). Comme le montre la figure 18, nos analyses démontrent que des améliorations sont possibles pour les trois centres hospitaliers audités.

Figure 18 **Taux d'utilisation des salles ouvertes**



Source : Centres hospitaliers audités.

Dans ce rapport, nous utilisons le terme « prime d'assiduité » pour désigner une majoration d'honoraires en fonction de certaines plages horaires spécifiques.

Le chirurgien a droit à des honoraires additionnels de 105 dollars lorsqu'une chirurgie débute entre 7 h et 8 h du lundi au vendredi, à l'exception des jours fériés, et de 21 dollars par quart d'heure ou portion de quart d'heure lorsqu'une chirurgie a lieu entre 15 h et 19 h.

L'anesthésiologiste reçoit une rémunération majorée de 29 % pour les cas faits entre 7 h et 8 h et entre 15 h et 19 h.

99 Enfin, en lien avec les heures d'ouverture du bloc opératoire, nous avons demandé à la RAMQ d'extraire les montants relatifs à la **prime d'assiduité** des **chirurgiens** et des **anesthésiogistes** pratiquant dans les blocs opératoires, pour la province et les trois centres hospitaliers audités (tableau 6). Rappelons que cette prime est versée à la demande du médecin même si, pour deux des trois centres hospitaliers, le bloc opératoire ouvre avant 8 h et que, dans les trois centres, il ferme après 15 h.

Tableau 6 **Prime d'assiduité versée aux médecins pour l'anesthésiologie et la chirurgie (en dollars)**

	Hôpital de Chicoutimi	Hôpital général juif	Hôpital régional de Saint-Jérôme	Province
2013-2014				
Anesthésiologie	374 026	436 369	238 058	13 695 564
Chirurgie	348 057	394 370	240 135	12 772 668
2014-2015				
Anesthésiologie	381 605	431 067	244 154	14 240 666
Chirurgie	356 356	391 135	254 210	13 268 241
2015-2016				
Anesthésiologie	389 414	437 022	265 355	14 674 810
Chirurgie	347 472	416 021	300 101	14 272 817

Source : RAMQ.

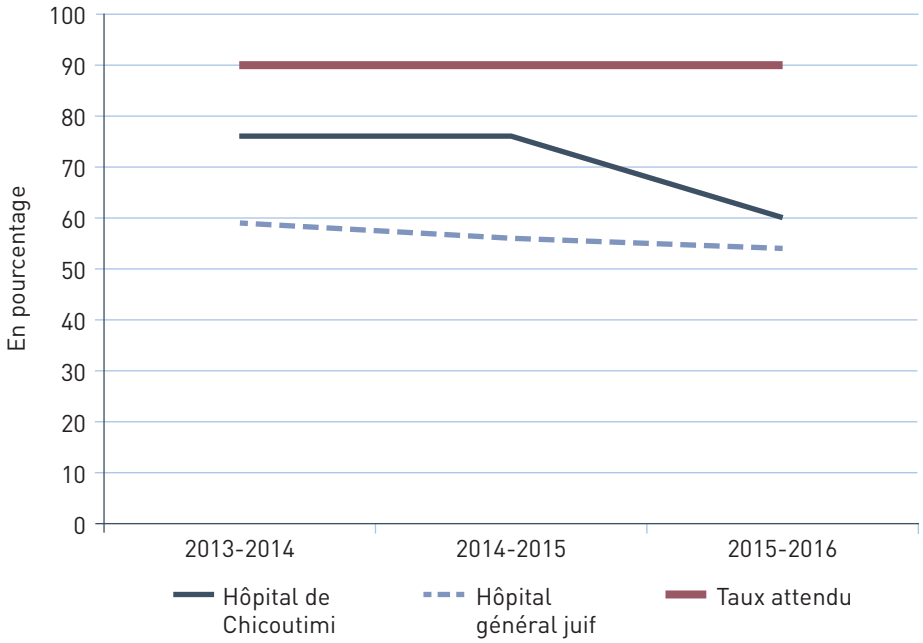
100 Étant donné que ces dépenses ne sont pas suivies par l'établissement et que la rémunération est versée par la RAMQ, l'application de contrôles à cet égard est plus difficile.

Déroulement journalier au bloc opératoire

101 Différentes étapes se déroulent lors d'une chirurgie, de l'installation du patient en salle d'opération jusqu'à l'intervention chirurgicale. Une fois terminée, la salle est remise en état.

102 Selon un rapport de 2013 sur les blocs opératoires produit par le vérificateur législatif de la Nouvelle-Galles-du-Sud (Australie), de 85 à 95 % des premières chirurgies de la journée devraient débuter à temps. Le MSSS n'a pas diffusé de cible à ce sujet. Dans notre analyse, nous avons considéré, de façon prudente, qu'une chirurgie démarrait à temps lorsque le délai entre l'heure prévue et l'heure réelle de début ne dépassait pas 10 minutes. La figure 19 présente les résultats des centres hospitaliers. Malgré notre évaluation prudente, les résultats obtenus sont inférieurs au taux attendu, ce qui permet de croire que des améliorations sont possibles.

Figure 19 Proportion de premières chirurgies électives de la journée débutant à l'intérieur de 10 minutes[1]

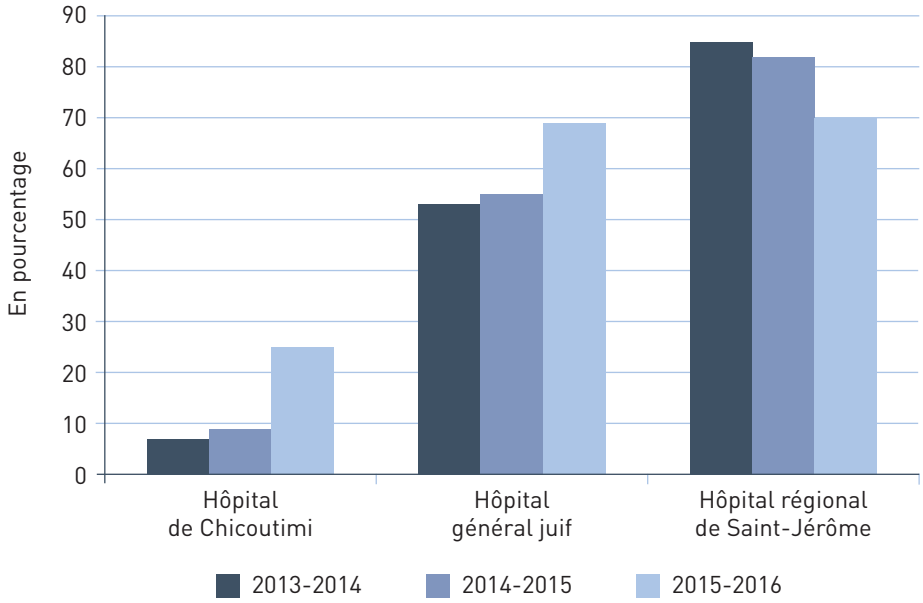


1. Les données de l'Hôpital régional de Saint-Jérôme sont disponibles, mais elles ne sont pas comparables à celles des deux autres centres hospitaliers audités.

Source : Centres hospitaliers audités.

103 Par ailleurs, selon le ministère, le temps de préparation et de nettoyage de la salle peut être de 5 minutes pour une chirurgie mineure et de 20 minutes pour une chirurgie majeure. La figure 20 présente les résultats de notre analyse sur les chirurgies orthopédiques, qui sont assez différents d'un centre hospitalier à l'autre. Pour une proportion importante de chirurgies, le temps de préparation et de nettoyage de la salle dépasse 20 minutes.

Figure 20 Proportion de chirurgies orthopédiques pour lesquelles le temps de préparation et de nettoyage de la salle est supérieur à 20 minutes



Source : Centres hospitaliers audités.

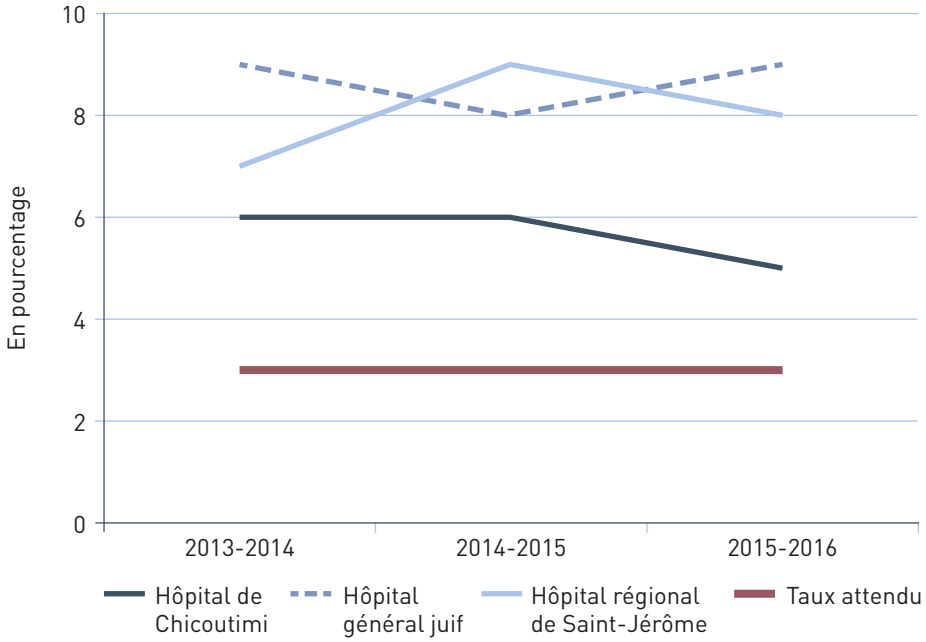
Le terme « annulation » est utilisé lorsque la décision de ne pas opérer un patient prévu dans le programme opératoire est prise le jour même. Lorsque la décision est prise avant, on parle de report.

104 Enfin, selon le ministère, les **annulations** entraînent des dépenses importantes. Elles sont également très coûteuses pour le système puisqu'elles peuvent contribuer à la congestion des unités de soins et à l'annulation d'autres cas de chirurgies (effet domino). Tous les efforts doivent être déployés pour éviter les annulations de chirurgies électives. Ces annulations peuvent être causées par différents facteurs. Lorsqu'une chirurgie est annulée le jour même, cela peut occasionner l'arrêt de la salle d'opération, à moins que d'autres chirurgies puissent prendre la place de celle qui a été annulée. Voici quelques raisons pour lesquelles des chirurgies sont annulées le jour même.

Annulation par le centre hospitalier	■ Lits non disponibles pour une hospitalisation ■ Cas urgents en priorité ■ Chirurgien ou anesthésiologiste non disponible ■ Programme opératoire surchargé (impossible de terminer les opérations planifiées)
Annulation par le patient	■ Patient malade (fièvre ou éruption cutanée) ■ Patient qui n'est pas à jeun ■ Patient qui ne se présente pas ■ Patient qui refuse l'opération

105 Selon le rapport de 2013 du vérificateur législatif de la Nouvelle-Galles-du-Sud (Australie), le taux attendu pour l'annulation de chirurgies électives le jour même de l'intervention devrait être d'environ 2 %. Il est à noter que le ministère n'a pas établi de cible à cet égard, mais certains intervenants nous ont mentionné qu'une cible de 3 % était véhiculée dans le réseau. Toutefois, le ministère indique que tous les efforts doivent être déployés pour éviter les annulations de chirurgies électives. La figure 21 présente les résultats des centres hospitaliers audités, lesquels démontrent que ceux-ci ont des taux d'annulations bien supérieurs au taux attendu. Notons que ces proportions sont minimales, car les données liées aux annulations qui figurent dans les systèmes excluent les chirurgies qui sont reportées.

Figure 21 Proportion d'annulations le jour même de la chirurgie



Source : Centres hospitaliers audités.

106 Les **urgences** ont un impact sur le déroulement journalier au bloc opératoire. Selon les données du MSSS, la proportion de chirurgies urgentes par rapport à l'ensemble des chirurgies était d'environ 30 % en 2015-2016. Il serait intéressant d'analyser les autres causes d'annulations pour déterminer les améliorations potentielles.

Selon un rapport de 2007 du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, une pratique exemplaire consiste à réserver chaque jour pour les urgences du temps d'utilisation des salles d'opération, plutôt que de prolonger le temps d'utilisation à la fin de la journée. Selon ce rapport, des études réalisées aux États-Unis indiquent qu'en réservant une salle d'opération aux cas chirurgicaux urgents, on accroît l'efficacité des hôpitaux.

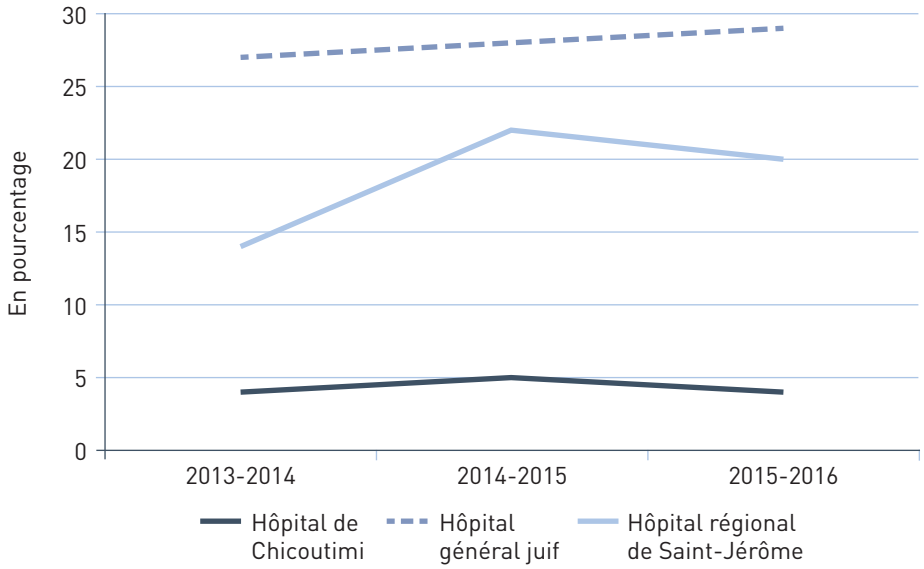
Salle de réveil

107 Tous les usagers ayant subi une chirurgie au bloc opératoire et dont l'état nécessite une surveillance postopératoire, soit ceux qui ont eu une anesthésie générale ou régionale, doivent passer par la salle de réveil, à moins d'une exemption de la part de l'anesthésiologiste. Ce dernier est responsable de son patient et il doit autoriser son départ de la salle de réveil. En 2015-2016, dans les trois centres hospitaliers audités, la proportion de patients qui sont passés par la salle de réveil était de l'ordre de 61 à 70 %.

108 Parfois, la salle de réveil est un goulot d'étranglement, c'est-à-dire que, lorsqu'elle est pleine, elle limite les sorties du bloc opératoire et nuit par le fait même à la fluidité. Selon la cible fixée par le ministère sur la durée de récupération en salle, le patient doit passer en moyenne 45 minutes dans la salle de réveil. En 2015-2016, les patients ont passé environ une heure et quart dans la salle de réveil de l'Hôpital de Chicoutimi et de l'Hôpital régional de Saint-Jérôme et près de trois heures dans celle de l'Hôpital général juif.

109 En l'absence de cible du MSSS sur le délai de sortie de la salle de réveil, des établissements se sont dotés de standards. Par exemple, le centre hospitalier de Trois-Rivières a véhiculé l'idée qu'un patient ne devrait pas passer plus de 20 minutes dans la salle de réveil après l'autorisation de sa sortie. La figure 22 présente les résultats en fonction de cette donnée, lesquels sont assez différents entre les trois centres hospitaliers audités.

Figure 22 Proportion de patients prêts à sortir de la salle de réveil depuis au moins 20 minutes



Source : Centres hospitaliers audités.

Interventions suivies d'une hospitalisation

110 Dans le contexte où la disponibilité des lits est un facteur à considérer pour la performance des services chirurgicaux, nous avons examiné un indicateur du MSSS qui permet de déterminer, selon certains critères, les chirurgies ayant nécessité une hospitalisation qui auraient pu, théoriquement, être remplacées par une chirurgie d'un jour. Comme le montre le tableau 7, les taux se sont élevés jusqu'à 12 % en 2015-2016, ce qui permet de croire que des améliorations sont possibles.

Tableau 7 Proportion de chirurgies ayant nécessité une hospitalisation et qui auraient pu théoriquement être remplacées par une chirurgie d'un jour

Année	Hôpital de Chicoutimi	Hôpital général juif	Hôpital régional de Saint-Jérôme	Province
2013-2014	15,7 %	8,5 %	10,8 %	12,9 %
2014-2015	13,5 %	8,3 %	9,8 %	12,1 %
2015-2016	12,4 %	8,2 %	9,7 %	11,9 %

Source : MSSS.

111 À la suite de toutes ces analyses, nous avons observé que des données étaient aberrantes ou absentes, ce qui démontre que la saisie de l'information est différente d'un centre hospitalier audité à l'autre ainsi qu'à l'intérieur d'un même centre. Cela a certainement un impact sur la mesure de la performance dont nous traitons dans la section Évaluation de la performance.

Comité du bloc opératoire

112 Selon le ministère, le comité du bloc opératoire est responsable de l'administration et du bon fonctionnement du bloc opératoire. Il doit être actif (rencontres mensuelles) et efficace, car son rôle est d'une importance cruciale pour la bonne gestion des ressources humaines et matérielles. Il est composé notamment du coordonnateur médical, des chefs des départements de chirurgie et d'anesthésiologie, des chefs de spécialités chirurgicales, de l'infirmière-chef, du directeur de santé physique et du directeur des services professionnels. Ce comité est régi par le règlement du bloc opératoire.

113 Les trois centres hospitaliers audités ont un comité du bloc opératoire. Toutefois, le règlement qui régit ce comité n'a pas été mis à jour depuis 2009 à l'Hôpital régional de Saint-Jérôme et il n'est pas conforme au standard du ministère à l'Hôpital général juif. Par ailleurs, dans les dernières années, le nombre de rencontres du comité a été bien en deçà de ce que recommande le ministère pour l'Hôpital de Chicoutimi et l'Hôpital régional de Saint-Jérôme. La fusion des établissements a eu un impact sur la structure organisationnelle des centres hospitaliers audités, et ultimement, sur le comité du bloc opératoire.

114 De plus, nous avons observé dans les centres hospitaliers audités que la structure prévoit une cogestion, c'est-à-dire une gestion par un gestionnaire administratif, un coordonnateur médical et une infirmière-chef, ce qui est une bonne pratique.

115 Toutefois, à l'Hôpital régional de Saint-Jérôme, des intervenants rencontrés nous ont indiqué que les médecins étaient peu consultés quant aux décisions du bloc opératoire. Par ailleurs, il y a eu un roulement important de personnel aux postes clés du comité du bloc opératoire de ce centre hospitalier, ce qui pourrait nuire à l'efficacité du bloc.

Gestion des fournitures et des instruments

116 Le bloc opératoire d'un centre hospitalier est une unité qui utilise des milliers de fournitures, d'où l'importance qu'il y ait une bonne gestion des stocks. De plus, chaque centre hospitalier doit veiller à ce que les instruments appropriés soient disponibles pour chaque chirurgie et à ce qu'ils soient nettoyés et stérilisés avant leur utilisation.

117 Deux des trois centres hospitaliers audités pourraient réaliser des économies par une meilleure gestion des fournitures et des instruments liés au bloc opératoire. De plus, dans les trois centres hospitaliers audités, le système de traçabilité des instruments est absent ou sujet à optimisation.

118 Nous avons observé une bonne pratique à l'Hôpital général juif. Dans la mesure du possible, ce centre hospitalier a normalisé le choix des instruments en fonction de l'intervention pratiquée, pour éviter que chaque chirurgien utilise des instruments différents et, par le fait même, en complexifie la gestion. Il a mis en place une équipe spécialisée en logistique qui a permis de standardiser le choix de fournitures et d'instruments, et de sensibiliser le personnel médical (par l'utilisation de bacs rouges) aux choix les plus coûteux par rapport à ceux qui ont été convenus. Cette standardisation permet de mieux gérer l'expiration des fournitures, donc le gaspillage. L'Hôpital général juif a diminué ses stocks de plus de 400 000 dollars de 2015-2016 à 2016-2017, ce qui représente des économies de 20 % par rapport aux stocks initiaux. Les deux autres centres hospitaliers audités n'ont pas mis en place une telle normalisation des instruments médicaux.

119 Par ailleurs, une bonne pratique est d'utiliser un **système** de gestion des instruments, par exemple un système utilisant des codes à barres, pour la traçabilité des instruments selon leur état (par exemple, en attente de nettoyage, instrument stérilisé et prêt à l'emploi, en cours d'utilisation ou en réparation). L'Hôpital régional de Saint-Jérôme n'a pas mis en place ce type de système, alors que les deux autres centres hospitaliers l'ont fait, mais non de façon intégrale. Ainsi, ils n'ont qu'une idée générale du nombre d'instruments chirurgicaux dont ils disposent.

Dans un rapport de 2007 du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, il est fait état qu'en l'absence d'un tel système, beaucoup d'instruments ont été perdus (par exemple, des instruments jetés accidentellement).

Recommandation

120 La recommandation suivante s'adresse aux établissements audités.

7 Analyser en cogestion les étapes de la trajectoire chirurgicale, de l'inscription du patient sur la liste d'attente jusqu'à son retour à domicile, afin de déterminer les améliorations possibles et d'apporter les correctifs nécessaires.

2.4 Évaluation de la performance

121 Compte tenu de l'impact sur les citoyens et de l'ampleur des sommes investies, une évaluation de la performance du processus chirurgical est importante. Cette évaluation doit reposer sur des indicateurs et des cibles stratégiques et opérationnels, et être réalisée à l'aide d'une information suffisante et de qualité. Les indicateurs et les cibles doivent permettre d'évaluer notamment si les services offerts sont de qualité, pertinents, accessibles et sécuritaires, et si les ressources sont utilisées de manière économique et efficiente.

Mesure de la performance dans les centres hospitaliers

122 Le conseil d'administration et les gestionnaires de chaque établissement doivent avoir accès en temps opportun à de l'information pertinente sur le fonctionnement du bloc opératoire, sur les coûts relatifs aux chirurgies ainsi que sur la qualité et la sécurité des soins afin d'évaluer la performance des services chirurgicaux.

123 Plusieurs indicateurs permettent d'évaluer la performance de la trajectoire chirurgicale, mais ils sont peu utilisés dans les centres hospitaliers audités. De plus, pour rendre les données mesurables et diffuser de l'information sur la performance, il est nécessaire de déployer des efforts considérables en matière de normalisation et de consolidation.

Mesure de l'efficience du fonctionnement du bloc opératoire

124 Dans le présent rapport, nous avons utilisé des indicateurs pertinents afin de mesurer la performance de la trajectoire chirurgicale, que ce soit pour la préadmission des patients, le déroulement journalier au bloc opératoire ou l'utilisation des salles. Nous avons dû déployer des efforts considérables afin de rendre l'information comparable. En effet, nous avons dû inclure ou exclure certaines données en raison d'un manque d'uniformité dans la saisie des données. De plus, nous avons observé que ces indicateurs sont peu utilisés dans les centres hospitaliers audités.

125 L'annexe 4 présente des exemples d'indicateurs à suivre pour évaluer la performance de la trajectoire chirurgicale, lesquels sont inspirés de ceux qui sont utilisés dans d'autres provinces et pays. L'adoption d'indicateurs standards permettrait de mesurer la performance des centres hospitaliers et de les comparer, dans une perspective d'amélioration.

Mesure des coûts

126 Actuellement, l'information financière dont disposent les centres hospitaliers est peu utile pour l'évaluation de la performance des services chirurgicaux. D'une part, l'information se limite aux coûts liés au bloc opératoire et exclut les coûts relatifs notamment à la préadmission, à la salle de réveil et à l'hospitalisation. Ainsi, elle ne permet pas d'évaluer facilement un cas dans sa globalité, car la gestion en vase clos des suivis budgétaires par centres d'activités nuit à l'évaluation des coûts liés à une chirurgie dans toute la trajectoire de soins du patient.

127 D'autre part, depuis la fusion des établissements, l'information sur les coûts relatifs au bloc opératoire est disponible par établissement et non par centre hospitalier. Puisqu'un établissement peut avoir plusieurs centres hospitaliers, il s'avère difficile de les comparer. De plus, il existe des disparités dans l'interprétation de l'information et l'imputation des coûts aux différents centres d'activités, ce qui rend les données non comparables. Il y a aussi des incohérences selon les sources utilisées, notamment sur le plan du nombre de salles, du nombre de lits ou du nombre de chirurgies, ce qui complexifie l'analyse et l'interprétation des résultats.

Mesure de la qualité et de la sécurité des soins

128 Les indicateurs suivis en matière de qualité et de sécurité des soins sont variables d'un centre hospitalier à l'autre. Ils concernent notamment les infections contractées au bloc opératoire, la réadmission hospitalière, la mortalité du patient 30 jours après une chirurgie et la durée moyenne de séjour.

Le NSQIP (National Surgical Quality Improvement Program), reconnu sur la scène internationale, a été élaboré par l'American College of Surgeons. Il permet aux hôpitaux de recueillir, de mesurer et de comparer des données relatives aux soins chirurgicaux, aux taux de complications et aux résultats liés aux soins chirurgicaux. À travers le Canada, plus de 70 hôpitaux sont membres de ce programme qui porte sur plus d'une centaine de mesures de qualité des soins.

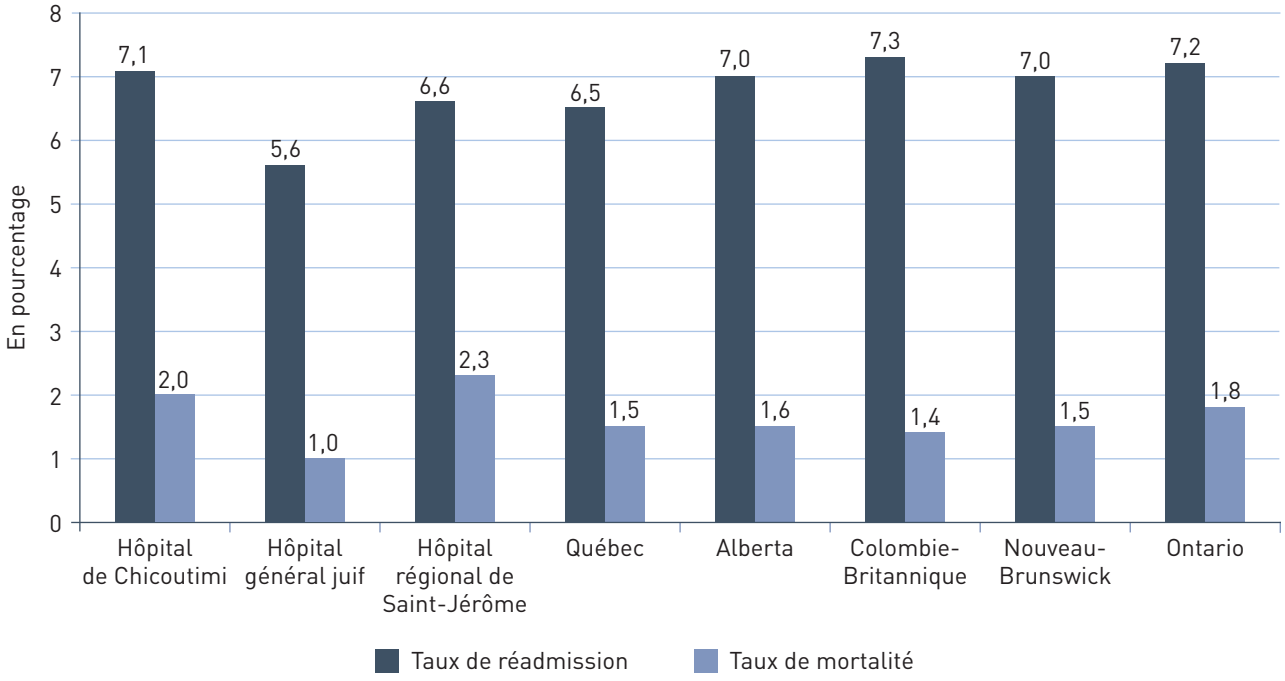
129 Les infections contractées au bloc opératoire augmentent de façon importante la mortalité des patients qui en sont atteints ainsi que les coûts économiques directs. Ainsi, bien que leur suivi ne soit pas obligatoire au Québec, il est important de faire ce suivi. L'Hôpital régional de Saint-Jérôme n'effectue pas de suivi systématique de ces infections, tandis que l'Hôpital de Chicoutimi le fait peu, sauf pour la chirurgie cardiovasculaire. L'Hôpital général juif, pour sa part, le fait davantage puisqu'il suit cinq spécialités (orthopédie, chirurgie générale, urologie, chirurgie vasculaire et chirurgie colorectale) par l'intermédiaire du programme **NSQIP**, reconnu internationalement. Ce programme est utilisé dans quelques centres hospitaliers du réseau.

130 Le taux de réadmission hospitalière et le taux de mortalité à la suite d'une chirurgie majeure constituent des indicateurs standards en matière de qualité des soins, et ils sont utilisés internationalement. Ils ne font toutefois pas partie des indicateurs suivis régulièrement par l'Hôpital de Chicoutimi et l'Hôpital régional de Saint-Jérôme. De plus, la très grande majorité des spécialités de l'Hôpital de Chicoutimi ne produisent pas de **revues de mortalité et de morbidité**. Cette revue permet d'évaluer la qualité des pratiques des médecins et de formuler des recommandations.

Selon le Collège des médecins, la revue de mortalité et de morbidité doit être une activité périodique et s'effectuer en groupe au sein d'un service, d'un département ou d'une unité de soins.

131 En 2015-2016, le taux de réadmission hospitalière dans les 30 jours suivant la chirurgie a varié de 5,6 à 7,1 %. Le taux moyen provincial s'est établi à 6,5 %. Par ailleurs, le taux de mortalité a oscillé entre 1 et 2,3 % pour les centres hospitaliers audités. Le taux provincial s'est élevé à 1,5 %. La figure 23 présente les résultats observés pour les centres hospitaliers audités, le Québec et quelques provinces.

Figure 23 Taux de réadmission hospitalière[1] et de mortalité[2] dans les 30 jours suivant une chirurgie majeure ayant nécessité une hospitalisation en 2015-2016



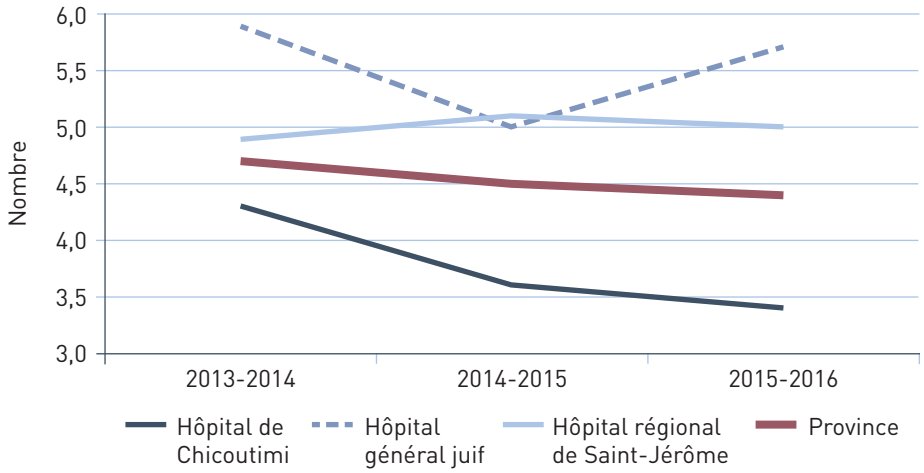
1. Les chirurgies effectuées sur les personnes de moins de 20 ans et les accouchements ne sont pas considérés.
2. Les personnes âgées de moins de 20 ans à l'admission ne sont pas considérées.

Source : Institut canadien d'information sur la santé.

L'Institut canadien d'information sur la santé publie des données sur la durée moyenne de séjour par province et pour certaines spécialités chirurgicales. Le même indicateur est publié dans le panorama de la santé produit par l'Organisation de coopération et de développement économiques, même si cette dernière ne présente pas de données désagrégées par cause d'hospitalisation.

132 Un autre indicateur utilisé internationalement est la **durée moyenne de séjour**. Cet indicateur est suivi par les trois centres hospitaliers audités. La figure 24 présente l'évolution de la durée moyenne de séjours postchirurgicaux dans les centres hospitaliers audités et pour la province.

Figure 24 Durée moyenne des séjours postchirurgicaux (en jours)



Source : MSSS.

133 La qualité et la sécurité des soins peuvent aussi se mesurer par le suivi des résultats de l'intervention : celle-ci a-t-elle effectivement amélioré l'état de santé du patient ? Toutefois, les centres hospitaliers audités n'effectuent pas ce type de suivi.

Suivi du ministère

134 Le MSSS a notamment pour responsabilités de diffuser des orientations auprès des établissements et d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, dans une perspective d'amélioration de la performance de ces établissements.

135 Sauf pour la cancérologie, le MSSS n'a pas élaboré de programme d'évaluation de la performance et il n'a pas diffusé d'indicateurs ni de cibles portant sur l'efficience de la trajectoire chirurgicale. Par ailleurs, il ne tient pas compte de la rémunération payée aux médecins par la RAMQ, ce qui peut avoir un impact sur les décisions prises.

136 Le MSSS n'a pas élaboré de programme d'évaluation de la performance, tant par rapport à l'efficience de la trajectoire chirurgicale que par rapport à la saisie des données dans les centres hospitaliers. Cela permettrait d'assurer la qualité et la comparabilité des données relatives aux blocs opératoires et à la trajectoire chirurgicale. Le ministère pourrait également encourager des initiatives dans le réseau, telles que le programme NSQIP, mais il ne le fait pas.

137 Par ailleurs, l'information sur la performance du processus chirurgical dans les centres hospitaliers ne comprend pas la rémunération des médecins. En 2015-2016, la RAMQ a évalué celle-ci à 1,1 milliard de dollars pour la province, soit 58 % des dépenses relatives aux services chirurgicaux, et à 77 millions de dollars pour les trois centres hospitaliers audités. Une telle information n'est pas suivie par les établissements ni accessible à ceux-ci, tout comme elle n'est pas suivie par le MSSS. C'est la RAMQ qui gère cette information, mais elle ne fait pas d'analyse de la performance pour cette dépense. En effet, la RAMQ est responsable de rémunérer les médecins et de contrôler les sommes versées pour qu'elles soient conformes aux ententes.

138 L'information sur la rémunération des médecins serait pourtant utile à la prise de certaines décisions dans les centres hospitaliers. Par exemple, il faut considérer le salaire d'un assistant-chirurgien dans le budget de l'établissement si cette fonction est réalisée par un membre du personnel infirmier, alors que ce n'est pas le cas si c'est un médecin ou un résident qui effectue cette tâche. Cette dernière façon de faire peut être plus coûteuse pour la société mais, comme cette dépense est assumée par la RAMQ, elle n'est pas considérée dans le budget de l'établissement. Elle risque ainsi de ne pas être prise en compte adéquatement dans les décisions relatives au fonctionnement des blocs opératoires.

Recommandations

139 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

8 Mettre en place des mécanismes pour s'assurer de la qualité des données servant à mesurer la performance et la qualité des soins, et pour s'assurer de l'uniformité dans l'interprétation et le traitement de ces données.

140 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère et aux établissements audités.

9 Élaborer des mesures d'évaluation de la performance et de la qualité des soins offerts sur la trajectoire chirurgicale, les mettre en œuvre et en faire le suivi périodique.

10 Entreprendre des démarches, en collaboration avec les établissements, afin d'avoir accès aux données de la Régie de l'assurance maladie du Québec concernant les services chirurgicaux réalisés et, pour une meilleure gestion des fonds publics, considérer les coûts liés à ces services si cela est nécessaire.

Observations du commissaire au développement durable

141 La présente section donne au commissaire au développement durable l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable relatifs au rapport *Services chirurgicaux*. Son contenu n'est pas le fruit de travaux d'audit : il complète les constats du Vérificateur général à ce sujet.

Introduction

142 Comme je l'ai indiqué dans le chapitre 1 du rapport du Vérificateur général du Québec de l'automne 2017, une nouvelle démarche a été entreprise au sein de notre organisation pour intégrer davantage les principes de développement durable dans la réalisation des audits de performance. C'est dans ce contexte que j'interviens pour offrir une réflexion complémentaire à celle du Vérificateur général, mettant en évidence les enjeux de développement durable qui entourent la gestion des services chirurgicaux.

143 Les liens existant entre plusieurs principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* et la gestion des services chirurgicaux motivent mon intervention. Les chirurgies contribuent évidemment à la santé et à la qualité de vie, principe qui mise sur la protection de la santé des personnes et l'amélioration de leur qualité de vie. De même, le principe de l'équité et de la solidarité sociales, qui prévoit que les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales, donne à penser que l'accès à une chirurgie doit être similaire à travers les centres hospitaliers et les régions du Québec. De plus, le principe de subsidiarité, qui spécifie que les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité, suscite une réflexion quant au mode de gestion des blocs opératoires.

144 Par ailleurs, le principe de prévention stipule qu'en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source. En fait, à ce sujet, trois préoccupations peuvent être soulevées. Premièrement, les efforts fournis en matière de prévention sont-ils suffisants et efficaces pour minimiser les situations où le recours à la chirurgie devient nécessaire ? Deuxièmement, fait-on assez d'efforts pour que les chirurgies soient réalisées au moment opportun afin de prévenir une détérioration de l'état de santé du patient ? Troisièmement, la réalisation des chirurgies et leur suivi permettent-ils de prévenir les complications postopératoires et de réduire le nombre de réadmissions évitables ? Le thème de la prévention est d'autant plus pertinent qu'il est au cœur de la cinquième orientation de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, soit améliorer par la prévention la santé de la population.

145 Toutefois, avant d'examiner les liens existant entre les principes de développement durable et la gestion des services chirurgicaux, ma réflexion portera sur une question plus générale, soit l'impact possible des changements démographiques futurs sur les besoins en matière de services chirurgicaux. Comme le développement durable s'appuie sur une vision qui tient compte des générations à venir, cette question s'impose d'emblée.

Considérations à long terme

146 Les effets potentiels de l'évolution démographique future sur les soins de santé en préoccupent plusieurs. L'Institut de la statistique du Québec prévoit, entre autres, que la proportion des personnes de 65 ans et plus sera de 28 % en 2061 contre 16 % en 2011. De même, en 2061, il y aura 1,2 million de personnes de 80 ans et plus, soit près de quatre fois plus qu'en 2011. De nombreux travaux ont montré que l'utilisation des services de santé augmente avec l'âge. Par exemple, une étude de l'Association médicale canadienne montrait qu'en 2013, les Canadiens de 65 ans et plus consommaient 44 % des budgets de santé provinciaux et territoriaux. Dans la même veine, au Québec, en 2015-2016, les personnes de 65 ans et plus faisaient l'objet de 41 % des chirurgies, alors qu'elles représentaient 17,6 % de la population. Les changements démographiques à venir exerceront donc une grande pression sur le système de santé, notamment sur les services chirurgicaux.

147 Cette pression accrue ne sera pas nécessairement ressentie de la même façon à travers les différentes régions du Québec. Ainsi, l'Institut de la statistique du Québec prévoit que la population continuera de croître dans 13 des 17 régions administratives jusqu'en 2036. Laval et Lanaudière connaissent les augmentations les plus marquées, soit 31 % chacune ; la région des Laurentides suit avec 28 %. De tels changements susciteront certainement une réflexion en ce qui a trait au déploiement adéquat des services chirurgicaux sur le territoire. À ce sujet, il y aura du travail à faire car, comme le Vérificateur général l'indique dans le présent rapport, « le MSSS n'a pas de vision globale de la répartition optimale des services chirurgicaux ».

Question de prévention

Prévention primaire

148 Selon l'Institut canadien d'information sur la santé, une façon de réduire la pression croissante sur le système de santé due au vieillissement de la population consiste à mettre davantage l'accent sur la prévention. En effet, plusieurs problèmes de santé, pouvant aboutir en une chirurgie, sont évitables. Par exemple, renoncer au tabagisme et bien s'alimenter réduisent les risques de cancer et de maladies cardiovasculaires ou cérébrovasculaires ; pratiquer une activité physique régulièrement diminue le risque d'ostéoporose, etc. C'est ce que l'on appelle la prévention primaire qui permet d'éviter la maladie en éliminant l'agent qui la cause ou en améliorant la résistance face à celle-ci.

149 Dans une perspective de développement durable, c'est le type de prévention à privilégier, entre autres parce que les gains potentiels sont importants. Par exemple, il est reconnu que chaque dollar investi en promotion de la santé en rapporte plus de deux. La cinquième orientation de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* met d'ailleurs l'accent sur la prévention primaire, comme le faisait aussi mon prédécesseur dans son audit de 2015 intitulé *Promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé*.

150 Le tableau 8 présente sept indicateurs concernant les habitudes de vie et l'état de santé des Québécois par rapport à l'ensemble de la population canadienne. Ces indicateurs couvrent des aspects où la prévention primaire peut jouer un rôle, comme le tabagisme, la consommation abusive d'alcool ou le port du casque protecteur en vélo. On constate que, dans cinq cas sur sept, les Québécois font moins bonne figure que l'ensemble de la population canadienne, ce qui laisse croire qu'il est possible de faire mieux pour favoriser de meilleures habitudes de vie.

Tableau 8 Données sur les habitudes de vie et l'état de santé des Québécois par rapport à l'ensemble de la population canadienne (2014)

	Québec	Canada
Personnes qui fument tous les jours ou à l'occasion	20,5 %	18,7 %
Consommation abusive d'alcool	20,5 %	18,4 %
Consommation de fruits et de légumes cinq fois ou plus par jour	46,6 %	40,2 %
Activité physique durant les loisirs – modérément actif ou actif	51,2 %	54,4 %
Port d'un casque en vélo – toujours	34,5 %	42,0 %
Victimes blessées lors d'un accident de la route par milliard de kilomètres franchis	499,3	442,5
Indice autodéclaré de masse corporelle – adulte (18 ans et plus), embonpoint ou obésité	52,2 %	53,8 %

Prévention de la détérioration de l'état de santé en pratiquant la chirurgie au moment opportun

151 Les deux prochains points que j'aborderai sont liés à la prévention tertiaire. Celle-ci désigne les interventions visant l'arrêt de la progression d'une maladie diagnostiquée et le contrôle de ses répercussions défavorables.

152 Un des constats de l'audit établit qu'une partie importante des chirurgies sont réalisées dans des délais qui dépassent les cibles nationales que s'est données le MSSS. Par exemple, en 2015-2016, environ 60 % des chirurgies oncologiques au Québec avaient lieu dans un délai inférieur à 28 jours, alors que la cible était de 90 %. De plus, l'audit met en évidence le fait que les délais avant une chirurgie peuvent varier considérablement d'un hôpital à l'autre. Par exemple, les délais pour les chirurgies orthopédiques sont beaucoup plus courts à l'Hôpital général juif que dans les autres centres hospitaliers audités, alors que les délais pour les chirurgies oncologiques sont plus courts à l'Hôpital de Chicoutimi.

153 Ces constats soulèvent des interrogations quant à l'équité entre les patients de ces régions et le risque que des chirurgies ne soient pas réalisées en temps opportun. Rappelons que les chirurgies urgentes sont celles qui sont nécessaires à la survie des patients et qu'elles doivent être réalisées rapidement. Quant aux chirurgies électives, comme une opération pour une cataracte ou le remplacement d'une hanche, elles ne sont généralement pas considérées comme urgentes, mais elles doivent être réalisées à l'intérieur d'un certain délai pour accroître les chances de succès.

154 Des délais indus peuvent entraîner de multiples conséquences négatives. Ainsi, le patient peut voir son état de santé se détériorer et son risque de décès s'accroître. Par exemple, la chercheuse Simunovic et ses associés examinent l'impact du temps d'attente sur les patients devant subir une chirurgie pour une fracture de la hanche et constatent que, plus cette période est longue, plus le risque de décès prématuré augmente. Dans la même veine, soulignons que le Vérificateur général, dans un audit publié en 2005, rapportait que la réduction des délais était un des facteurs ayant contribué à abaisser le taux de mortalité des personnes victimes de traumatismes majeurs au Québec.

155 Un délai d'attente excessif peut entraîner d'autres types de détériorations de l'état de santé avant la chirurgie. Par exemple, une étude du chercheur Desmeules et de ses collaborateurs indique que, plus le temps d'attente augmente avant le remplacement d'un genou, plus la douleur est grande (pour le genou non opéré), plus il y a de limitations fonctionnelles pour le patient et plus sa qualité de vie est réduite. Il en va de même pour ceux qui attendent une chirurgie pour une cataracte. D'après une analyse de la chercheuse Boisjoly et de ses associés, plus le temps d'attente est long, plus le risque est élevé que la vision des patients se détériore, ou que ceux-ci fassent une chute ou aient un accident de voiture.

156 Un délai plus long avant une chirurgie peut également avoir des conséquences négatives pendant la période suivant celle-ci. Ainsi, l'analyse du chercheur Rodriguez-Fernandez et de ses associés montre que, plus le délai d'attente est grand dans le cas d'une chirurgie pour une fracture de la hanche, plus les risques de complications postopératoires sont élevés.

157 Au-delà des souffrances physiques associées aux délais précédant une chirurgie, d'autres analystes mettent l'accent sur les répercussions psychologiques pour les personnes qui subissent ces retards. Par exemple, dans une étude consacrée à trois types de chirurgies électives, le chercheur Oudhoff et ses collaborateurs constatent que, plus les délais sont grands, plus les patients ont la perception que leur état de santé se détériore et plus ils sont anxieux. De même, plus le temps d'attente est élevé, plus les patients sont incommodés dans leur travail, dans leurs loisirs ou dans les activités qu'ils consacrent à leurs proches.

158 Enfin, on ne peut passer sous silence les incidences économiques des délais trop élevés avant une chirurgie. Une augmentation de l'absentéisme et une réduction de la productivité peuvent en résulter. Par exemple, une étude du Centre for Spatial Economics a établi en 2007 à 14,8 milliards de dollars les coûts annuels au Canada de l'attente indue (au-delà des périodes jugées adéquates) pour quatre sortes de traitements médicaux, dont trois types de chirurgies électives.

Prévention des réadmissions non nécessaires

159 Comme l'indique le présent rapport, le taux de réadmission hospitalière fait partie des indicateurs standardisés de la qualité de la dispensation des soins chirurgicaux. Des chirurgies qui ne sont pas réalisées adéquatement ou des suivis postopératoires déficients peuvent donner lieu à des réadmissions à l'hôpital qui auraient pu être évitées. Selon une étude de l'Institut canadien d'information sur la santé, en 2010-2011, environ 6,5 % des patients en soins chirurgicaux ont été réadmis dans un hôpital canadien dans les 30 jours suivant leur congé initial. À cet égard, comme le montre l'audit, le Québec affichait un taux de 6,5 % en 2015-2016, ce qui se compare favorablement aux taux affichés dans les autres grandes provinces canadiennes pour cette même année.

160 L'étude citée au paragraphe précédent indiquait aussi que 9,3 % de tous les patients en soins chirurgicaux qui ont été réadmis l'ont été en raison d'une infection au site opératoire. L'Institut national de santé publique du Québec indique que ce type d'infections prolonge la durée d'hospitalisation de 7 à 10 jours en moyenne et multiplie de 2 à 11 fois les risques de mortalité chez les patients en comparaison avec ceux ayant subi la même chirurgie sans connaître d'infections.

161 Le problème des infections au site opératoire suscite plusieurs réflexions. Déjà, en 2007, le Bureau du vérificateur général de l'Ontario était préoccupé par les méthodes de stérilisation utilisées dans certains hôpitaux visités dans le cadre d'un audit sur la gestion et l'utilisation des installations chirurgicales. En 2014, l'Institut national de santé publique du Québec publiait un guide sur la prévention des infections au site opératoire, identifiant plusieurs pratiques exemplaires et affirmant que la réduction maximale de ce type d'infections est atteinte lorsque l'adhésion à l'ensemble de ces pratiques est supérieure ou égale à 95 %.

162 Malgré ces efforts, il est encore possible de faire mieux. Comme l'indique le présent rapport du Vérificateur général, le suivi des infections au site opératoire n'est pas obligatoire au Québec. De plus, les constats qui y sont faits à l'égard de la vétusté des blocs opératoires de deux des trois centres hospitaliers audités, dont les unités de stérilisation, soulèvent des interrogations quant aux incidences éventuelles sur les infections.

Mode de gestion à privilégier

163 Comme je l'ai évoqué plus haut, le principe de la subsidiarité invite à réfléchir aux meilleurs modes de gestion des blocs opératoires. Bien que, strictement parlant, la subsidiarité soit liée à la délégation de pouvoir, il est utile de s'interroger sur la transposition qui peut être appliquée au secteur des services chirurgicaux par le biais de la cogestion qui, elle, réfère davantage à l'interdisciplinarité. Le présent rapport du Vérificateur général indique que, dans les trois centres hospitaliers audités, les activités quotidiennes du bloc opératoire sont gérées en cogestion, ce qui implique la collaboration d'un gestionnaire administratif avec un coordonnateur médical et une infirmière-chef.

164 Le recours à la cogestion dans les établissements de santé est une tendance observée dans plusieurs pays et qui suscite un intérêt croissant. Par la cogestion, on souhaite généralement créer des duos de gestionnaires pour combiner des expertises complémentaires qui permettent de mieux affronter la complexité des défis liés à la gestion dans des organisations de grande taille. Plus spécifiquement, dans les hôpitaux, on espère mieux concilier les perspectives managériales (axées sur l'utilisation efficace des ressources disponibles pour la clientèle au sens large) avec les perspectives médicales (axées sur les meilleurs soins possible pour des patients spécifiques pris en charge). Par exemple, un audit de performance du vérificateur législatif de la Nouvelle-Galles-du-Sud indique que les comités les plus performants dans la gestion des blocs opératoires incluent des médecins et des gestionnaires qui peuvent analyser toute l'information utile, y compris l'information budgétaire.

165 Comme l'indique le présent rapport, d'un point de vue conceptuel, la cogestion est une bonne pratique. Toutefois, elle peut s'avérer difficile à implanter concrètement. Pour ceux qui souhaitent se tourner vers la cogestion, il faut tenir compte des conditions de succès relevées par les experts du domaine. Les cogestionnaires doivent notamment avoir une grande crédibilité dans leur domaine d'expertise respectif et, pour établir la crédibilité du duo, ses réussites doivent être diffusées dans l'organisation. La confiance et le respect mutuels comme la solidarité dans les décisions doivent animer les membres du tandem. Enfin, une communication rapide et transparente entre les cogestionnaires est primordiale pour éviter les dérapages.

Conclusion

166 Le rapport du Vérificateur général sur la gestion des services chirurgicaux suscite de nombreuses interrogations. Dans ce texte, j'ai voulu offrir une réflexion complémentaire en faisant appel à des considérations à long terme et aux principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable*. En particulier, les répercussions possibles des changements démographiques futurs sur les besoins en services chirurgicaux ainsi que les enjeux que ces changements soulèvent en matière de prévention sont préoccupants et devraient retenir l'attention des décideurs.

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Recommandation 1.** En collaboration avec les établissements de santé et de services sociaux, le ministère de la Santé et des Services sociaux entreprendra des travaux pour améliorer la qualité de la donnée mesurée entre la décision de réaliser la chirurgie et la réalisation de celle-ci. De plus, le ministère veillera à favoriser une application uniforme et adéquate de la directive qui concerne la gestion de la non-disponibilité de l'usager inscrit sur la liste d'attente en chirurgie. Enfin, rappelons qu'en novembre 2017, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* a été modifiée afin de prévoir qu'un médecin doit inscrire un usager sur la liste d'accès aux services spécialisés ou surspécialisés des départements cliniques du centre dès qu'il détermine que les services sont requis.

« **Recommandation 2.** En ce qui a trait à la répartition optimale de l'offre de services chirurgicaux, notons que le ministère travaille actuellement à la réalisation de portfolios des établissements. Ces portfolios serviront à documenter l'organisation actuelle des services médicaux et les corridors de services existants, notamment en matière de chirurgie. Cet exercice vise également à dégager une vision de l'organisation optimale des services médicaux, et ce, pour l'ensemble des territoires du Québec. Il a aussi pour but, notamment, de revoir les façons de faire dans le but d'améliorer la cohérence du réseau, d'optimiser l'utilisation des ressources et de rapprocher les services de la population, d'assurer une fluidité, une qualité élevée et une pertinence des services.

« **Recommandation 3.** Le gouvernement du Québec s'est engagé dans une réforme importante en introduisant le mode de financement axé sur les patients (FAP). Cette réforme vise à remplacer le financement de type historique présentement en vigueur dans le système de santé. Cette réforme a entre autres comme objectif d'améliorer la qualité des données financières en favorisant leur harmonisation et leur disponibilité en temps opportun.

« Un financement à l'activité en chirurgie pour les volumes additionnels au seuil de production de 2002-2003 est en vigueur depuis 2004-2005. Une méthode semblable a été appliquée en 2016-2017 pour l'imagerie médicale et la coloscopie. À partir de 2015-2016, les dépenses du volet ressources humaines de la radio-oncologie ont été financées selon un financement à l'activité. Depuis 2016-2017, c'est l'ensemble des dépenses de ce centre d'activités qui est considéré.

« En ce qui concerne le FAP, la prochaine étape est la mise en place d'une simulation de financement à l'activité en imagerie médicale ainsi qu'une version élargie du financement actuel en chirurgie.

« **Recommandation 4.** Par ailleurs, au regard de la mise en place de mécanismes d'échange et de diffusion des meilleures pratiques en matière de services chirurgicaux dans l'ensemble du réseau, le ministère a l'intention de donner suite à cette recommandation. En effet, en plus des travaux du comité de pertinence clinique qui débutera sous peu, en collaboration avec l'INESSS, le ministère propose de mettre en place une communauté de pratique composée de gens qui œuvrent dans le domaine de la chirurgie.

« **Recommandation 5.** Le MSSS est présentement en train de mettre en place deux projets de systèmes d'information unifiés qui auront un impact majeur dans la prestation des soins par les établissements. Premièrement, dans le cadre du FAP, le projet Coût par parcours de soins et services (CPSS) permettra de mieux soutenir les établissements dans leur trajectoire de soins. Également, la mise en place du dossier clinique informatisé (DCI) Cristal-Net permettra aux professionnels de la santé des établissements d'avoir accès, en un endroit centralisé, à la majorité des renseignements de santé des patients. De plus, un troisième système viendra également compléter les outils en lien avec la trajectoire chirurgicale. Il s'agit du projet Accès priorisé aux services spécialisés (APSS) qui améliorera l'accès aux services spécialisés, dont la chirurgie, et la fluidité des références des patients par les médecins.

« **Recommandation 6.** En ce qui concerne les stratégies d'intervention afin d'améliorer l'état des immobilisations et des équipements utilisés, plusieurs projets de rénovation et de construction de blocs opératoires ont été réalisés dernièrement ou sont toujours en cours. Un état de situation détaillé des infrastructures liées aux blocs opératoires sera réalisé afin de prioriser les interventions requises.

« **Recommandation 9.** Le système d'information décisionnel du ministère vise à assurer l'uniformité du traitement et de l'interprétation des données en s'assurant que les méthodologies retenues sont validées et partagées.

« Au regard des mesures d'évaluation de la performance et de la qualité des soins offerts sur la trajectoire chirurgicale, des travaux sont déjà en cours à cet effet. En effet, le volet chirurgie est intégré aux travaux de mesure et d'analyse de la performance des services spécialisés.

« **Recommandation 10.** Le ministère tient à souligner que l'article 66.2 de la *Loi sur l'assurance maladie* permet à la Régie de l'assurance maladie du Québec de transmettre, sur demande, au chef de département clinique d'un centre hospitalier le profil de pratique individuel des professionnels de la santé qui exercent leur profession dans son département. Or, très peu de chefs de département se sont prévalus de cette possibilité. Le ministère analysera les différentes actions possibles afin de répondre à cette recommandation. »

Commentaires du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Saguenay–Lac-Saint-Jean (Hôpital de Chicoutimi)

« **Recommandation 6.** Suite à la lecture du rapport, nous adhérons à la recommandation et nous y donnerons suite.

« **Recommandation 7.** Nous accueillons favorablement la recommandation formulée puisqu'elle s'inscrit dans la continuité d'une démarche d'amélioration continue déjà en cours.

« Dans l'analyse de la trajectoire chirurgicale, des améliorations ont déjà été apportées.

« Concernant le taux de prise en charge, un travail a été fait conjointement avec le Département d'anesthésiologie et de 20 à 23 % des évaluations se font maintenant par téléphone afin d'éviter des déplacements pour la clientèle. Ainsi, 100 % des cas opérés sous anesthésie générale sont vus à la clinique de préadmission.

« Concernant le taux d'annulations, l'harmonisation et la révision des raisons des annulations ont permis d'améliorer la qualité de la saisie de l'information. Ainsi, certains transferts étaient calculés comme des annulations ; cette façon de faire a été corrigée. Le taux d'annulations est donc de 3,3 à 3,4 %.

« **Recommandations 9 et 10.** Suite à la lecture du rapport, nous estimons que la recommandation n° 9 permettra de soutenir les travaux en cours et nous l'acceptons.

« Nous sommes d'accord pour travailler la recommandation n° 10 en collaboration avec le MSSS. »

Commentaires du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal (Hôpital général juif)

« Les cibles reconnues pour la performance et la qualité des soins et services doivent tenir compte du type de chirurgies. Par exemple, pour les délais d'accès, il est important de tenir compte de considérations cliniques. Cette préoccupation est particulièrement appropriée pour la chirurgie oncologique. Il en est de même pour le taux de roulement des salles et d'autres indicateurs de productivité ou d'efficience. Pour cette raison, nous tenons à faire ressortir que la nature et la complexité des chirurgies effectuées sont fort différentes entre les établissements audités. À l'Hôpital général juif, nous avons effectué une entente avec l'Hôpital de LaSalle pour y transférer une grande partie de nos chirurgies mineures. Ainsi, les chirurgies effectuées dans notre bloc opératoire sont, de ce fait, plus complexes sans compter que nous sommes un hôpital de référence pour différentes spécialités. Nous effectuons aussi plus fréquemment plus d'une intervention lors d'une même chirurgie.

« Il est important aussi de mentionner que, pendant la période qui a été choisie pour l'audit, nous avons aménagé nos soins critiques, dont le bloc opératoire, la salle d'accouchement et plusieurs unités de soins dans un nouveau pavillon. À cause de ce déménagement, nous avons dû procéder à un ralentissement des activités chirurgicales. Nous avons aussi modernisé notre service de stérilisation et amélioré notre processus d'approvisionnement. Nous avons aussi amélioré significativement notre performance à l'égard du respect des délais d'attente par rapport aux résultats mentionnés dans ce rapport.

« La gestion simultanée des listes d'attente en chirurgie et de l'achalandage à l'urgence, surtout pour les patients qui requièrent une hospitalisation, demeure un défi quotidien. Nous voyons d'un bon œil le projet du MSSS de modifier le financement des établissements selon le volume et la complexité des patients, et ceci, pour l'ensemble du parcours de soins et de services. Nous voyons là un levier pour gérer plus aisément la prestation sécuritaire des soins et des services à des clientèles qui partagent l'utilisation des mêmes ressources limitées pour un budget global.

« **Recommandation 6.** Nous sommes tout à fait d'accord avec cette recommandation. Pour le bloc opératoire, dans le cadre de la construction du pavillon K à l'Hôpital général juif, nous avons reçu du soutien du MSSS pour améliorer l'état de nos immobilisations et de nos équipements. Par contre, il serait grandement apprécié que nous puissions de façon systématique procéder au remplacement des équipements dès l'atteinte de la fin de leur durée de vie ainsi que l'obtention des budgets pour effectuer l'entretien préventif et correctif approprié. Il s'agit d'une condition nécessaire à la prestation de soins et de services sécuritaires.

« **Recommandation 7.** Nous souscrivons totalement à cette recommandation. D'ailleurs, nous mettons en place dans notre CIUSSS des unités de pratique intégrées. Il s'agit d'équipes interdisciplinaires dans un domaine clinique précis qui doivent identifier et rendre fonctionnelles des trajectoires complètes de soins et de services pour une condition de santé ou de bien-être précise. Par exemple, dans le domaine musculosquelettique, l'équipe a élaboré une trajectoire pour la fracture de la hanche, incluant les soins et services, les activités, les processus. Ces trajectoires, incluant les étapes reposant sur les données probantes, sont définies pour toutes les trajectoires, de la prévention au rétablissement du patient dans son milieu de vie en incluant les résultats attendus. D'année en année, ces trajectoires seront élaborées par des équipes interdisciplinaires et, avec le soutien de cogestionnaires, seront mises sur pied pour toutes les catégories de conditions, y compris celles qui requièrent une chirurgie.

« **Recommandations 9 et 10.** Nous sommes d'accord avec ces deux recommandations. Notre organisation dispose et suit plusieurs indicateurs de performance et de qualité des soins et des services offerts en chirurgie. Nous sommes d'ailleurs le premier établissement à se joindre au programme NSQIP de mesure de la qualité et de la sécurité des soins et des services en chirurgie. Nous effectuons aussi des évaluations en continu de l'expérience patient, de la sécurité des soins et des services en chirurgie pour l'ensemble de la trajectoire.

« Nous serions aussi disposés à recevoir de la RAMQ le portrait de nos services chirurgicaux et d'anesthésie offerts ainsi que de leurs coûts, non seulement au bloc opératoire, mais aussi en ambulatoire dans les cliniques et à l'urgence. Il est nécessaire d'obtenir cette information en complément de toutes les autres que nous colligeons sur la trajectoire chirurgicale. »

Commentaires du Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides (Hôpital régional de Saint-Jérôme)

« **Recommandation 6.** Le développement en termes d'équipements médicaux repose sur les sommes allouées par les fondations. Les budgets alloués par le MSSS ne couvrent que le remplacement des équipements désuets et en fin de vie.

« La désuétude et les limitations en lien avec les lieux physiques ont été adressées dans un plan clinique soumis au MSSS en décembre 2017. Les limitations des plateaux techniques actuels pourraient mettre en péril l'atteinte des cibles de l'accès à la chirurgie dans les prochaines années.

« **Recommandation 7.** Au cours de la dernière année, des travaux importants ont été réalisés avec les équipes médicales, et nos délais pour les chirurgies non oncologiques dépassent de 7 % la cible prévue à l'entente de gestion (90 % des chirurgies réalisées dans un délai de moins d'un an).

« Pour les chirurgies oncologiques réalisées en dedans de 28 jours, nous sommes passés de 45 % de non-respect de la cible à 31 %, ce qui représente une amélioration de 14 %.

« Le manque de lits de courte durée a été reconnu par le MSSS. L'ajout de 24 lits de médecine, qui ouvriront en octobre 2018, améliorera la disponibilité des lits sur l'unité de chirurgie.

« L'enjeu de l'assistance opératoire a été soumis au MSSS puisque l'accès à la chirurgie est parfois limité, dans les Laurentides, par le manque d'assistance opératoire. Le départ à la retraite des chirurgiens assistants ainsi que le faible volume de résidents en chirurgie limitent l'accès à l'assistance. Donc, la question du financement pour les infirmières premières assistantes en chirurgie (RAMQ *vs* budget d'établissement) ainsi que l'enjeu de performance et d'accès au bloc opératoire se devraient d'être adressés par le ministère.

« Depuis la création du CISSS, dans un objectif d'optimisation des plateaux techniques, les chirurgiens de l'Hôpital régional de Saint-Jérôme vont réaliser une proportion importante des chirurgies d'un jour à l'Hôpital de Lachute (secteur Argenteuil), ce qui augmente le pourcentage de cas hospitalisés *vs* en chirurgie d'un jour à l'Hôpital régional de Saint-Jérôme.

« **Recommandations 9 et 10.** Il serait intéressant que les outils pour mesurer la performance et la qualité des soins offerts sur la trajectoire chirurgicale soient des outils développés pour l'ensemble des établissements du Québec afin d'établir des comparables fiables. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Annexe 3 Portrait des centres hospitaliers en 2015-2016

Annexe 4 Exemples d'indicateurs servant à mesurer la performance des services chirurgicaux

Sigles

CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CRDS	Centre de répartition des demandes de services
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
FMSQ	Fédération des médecins spécialistes du Québec
INESSS	Institut national d'excellence en santé et en services sociaux
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
SIMASS	Système d'information sur les mécanismes d'accès aux services spécialisés

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de mai 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder nos conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Les observations du commissaire au développement durable jointes au présent rapport ne sont pas le fruit de travaux d'audit.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le MSSS prend des mesures pour optimiser l'accès aux services chirurgicaux, leur qualité ainsi que l'utilisation des ressources, qu'il effectue le suivi de leurs résultats, apporte les ajustements nécessaires et fait preuve de transparence en ce qui a trait à ces activités.	■ Des orientations sont établies, communiquées et mises à jour. ■ Des standards quant à l'offre de services chirurgicaux, à l'accès à ces services, à leur qualité et à leur efficience sont définis, diffusés et mis à jour. ■ L'offre de services chirurgicaux sur l'ensemble du territoire est adéquatement soutenue, planifiée et coordonnée. ■ Une évaluation continue de la performance du processus chirurgical est effectuée, ses résultats sont publiés et des ajustements sont apportés si nécessaire.
Évaluer si les établissements audités ont mis en œuvre des mesures pour assurer l'accès aux services chirurgicaux, leur qualité ainsi que l'utilisation optimale des ressources, et qu'ils déterminent et instaurent des mesures correctrices au besoin.	■ L'organisation du processus chirurgical permet l'accessibilité aux services chirurgicaux et leur continuité, et ce, dans le respect des orientations et des standards ministériels. ■ Des mesures assurant la qualité et l'efficience des services chirurgicaux sont mises en œuvre, et ce, dans le respect des orientations et des standards ministériels. ■ Une évaluation continue de la performance du processus chirurgical est effectuée, ses résultats sont communiqués aux parties prenantes et des mesures correctrices sont mises en œuvre si nécessaire.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 25 avril 2018. Il porte sur la gestion des services chirurgicaux effectuée par le MSSS et trois centres hospitaliers (Hôpital de Chicoutimi, Hôpital général juif et Hôpital régional de Saint-Jérôme).

Le bon fonctionnement du bloc opératoire fait référence à plusieurs composantes qui n'ont pas fait l'objet de nos travaux d'audit. Par exemple, la formation et le roulement de personnel au bloc opératoire sont des enjeux qui préoccupent les gestionnaires des blocs. L'utilisation des salles d'opération à des fins privées nécessiterait également une analyse plus approfondie puisqu'il n'y a pas d'encadrement provincial sur cette pratique. De plus, notre analyse de la trajectoire chirurgicale n'inclut pas tous les services postopératoires, tels que la réadaptation et le transfert du patient vers les services de première ligne, services qui peuvent avoir une influence sur son rétablissement et prévenir les rechutes.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des établissements ainsi qu'auprès de membres du personnel du MSSS. Nous avons également eu des échanges avec d'autres parties prenantes liées au sujet. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information des établissements et du ministère, dont le système de gestion des chirurgies et le système de gestion des délais d'attente. Les données utilisées n'ont cependant pas été vérifiées. Des comparaisons avec d'autres administrations publiques ont aussi été effectuées.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2017 à mars 2018. Ils portent surtout sur les exercices 2013-2014 à 2015-2016. Toutefois, certaines analyses ou certains travaux peuvent avoir trait à des situations ou à des années antérieures ou postérieures à cette période.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué un échantillonnage aléatoire. Les centres hospitaliers ont été sélectionnés en fonction notamment du volume d'activités (nombre de chirurgies, nombre de salles d'opération, dépenses du bloc opératoire, lourdeur des cas) et de leur situation géographique. Nous avons exclu les établissements récemment audités. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble du réseau, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Le présent audit a été effectué auprès du MSSS et de trois centres hospitaliers. Voici leurs rôles et responsabilités respectifs.

Ministre et ministère	■ Déterminer les orientations en matière de santé et de bien-être et les standards relatifs à l'organisation des services ainsi qu'à la gestion et à la répartition équitable des ressources humaines, matérielles et financières du réseau, et veiller à leur application ■ Diffuser auprès des établissements les orientations relatives aux standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience ■ Favoriser l'utilisation des technologies de l'information et des communications de manière à réaliser des gains d'efficacité et de productivité ■ Assurer la coordination interrégionale des services ■ S'assurer que les mécanismes de référence et de coordination des services entre les établissements sont établis et fonctionnels ■ Évaluer, pour l'ensemble du réseau, les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, dans une perspective d'amélioration de la performance du système de santé
Établissements de santé	■ Planifier, coordonner et organiser les services à offrir à la population de leur territoire selon les orientations ministérielles, les besoins de la population et les réalités territoriales ■ Établir les corridors de services régionaux ou interrégionaux requis et conclure des ententes avec les établissements et les autres partenaires de leur réseau territorial de services pour répondre aux besoins de la population ■ Offrir des services de santé et des services sociaux de qualité, qui sont accessibles, continus, sécuritaires et respectueux des droits des personnes ■ Répartir équitablement les ressources humaines, matérielles et financières mises à leur disposition, en tenant compte des particularités de la population qu'ils servent, et s'assurer de l'utilisation économique et efficiente de celles-ci ■ Réaliser le suivi et la reddition de comptes auprès du MSSS en fonction de ses attentes

Annexe 3 Portrait des centres hospitaliers en 2015-2016[1]

	Hôpital de Chicoutimi	Hôpital général juif	Hôpital régional de Saint-Jérôme
Information générale			
Mission	Centre hospitalier affilié universitaire régional	Centre hospitalier affilié universitaire suprarégional	Centre hospitalier régional
Nombre de spécialités chirurgicales[2]	12	11[3]	10
Nombre de chirurgies[4]	14 999	10 921	12 094
Réalisation de l'assistance opératoire	Résidents et IPAC	Résidents et chirurgiens	Résidents[5] et IPAC
Heures d'ouverture du bloc opératoire (chirurgies électives)	De 8 h à 16 h	De 7 h 45 à 15 h 15	De 7 h 45 à 16 h
Ressources humaines			
Nombre réel de chirurgiens[6]	57	86[7]	55
Nombre réel d'anesthésiologistes	15	20	17
Nombre réel d'infirmières au bloc opératoire et en chirurgie d'un jour (en ETC)	73,41	60,6	62,9
Nombre réel d'infirmières auxiliaires au bloc opératoire et en chirurgie d'un jour (en ETC)	2,60	11	14,4
Nombre réel d'infirmières de première assistance en chirurgie au bloc opératoire (en ETC)	0,23	0	3
Nombre réel d'inhalothérapeutes au bloc opératoire (en ETC)	16,03	25	18,9
Nombre réel d'infirmières praticiennes spécialisées au bloc opératoire et en chirurgie d'un jour (en ETC)	0	0	0

1. Les données présentées dans cette annexe proviennent de l'information fournie par les centres hospitaliers audités.
2. Les spécialités incluent les chirurgiens obstétriciens-gynécologues et maxillo-faciaux, même si ces derniers ne relèvent pas du département de chirurgie.
3. Les spécialités incluent la dermatologie (voir note 7).
4. Les données sont extraites des rapports AS-478 portant sur les patients admis ou inscrits en chirurgie d'un jour.
5. L'Hôpital régional de Saint-Jérôme n'est pas un centre hospitalier affilié universitaire, mais il reçoit occasionnellement des résidents.
6. La donnée est produite par année civile, soit pour l'année 2015. Elle comprend les chirurgiens obstétriciens-gynécologues et maxillo-faciaux.
7. Le chiffre inclut les dermatologues puisque, selon l'Atlas de la santé et des services sociaux du Québec produit par le MSSS, la dermatologie est une spécialité à la fois médicale et chirurgicale. Toutefois, ce chiffre n'inclut pas les chirurgiens maxillo-faciaux, car ces derniers ne font pas partie des plans d'effectifs médicaux. De plus, l'Hôpital général juif n'a pas fourni de données pour ce type de chirurgiens.

ETC Équivalent temps complet
IPAC Infirmière de première assistance en chirurgie

	Hôpital de Chicoutimi		Hôpital général juif		Hôpital régional de Saint-Jérôme	
	Financé	**Non financé**	**Financé**	**Non financé**	**Financé**	**Non financé**
Ressources physiques						
Nombre de salles (bloc majeur)	11,6[8]	0,4	13	3	9[9]	0
Nombre de salles (bloc mineur[10])	2	1	1	0	1	0
Nombre de salles (chirurgie obstétrique[11])	0	0	1	0	0	0
Nombre de salles (ophtalmologie)	0	0	2	0[12]	1	0
Nombre de salles ouvertes après 15 h 15	11,6	s.o.	5	s.o.	9	s.o.
Nombre de salles ouvertes après 16 h	3	s.o.	5	s.o.	3	s.o.
Nombre de salles ouvertes après 16 h 15	3	s.o.	5	s.o.	3	s.o.
Nombre de salles ouvertes après 16 h 30	3	s.o.	1	s.o.	2	s.o.
Nombre de salles ouvertes après 17 h	2	s.o.	1	s.o.	2	s.o.
Nombre de salles ouvertes après 18 h 15	2	s.o.	1	s.o.	1	s.o.
Nombre de salles (endoscopie[13])	3	1	3	0	4	0
Nombre de civières (salle de réveil)	12	0	16	16	12	0
Nombre de lits (unité de chirurgie)	83	8	118[14]	0	87	3
Nombre de lits (soins intensifs)[15]	18	1	22	0	24	0
Nombre de lits (soins intermédiaires)	6	0	14	0	0	0

8. La donnée inclut une salle affectée aux urgences.
9. Même si le bloc opératoire de l'Hôpital régional de Saint-Jérôme contient 10 salles, seulement 9 sont utilisées pour la chirurgie. La 10e salle est trop petite pour servir de salle de chirurgie. Elle est utilisée pour des interventions mineures (électrochoc, stimulateur cardiaque, intervention en douleur chronique, etc.).
10. L'Hôpital de Chicoutimi utilise le terme *bloc externe*.
11. À l'Hôpital de Chicoutimi et à l'Hôpital régional de Saint-Jérôme, les accouchements par césarienne sont effectués au bloc majeur.
12. Le Centre universitaire de la cataracte a ouvert en janvier 2016. Il comprend trois salles, dont une est jugée non fonctionnelle puisqu'elle n'est pas équipée. Pour cette raison, celle-ci n'est pas comptabilisée dans les salles non financées.
13. Les salles de l'Hôpital de Chicoutimi sont des salles en endoscopie digestive et en bronchoscopie.
14. Parmi ce nombre de lits, 20 % servent à couvrir les débordements de la médecine.
15. Le nombre de lits comprend les lits en soins coronariens, le cas échéant. L'Hôpital de Chicoutimi a quatre lits de ce type et l'Hôpital régional de Saint-Jérôme en compte six.

Annexe 4 Exemples d'indicateurs servant à mesurer la performance des services chirurgicaux

Étape	Actions	Exemples d'indicateurs
Décision d'effectuer la chirurgie	La requête opératoire est remplie et transmise par le médecin spécialiste. L'hôpital la saisit afin d'inscrire le patient sur la liste d'attente.	■ Délai entre la décision d'opérer un patient (à partir des données de la RAMQ) et la transmission de la requête opératoire ■ Délai entre l'inscription d'un patient sur la liste d'attente et la date d'admission à la chirurgie
Planification	L'horaire du bloc opératoire est planifié selon les cas cliniques prioritaires et la disponibilité des salles d'opération.	■ Pourcentage de patients traités à temps ■ Nombre de révisions du temps opératoire alloué ■ Pourcentage du temps alloué à chaque chirurgie par rapport au temps utilisé ■ Pourcentage du temps opératoire utilisé par rapport au temps opératoire disponible ■ Nombre de chirurgies planifiées par rapport au nombre de chirurgies réalisées ■ Temps opératoire non attribué par mois
Préadmission	Le patient passe par un processus d'évaluation avant la chirurgie (examens, enseignement).	■ Nombre d'annulations de chirurgies le jour même en raison d'une préparation inadéquate du patient
Admission	Une vérification du dossier du patient avant la chirurgie et une préparation pour la chirurgie sont effectuées.	■ Nombre de patients dont l'opération est annulée le jour de l'admission à l'hôpital ■ Pourcentage de patients qui ne sont pas prêts pour la chirurgie ■ Nombre et pourcentage de reports causés par les patients ■ Nombre de patients qui ne se sont pas présentés à l'hôpital le jour de leur chirurgie ■ Délai entre l'admission du patient et son entrée au bloc opératoire ■ Pourcentage de formulaires de consentement remplis avant le jour de l'opération

Étape	Actions	Exemples d'indicateurs
Chirurgie	Début de la chirurgie	■ Capacité — Pourcentage de salles d'opération utilisées — Nombre et proportion d'actes non chirurgicaux effectués dans des salles d'opération — Nombre d'heures effectuées par catégories (chirurgien, anesthésiologiste, équipe d'infirmières), par opération, par quart de travail et par jour de la semaine — Profil de l'équipe (nombre d'employés et niveau de compétence) ■ Processus — Début tardif, fin plus tôt que prévu ou fin tardive — Temps de préparation de la salle d'opération entre la fin d'une procédure et le début de la suivante — Début de l'anesthésie — Temps d'anesthésie ■ Pourcentage de chirurgies planifiées commençant à l'heure — Durée réelle de l'opération — Temps moyen pris pour l'ensemble des opérations — Temps moyen pour terminer les opérations par type ■ Mesure des coûts — Coûts du bloc opératoire par heure en fonction des heures d'ouverture de celui-ci par jour ouvrable — Performance du bloc par rapport au budget — Stocks en consignation et utilisés — Coûts relatifs aux prothèses — Coûts relatifs à la radiologie — Coûts relatifs aux heures supplémentaires ■ Productivité des médecins et de l'équipe — Nombre d'employés du bloc opératoire par opération — Nombre d'employés du bloc opératoire par opération, classés par type — Coûts des employés du bloc opératoire par opération — Coûts des employés du bloc opératoire par opération, classés par type — Productivité du personnel médical du bloc opératoire par chirurgien et par anesthésiologiste (temps et coûts par chirurgien et par anesthésiologiste et taux d'utilisation des chirurgiens et des anesthésiologistes) — Postes vacants ■ Effets imprévus — Taux de mortalité — Taux de complications — Nombre d'erreurs chirurgicales — Nombre d'interruptions et raisons
Soins postopératoires	Gestion des patients et soins postopératoires	■ Nombre de civières dans la salle de réveil ■ Nombre de lits pour les séjours de courte durée ■ Nombre de fois que la salle de réveil est incapable d'accepter de nouveaux patients par manque de civières ■ Taux de réadmission imprévue au bloc opératoire ■ Taux d'infection des plaies ■ Heures supplémentaires passées dans la salle de réveil

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Mai 2018

CHAPITRE

7

Suivi d'un audit particulier

Contrats en technologies de l'information

Centre de services partagés du Québec
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
Ministère de la Justice
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère de la Sécurité publique
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
Revenu Québec
Secrétariat du Conseil du trésor

Faits saillants

Objectif des travaux

Dans son rapport sur l'imputabilité de juin 2016, la Commission de l'administration publique (CAP) a demandé au Vérificateur général de procéder à l'examen des résultats de la mise en œuvre des mesures que les entités vérifiées ont mises en place à la suite de l'audit particulier de 2015 qui portait sur les contrats en technologies de l'information. Nous avons aussi évalué deux recommandations que la CAP a formulées aux entités vérifiées à la suite de l'audition de dirigeants en mars 2016.

L'objectif de nos travaux était d'apprécier le degré de mise en œuvre par les entités des recommandations qui leur ont été adressées lors de l'audit initial.

Les résultats de l'audit particulier ont été publiés à l'automne 2015 dans le cadre du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016*.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats du suivi

Nos travaux ont porté sur l'ensemble des recommandations que nous avions formulées à l'automne 2015 ainsi que sur deux recommandations que la CAP avait adressées aux entités vérifiées en juin 2016.

Conclusion. Les neuf entités ont mis en place des mécanismes et elles ont apporté des améliorations significatives afin de favoriser une plus grande intégrité du processus de gestion contractuelle. Cependant, les entités doivent poursuivre leurs efforts, car des actions structurantes restent à être posées afin d'assurer une correction durable de certaines lacunes soulevées en 2015.

Préparation de l'appel d'offres et évaluation des soumissions. Les entités procèdent à l'identification des personnes responsables de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres. Cependant, l'application des actions n'est pas encore satisfaisante pour assurer la documentation adéquate des décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres, ce qui ne contribue pas à l'imputabilité des personnes responsables. Quant aux comités de sélection, des efforts sont nécessaires pour que le risque lié à la véracité des informations contenues dans les soumissions soit adéquatement pris en compte.

Contrats à taux journalier. Certaines entités ont amorcé la mise en œuvre d'actions pour favoriser un meilleur partage des risques avec les fournisseurs. Toutefois, pour la majorité des entités auditées, nous ne sommes pas encore en mesure d'évaluer si ces actions permettront un réel partage des risques dans un délai raisonnable.

Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). Le SCT a mis en œuvre des mesures pertinentes afin de favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information. Notamment, il a produit des portraits personnalisés pour des ministères et organismes. Toutefois, les données intégrées à ces portraits ne lui permettent pas encore de s'assurer que les ministères et organismes favorisent le partage des risques avec les fournisseurs et qu'ils gèrent les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence.

Ressources externes. Les ministères et les organismes ont posé des actions ayant permis d'améliorer la situation à court terme. Notamment, des effectifs ont été autorisés depuis juin 2016 dans le but de reprendre la maîtrise des fonctions stratégiques. Toutefois, nous ne pourrons considérer les progrès satisfaisants d'un point de vue gouvernemental tant que le SCT ne sera pas parvenu à mettre en œuvre une politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information et qu'il n'aura pas un portrait suffisamment complet lui permettant de suivre et d'apprécier dans quelle mesure les ministères et organismes détiennent les compétences nécessaires pour mener à terme leur mission.

Contrats en technologies de l'information
Chapitre 7

Recommandations du Vérificateur général adressées aux ministères et organismes[1]

	Page	CSPQ	CNESST	MJQ	MSSS	MSP	MEES	MERN	RQ
Processus d'attribution des contrats									
Préparation de l'appel d'offres et évaluation des soumissions Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions ; à cet effet, mettre en place les mécanismes nécessaires notamment pour :									
Volet 1 – Indépendance et impartialité ■ repérer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel ; ■ s'assurer qu'au moins une personne qui participe à l'évaluation des besoins et à la préparation de l'appel d'offres n'est pas concernée par la détermination des besoins ni par la gestion du contrat ;	14	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée	Appliquée
Volet 2 – Imputabilité et transparence ■ identifier de façon formelle les personnes responsables de l'élaboration des besoins et de la préparation de l'appel d'offres ; ■ documenter adéquatement les principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres ;	16	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants
Volet 3 – Comité de sélection ■ documenter adéquatement les principales décisions prises lors de l'évaluation des soumissions ; ■ assurer une « étanchéité » entre les membres du comité de sélection et ceux qui sont directement concernés par la détermination des besoins et l'élaboration de l'appel d'offres ; ■ s'assurer de la véracité de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute.	19	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants
Contrats à taux journalier Limiter l'utilisation des contrats à taux journalier à des situations qui le justifient et exiger une documentation suffisante, le cas échéant.	22	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Suivi du contrat Respecter l'ensemble des clauses du contrat lors de la réalisation des travaux, notamment à l'égard des ressources prévues, de leur utilisation et des travaux visés.	24	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants
Prévoir des clauses de pénalité concernant la présence des ressources désignées dans la soumission et appliquer la pénalité prévue, le cas échéant.	24	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants
Sensibilisation et responsabilisation Sensibiliser et responsabiliser les acteurs qui participent à l'une ou à l'autre des étapes de l'attribution des contrats en technologies de l'information sur : ■ leur rôle à l'égard du respect des principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics* ; ■ les comportements à adopter afin d'assurer que les risques liés à l'influence, à la fraude, à la collusion et à la corruption sont pris en compte aux différentes étapes du processus.	26	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants
Ressources externes									
Encadrer l'utilisation des ressources externes pour la réalisation des activités courantes et éviter, dans la mesure du possible, le recours à ces ressources pour les activités stratégiques.	31	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants
Total des recommandations									
Appliquées		1	1	1	1	-	-	1	1
En cours d'application – Progrès satisfaisants		3	6	5	3	3	5	4	4
En cours d'application – Progrès insatisfaisants		4	1	2	4	5	3	3	3
Non appliquées		–	–	–	–	–	–	–	–
Recommandations qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants		**50 %**	**88 %**	**75 %**	**50 %**	**38 %**	**63 %**	**63 %**	**63 %**

Recommandations de la Commission de l'administration publique adressées aux ministères et organismes[1]

	Page	CSPQ	CNESST	MJQ	MSSS	MSP	MEES	MERN	RQ
Que chacune des entités vérifiées lui soumette, dans le plus bref délai possible, un plan de recrutement du personnel nécessaire pour combler le manque d'expertise en technologies de l'information en leur sein, avec des cibles tant pour le nombre de candidats que pour l'expérience recherchée.	37	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Appliquée
Que les entités vérifiées s'assurent que les pénalités prévues dans les contrats sont effectivement appliquées en cas de contravention aux clauses pertinentes dudit contrat.	38	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants

1. La description des sigles présentés dans ces tableaux est disponible dans le rapport complet.

Recommandations du Vérificateur général adressées au Secrétariat du Conseil du trésor

	Page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information dans la fonction publique ; à cet effet, travailler en collaboration avec les ministères et organismes pour : *Volet 1 – Processus d'attribution des contrats* ■ mettre en œuvre les mécanismes qui permettent de déterminer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel ; ■ déterminer et mettre en œuvre les actions qui permettront de limiter l'utilisation des contrats à taux journalier en technologies de l'information ; ■ mettre en œuvre les mesures pour contrer les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence, entre autres l'envergure des contrats et leur durée ; ■ s'assurer que les responsables de l'observation des règles contractuelles ont une compréhension uniforme et adéquate de leurs fonctions et qu'ils s'acquittent correctement de leurs responsabilités ; *Volet 2 – Ressources externes* ■ déterminer et mettre en œuvre les mesures qui permettront de diminuer le recours à des ressources externes ; ■ déterminer les fonctions liées aux activités de nature stratégique qui doivent être réalisées essentiellement par des ressources internes et mettre en œuvre les mesures permettant de minimiser le recours aux ressources externes pour ces fonctions.	27 33		√	√	
Déterminer et obtenir des ministères et organismes l'information lui permettant de s'assurer qu'ils gèrent notamment les risques suivants : *Volet 1 – Processus d'attribution des contrats* ■ le type de contrats utilisé ; ■ les facteurs qui peuvent nuire à la libre concurrence, tels que l'envergure et la durée des contrats ; *Volet 2 – Ressources externes* ■ l'utilisation des ressources externes, particulièrement pour les fonctions stratégiques.	29 33			√ √	
Total des recommandations			**1**	**3**	
Recommandations qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants		**25 %**			

Table des matières

1 **Mise en contexte** 8

2 **Conclusion générale** 11

3 **Recommandations du Vérificateur général** 13

3.1 **Processus d'attribution des contrats** 13

Préparation de l'appel d'offres et évaluation des soumissions

Contrats à taux journalier

Suivi du contrat

Sensibilisation et responsabilisation

Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor

3.2 **Ressources externes** 31

Recours aux ressources externes et tâches stratégiques

Actions du Secrétariat du Conseil du trésor

4 **Recommandations de la Commission de l'administration publique** 37

Commentaires des entités auditées 39

Annexe et sigles 47

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint

Moïsette Fortin
Directrice d'audit

Annie Baron
Mélanie Blackburn
Marie-Pier Germain
Nadia Giguère
Catherine Labbé
Lyne Tremblay
Sonia Turgeon

1 Mise en contexte

1 Pour mener à bien leur mission respective, les ministères et les organismes publics utilisent notamment des services professionnels liés aux technologies de l'information, lesquels sont offerts par de nombreux fournisseurs. Les ministères et les organismes publics versent des sommes importantes aux fournisseurs avec lesquels des contrats ont été conclus. Ces contrats sont régis par un cadre normatif qui comprend, entre autres, la *Loi sur les contrats des organismes publics* et ses règlements.

2 Cette loi a pour objet d'établir les conditions des contrats conclus entre un ministère ou un organisme public et des fournisseurs. Elle vise à promouvoir certains principes fondamentaux, soit la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents ; la transparence dans les processus contractuels ; le traitement intègre et équitable des concurrents ; la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

3 Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) assiste le président du Conseil du trésor dans l'exercice de ses responsabilités, notamment celle qui concerne l'application de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Ainsi, le SCT joue un rôle central au regard de la gestion des contrats dans l'administration publique en assurant un encadrement optimal des activités contractuelles. De plus, le SCT peut vérifier si les ministères et organismes publics respectent les règles établies lors du processus d'attribution des contrats.

4 En novembre 2015, le Vérificateur général a déposé à l'Assemblée nationale un rapport sur une vérification particulière intitulée *Contrats en technologies de l'information*. Outre le SCT, qui faisait partie des entités auditées pour son rôle central à l'égard de la gestion contractuelle, nous avions audité les entités suivantes :

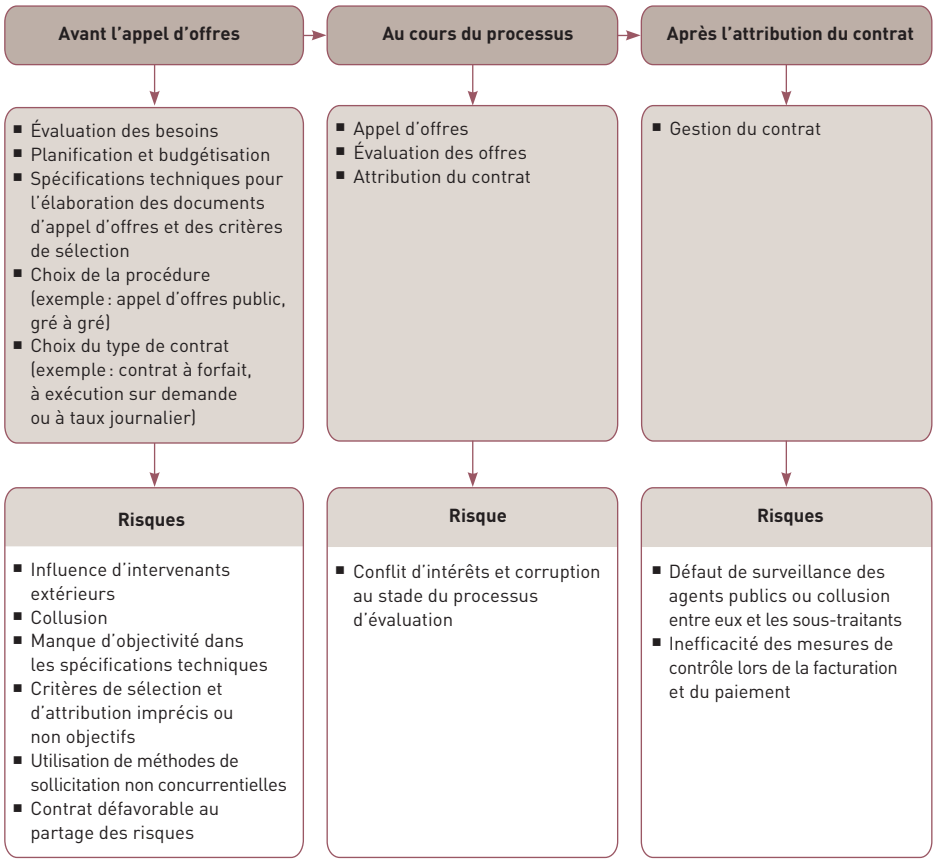
- Centre de services partagés du Québec (CSPQ) ;
- **Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail** (CNESST) ;
- Ministère de la Justice (MJQ) ;
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) ;
- Ministère de la Sécurité publique (MSP) ;
- **Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur** (MEES) ;
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) ;
- Revenu Québec (RQ).

Au moment de nos travaux en 2015, cette entité était la Commission de la santé et de la sécurité du travail. De plus, la CNESST est assujettie à la *Loi sur les contrats des organismes publics* depuis sa création le 1er janvier 2016.

Au moment de nos travaux en 2015, cette entité était le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

5 Nos travaux avaient porté plus particulièrement sur les risques liés à l'intégrité du processus de gestion contractuelle aux diverses phases comme le distingue l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En effet, l'OCDE présente dans le processus trois grandes phases auxquelles sont associés des risques et des mesures de précaution pour renforcer l'intégrité. La figure 1 présente ce processus de même que certains risques qui y sont liés.

Figure 1 Processus d'acquisition de biens et de services professionnels



6 À la suite de la publication de notre rapport en 2015, toutes les entités ont produit chacune un plan qui, à notre avis, incluait des actions susceptibles de corriger les lacunes relevées lors de nos travaux.

7 En mars 2016, la Commission de l'administration publique (CAP) a entendu en audition les dirigeants de RQ, de la CNESST et du SCT sur les actions qu'ils comptaient entreprendre. À la suite de cette rencontre, les membres de la Commission ont demandé au Vérificateur général du Québec de procéder à un examen des résultats de la mise en œuvre des mesures que les entités vérifiées ont mises en place et d'en rendre compte dans son rapport du printemps 2018.

8 Afin de répondre à la demande de la CAP, nous avons apprécié le degré de mise en œuvre par les entités des recommandations qui leur ont été adressées en réalisant des procédés d'audit détaillés. Nous avons analysé les documents transmis par les entités pour appuyer l'avancement de leurs travaux et réalisé des entrevues avec leurs représentants. Lorsque la mise en œuvre des actions était suffisamment avancée pour le permettre, nous avons évalué l'impact des actions sur le processus de gestion contractuelle.

9 Il est important de noter que nos travaux se sont déroulés principalement entre septembre 2017 et février 2018, soit environ deux ans après le dépôt du rapport. Étant donné le défi lié à la correction de certaines lacunes pour lesquelles des recommandations ont été adressées, il est normal que des actions ne soient pas complètement mises en œuvre ou que leur impact ne puisse être encore mesuré. Nous avons cependant apprécié si, à notre avis, l'évolution se faisait de manière satisfaisante, compte tenu de l'importance des lacunes en cause et de la période écoulée depuis la publication du rapport.

10 Nous avons également évalué le degré d'application de deux des quatre recommandations que la CAP avait adressées aux entités vérifiées à la suite de l'audition. Ces recommandations sont incluses dans le 34e rapport de la CAP sur l'imputabilité, intitulé *Auditions des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative*, déposé à l'Assemblée nationale en juin 2016.

11 L'objectif et la portée des travaux sont présentés en annexe.

2 Conclusion générale

12 Lors de notre audit en 2015, nous avions constaté des lacunes aux étapes-clés du processus de gestion contractuelle faisant en sorte que les risques liés à l'intégrité du processus n'étaient pas gérés adéquatement par l'ensemble des huit entités pour lesquelles nous avions audité des contrats. Nous considérions que la situation était d'autant plus préoccupante que nos travaux ont été menés dans des ministères et organismes qui étaient des donneurs importants de contrats en matière de technologies de l'information.

13 Nous avions mentionné également que le recours important aux ressources externes était encore présent dans les ministères et organismes. Cette constatation n'était pas nouvelle, car elle avait déjà été soulevée dans des rapports précédents du Vérificateur général. De plus, nous avions souligné l'importance de sensibiliser les différents acteurs concernés par le processus contractuel aux principes visés par la *Loi sur les contrats des organismes publics* et la nécessité d'assumer leurs responsabilités à l'égard de leur rôle pour assurer l'intégrité des processus dans les organisations.

14 En ce qui concerne plus particulièrement le SCT, nous avions relevé le fait que ses actions nécessitaient d'être renforcées afin d'orienter et de soutenir adéquatement les ministères et les organismes en ce qui concerne la gestion contractuelle en technologies de l'information. Nous avions recommandé au SCT de favoriser l'évolution des pratiques et d'obtenir l'information lui permettant de s'assurer que les ministères et les organismes gèrent les risques, notamment à l'égard de l'utilisation des ressources externes pour réaliser des activités de nature stratégique.

15 Les neuf entités ont mis en place des mécanismes et elles ont apporté des améliorations significatives afin de favoriser une plus grande intégrité du processus de gestion contractuelle. Cependant, les entités doivent poursuivre leurs efforts, car des actions structurantes restent à être posées afin d'assurer une correction durable de certaines lacunes soulevées en 2015.

16 De façon générale, parmi les principales améliorations apportées par les entités auditées, nous retenons les suivantes :

- Détermination des besoins et préparation de l'appel d'offres :
  - indépendance des personnes engagées dans le processus ;
  - contribution d'une personne indépendante lors de la préparation de l'appel d'offres ;
  - identification formelle des personnes responsables de la détermination des besoins et la préparation de l'appel d'offres ;
- Évaluation des soumissions :
  - mécanismes nécessaires pour bonifier la documentation relative aux décisions menant aux consensus ;
- Sensibilisation des personnes concernées par le processus de gestion contractuelle à l'égard de leur rôle.

17 D'autres volets du processus de gestion contractuelle nécessitent encore d'être renforcés afin d'assurer la correction des lacunes qui y sont liées. C'est le cas notamment de la documentation des principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres et de la validation de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute. Également, les entités devront poursuivre leurs efforts afin de favoriser un réel partage des risques avec les fournisseurs.

18 Quant au SCT, il a mis en œuvre des mesures pertinentes afin de favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats. Toutefois, le SCT n'a pas encore réalisé d'analyses relativement au type de contrats utilisé et aux facteurs qui peuvent nuire à la libre concurrence afin de s'assurer d'une gestion optimale de ces risques par les ministères et organismes.

19 Concernant les ressources externes en technologies de l'information, des effectifs additionnels ont été autorisés par le Conseil du trésor depuis juin 2016 pour diminuer le recours aux ressources externes et reprendre la maîtrise des fonctions stratégiques. Cependant, il reste encore des actions essentielles à poser par le SCT afin de favoriser une correction durable des lacunes soulevées. Ainsi, le SCT ne pourra apprécier dans quelle mesure les ministères et organismes ont véritablement rehaussé leur expertise que lorsqu'ils auront élaboré une planification de la main-d'œuvre en technologies de l'information et que le SCT aura un portrait gouvernemental complet et à jour de la situation.

20 Étant donné que les entités en sont à la deuxième année de leur plan d'action, le Vérificateur général continuera de suivre la mise en œuvre des recommandations et l'évolution de la situation. Par conséquent, nous encourageons les entités à compléter le travail qu'elles ont entrepris en considérant les constats présentés dans les sections suivantes afin de corriger les lacunes découlant des recommandations qui leur ont été adressées en 2015.

3 Recommandations du Vérificateur général

21 Les pages qui suivent présentent les résultats de nos travaux à l'égard de la mise en œuvre des recommandations que nous avons formulées dans le rapport d'audit particulier publié en novembre 2015 dans le cadre du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016*.

22 La première section concerne le processus d'attribution des contrats et l'encadrement du SCT à ce sujet. À la deuxième section, nous abordons l'enjeu de l'utilisation des ressources externes dans les ministères et organismes ainsi que les actions du SCT à cet égard. Ainsi, les recommandations du SCT ont été séparées afin de les présenter dans la section appropriée.

3.1 Processus d'attribution des contrats

23 Le processus d'attribution des contrats repose sur le professionnalisme et l'intégrité des intervenants et sur les mécanismes mis en place par les entités pour assurer la transparence de ce processus ainsi que l'indépendance, la neutralité et l'imputabilité des personnes concernées.

24 En 2015, nous avions mentionné qu'il y a un risque que l'intégrité du processus de gestion contractuelle soit compromise, et cela, à toutes les étapes. Étant donné que la valeur des contrats en technologies de l'information est importante, il est essentiel de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour se protéger d'un manque d'objectivité et d'indépendance, d'assurer le partage des risques et de favoriser la concurrence lors de la détermination des besoins et de la préparation de l'appel d'offres. De même, les mesures doivent être conçues de manière à prévenir les conflits d'intérêts et l'influence indue lors de l'évaluation des offres et à assurer une saine utilisation des fonds publics lors du suivi des contrats.

25 Les sous-sections suivantes présentent nos conclusions à l'égard de l'application des recommandations adressées aux entités afin de remédier aux lacunes identifiées dans le processus d'attribution des contrats en 2015.

Préparation de l'appel d'offres et évaluation des soumissions

26 Globalement, nos travaux de suivi nous amènent à conclure que les entités auditées ont réalisé des progrès dans la mise en place des actions permettant d'améliorer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions pour les contrats de services professionnels en technologies de l'information.

27 Cependant, notre appréciation varie selon les entités auditées et selon les volets abordés dans notre recommandation. C'est pourquoi nous concluons nos travaux selon trois volets distincts pour permettre une appréciation plus précise :

- indépendance et impartialité du processus (volet 1) ;
- imputabilité et transparence des principaux intervenants (volet 2) ;
- fonctionnement du comité de sélection (volet 3).

Indépendance et impartialité

Recommandation du Vérificateur général (nº 1, volet 1)

Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions ; à cet effet, mettre en place les mécanismes nécessaires notamment pour :

- **repérer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel ;**
- **s'assurer qu'au moins une personne qui participe à l'évaluation des besoins et à la préparation de l'appel d'offres n'est pas concernée par la détermination des besoins ni par la gestion du contrat.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
CSPQ CNESST MJQ MSSS MERN RQ	MEES	MSP	

28 En 2015, nous avions mentionné que les entités auditées n'avaient pas pris toutes les mesures nécessaires pour s'assurer de l'indépendance et de l'impartialité des personnes concernées par la détermination des besoins et la préparation de l'appel d'offres. Nous avions soulevé des éléments à cet égard.

- Les entités n'avaient pas mis en œuvre de mécanismes permettant de repérer les liens privilégiés qu'entretiennent les personnes directement concernées par la détermination des besoins et la préparation de l'appel d'offres avec les firmes. Il n'y avait pas de balises pour établir si des liens existent ni de procédures pour les encadrer, le cas échéant. Quelques situations conflictuelles avaient été relevées.
- Nous avions aussi souligné l'importance qu'une personne indépendante de la détermination des besoins et de la gestion du contrat soit engagée dans le processus d'attribution afin de favoriser l'impartialité dans le choix des spécifications contenues dans le document d'appel d'offres et des critères d'évaluation de la soumission. De plus, une personne indépendante devrait être en mesure de détecter un mauvais déroulement du processus. Nous soulignions que cette personne devait posséder l'autorité nécessaire pour que son opinion soit considérée.

29 De façon générale, les entités ont amélioré les mécanismes permettant d'assurer l'indépendance et l'impartialité de l'ensemble des personnes qui interviennent dans les étapes du processus d'attribution des contrats et, par conséquent, de diminuer les risques de conflits d'intérêts et de favoriser le bon déroulement du processus.

Conflits d'intérêts

30 Les entités ont mis en place des mesures permettant de repérer les liens privilégiés avec des membres des firmes externes et d'encadrer les conflits d'intérêts apparents ou réels lors de la détermination des besoins, de l'élaboration de l'appel d'offres et de l'évaluation des soumissions. Des balises pour encadrer ce processus ont été définies par six entités ; les deux autres entités se sont engagées à se doter de telles balises afin de guider leurs employés à repérer les liens privilégiés. En outre, les personnes qui interviennent à l'une ou à l'autre de ces étapes doivent désormais remplir une déclaration d'intérêts, et ce, dans les huit entités.

31 Dans quatre entités, nous avons relevé une bonne pratique qui pourrait être reprise par les autres entités. Ainsi, elles ont prévu la signature d'une déclaration d'intérêts lorsque des ressources externes participent à l'élaboration des besoins et de l'appel d'offres.

32 Les progrès ne sont pas satisfaisants dans une entité puisque nous y avons constaté un conflit d'intérêts qui n'a pas été relevé. Des ressources externes qui participaient au développement d'une application ont évalué les efforts requis à réaliser dans le cadre d'un contrat subséquent afin d'en finaliser le développement et pour prendre en compte des modifications réglementaires. À la suite de cette évaluation, un contrat de 3,2 millions de dollars a été accordé de gré à gré à la firme pour laquelle ces ressources travaillaient.

Personne indépendante

33 Toutes les entités s'assurent maintenant qu'au moins une personne indépendante de la détermination des besoins et de la gestion du contrat, et ayant l'autorité nécessaire, participe au processus d'attribution des contrats pour favoriser l'impartialité, notamment dans le choix des spécifications techniques contenues dans les documents d'appel d'offres et des critères d'évaluation de la soumission. Les entités demandent à leur conseiller en gestion contractuelle de remplir cette tâche. Certaines ont mis en place un service indépendant pour s'en acquitter, en plus de l'intervention de leur conseiller en gestion contractuelle.

Imputabilité et transparence

Recommandation du Vérificateur général (nº 1, volet 2)

Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions ; à cet effet, mettre en place les mécanismes nécessaires notamment pour :

- **identifier de façon formelle les personnes responsables de l'élaboration des besoins et de la préparation de l'appel d'offres ;**
- **documenter adéquatement les principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		CSPQ CNESST MJQ MSSS MSP MEES MERN RQ	

34 L'imputabilité des personnes concernées par le processus de gestion contractuelle est une condition préalable à l'efficacité de son fonctionnement. De plus, la transparence du processus étant l'un des principes fondamentaux de la loi, une documentation adéquate des principales décisions prises prend toute son importance lors de la préparation de l'appel d'offres.

35 En 2015, il n'y avait presque jamais d'identification formelle des personnes responsables de la détermination des besoins et de la préparation de l'appel d'offres. En l'absence d'une telle identification, cela ne permettait pas de contrôler l'accès à l'information, de favoriser la confidentialité des documents et de retracer les décisions prises par les personnes responsables contribuant ainsi à leur imputabilité.

36 Nous avions aussi souligné que les décisions ayant mené à l'établissement des spécifications techniques et des critères d'évaluation permettant de qualifier un fournisseur n'étaient pas suffisamment documentées lors de la préparation de l'appel d'offres. La documentation des décisions est importante pour diminuer le risque qu'un fournisseur soit avantagé par rapport à un autre.

37 Les entités procèdent à l'identification des personnes responsables de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres. Cependant, l'application des actions n'est pas encore satisfaisante pour assurer la documentation adéquate des décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres, ce qui ne contribue pas à l'imputabilité des personnes responsables.

Responsables des besoins et de l'appel d'offres

38 Les entités ont désormais des mécanismes permettant d'identifier formellement les personnes responsables de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres. En effet, il est prévu que toutes les personnes engagées dans le processus ainsi que leur rôle respectif sont mentionnés dans la fiche qui est généralement signée par le gestionnaire responsable du dossier.

39 Lors de nos travaux, nous avons constaté des progrès dans le cas de sept entités, mais certaines améliorations sont encore nécessaires pour renforcer l'imputabilité des intervenants. Par exemple, la détermination du rôle de chaque intervenant n'est pas suffisamment précise afin qu'il puisse comprendre adéquatement ses responsabilités dans le processus et l'impact de ses décisions. En ce qui concerne une entité, les progrès sont insatisfaisants puisque dans le cas d'un dossier, les personnes responsables de l'élaboration des besoins n'ont pas été identifiées.

Documentation des décisions

40 Le SCT a publié en juin 2016 le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information* et, par la suite, les *Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels – Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information.* Dans ces publications, il précise l'importance de documenter suffisamment les décisions prises lors de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres (exigences, conditions contractuelles et critères d'évaluation), et ce, afin de favoriser une ouverture à la concurrence et de démontrer qu'il n'y a pas eu de favoritisme envers un soumissionnaire en particulier.

41 L'ensemble des entités a prévu des actions visant à mieux documenter les principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres. Cette responsabilité a été attribuée soit au gestionnaire, soit à la personne qualifiée d'indépendante par rapport au processus. Toutefois, le défi demeure entier pour ce qui est de la mise en œuvre de ces actions puisque nos travaux ont démontré l'absence de documentation portant sur les principales décisions prises lors de l'élaboration de l'appel d'offres. Une telle documentation aurait permis une plus grande transparence quant à l'établissement des spécifications techniques et des critères d'évaluation ayant servi à la qualification d'un fournisseur, comme nous l'avions mentionné dans notre rapport en 2015.

42 Nous sommes d'avis que les efforts des entités n'ont pas encore mené à une documentation adéquate des décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres, surtout lorsque celles-ci dérogent aux standards établis. Dans ces situations, une bonne documentation s'avère essentielle pour justifier les écarts et démontrer que les choix effectués n'avaient pas pour but d'avantager un fournisseur au détriment des autres. À cet égard, la quasi-totalité des entités s'est engagée à mieux documenter les décisions dans la prochaine année.

43 En résumé, nous constatons une amélioration quant à l'identification des responsables. Toutefois, l'imputabilité et la transparence dans le processus ne peuvent être renforcées que si les principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres sont documentées adéquatement. C'est pourquoi nous demeurons insatisfaits des progrès réalisés en ce qui a trait à ce volet.

Comité de sélection

Recommandation du Vérificateur général (nº 1, volet 3)
Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions ; à cet effet, mettre en place les mécanismes nécessaires notamment pour : ▪ **documenter adéquatement les principales décisions prises lors de l'évaluation des soumissions ;** ▪ **assurer une « étanchéité » entre les membres du comité de sélection et ceux qui sont directement concernés par la détermination des besoins et l'élaboration de l'appel d'offres ;** ▪ **s'assurer de la véracité de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	CNESST MJQ	CSPQ MSSS MSP MEES MERN RQ	

44 En 2015, nous avions relevé des lacunes dans la composition et le fonctionnement du comité de sélection qui pouvaient ne pas toujours mener à une évaluation équitable et impartiale des soumissions reçues.

45 En ce qui concerne la composition du comité de sélection, il manquait des mécanismes de contrôle visant à assurer que les personnes engagées dans la détermination des besoins et dans l'élaboration de l'appel d'offres sont indépendantes de celles qui siègent aux comités de sélection.

- Une personne, étroitement associée à la détermination des besoins et à l'élaboration de l'appel d'offres, siégeait au comité de sélection. Celle-ci était soit chargée de projet, soit responsable de l'élaboration des besoins, soit en lien hiérarchique avec ces dernières.
- Le nom des membres qui siégeaient au comité de sélection était proposé par les personnes directement concernées par la détermination des besoins et l'élaboration de l'appel d'offres, ce qui ne permettait pas une « étanchéité » suffisante.

46 À l'égard du fonctionnement du comité de sélection, nous avions relevé qu'il y avait peu de documentation permettant de comprendre ce qui avait mené à la décision prise collectivement par les membres. De plus, il y avait absence de validation de l'information figurant dans les soumissions lorsque des renseignements provenant d'autres sources soulevaient des doutes quant à la véracité de cette information.

47 La majorité des entités a renforcé les mécanismes permettant de bonifier la documentation relative aux décisions prises lors de l'évaluation des soumissions, mais l'application reste à parfaire. Par ailleurs, des efforts sont nécessaires pour que le risque lié à la véracité des informations contenues dans les soumissions soit adéquatement pris en compte. De plus, la proposition des membres qui siègent au comité de sélection provient encore des personnes responsables des besoins dans la moitié des entités auditées.

48 Notre appréciation globale à l'égard de ce volet se base sur trois risques liés à la composition et au fonctionnement du comité de sélection, soit l'indépendance des membres, la documentation des décisions et la validation de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute. Par conséquent, lorsque des lacunes ne sont pas corrigées pour deux des trois risques, nous concluons globalement que les progrès sont insatisfaisants, ce qui est le cas pour six entités.

Indépendance

49 Les entités ont mis en place des mesures visant à assurer qu'aucune personne étroitement associée à la détermination des besoins et à la préparation de l'appel d'offres ne siège au comité de sélection. Notons que, dans le cas d'une entité, nous avons relevé le fait qu'un membre d'un comité de sélection avait un lien hiérarchique avec le responsable de la détermination des besoins.

50 Pour ce qui est de quatre entités, nos travaux montrent que la proposition des membres ne provient plus des personnes responsables des besoins. Par contre, pour les quatre autres entités, ce sont encore les responsables des besoins qui proposent le nom des membres du comité de sélection. C'est ce qui explique notre appréciation insatisfaisante sur ce point, bien que les entités nous aient fait part de leur intention de corriger cette lacune.

Documentation des décisions

51 En ce qui concerne l'évaluation des soumissions et le consensus établi par les membres du comité de sélection, des entités ont mis en place des mesures pour mieux documenter les décisions prises et assurer plus de transparence. Cinq des huit entités ont ajusté le document de travail du secrétaire de comités de sélection afin que la justification du consensus soit plus étoffée. À cet égard, une entité a mentionné qu'elle envisage d'élaborer un document de travail pour le secrétaire. De plus, deux entités ont aussi mis en place des balises pour aider le secrétaire de comités de sélection à mieux documenter les décisions prises. Quatre autres entités ont prévu définir des balises pour guider le secrétaire de comités de sélection.

52 Nous sommes satisfaits des progrès réalisés par cinq entités, et ce, même si des améliorations sont encore nécessaires pour documenter adéquatement les explications et les arguments permettant d'arriver à un consensus et mieux décrire la façon dont les divergences d'opinions ont été résolues. Cependant, dans le cas de trois entités, les progrès sont insatisfaisants puisqu'aucune modification concrète n'a été apportée pour soutenir les secrétaires de comités de sélection.

Validation de l'information contenue dans les soumissions

53 La vérification de la véracité de l'information contenue dans les soumissions est un enjeu qui n'est pas encore résolu de manière satisfaisante. Le SCT a publié des orientations sur ce sujet en juin 2016 dans le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*. On y souligne que le principe de base relatif aux marchés publics est la présomption selon laquelle ce qui est indiqué dans une soumission est véridique, mais on précise que rien ne doit empêcher un organisme public d'effectuer des vérifications en cas de doute. Le SCT a également modifié le guide pratique destiné au secrétaire pour y intégrer ces orientations et celui réservé aux membres de comités de sélection précisant qu'ils doivent informer le secrétaire en cas de doute sur l'information présentée dans les soumissions.

54 Quatre entités ont ajouté ces orientations dans leurs directives internes. Par ailleurs, même si des entités ont mentionné avoir validé des informations à quelques reprises pendant les deux dernières années, ces orientations ne sont pas encore comprises adéquatement par l'ensemble des entités. Nous sommes d'avis que les entités doivent clarifier leurs attentes auprès des secrétaires de comités afin de les guider lorsque des doutes sont soulevés par les membres de comités sur la véracité de l'information contenue dans les soumissions.

55 La quasi-totalité des entités nous a fait part de son intention de fournir un meilleur encadrement à ses secrétaires de comités de sélection afin qu'ils puissent remplir adéquatement cette partie de leur tâche. Toutefois, étant donné le retard pris par les entités pour mettre en œuvre des mesures permettant de guider les secrétaires de comités, nous jugeons actuellement que cet élément de la recommandation présente des progrès insatisfaisants.

Contrats à taux journalier

Recommandation du Vérificateur général (nº 2)			
Limiter l'utilisation des contrats à taux journalier à des situations qui le justifient et exiger une documentation suffisante, le cas échéant.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
	CNESST MERN	CSPQ MJQ MSSS MSP MEES RQ	

56 Comme il avait déjà été soulevé dans un rapport publié en 2012, nous avions constaté lors de nos travaux réalisés en 2015 qu'une grande majorité des contrats accordés par les entités auditées étaient à taux journalier. Avec ce type de contrats, les fournisseurs n'assument qu'une faible partie des risques.

57 En effet, étant donné que le fournisseur ne prend pas l'engagement formel de réaliser l'ensemble du mandat, incluant les produits livrables qui y sont associés pour un montant global fixé, l'incitatif lié à l'efficacité et à l'efficience est moins présent. Le fournisseur n'ayant aucune obligation de finaliser l'ensemble des travaux, il met seulement des ressources à taux journalier à la disposition de l'entité, et ce, à la demande de cette dernière. Les risques liés aux délais et à la qualité des travaux sont assumés principalement par les ministères et les organismes.

58 Certaines entités ont amorcé la mise en œuvre d'actions pour favoriser un meilleur partage des risques avec les fournisseurs. Toutefois, pour la majorité des entités auditées, nous ne sommes pas encore en mesure d'évaluer si ces actions permettront un réel partage des risques dans un délai raisonnable.

59 Le SCT a publié en juin 2016 un *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*. Il mentionne que le mode de rémunération choisi est crucial à deux titres, d'abord en ce qui touche l'estimation des coûts et ensuite en ce qui concerne le partage de risques entre l'organisme public et le fournisseur. De façon générale, lorsqu'il y a exigence de résultats précis à atteindre, le contrat à forfait devrait être privilégié. Si le contrat vise plutôt le recours à des ressources externes spécialisées, le contrat est généralement exécuté à taux journalier, ce qui nécessite alors un suivi rigoureux de la prestation de travail. On retrouve également certains contrats mixtes lorsqu'une partie du contrat est à forfait et une autre à taux journalier. Le guide rappelle également que la stratégie gouvernementale *Rénover l'État par les technologies de l'information* et le plan d'action *Passeport Entreprises* insistent sur l'importance d'assurer le partage des risques avec les fournisseurs ; ces documents mentionnent que les organismes publics doivent considérer davantage les contrats à forfait.

60 Dans leur plan d'action, les entités visaient à favoriser davantage des modes de rémunération permettant un partage des risques avec les fournisseurs. À cet effet, quatre entités ont précisé dans leurs directives qu'elles voulaient favoriser le mode de rémunération forfaitaire sans toutefois préciser les situations où cela peut être envisagé afin d'orienter les responsables de l'élaboration des besoins et de l'appel d'offres. Des représentants des entités auditées ont mentionné que des rappels à cet égard sont faits à leurs gestionnaires ou que le mode de rémunération est discuté lors de chaque contrat. D'ailleurs, trois entités ont mentionné vouloir définir précisément les situations où le mode de rémunération forfaitaire doit être privilégié.

61 Lorsqu'elles concluent des contrats à taux journalier, les entités prévoient désormais documenter la justification ayant mené à ce mode de rémunération. À cet égard, nos travaux ont démontré que la plupart des entités explique l'attribution de contrats à taux journalier par une difficulté à définir les besoins ou en mentionnant que les contrats ont pour principal objectif d'adjoindre des ressources externes aux équipes internes. Malgré cela, certaines entités visent à favoriser un meilleur partage des risques avec les fournisseurs par l'intermédiaire de contrats mixtes.

62 Pour la plupart des entités, la situation observée n'a pas encore suffisamment évolué pour que nous puissions être convaincus que les entités parviendront à favoriser un réel partage des risques, et ce, dans un délai raisonnable.

63 Nous encourageons les entités à accroître les mesures permettant un meilleur partage des risques, notamment par l'utilisation du mode forfaitaire, et que leur intention en ce sens se concrétise et perdure dans le temps.

Suivi du contrat

Recommandation du Vérificateur général (nº 3)			
Respecter l'ensemble des clauses du contrat lors de la réalisation des travaux, notamment à l'égard des ressources prévues, de leur utilisation et des travaux visés.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
	CNESST MJQ MEES RQ	CSPQ MSSS MSP MERN	

Recommandation du Vérificateur général (nº 4)			
Prévoir des clauses de pénalité concernant la présence des ressources désignées dans la soumission et appliquer la pénalité prévue, le cas échéant.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
	CSPQ CNESST MJQ MSSS MSP MEES MERN RQ		

Le contrat est constitué des documents suivants :

- le contrat dûment rempli et signé par les parties ainsi que les avenants au contrat ;
- les documents d'appel d'offres et, le cas échéant, les addendas ;
- la soumission présentée par le fournisseur.

64 Peu importe la rigueur apportée au processus d'attribution de **contrat**, tous les efforts pour renforcer le processus demeureront vains si, par la suite, les modalités relatives à celui-ci ne sont pas respectées. Ainsi, un suivi rigoureux est essentiel à la saine gestion des deniers publics et à l'atteinte des principes d'équité et de transparence visés par la *Loi sur les contrats des organismes publics.*

65 Lors de l'audit initial, nous avions relevé les lacunes suivantes à l'égard du respect des clauses contractuelles :

- La répartition des profils des jours-personnes réellement utilisés était différente de celle déterminée dans le contrat.
- Des travaux non prévus dans le contrat étaient effectués.
- Des travaux étaient réalisés par des ressources autres que celles désignées dans le contrat.

66 De plus, les ministères et organismes n'utilisaient pas les moyens à leur disposition pour s'assurer que les firmes respectent leurs engagements contractuels. Une des mesures possibles consiste à prévoir dans le contrat une clause exigeant la présence des ressources mentionnées dans la soumission, sans quoi une pénalité pourrait être appliquée.

67 Les entités incluent des clauses de pénalités relatives aux changements de ressources en cours de contrat. De plus, la majorité des entités a renforcé les mesures permettant de corriger les lacunes soulevées à l'égard du suivi des clauses des contrats.

68 Les entités ont mis en place des mécanismes permettant d'améliorer le suivi des contrats. Cinq entités ont amélioré ou ont développé des outils informatiques visant à suivre les profils utilisés, les travaux prévus et les changements de ressources. Ces outils permettent aussi de suivre l'application des pénalités.

69 Nous considérons que les progrès sont insatisfaisants dans le cas de quatre entités. En fait, une d'entre elles présente un retard dans l'implantation des outils informatiques permettant la correction des lacunes. Les trois autres entités n'ont pas amélioré le processus de suivi relatif à toutes les lacunes soulevées en 2015. Cependant, deux d'entre elles se sont engagées à corriger le tir au cours des prochains mois.

70 Toutes les entités prévoient des clauses de pénalités concernant le remplacement des ressources désignées dans les soumissions. De plus, nos travaux montrent que lorsqu'il y a eu des changements de ressources sans que les pénalités soient appliquées, les entités ont justifié cette décision. Cependant, trois entités devront s'assurer de l'intégralité des changements de ressources afin de renforcer le suivi de l'application des pénalités.

71 Compte tenu de la mise en œuvre relativement récente des actions par les entités ainsi que la durée des contrats qui est souvent de trois ans, il est trop tôt pour évaluer l'impact réel des mécanismes mis en place sur la correction des lacunes.

Sensibilisation et responsabilisation

Recommandation du Vérificateur général (n°6)
Sensibiliser et responsabiliser les acteurs qui participent à l'une ou à l'autre des étapes de l'attribution des contrats en technologies de l'information sur : ▪ **leur rôle à l'égard du respect des principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics* ;** ▪ **les comportements à adopter afin d'assurer que les risques liés à l'influence, à la fraude, à la collusion et à la corruption sont pris en compte aux différentes étapes du processus.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	CSPQ CNESST MJQ MSSS MSP MEES MERN RQ		

72 Le processus d'attribution des contrats repose notamment sur le professionnalisme et l'intégrité des acteurs engagés à chacune des étapes.

73 En 2015, nous avions soulevé que ce n'est pas uniquement le fait d'ajouter des règles qui pouvait remédier aux lacunes que nous avions constatées. L'utilisation du processus de gestion contractuelle était trop souvent perçue au sein des entités comme un passage obligé pour qualifier un fournisseur. Ainsi, il était nécessaire de faire une meilleure sensibilisation des différents acteurs :

- quant à leur rôle à l'égard du respect des principes de la loi, notamment la transparence du processus de gestion contractuelle et le traitement intègre et équitable des concurrents ;
- quant aux comportements à adopter afin de diminuer les risques liés à l'influence, à la fraude, à la collusion et à la corruption.

74 Les actions accomplies par les entités ont permis de sensibiliser les intervenants concernés par le processus de gestion contractuelle. Elles doivent poursuivre leurs efforts à cet égard puisque l'intégrité du processus doit demeurer une préoccupation constante.

75 Nous constatons que les travaux associés à la gestion contractuelle en technologies de l'information menés au cours des dernières années par diverses instances ont contribué à accroître le degré de sensibilité des ministères et organismes à ce sujet.

76 Ainsi, les entités auditées ont permis à leur personnel concerné de participer à différentes formations afin de les sensibiliser aux aspects importants de la gestion contractuelle, aux directives internes et aux nouvelles mesures ou mécanismes mis en place depuis le déploiement des actions prévues dans leur plan d'action. Différents moyens sont utilisés pour assurer une formation continue comme des rappels, des formations mises en ligne sur les sites intranet et des notes d'information. Nous encourageons les entités à faire des rappels et à offrir des formations régulièrement à l'ensemble des employés.

Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor

Recommandation du Vérificateur général (nº 7, volet 1)

Favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information dans la fonction publique ; à cet effet, travailler en collaboration avec les ministères et organismes pour :

- **mettre en œuvre les mécanismes qui permettent de déterminer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel ;**
- **déterminer et mettre en œuvre les actions qui permettront de limiter l'utilisation des contrats à taux journalier en technologies de l'information ;**
- **mettre en œuvre les mesures pour contrer les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence, entre autres l'envergure des contrats et leur durée ;**
- **s'assurer que les responsables de l'observation des règles contractuelles ont une compréhension uniforme et adéquate de leurs fonctions et qu'ils s'acquittent correctement de leurs responsabilités.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

77 Le SCT joue un rôle central au sein de l'administration publique en assurant l'encadrement optimal des activités de gestion contractuelle. Il doit élaborer et proposer des modifications normatives de même que soutenir les ministères et les organismes publics afin que les risques associés à l'intégrité soient gérés adéquatement.

78 En 2015, nous constations que les actions entreprises par le SCT au cours des dernières années nécessitaient d'être renforcées afin d'orienter et de soutenir adéquatement les ministères et organismes à l'égard de la gestion contractuelle en technologies de l'information. Nous étions d'avis qu'une analyse concertée du SCT et des ministères et organismes sur les problèmes que vivent ces derniers et une réflexion en profondeur s'imposaient pour trouver des solutions durables aux enjeux auxquels font face les gestionnaires en matière de technologies de l'information.

79 Le SCT a mis en œuvre des mesures pertinentes afin de favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information.

Conflits d'intérêts, contrats à taux journalier et libre concurrence

80 Pour favoriser les pratiques à l'égard de la gestion des conflits d'intérêts, du mode de rémunération ainsi que l'ouverture à la concurrence, le SCT a posé les gestes suivants.

- Il a élaboré et partagé un gabarit visant à guider les ministères et les organismes dans le développement de lignes internes de conduite pour février 2016, comme cela avait été demandé dans la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*. Ils devaient y inclure, entre autres, les moyens mis en place pour gérer les conflits d'intérêts ainsi que pour assurer l'ouverture à la concurrence.
- En juin 2016, il a publié le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*. Ce guide aborde notamment le repérage et la gestion des conflits d'intérêts, les modes de rémunération (par exemple, forfait, taux horaire ou taux journalier) et l'envergure des contrats.

81 Pour s'assurer de l'efficacité des mécanismes mis en place et en mesurer leur impact, le SCT se base sur des portraits personnalisés et des travaux de vérification.

82 D'une part, le SCT prépare un portrait personnalisé de la gestion contractuelle propre à chaque entité pour mesurer l'évolution des pratiques. Il a transmis des portraits à 12 ministères et organismes pour 2015-2016 (43 entités incluant les réseaux) et 36 pour 2016-2017 (162 entités incluant les réseaux). Certaines données présentées dans les portraits permettent aux entités de se comparer à des organismes similaires. Ces portraits, dont la plupart des données proviennent du système électronique d'appel d'offres (SEAO), comprennent :

- des statistiques sur les activités contractuelles ;
- l'évaluation de la conformité et des pratiques en gestion contractuelle faite notamment à partir d'un questionnaire ;
- des indicateurs en matière de gestion contractuelle dont la majorité permet de constater l'évolution dans le temps.

83 Bien que le contenu et l'utilisation faite des portraits personnalisés nécessitent des bonifications (voir la section relative à l'information de gestion), nous considérons positivement la mise en place de cette mesure.

84 D'autre part, le SCT a planifié des travaux de vérification en 2018-2019 pour s'assurer de l'application des mesures prévues dans les lignes internes de conduite et de l'intégration des saines pratiques de gestion mentionnées dans le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*. Il faut souligner qu'à la fin de nos travaux, les entités visées par ces vérifications ne sont pas encore déterminées et que le rapport est prévu pour mars 2019.

Responsable de l'observation des règles contractuelles

85 Pour assurer une compréhension uniforme et adéquate des fonctions des responsables de l'observation des règles contractuelles, le SCT a élaboré et diffusé une politique afin de préciser leurs rôles. À la suite de la sanction de la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* en décembre 2017, les responsables de l'observation des règles contractuelles sont devenus des responsables de l'application des règles contractuelles. Par conséquent, une nouvelle politique pour définir leurs rôles et leurs responsabilités est en cours d'élaboration.

86 Le SCT devra s'assurer que les titulaires de ces postes auront une compréhension adéquate de leur fonction et qu'ils s'acquitteront correctement de leurs nouvelles responsabilités, tel que nous le recommandions pour les responsables de l'observation des règles contractuelles.

Information de gestion

Recommandation du Vérificateur général (nº 8, volet 1)

Déterminer et obtenir des ministères et organismes l'information lui permettant de s'assurer qu'ils gèrent notamment les risques suivants :

- **le type de contrats utilisé ;**
- **les facteurs qui peuvent nuire à la libre concurrence, tels que l'envergure et la durée des contrats.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

87 Dans le rapport publié en 2012, nous avions souligné le fait que les travaux réalisés par le SCT pour apprécier le bon fonctionnement des processus mis en œuvre dans l'attribution des contrats en technologies de l'information n'étaient pas suffisants. Des travaux supplémentaires auraient permis de détecter que

les processus pour encadrer la gestion contractuelle n'étaient pas efficaces, comme en faisaient foi les lacunes relevées dans le rapport de 2015.

88 Le SCT a intégré des données dans les portraits personnalisés qu'il a produits pour des ministères et organismes. Toutefois, celles-ci ne permettent pas au SCT de s'assurer que les ministères et organismes favorisent le partage des risques avec les fournisseurs et qu'ils gèrent les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence. En effet, les données concernant le type de contrats utilisé sont absentes et celles à l'égard de la libre concurrence ne sont pas suffisamment détaillées. De plus, les analyses permettant au SCT de s'assurer de la gestion optimale de ces risques par les ministères et organismes ne sont pas encore commencées.

89 Pour s'assurer que les ministères et organismes gèrent adéquatement leurs risques liés au type de contrats utilisé et aux facteurs pouvant nuire à la libre concurrence, le SCT a choisi d'intégrer des données dans les portraits personnalisés des ministères et organismes.

90 En ce qui concerne le type de contrats, des ajustements ont été apportés au SEAO dans le but de compiler les données relatives au mode de rémunération prévu lors de la signature du contrat. Le SCT a commencé la compilation à cet égard au cours de l'été 2017 et il ne pourra présenter les données pour une année complète que dans les portraits 2018-2019. L'évolution de chaque entité ne sera donc pas disponible avant la production des portraits 2019-2020. De plus, afin d'avoir un portrait significatif, les données relatives au mode de rémunération prévu ne seront pas suffisantes. Des données relatives au mode de rémunération utilisé réellement seront nécessaires notamment lorsqu'il s'agit de **contrats mixtes**, ce qui n'est pas prévu par le SCT au moment de la réalisation de nos travaux.

Les contrats mixtes prévoient un mode de rémunération à forfait et à taux journalier. La répartition entre les modes varie d'un contrat à un autre.

91 Pour ce qui est des enjeux liés à la libre concurrence, les portraits personnalisés 2015-2016 et 2016-2017 comprennent des données comparatives en ce qui a trait au nombre moyen de soumissionnaires par appel d'offres et à la valeur moyenne des contrats, et ce, selon la nature des contrats (par exemple, en technologies de l'information). Toutefois, cette information n'est pas suffisamment détaillée puisqu'elle ne permet pas de détecter les contrats les plus à risques, par exemple en fonction de leur valeur ou de toute autre caractéristique qui leur est propre. Quant à la durée des contrats, cette donnée est disponible dans le SEAO, mais le SCT a choisi de ne pas la présenter dans les portraits personnalisés.

92 En somme, le SCT n'a pas encore réalisé d'analyses, notamment à partir des données présentées dans les portraits personnalisés qu'il a produits, afin d'apprécier dans quelle mesure les entités favorisent le partage des risques avec les fournisseurs et qu'ils gèrent les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence, et ce, pour lui permettre d'identifier de nouveaux risques et de cibler ses interventions, au besoin.

3.2 Ressources externes

93 En 2015, nous avions relevé un recours important aux ressources externes en technologies de l'information. Les observations portant sur cet enjeu n'étaient pas nouvelles. Dans la dernière décennie, trois rapports du Vérificateur général avaient traité de cet enjeu.

94 De même, nous avions déjà exprimé dans ces rapports nos préoccupations à l'égard des fonctions stratégiques confiées à des ressources externes, situation qui était toujours présente en 2015. En fait, les ministères et les organismes avaient encore recours au secteur privé pour combler des besoins pour des activités de niveau stratégique.

95 Depuis la publication de notre rapport, nous constatons que le SCT de même que les ministères et les organismes ont posé des actions ayant permis d'améliorer la situation à court terme. Cependant, il reste des éléments fondamentaux à déployer par le SCT afin de favoriser la mise en place de solutions pérennes en matière de main-d'œuvre en technologies de l'information.

Recours aux ressources externes et tâches stratégiques

Recommandation du Vérificateur général (nº 5)		
Encadrer l'utilisation des ressources externes pour la réalisation des activités courantes et éviter, dans la mesure du possible, le recours à ces ressources pour les activités stratégiques.		
Appliquée	**En cours d'application**	**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants / **Progrès insatisfaisants**	
	CSPQ CNESST MJQ MSSS MSP MEES MERN RQ	

96 Lors de l'audit de 2015, nous avions constaté le recours important aux ressources externes en technologies de l'information par les ministères et les organismes. Plus particulièrement, nous avions signalé dans ce rapport les points suivants.

- Le recours fréquent aux ressources externes dans le but de combler des besoins pour des activités de nature stratégique, ce qui expose les entités à des risques liés à l'intégrité du processus de gestion contractuelle puisque les ressources externes sont près de ceux qui prennent les décisions et qu'elles peuvent influencer notamment les orientations et les décisions stratégiques.
- Leur présence, de façon récurrente et sur de longues périodes, accentuait les risques liés à la collusion et à la corruption étant donné les liens qu'elles entretiennent avec les ministères et les organismes et leur influence omniprésente dans les entités.

97 Les entités n'avaient pas toutes mis en place les procédures nécessaires pour permettre l'identification des personnes faisant partie des ressources externes, ce qui représentait un risque élevé que ces ressources accèdent à de l'information confidentielle concernant les appels d'offres qui étaient en préparation ainsi qu'aux besoins en matière de technologies de l'information de l'organisation.

98 Les entités ont accompli des actions permettant de renforcer leur expertise en technologies de l'information. Toutefois, elles doivent demeurer vigilantes, notamment parce que les défis de recrutement et de rétention du personnel ayant l'expérience et les compétences nécessaires dans ce domaine demeurent encore bien présents.

99 Dans leur plan d'action, les entités ont prévu limiter le recours aux ressources externes, entre autres, pour des activités de nature stratégique, et le justifier quand elles ne peuvent respecter cette volonté. Pour y arriver, les entités ont posé des gestes pour renforcer leur expertise interne, notamment en demandant des effectifs et en recrutant du personnel.

100 Une des mesures prévues dans la stratégie gouvernementale *Rénover l'État par les technologies de l'information* visait à ajouter des effectifs pour rehausser l'expertise interne au gouvernement. À cet égard, le Conseil du trésor a autorisé, au cours des 18 derniers mois, l'ajout d'effectifs aux sept entités que nous avons auditées pour lesquelles une telle **autorisation** était requise, notamment pour des tâches stratégiques. La plupart des entités ont réussi en bonne partie à doter les postes attribués. Toutefois, les défis de recrutement demeurent importants pour les entités.

L'autorisation du plan des effectifs de RQ est sous la responsabilité de son conseil d'administration.

101 Nous considérons comme positif le fait que les entités aient posé des gestes visant à renforcer leur expertise interne, notamment à l'égard des fonctions liées aux activités de nature stratégique. Cependant, les entités confient encore des tâches de cette nature à des ressources externes. En ce moment, il est difficile de mesurer l'impact réel de ces mesures puisque le rehaussement de l'expertise

demande du temps et que cet exercice doit être fait dans une perspective à plus long terme.

102 Les entités devront donc demeurer vigilantes notamment en ce qui a trait à la rétention du personnel dans un contexte où, selon certains représentants des entités auditées, les firmes manquent de personnel. C'est une situation qui risque de s'accentuer étant donné que l'on note une tendance à la hausse des projets informatiques gouvernementaux.

103 Les entités ont mis en place des moyens permettant l'identification des ressources externes et la conscientisation de leur personnel lorsqu'ils sont en leur présence, notamment des directives internes, ce qui est une bonne amélioration par rapport à 2015.

Actions du Secrétariat du Conseil du trésor

Recommandation du Vérificateur général (nº 7, volet 2)

Favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information dans la fonction publique ; à cet effet, travailler en collaboration avec les ministères et organismes pour :

- **déterminer et mettre en œuvre les mesures qui permettront de diminuer le recours à des ressources externes ;**
- **déterminer les fonctions liées aux activités de nature stratégique qui doivent être réalisées essentiellement par des ressources internes et mettre en œuvre les mesures permettant de minimiser le recours aux ressources externes pour ces fonctions.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

Recommandation du Vérificateur général (nº 8, volet 2)

Déterminer et obtenir des ministères et organismes l'information lui permettant de s'assurer qu'ils gèrent notamment les risques suivants :

- **l'utilisation des ressources externes, particulièrement pour les fonctions stratégiques.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

104 D'entrée de jeu, nous avions rappelé en 2015 le rôle important que devait jouer le SCT dans la mise en place de solutions structurantes et durables en matière de planification de la main-d'œuvre dans le domaine des technologies de l'information. À ce sujet, nous avions mentionné que le gouvernement avait publié en décembre 2010 la *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics* qui a notamment pour **objectif** l'optimisation de la gestion de l'expertise et du savoir-faire. Cette politique-cadre n'avait pas été accompagnée de tous les gestes nécessaires qui auraient pu en favoriser le succès.

Pour atteindre cet objectif, l'un des enjeux est d'obtenir un portrait de la main-d'œuvre et de déterminer les fonctions stratégiques.
Parmi les priorités d'intervention, il importe de maintenir et de développer des ressources humaines de qualité.
L'une des actions à prioriser est la mise en œuvre d'une stratégie de la main-dœuvre en ressources informationnelles.

- Pour mettre en œuvre de manière efficace une stratégie portant sur la main-d'œuvre en ressources informationnelles, il est nécessaire d'avoir le portrait le plus précis possible de la situation initiale. Or, le SCT n'avait toujours pas de portrait complet et à jour de la main-d'œuvre dans le domaine des technologies de l'information. Il ne pouvait donc pas déterminer précisément l'ampleur du problème de même que la nature et l'importance des correctifs qui devaient être apportés.
- Le SCT n'avait pas défini ni communiqué de façon claire les types de fonctions liées à des activités de nature stratégique qui doivent être réalisées essentiellement par des ressources internes.

105 Le SCT nous avait mentionné que la stratégie gouvernementale *Rénover l'État par les technologies de l'information* (juin 2015) allait permettre de poursuivre les actions des dernières années et de répondre aux enjeux recensés depuis 2005-2006. Selon un plan d'action que nous avions reçu, toutes les actions devaient être mises en œuvre au plus tard en mars 2018 en ce qui concerne les mesures visant à « Gérer plus efficacement les talents ». Le SCT devait, entre autres :

- optimiser la gestion des ressources humaines en constituant le portrait de la main-d'œuvre, en se dotant d'une politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information pour s'assurer que les bonnes personnes occupent les bonnes fonctions et pour déterminer les tâches qui devront être réalisées par des ressources internes et celles susceptibles d'être confiées à l'externe ;
- rehausser l'expertise interne en ajoutant des effectifs et en mettant en place de nouveaux mécanismes de dotation.

106 Des effectifs ont été autorisés depuis juin 2016 pour diminuer le recours aux ressources externes et reprendre la maîtrise des fonctions stratégiques. Toutefois, nous ne pourrons considérer les progrès satisfaisants d'un point de vue gouvernemental, tant que le SCT ne sera pas parvenu à mettre en œuvre une politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information et qu'il n'aura pas un portrait suffisamment complet lui permettant de suivre et d'apprécier dans quelle mesure les ministères et organismes détiennent les compétences nécessaires pour mener à terme leur mission.

107 Dans les faits, le SCT n'a pas encore accompli toutes les actions prévues dans la stratégie gouvernementale *Rénover l'État par les technologies de l'information*.

108 D'une part, la politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information n'est toujours pas adoptée ni mise en œuvre à la fin de nos travaux. Cette politique doit viser à s'assurer que les bonnes personnes occupent les bonnes fonctions au sein des ministères et organismes, que ces derniers sont en maîtrise des fonctions névralgiques et qu'ils disposent des compétences nécessaires au moment opportun (ressources et expertise), et ce, sur un horizon à court et à plus long terme. Également, cette politique est censée aborder, entre autres, la prise en compte d'enjeux majeurs telles l'évolution et la pérennité de l'expertise dans un contexte de rareté de la main-d'œuvre (par exemple, les difficultés liées au recrutement et la capacité à retenir leurs effectifs). En fait, cela mènera les ministères et organismes à élaborer et à mettre à jour sur une base régulière une planification de la main-d'œuvre en technologies de l'information adaptée à leur situation respective.

109 D'autre part, le SCT ne détient pas encore de portrait gouvernemental de la main-d'œuvre dans le domaine des technologies de l'information. Ce portrait est essentiel pour avoir une compréhension d'ensemble et une connaissance suffisante des défis actuels et émergents liés à la main-d'œuvre afin d'établir une stratégie de main-d'œuvre en technologies de l'information visant l'ensemble du gouvernement.

110 Le SCT a réalisé des actions pertinentes, mais celles-ci ne sont pas suffisantes pour obtenir le portrait complet. À la fin de nos travaux, les principales actions sont les suivantes.

- Il a déterminé que des 39 spécialités relatives aux technologies de l'information, 12 sont potentiellement névralgiques. Il s'est basé principalement sur le rapport de janvier 2012 du sous-comité de travail Expertise et savoir-faire qui faisait une proposition sur les tâches qui devraient être confiées en exclusivité ou en priorité à des ressources internes et celles qui pourraient être externalisées.
- Il a analysé les demandes d'effectifs faites par les entités au fur et à mesure que les demandes ont été reçues et il a formulé des recommandations au Conseil du trésor afin de les faire approuver. À cet égard, le SCT a mentionné aux entités vouloir privilégier les 12 spécialités potentiellement névralgiques. De juin 2016 à décembre 2017, des 1 178 effectifs demandés, 911 ont été autorisés. De ce nombre, 573 concernaient les 12 spécialités potentiellement névralgiques.
- En 2017, il a publié deux **portraits** de la main-d'œuvre en matière de technologies de l'information. Le portrait de 2016 regroupe des données relatives aux 39 spécialités à l'égard des 54 ministères et organismes soumis à la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* et dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique* (59 ministères et organismes pour le portrait de 2015). Ces portraits visent essentiellement à suivre la progression des effectifs et ne couvrent pas des éléments tels que ceux liés à l'expertise.

Les portraits comprennent le nombre de personnes par spécialité, internes et externes, de postes vacants ainsi que la répartition par corps d'emploi (personnel d'encadrement, professionnel, technicien et personnel de bureau) à une date donnée.

111 Le projet de loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement, adopté en décembre 2017, prévoit que tous les organismes publics assujettis devront dresser un portrait de la main-d'œuvre et du recours à des consultants affectés aux ressources informationnelles, ce qui devrait contribuer à améliorer le portrait gouvernemental.

112 En conclusion, ce n'est que lorsque le SCT aura mené à terme ces actions qu'il pourra suivre régulièrement et apprécier dans quelle mesure les ministères et les organismes publics ont véritablement rehaussé leur expertise interne et qu'ils ont la maîtrise des fonctions stratégiques de façon durable. De plus, à titre de conseiller auprès du Conseil du trésor en matière de ressources humaines en technologies de l'information, le SCT pourra mieux déterminer et recommander les actions gouvernementales nécessaires pour régler les problèmes liés au maintien de l'expertise, et ce, dans une perspective à plus long terme.

113 Compte tenu de l'importance de l'enjeu et du fait que de telles actions sont jugées essentielles depuis longtemps, nous considérons les progrès insatisfaisants en ce qui concerne les enjeux liés aux ressources.

4 Recommandations de la Commission de l'administration publique

114 À la suite de l'audition portant sur les contrats en technologies de l'information tenue en mars 2016, la CAP a adressé trois recommandations aux huit entités pour lesquelles nous avons audité des contrats et une recommandation au SCT. Nous présentons ici les résultats de nos travaux à l'égard de deux recommandations qui étaient liées plus directement à nos constats.

Plan de recrutement

Recommandation de la Commission de l'administration publique (nº 5.1)			
Que chacune des entités vérifiées lui soumette, dans le plus bref délai possible, un plan de recrutement du personnel nécessaire pour combler le manque d'expertise en technologies de l'information en leur sein, avec des cibles tant pour le nombre de candidats que pour l'expérience recherchée.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
CSPQ CNESST MJQ MSSS MSP MEES MERN RQ			

115 Les entités ont transmis de l'information à la CAP, notamment au sujet des effectifs qui ont été autorisés par le Conseil du trésor au cours des derniers mois. De façon générale, cela a été fait tardivement ; certaines entités ont expliqué qu'il leur était difficile de donner suite à cette recommandation de la CAP plus tôt alors que des demandes d'effectifs avaient été adressées au SCT et que les autorisations du Conseil du trésor n'avaient pas été obtenues.

Pénalités

Recommandation de la Commission de l'administration publique (nº 5.5)			
Que les entités vérifiées s'assurent que les pénalités prévues dans les contrats sont effectivement appliquées en cas de contravention aux clauses pertinentes dudit contrat.			
Appliquée	**En cours d'application**		**Non appliquée**
	Progrès satisfaisants	**Progrès insatisfaisants**	
	CSPQ CNESST MJQ MSSS MSP MEES MERN RQ		

116 Cette recommandation de la CAP rejoint la 4e recommandation adressée par le Vérificateur général aux entités. Toutes les entités prévoient des clauses de pénalités concernant le remplacement des ressources désignées dans les soumissions. De plus, nos travaux montrent que lorsqu'il y a eu des changements de ressources sans que les pénalités soient appliquées, les entités ont justifié cette décision. Cependant, trois entités devront s'assurer de l'intégralité des changements de ressources afin de renforcer le suivi de l'application des pénalités.

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires du Centre de services partagés du Québec

« Le Centre de services partagés du Québec tient à souligner les mesures structurantes mises en place depuis la publication du Rapport et les actions qui les appuient pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général et de la Commission de l'administration publique, notamment :

- La Directive sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts et la Directive sur l'attestation de l'obligation de confidentialité et de déclaration de conflits d'intérêts ;
- Le formulaire de demande d'acquisition permettant de documenter adéquatement le choix de la stratégie d'acquisition ;
- Les modalités relatives à la composition des comités de sélection et la formation des membres internes ;
- Un cadre de gestion de recours aux ressources externes et un plan d'internalisation des ressources stratégiques.

« Le Centre poursuit ses travaux pour renforcer l'intégrité de ses processus en gestion contractuelle, et ce, dans un souci d'efficience et d'économie en misant sur la gestion des risques pour trouver un juste équilibre. L'intégrité de ses processus vise la qualité et la conformité de la gestion contractuelle tout en assurant une saine gestion des fonds publics. Ses pratiques s'appuient sur les lois, les règlements, les directives, les politiques, les guides, les aide-mémoires, les balises et les coffres à outils du Secrétariat du Conseil du trésor. Le Centre s'est doté d'encadrements spécifiques pour son contexte de services partagés.

« Le Centre a développé un processus de référence en gestion contractuelle qui a été rendu disponible à toute la communauté gouvernementale. Le nombre et l'ampleur des changements apportés impliquent un temps d'ajustement nécessaire pour apprécier l'intégralité des bénéfices en fonction des risques associés au nombre, aux différents types et à l'envergure des contrats du Centre.

« Le Centre entend déployer les étapes de ce processus en s'appuyant sur des pratiques en gestion visant la recherche de la performance de l'organisation en matière de productivité, de qualité, de délais, et de coûts, et ce, avec des outils technologiques performants. Ces travaux structurants, actuellement en conception, visent ultimement l'amélioration continue en gestion contractuelle et l'élimination des activités à faible valeur ajoutée pour améliorer l'expérience client.

« Ce faisant, ces travaux visent non seulement les contrats en technologies de l'information du Centre, mais également tous les types et toutes les catégories d'acquisition réalisés par le Centre que ce soit pour offrir des services partagés ou des services en achats mandatés et en regroupement d'achats. Les changements doivent s'intégrer stratégiquement pour optimiser les processus et améliorer la performance organisationnelle.

« Enfin, le Centre a entrepris depuis plusieurs années la formation de son personnel impliqué dans la gestion contractuelle et poursuivra la sensibilisation des acteurs qui participent à l'une ou l'autre des étapes de l'attribution des contrats. »

Commentaires de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail

« La Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail accueille favorablement les conclusions du suivi effectué par le Vérificateur général, notamment à l'égard de la reconnaissance des avancées importantes effectuées par la Commission depuis 2016, notamment :

- L'amélioration des mécanismes assurant l'indépendance et l'impartialité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation des appels d'offres et l'évaluation des soumissions ;
- Une étanchéité visant à empêcher les risques de fuites de renseignements liés aux appels d'offres par, entre autres, une meilleure identification des ressources externes et une gestion des accès améliorée ;
- Un contrôle bonifié du respect des meilleures pratiques sur la gestion des risques liés à la gestion contractuelle et par une sensibilisation et une formation accrue (et continue) de tous les acteurs impliqués ;
- Un meilleur partage du risque par un accroissement des travaux à forfait ;
- Un contrôle et une imputabilité renforcés sur l'exécution du contrat, notamment sur la justification de l'application des pénalités ;
- La réduction de la dépendance aux ressources externes ;
- Le développement d'une solution en logiciel libre de gestion intégrée des activités contractuelles en technologies de l'information permettant un suivi complet de tous les paramètres pertinents. À noter que cette solution fait également l'objet d'un partage par la Commission auprès d'autres organismes publics.

« La Commission entend maintenir ses acquis et poursuivre sur le sentier de l'amélioration continue. En ce qui a trait à l'action qualifiée de « progrès insatisfaisants », la Commission a déjà posé des gestes concrets afin de bonifier la documentation des décisions importantes (mode d'exécution du contrat, critères retenus, etc.) pour en augmenter davantage la transparence. Ces mesures sont déjà en déploiement et atteindront leur plein effet en cours d'année. »

Commentaires du ministère de la Justice

« Le ministère de la Justice accueille favorablement les constats du Vérificateur général relatifs à l'état d'avancement de son plan d'action. Ce rapport atteste des améliorations apportées à ses processus d'attribution et de gestion des contrats en technologies de l'information. Les deux recommandations de la Commission de l'administration publique et 75 % de celles du Vérificateur général sont appliquées ou en progrès satisfaisants alors que 67 % de la période allouée pour y répondre est écoulée.

« Le ministère est engagé à poursuivre la mise en œuvre de ses actions afin de répondre à l'ensemble des recommandations du Vérificateur général. Le ministère s'inscrit dans la valorisation de saines pratiques de gestion contractuelles favorisant les plus hauts standards de transparence, d'impartialité et d'intégrité. »

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Depuis la publication du rapport du Vérificateur général, le ministère a entrepris plusieurs actions afin de donner suite aux recommandations notamment en ce qui concerne les mécanismes nécessaires pour assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle. De plus, des suivis serrés des ressources prévues et de leur utilisation sont effectués afin de veiller au respect des clauses contractuelles. Enfin, des efforts importants ont été déployés pour sensibiliser les acteurs à leur rôle et à l'observance des règles contractuelles. Le ministère poursuit ses démarches pour mettre en œuvre les actions prévues à son plan d'action afin de répondre aux recommandations du Vérificateur général. »

Commentaires du ministère de la Sécurité publique

« Le ministère a pris connaissance des passages le concernant dans le projet de rapport du Vérificateur général « portant sur le suivi d'un audit particulier – contrats en technologies de l'information ». Le ministère prend acte des observations du Vérificateur général et entend déployer toutes les mesures jugées nécessaires en vue d'améliorer ses pratiques en gestion contractuelle relatives aux technologies de l'information.

« En ce qui a trait à la remarque selon laquelle dans un contrat, le consultant affecté au mandat a travaillé à l'évaluation des efforts requis pour donner suite aux nouveaux besoins exprimés par le client, le ministère a eu recours à la collaboration de quelques ressources de l'entreprise pour apprécier le plus justement possible les impacts de l'élargissement de la portée du projet rendu nécessaire par l'introduction de modifications législatives. Si une telle situation survenait à nouveau, le ministère procéderait autrement.

« Le Vérificateur général ayant invité le ministère à faire des efforts additionnels en faveur des contrats de nature forfaitaire, le ministère a pris l'engagement d'introduire dans tous ses contrats en technologies de l'information que le donneur d'ouvrage se réserve le droit de requérir certaines portions à titre forfaitaire. Le ministère améliorera également ses processus en apportant des modifications à ses outils de suivi.

« Au regard d'attestation de confidentialité et de conflits d'intérêts, comme souhaité, le ministère introduira dans ses formulaires des balises permettant de mieux guider les employés et les membres de comités de sélection quant à la nature des situations de conflits d'intérêts susceptibles d'être rencontrées.

« Enfin, à l'égard de la sensibilisation du personnel envers les paramètres de la gestion contractuelle en technologies de l'information, des pénalités assorties à tous les contrats en cette matière, du renforcement observé au chapitre des équipes ministérielles en technologies de l'information et de l'implication accrue de la Direction des ressources financières, matérielles et de la planification (DRFMP) dans le dossier de la gestion contractuelle en technologies de l'information, le ministère note avec satisfaction que le Vérificateur général considère ses efforts satisfaisants. »

Commentaires du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

L'entité auditée n'a pas formulé de commentaires.

Commentaires du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

« Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles adhère aux recommandations du Vérificateur général. Il importe de souligner qu'à la suite de la vérification de 2015, le ministère s'est doté d'un plan d'action détaillé pour répondre aux recommandations du Vérificateur général.

« Depuis lors, le ministère a amorcé un virage important et mis en place plusieurs mesures afin de renforcer sa gestion contractuelle en matière de technologies de l'information. Le ministère a notamment révisé l'ensemble de ses règles et procédures en gestion contractuelle et procédé à plusieurs séances de formation pour sensibiliser les intervenants ministériels à la gestion contractuelle.

« Il a également accueilli au sein de ses effectifs plusieurs ressources, ce qui le rend moins vulnérable quant à l'expertise et la connaissance du domaine des technologies de l'information.

« Par ailleurs, le ministère poursuit ses efforts et complétera le déploiement des nouvelles actions au regard notamment du suivi des contrats, de la gestion des pénalités ainsi que la révision des procédures permettant de mieux documenter les décisions du début du processus d'appel d'offres jusqu'à l'octroi du contrat. L'objectif ultime étant l'application complète des recommandations du Vérificateur général d'ici le 30 juin 2018. »

Commentaires de Revenu Québec

« Revenu Québec accueille favorablement les commentaires formulés par le Vérificateur général qui reconnaît que des améliorations significatives ont été apportées à son processus d'acquisition de biens et de services, d'attribution et de gestion des contrats. Des mesures ont rapidement été déployées afin d'assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité de ses intervenants. De plus, les outils ont été améliorés afin d'exercer un meilleur suivi du respect des clauses contractuelles lors de la réalisation des travaux.

« Revenu Québec convient que certains efforts sont à poursuivre pour finaliser le déploiement des mesures prévues à son plan d'action. Par ailleurs, le Vérificateur général a identifié les meilleures pratiques permettant de gérer le risque d'intégrité en matière contractuelle au sein des entités visées par ces travaux, ce qui a permis de préciser certaines actions et de bonifier leur application.

« Parmi ces actions, Revenu Québec veille à documenter plus en détail les principales décisions relatives à la formulation de ses exigences, en vue de répondre à ses besoins d'affaires et d'assurer la pérennité de l'information. De plus, la création d'une liste permanente de candidats permettra d'assurer la confidentialité quant à la composition des comités de sélection et l'indépendance de ses membres.

« Finalement, Revenu Québec a renforcé son engagement afin que tous ses appels d'offres de services professionnels en technologies de l'information fassent l'objet d'une analyse quant à la possibilité de transférer une portion du risque au fournisseur par l'utilisation d'une rémunération sur base forfaitaire ou mixte.

« Revenu Québec est confiant que l'implantation de ces mesures préservera l'intégrité de son processus d'acquisition de biens et de services professionnels en technologies de l'information. »

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) prend acte des appréciations formulées lors de ce suivi sur l'audit particulier des contrats en technologies de l'information déposé par le Vérificateur général, mais souhaite émettre des commentaires.

« Premièrement, en ce qui concerne la mention « non satisfaisante » à l'égard des informations permettant au SCT de s'assurer que les ministères et organismes gèrent les risques des contrats en technologies de l'information, le SCT n'est pas d'accord avec l'appréciation du Vérificateur général.

« En effet, même si l'information n'est pas présentée dans les portraits personnalisés, le SCT a démontré au Vérificateur général qu'il détient l'information nécessaire pour effectuer des analyses et qu'il procède à certaines dans son rapport de reddition de comptes. De plus, le SCT poursuit le déploiement des portraits personnalisés des ministères et organismes tel que fixé dans son plan stratégique 2016-2019, soit un déploiement sur trois ans. Ce déploiement permettra de transmettre, avant le 31 mars 2019, un portrait personnalisé aux 300 organismes publics (incluant le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation) alors que les recommandations du Vérificateur général ne visaient que les ministères et organismes.

« Malgré son désaccord avec cette appréciation, le SCT tiendra compte des commentaires du Vérificateur général afin d'améliorer le contenu de la prochaine édition des portraits personnalisés.

« En ce qui concerne la mention « non satisfaisante » à l'égard des analyses qui doivent être effectuées, le SCT tient à souligner que cet aspect a été dévolu à l'Autorité des marchés publics (AMP), tel que précisé aux paragraphes 3 et 5 de l'article 21 de la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* :

« 21. L'Autorité a pour fonctions :

[…]

« 3° de veiller au maintien d'une cohérence dans l'examen des processus d'adjudication et d'attribution des contrats publics ainsi que dans l'examen de l'exécution de tels contrats ;

[…]

« 5° d'effectuer une veille des contrats publics aux fins, notamment, d'analyser l'évolution des marchés et les pratiques contractuelles des organismes publics et d'identifier les situations problématiques affectant la concurrence ;

[…]

« Le SCT travaille actuellement à la création de l'AMP et l'accompagnera, au besoin, dans cette fonction.

« De plus, en ce qui concerne les mesures visant à diminuer le recours à l'externe, il appert que l'attribution de l'appréciation « insatisfaisante » s'avère induite par la méthodologie d'évaluation qui, plutôt que de considérer les jalons des mesures déployées ainsi que leurs retombées, met l'accent sur le niveau d'avancement au regard d'une cible finale.

« Ainsi, bien qu'un portrait de la main-d'œuvre en technologies de l'information soit produit annuellement depuis 2015, le Vérificateur général juge cette mesure insatisfaisante considérant que le portrait couvre actuellement les organismes visés par la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (ci-après nommée la Loi) et dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique* plutôt que tous les organismes visés par la Loi. Or, les modifications législatives entrées en vigueur en mars 2018 prévoient que le portrait devra inclure tous les organismes publics assujettis.

« En ce qui concerne l'identification des fonctions stratégiques et l'octroi des effectifs, le Vérificateur général reconnaît que ces mesures ont été déployées. Or, bien que ces mesures soient celles qui ont le plus d'impact pour corriger le taux de recours à l'externe, elles ne permettent pas d'influencer positivement la note globale attribuée par le Vérificateur général. Il importe de mentionner que plus de 900 postes en technologies de l'information ont été octroyés, comme prévu à la mesure 13 de la Stratégie gouvernementale en technologies de l'information. Ces postes ont été consentis à des fins d'internalisation afin d'assurer une prise en charge des spécialités de nature stratégique, préalablement identifiées, par des ressources internes. Le portrait de la main-d'œuvre en technologies de l'information de 2017 démontre que le nombre de ressources internes qui occupent les 12 postes de nature stratégique a augmenté de 10 points de pourcentage entre 2015 et 2017, passant de 60,9 % à 70,9 %. Quant au taux de recours à l'externe global, il est passé de 33,6 % en 2015 à 27,1 % en 2017, ce qui représente une diminution de 6,5 points de pourcentage.

« Enfin, l'engagement pris par le SCT d'adopter une politique de main-d'œuvre en technologies de l'information est également jugé insatisfaisant considérant que celle-ci n'a pu être adoptée avant février 2018. Or, la politique est prévue d'être publiée et en vigueur d'ici le 30 juin 2018.

« Le déploiement de mesures structurantes à l'échelle gouvernementale représente un défi et nécessite un temps de mise en œuvre conséquent à son ampleur et à sa complexité. Le SCT estime que les résultats obtenus depuis la publication de la Vérification particulière en 2015 sont plus que satisfaisants. La production annuelle d'un portrait de la main-d'œuvre interne et externe détaillé sous 39 domaines d'expertises, l'enchâssement de cette pratique dans la Loi, l'identification des postes de nature stratégique, l'octroi de plus de 900 postes et l'adoption d'une politique de main-d'œuvre en voie d'être adaptés à la réalité des technologies de l'information ont permis de rehausser l'expertise de l'État dans le domaine des ressources informationnelles. Les efforts déployés seront maintenus afin de s'assurer que les résultats obtenus perdurent dans le temps. »

Annexe et sigles

Annexe Objectif et portée des travaux

Sigles

CSPQ	Centre de services partagés du Québec
CNESST	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
MJQ	Ministère de la Justice
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RQ	Revenu Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SEAO	Système électronique d'appel d'offres

Annexe Objectif et portée des travaux

Objectif

Le présent rapport de suivi fait partie du tome de mai 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019.*

Il s'agit d'un suivi dont l'objectif est d'apprécier le degré de mise en œuvre des recommandations adressées aux entités auditées lors de l'audit initial afin d'en informer les parlementaires.

Les critères d'évaluation utilisés sont les suivants :

- Recommandation appliquée : Les correctifs apportés s'appliquent à tous les aspects de la recommandation et à tous les secteurs pertinents de l'organisation. Les lacunes sont corrigées adéquatement.
- Progrès satisfaisants : L'entité prévoit réaliser des actions au cours des prochains mois. La mise en œuvre du plan d'action devrait permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable, ou des correctifs ont été apportés, mais il est trop tôt pour voir les résultats attendus.
- Progrès insatisfaisants : L'entité prévoit réaliser des actions au cours des prochains mois. Toutefois, il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
- Recommandation non appliquée : Les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation, que sur un nombre restreint de secteurs de l'organisation ou des correctifs ne sont pas prévus, et des lacunes demeurent.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 18 avril 2018. Nous avons analysé les documents transmis par les entités pour appuyer l'avancement de leurs travaux et réalisé des entrevues avec leurs représentants. Lorsque le délai de mise en œuvre des actions le permettait, nous avons évalué l'impact des actions sur le processus de gestion contractuelle. Il est important de noter que nos travaux se sont déroulés principalement entre septembre 2017 et février 2018, soit environ deux ans après le dépôt du rapport de novembre 2015.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Mai 2018

CHAPITRE

8

Portrait

Établissement des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec et autres sujets d'intérêt

Faits saillants

Objectifs du portrait

Hydro-Québec comptait 4,3 millions d'abonnements au Québec au 31 décembre 2017, pour des revenus annuels de vente d'électricité de plus de 11 milliards de dollars. Ces ventes sont réglementées par la Régie de l'énergie, qui a la compétence exclusive pour fixer les tarifs d'électricité.

Les objectifs de ce portrait sont :

- de présenter une image globale du processus d'établissement des tarifs d'électricité ;
- d'expliquer les effets de la réglementation des tarifs sur les états financiers consolidés d'Hydro-Québec ;
- de favoriser une meilleure compréhension de certains sujets d'intérêt relatifs aux tarifs d'électricité.

Ce rapport constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit d'états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Observations

Nous présentons ci-dessous les principaux éléments observés concernant le processus d'établissement des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec. Ce portrait ne constitue pas un audit.

Le processus d'établissement des tarifs d'Hydro-Québec est complexe et en évolution. La Régie de l'énergie fixe les tarifs de distribution et de transport d'électricité à la suite d'audiences publiques en analysant et en ajustant les prévisions qu'Hydro-Québec soumet dans ses demandes tarifaires. D'une durée de huit mois, le processus s'appuie sur le cadre légal et les principes réglementaires établis par la Régie. Alors qu'auparavant les tarifs étaient établis annuellement selon une réglementation basée sur le coût du service, un mécanisme de réglementation incitative a été mis en œuvre pour l'année tarifaire 2018-2019 d'Hydro-Québec Distribution et le sera pour l'année tarifaire 2019 d'Hydro-Québec TransÉnergie.

L'établissement des tarifs comprend trois grandes étapes. Il s'agit de la détermination des revenus requis pour la prestation du service, de l'allocation d'un coût de service à chacune des catégories de consommateurs et de la conception des tarifs. Certaines de ces étapes comportent des enjeux, par exemple le type de réglementation utilisée pour établir les revenus requis (réglementation basée sur le coût du service ou incitative) et l'interfinancement des tarifs favorable à la clientèle résidentielle (d'un montant estimé à 888 millions de dollars pour l'année tarifaire 2018-2019).

Les états financiers consolidés d'Hydro-Québec reflètent les effets économiques de la réglementation des tarifs. Conformément au référentiel comptable qu'elle a adopté, Hydro-Québec a comptabilisé des actifs réglementaires totalisant 4,8 milliards de dollars et des passifs réglementaires de 366 millions de dollars au 31 décembre 2017. Ces montants sont ceux qu'Hydro-Québec juge probable de recouvrer ou de régler ultérieurement au moyen du processus d'établissement des tarifs.

Des écarts de rendement favorables à Hydro-Québec ont totalisé 1,5 milliard de dollars de 2005 à 2017. Découlant d'écarts entre les prévisions autorisées par la Régie aux fins de la fixation des tarifs d'électricité et les résultats réels, ces écarts ont augmenté les bénéfices d'Hydro-Québec. Ils lui ont permis de verser 1,1 milliard de dollars de dividendes supplémentaires au gouvernement du Québec. Nous abordons dans ce rapport l'analyse des catégories de prévision ayant occasionné ces écarts et les mesures prises par la Régie à leur sujet.

Les décisions gouvernementales ont un effet sur les tarifs d'électricité. Parmi ces décisions, l'adoption de décrets visant l'approvisionnement par des blocs d'énergie de sources spécifiques, telles que l'éolien, a entraîné la conclusion de plusieurs contrats d'achat d'électricité postpatrimoniale. Les besoins de la clientèle québécoise sont comblés en priorité par l'électricité provenant de ces contrats plutôt que par l'électricité patrimoniale. Il en résulte un coût d'approvisionnement supplémentaire que nous avons estimé à 2,5 milliards de dollars de 2009 à 2016, montant qui a été inclus dans les tarifs d'électricité.

Ensuite, l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale à compter de l'année tarifaire 2014-2015, découlant d'une modification législative, a eu un effet à la hausse sur les tarifs d'électricité facturés à la clientèle. L'effet cumulatif de l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale depuis 2014 est versé annuellement au Fonds des générations, à même les dividendes versés au gouvernement par Hydro-Québec.

Finalement, le report de l'application du mécanisme de partage des écarts de rendement avec la clientèle, que la Régie de l'énergie a établi, a permis à Hydro-Québec de réaliser des bénéfices supplémentaires de 178 millions de dollars de 2014 à 2016.

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Établissement des tarifs d'électricité** 11

2.1 **Processus** 11

2.2 **Détermination des revenus requis** 12

Dépenses nécessaires à la prestation du service

Rendement sur la base de tarification

2.3 **Allocation des coûts et conception des tarifs** 17

3 **Comptabilisation des activités à tarifs réglementés** 20

3.1 **Aperçu du traitement comptable** 20

Exigences d'application

Exemple de comptabilité des activités à tarifs réglementés

3.2 **Effets sur les états financiers consolidés d'Hydro-Québec** 23

Actifs réglementaires

Passifs réglementaires

Comptes d'écarts

4 **Sujets d'intérêt liés aux tarifs d'électricité** 28

4.1 **Écarts de rendement** 28

Analyse des écarts de rendement

Mesures prises par la Régie de l'énergie

Comparaison avec d'autres entités à tarifs réglementés

4.2 **Effet des décisions gouvernementales sur les tarifs d'électricité** 40

Approvisionnement du distributeur

Indexation du prix de l'électricité patrimoniale

4.3 **Mécanisme de réglementation incitative** 44

Commentaires de l'entité auditée 46

Annexes 47

Équipe

Jean-Pierre Fiset
Vérificateur général adjoint

Louise Carrier
Directrice principale d'audit

Marie-Ève Dupuis
Samir Ghribi

1 Mise en contexte

1 Créée en 1944, Hydro-Québec est une entreprise qui produit et vend de l'électricité, dont l'unique actionnaire est le gouvernement du Québec. Ses tarifs d'électricité sont un sujet d'intérêt pour différents intervenants, notamment sa clientèle, et le processus pour les établir est complexe.

2 Dans ce contexte, en tant que co-auditeur des états financiers consolidés d'Hydro-Québec, nous avons jugé intéressant de dresser un portrait concis du processus d'établissement des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec pour le marché québécois. Il convient de préciser que nous ne sommes pas impliqués directement dans ce processus, mais en avons acquis une bonne compréhension en raison de nos travaux d'audit financier annuel.

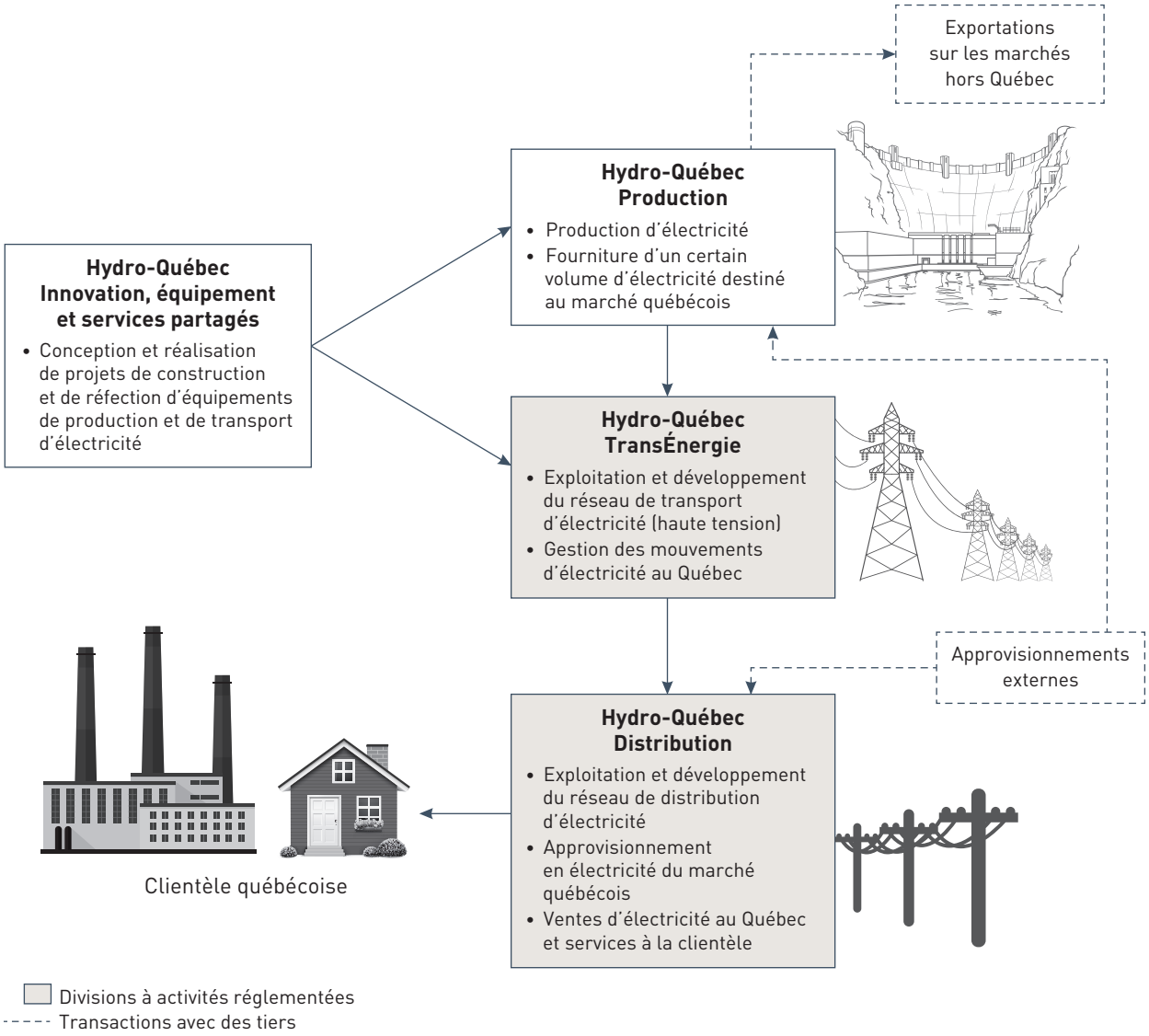
3 Ce portrait comprend également des explications sur la comptabilisation des activités à tarifs réglementés d'Hydro-Québec. Nous traitons aussi de certains sujets d'intérêt liés aux tarifs d'électricité, soit le partage des écarts de rendement, l'effet de certaines décisions gouvernementales sur les tarifs, ainsi que l'intégration d'un mécanisme de réglementation incitative au processus d'établissement des tarifs d'électricité.

4 Notre objectif est de permettre une meilleure compréhension de certains enjeux liés à l'établissement des tarifs d'électricité.

Principales activités des divisions d'Hydro-Québec

5 Les activités d'Hydro-Québec, qui ont généré un bénéfice net de 2,8 milliards de dollars en 2017, sont réparties en quatre secteurs d'exploitation, chacun étant sous la responsabilité d'une division. La figure 1 présente les quatre divisions d'Hydro-Québec, leurs principales activités et les interactions entre elles.

Figure 1 Principales activités des divisions d'Hydro-Québec



6 En vertu de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, Hydro-Québec est titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité sur l'ensemble du territoire du Québec, à l'exclusion des territoires desservis par des réseaux municipaux ou privés. De plus, cette loi accorde à la Régie de l'énergie la compétence exclusive pour fixer ou modifier les tarifs et conditions du transport de l'électricité par Hydro-Québec TransÉnergie, le transporteur, et ceux de la vente d'électricité au Québec par Hydro-Québec Distribution, le distributeur. Ainsi, les activités de ces divisions sont réglementées.

7 Bien que notre rapport porte sur ces deux divisions d'Hydro-Québec, il convient de présenter brièvement les activités des deux autres, étant donné que les activités des quatre divisions sont interreliées.

8 Hydro-Québec Production exploite la quasi-totalité des centrales hydroélectriques d'Hydro-Québec. En vertu de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, ce producteur est tenu de fournir au distributeur un volume d'approvisionnement en électricité destiné aux marchés québécois, qui est appelé **électricité patrimoniale**. Également, il exporte de l'électricité sur les **marchés de gros** du Canada et des États-Unis et peut participer aux appels d'offres du distributeur pour fournir de l'électricité dans un contexte de libre concurrence.

L'électricité patrimoniale correspond à un volume de consommation annuel maximal de 165 TWh d'électricité destiné au marché québécois à un prix initialement fixé à 2,79 ¢/kWh, indexé depuis 2014. En tenant compte des pertes de transport et de distribution, Hydro-Québec Production doit rendre disponible 178,9 TWh d'électricité pour le distributeur.

Le marché de gros désigne le marché où l'électricité est négociée (vendue et achetée) entre les producteurs et les distributeurs avant d'être livrée aux clients.

9 La division Hydro-Québec Innovation, équipement et services partagés réalise pour sa part des projets de construction et de réfection principalement pour le compte d'Hydro-Québec Production et d'Hydro-Québec TransÉnergie.

Rôles et responsabilités

10 Plusieurs acteurs ont un rôle à jouer dans l'établissement des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec qui seront facturés aux consommateurs. Voici leurs principales responsabilités.

Régie de l'énergie	En tant qu'organisme de réglementation, le principal rôle de la Régie est d'assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et le traitement équitable du distributeur et du transporteur d'électricité. Par les décisions de ses **régisseurs**, elle doit notamment : ■ fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée ou distribuée au Québec par Hydro-Québec ; ■ surveiller les opérations du distributeur et du transporteur afin de s'assurer que les consommateurs sont suffisamment approvisionnés et paient un juste tarif ; ■ déterminer le taux de rendement et la base de tarification du distributeur et du transporteur ; ■ énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe.

La Régie est formée de régisseurs, qui sont issus des milieux de l'industrie de l'énergie, de l'environnement, du droit, des affaires gouvernementales et des tribunaux administratifs.

Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec TransÉnergie	À titre de distributeur et de transporteur d'électricité, ces divisions d'Hydro-Québec présentent habituellement les demandes à la Régie. Elles doivent : ■ déposer tous les documents requis pour l'analyse d'une demande, notamment toute preuve jugée nécessaire par la Régie, dont des travaux de témoins experts ; ■ répondre aux demandes de renseignements des intervenants et de la Régie ; ■ obtenir l'autorisation de la Régie pour acquérir, construire ou disposer des actifs destinés au transport ou à la distribution d'électricité ; ■ verser les frais déterminés par la Régie aux personnes que celle-ci a jugées utiles à ses délibérations, y compris des frais d'experts ; ■ fournir à la Régie un rapport comprenant notamment les actifs, les passifs, les dépenses et les revenus de l'année.
Intervenants	Associations, regroupements et unions intéressés et autorisés par la Régie à participer à l'étude d'une demande en vue de faire valoir leurs points de vue, dont les rôles sont : ■ de présenter leurs observations relatives à un sujet qui les intéresse, notamment des travaux de témoins experts ; ■ de formuler des demandes de renseignements et de participer au déroulement de l'audience.
Témoins experts	Personnes engagées par une des divisions d'Hydro-Québec ou par un intervenant, appelées à témoigner à une audience du fait qu'elles sont reconnues à titre d'experts par la Régie en raison de leurs connaissances et de leur expérience dans un domaine particulier. Leur rôle consiste à éclairer la Régie et à l'aider à évaluer la preuve dans leur domaine d'expertise, en présentant une position indépendante et objective.
Gouvernement du Québec	En vertu de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, le rôle du gouvernement du Québec consiste : ■ à nommer les régisseurs de la Régie ou à établir une procédure de sélection des régisseurs ; ■ à indiquer par décret, dans certaines circonstances, les préoccupations économiques, sociales et environnementales dont devra tenir compte la Régie ; ■ à déterminer par règlement le taux et les modalités de la redevance annuelle à payer à la Régie par le transporteur et le distributeur.

Cadre légal et réglementaire

11 Au Canada, la production, le transport et la distribution de l'électricité sont principalement de compétence provinciale. Le cadre réglementaire et les caractéristiques du marché de l'électricité varient d'une province à l'autre. De plus, la réglementation des tarifs peut prendre plusieurs formes.

12 Voici les principaux types de réglementation des tarifs.

Type	Définition
Réglementation basée sur le coût du service	Tarifs fixés à un niveau suffisant pour couvrir les coûts de prestation du service, en prévoyant un rendement raisonnable sur les investissements en capital
Réglementation incitative	Démarche réglementaire axée sur la performance, les résultats et les extrants, qui peut prendre différentes formes selon les objectifs visés Plafonnement des revenus ou des prix de l'électricité dans la plupart des cas, lesquels sont ajustés selon une formule d'indexation tenant compte d'éléments telles la productivité attendue et l'inflation
Réglementation hybride	Tarifs basés sur les coûts de prestation du service, auxquels des mécanismes de réglementation incitative sont ajoutés

Dans notre rapport, l'année tarifaire correspond à l'année civile au cours de laquelle les tarifs entrent en vigueur. Par exemple, l'année tarifaire 2017 renvoie aux tarifs du transporteur du 1er janvier au 31 décembre 2017 et à ceux du distributeur en vigueur du 1er avril 2017 au 31 mars 2018.

13 Jusqu'à l'**année tarifaire** 2017 du distributeur et 2018 du transporteur, les tarifs d'électricité ont été fixés selon une réglementation basée sur le coût du service. L'année tarifaire 2018 du distributeur constituera la première année de l'implantation d'un mécanisme de réglementation incitative, mécanisme dont nous traiterons à la section 4.3. Pour le transporteur, il est prévu que ce mécanisme soit implanté à compter de l'année tarifaire 2019.

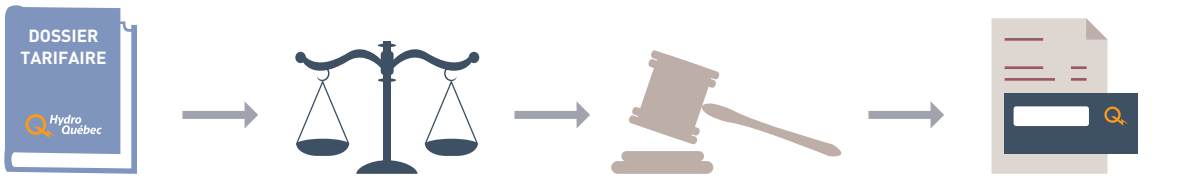
14 Notons qu'à moins d'indication contraire, les données présentées dans notre rapport proviennent de documents déposés à la Régie de l'énergie ou de décisions rendues par celle-ci, ainsi que de données et de renseignements publiés par Hydro-Québec. À l'exception de l'information financière tirée des états financiers consolidés d'Hydro-Québec, les données présentées n'ont pas été auditées.

2 Établissement des tarifs d'électricité

2.1 Processus

15 Le processus d'établissement des tarifs d'électricité débute par le dépôt des demandes tarifaires respectives du transporteur et du distributeur, habituellement en juillet ou en août, soit huit mois avant la date d'entrée en vigueur des tarifs d'électricité du distributeur, fixée au 1er avril de chaque année. Une période d'environ trois à quatre mois est prévue pour l'examen de la demande, qui comprend notamment des demandes de renseignements de la Régie et des intervenants auxquelles les divisions réglementées sont tenues de répondre, des audiences publiques, ainsi que des témoignages et des rapports d'experts, au besoin selon les sujets à traiter. La Régie rend sa décision en mars, laquelle est finale et sans appel. La figure 2 présente les principales étapes du processus d'établissement des tarifs.

Figure 2 Processus d'établissement des tarifs d'électicité



Source : Hydro-Québec.

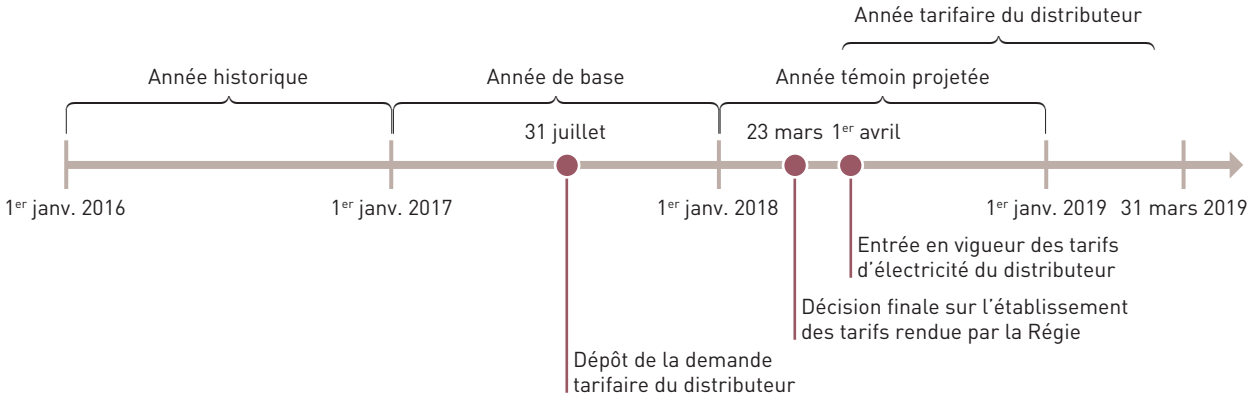
16 Le distributeur et le transporteur établissent leurs demandes tarifaires en suivant certains principes réglementaires établis par la Régie. L'un d'eux est l'utilisation de l'année témoin projetée. Selon ce principe, la période de référence servant à fixer les tarifs correspond à l'année future visée par les tarifs. Ainsi, les coûts de prestation du service utilisés pour établir les tarifs sont basés sur des hypothèses et des prévisions.

L'année historique présente les données réelles de la plus récente année complétée au moment de la demande tarifaire.

L'année de base présente à la fois les données réelles et les données projetées de l'année en cours au moment de la demande tarifaire. Habituellement, il s'agit de 4 mois de données réelles et de 8 mois de données projetées.

17 Selon la Régie, un des avantages de l'utilisation de l'année témoin projetée pour l'établissement des tarifs d'une année future est que l'appariement entre les revenus et les coûts du service est meilleur qu'en utilisant les coûts du service d'une année passée. Toutefois, cela soulève la question de la justesse des projections. Pour s'assurer que celles-ci sont adéquates, la Régie exige qu'Hydro-Québec démontre le fondement des hypothèses et prévisions qu'elle soumet. Pour ce faire, la demande tarifaire doit contenir les données de l'**année historique** et celles de l'**année de base**. Les données projetées doivent être comparées aux données réelles et Hydro-Québec doit expliquer les écarts observés. La figure 3 illustre ces concepts, en prenant pour exemple l'examen du dossier tarifaire 2018-2019 du distributeur.

Figure 3 Année historique *vs* année de base et année témoin projetée



2.2 Détermination des revenus requis

Les revenus requis correspondent aux revenus totaux que doit recevoir une entreprise à tarifs réglementés au cours d'une année en échange de sa prestation de service. Ils incluent un rendement sur le capital investi.

18 Ce sont les **revenus requis** déterminés par la Régie qui servent de base à l'établissement des tarifs de transport et de distribution d'électricité. La première étape consiste donc à les établir, ce que la Régie fait en analysant et en ajustant les revenus requis demandés par chacune des deux divisions réglementées.

19 Une fois les revenus requis du distributeur établis, ceux-ci sont comparés avec les revenus qui auraient été perçus avec les tarifs précédemment fixés en considérant les ventes prévues pour l'année visée. Le résultat de cette comparaison permet de déterminer les revenus additionnels requis ou l'excédent de revenus, qui, selon le cas, se traduiront par une hausse ou une baisse tarifaire. Le processus de fixation des tarifs comporte des étapes subséquentes, notamment pour l'allocation des coûts à chaque catégorie de consommateurs et la conception des tarifs. Un survol de ces étapes est présenté plus loin dans le rapport.

20 Avec une réglementation basée sur le coût du service, les tarifs fixés par l'organisme de réglementation, soit la Régie de l'énergie, sont déterminés à partir des revenus requis pour :

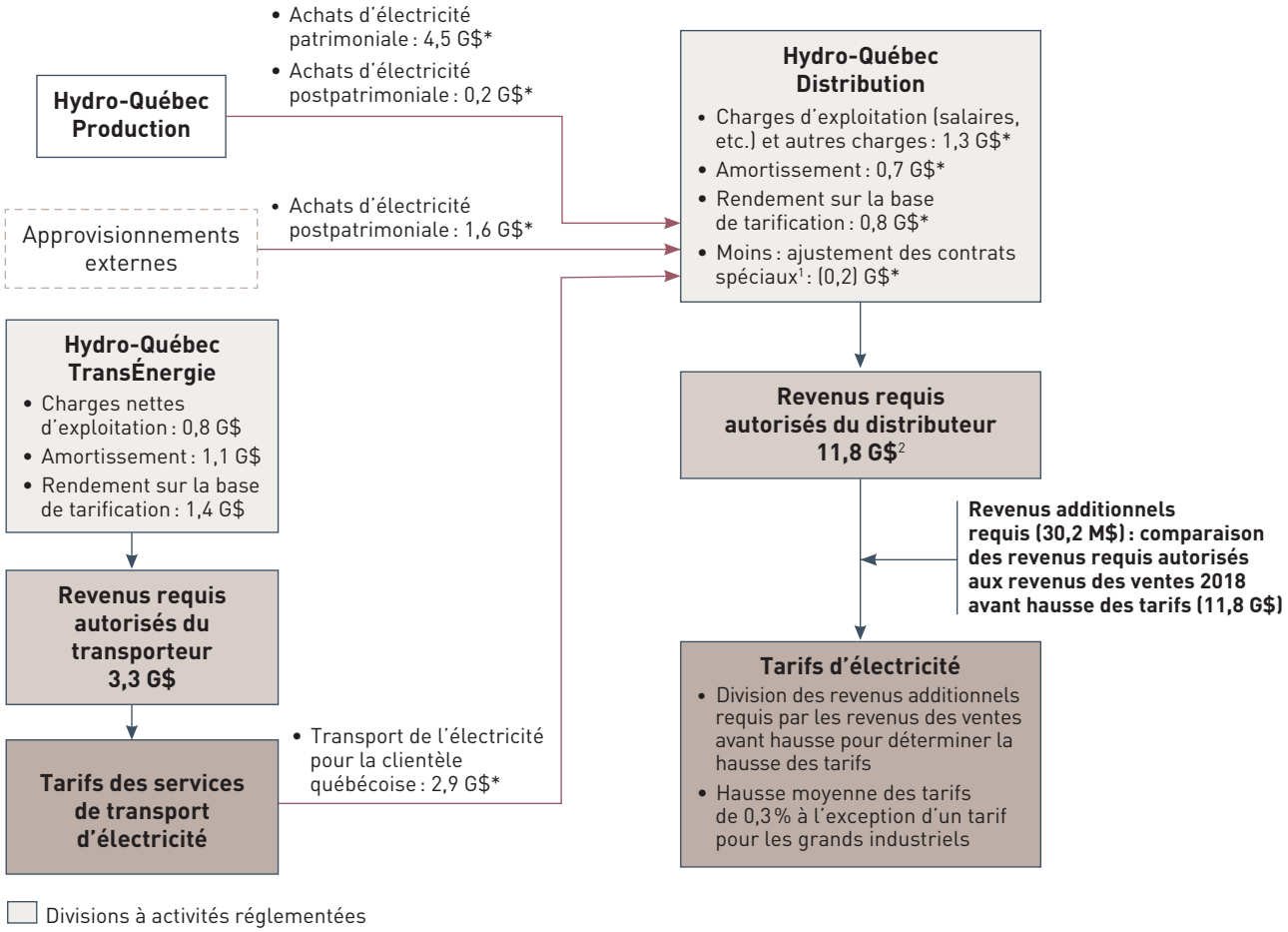
- couvrir les dépenses nécessaires à la prestation du service ;
- obtenir un rendement raisonnable sur la **base de tarification**.

La base de tarification est composée de tous les actifs nécessaires à la prestation du service, soit principalement des immobilisations, pour lesquels une entité est autorisée à recevoir un rendement.

21 La *Loi sur Hydro-Québec* et la *Loi sur la Régie de l'énergie* composent le cadre légal qui guide la Régie dans la détermination des dépenses nécessaires et du rendement raisonnable qui peuvent être inclus dans les revenus requis du distributeur et du transporteur. Les principaux éléments de ce cadre légal sont présentés dans l'annexe 1.

22 La figure 4 présente les principales composantes considérées pour déterminer les revenus requis, puis les tarifs d'électricité du distributeur et du transporteur pour l'année tarifaire 2018. Ces composantes sont décrites dans les paragraphes qui suivent la figure.

Figure 4 Principales composantes considérées pour établir les tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2018



1. L'ajustement des contrats spéciaux est porté en déduction des achats d'électricité, afin que les coûts liés à ces contrats n'affectent pas le coût applicable aux autres catégories de consommateurs.
2. Les revenus requis autorisés du distributeur, déterminés par la Régie de l'énergie aux fins de la fixation des tarifs, sont composés des montants suivis d'un astérisque (*).

Dépenses nécessaires à la prestation du service

23 Les dépenses nécessaires à la prestation du service du distributeur comprennent :

- les coûts de l'électricité achetée par le distributeur à Hydro-Québec Production ou à d'autres fournisseurs (appelés aussi *coûts de fourniture*) ;
- les coûts du service de transport de l'électricité fourni par le transporteur au distributeur ;
- les charges d'exploitation du distributeur, composées des coûts de distribution et de ceux des services à la clientèle ;
- les autres charges, incluant notamment l'amortissement des immobilisations utilisées pour la prestation du service.

24 Du côté du transporteur, les dépenses nécessaires à la prestation du service sont :

- les charges d'exploitation du réseau de transport ;
- les autres charges, principalement l'amortissement des immobilisations utilisées pour la prestation du service.

Rendement sur la base de tarification

25 Le rendement sur la base de tarification est l'équivalent de la rémunération de l'actionnaire et des bailleurs de fonds. Ceux-ci exigent un rendement pour couvrir le coût des capitaux requis afin de financer les actifs utilisés pour la prestation du service. Ce rendement doit couvrir :

- le coût des capitaux empruntés ;
- le coût des capitaux propres, qui correspond au bénéfice net réglementé.

Coût des capitaux empruntés (dette)

26 Le coût de la dette spécifique aux divisions réglementées n'est pas connu, car Hydro-Québec gère sa dette de façon intégrée pour toutes ses divisions. Tenant compte des risques d'affaires liés à leurs activités respectives, la Régie a reconnu une **structure de capital** présumée pour le distributeur et le transporteur, qui est résumée dans le tableau 1. Les pourcentages indiqués sont appliqués à la base de tarification, afin de déterminer les capitaux propres et les capitaux empruntés présumés.

La structure de capital correspond à la proportion des actifs financés d'une part par les capitaux empruntés et d'autre part par les capitaux propres.

Tableau 1 Structure de capital présumée autorisée par la Régie

	Distributeur	Transporteur
Capitaux empruntés	65 %	70 %
Capitaux propres	35 %	30 %

27 Dans ses décisions, la Régie a considéré les structures de capital d'entreprises privées comparables aux divisions réglementées en termes de risques liés aux activités. De plus, elle a tenu compte de l'opinion de témoins experts. Par exemple, dans le cas du distributeur, l'expert embauché par Hydro-Québec recommandait un pourcentage de capitaux propres se situant dans une fourchette de 35 % à 40 % et celui embauché par des intervenants, un taux de 34 %. La Régie a estimé que les risques d'affaires du distributeur étaient inférieurs à ceux des entreprises comparables et a accordé une structure de capital comprenant 35 % de capitaux propres.

28 Les structures de capital présumées ont été établies dans le cadre du premier dossier tarifaire de chacune des divisions réglementées et elles n'ont pas été modifiées depuis, étant reconduites telles quelles annuellement dans les décisions tarifaires de la Régie.

29 Ainsi, si nous prenons l'exemple du distributeur, selon la structure de capital autorisée, ses capitaux empruntés présumés correspondent à 65 % de la base de tarification autorisée. Le coût des capitaux empruntés qui sera inclus dans ses revenus requis est déterminé en multipliant ces capitaux empruntés présumés par le coût moyen, en pourcentage, de la dette d'Hydro-Québec. La figure 5 illustre ce calcul pour l'année tarifaire 2017.

Figure 5 Calcul du coût des capitaux empruntés du distributeur pour l'année tarifaire 2017

Coût des capitaux empruntés	=	65 %	×	Base de tarification	×	Coût moyen de la dette d'Hydro-Québec
433 M$	=	65 %	×	10 748 M$	×	6,2 %

Coût des capitaux propres (bénéfice net réglementé)

30 Le bénéfice net d'une entreprise correspond à l'excédent des produits sur les charges. Cet excédent est aussi la rémunération annuelle de l'actionnaire, qui peut être versée en dividendes ou ajoutée aux capitaux propres de l'entreprise, pour notamment financer des investissements. Dans le cas d'une entreprise à tarifs réglementés, un bénéfice prévu, appelé bénéfice net réglementé, est inclus dans les revenus requis. Le bénéfice net réglementé est aussi appelé **coût des capitaux propres**, car il vise à offrir un rendement sur les fonds propres d'Hydro-Québec immobilisés dans les actifs utilisés pour la prestation des services.

Le coût des capitaux propres se définit, dans la théorie financière, comme la rémunération qu'attend un actionnaire sur son investissement compte tenu du risque assumé.

31 Le coût des capitaux propres qui sera inclus dans les revenus requis se calcule en multipliant les capitaux propres présumés selon la structure de capital autorisée par un taux de rendement sur les capitaux propres déterminé par la Régie. La figure 6 illustre ce calcul pour l'année tarifaire 2017.

Figure 6 Calcul du coût des capitaux propres du distributeur pour l'année tarifaire 2017

Coût des capitaux propres	=	35 %	×	Base de tarification	×	Taux de rendement
308 M$	=	35 %	×	10 748 M$	×	8,2 %

32 La Régie détermine le taux de rendement sur les capitaux propres en considérant des modèles reconnus dans les domaines financiers et réglementaires. Le tableau 2 présente l'évolution de ce taux pour chacune des divisions depuis 2005, ainsi que le montant total correspondant pour les deux divisions réglementées. Ce montant constitue le bénéfice net réglementé autorisé sur les activités de transport et de distribution d'Hydro-Québec, qui est inclus dans les tarifs facturés. Le bénéfice net réglementé fluctue en fonction du taux de rendement autorisé, mais aussi de l'évolution de la base de tarification.

Tableau 2 Taux de rendement autorisé sur les capitaux propres et bénéfice net réglementé autorisé correspondant par année

Rendement autorisé	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux du distributeur (%)	8,7	8,0	7,6	7,7	7,0	7,8	7,3	6,4	6,2	8,2	8,2	8,2	8,2
Taux du transporteur (%)	8,6	8,6	7,5	7,8	7,6	7,6	7,1	6,4	6,4	8,2	8,2	8,2	8,2
Bénéfice net réglementé autorisé total (M$)	635	626	593	649	609	652	633	556	553	741	764	777	797

33 De 2005 à 2013, le taux de rendement sur les capitaux propres était mis à jour annuellement, suivant un modèle financier reconnu et autorisé par la Régie, basé notamment sur le taux de rendement sans risque et une prime de risque. Cette prime de risque avait été établie en considérant les risques d'affaires respectifs de chacune des divisions. En 2014, la Régie a autorisé le distributeur et le transporteur à réaliser un rendement sur les capitaux propres de 8,2 %. Sa décision d'élever le taux s'est appuyée sur l'avis de témoins experts, notamment sur l'analyse des rendements accordés et réalisés par des entités présentant des risques d'affaires similaires.

2.3 Allocation des coûts et conception des tarifs

34 Une fois les revenus requis établis, un coût de service est alloué à chaque catégorie de consommateurs d'électricité, puis, lors de la conception des tarifs, on établit les structures tarifaires qui permettront de percevoir les revenus prévus. Dans cette section, nous ferons un survol de certains enjeux relatifs à ces deux étapes de l'établissement des tarifs, dont l'interfinancement des tarifs.

Allocation d'un coût de service par catégorie de consommateurs

35 L'allocation des coûts consiste à répartir de façon équitable des coûts fixes et variables entre différentes catégories de consommateurs sur la base de méthodes approuvées par la Régie. Ainsi, le **coût du service**, qui inclut le rendement sur la base de tarification, est réparti entre les catégories de consommateurs, soit la clientèle résidentielle, les clients généraux (clientèle commerciale, institutionnelle et petits industriels) et grands industriels. En parallèle, les revenus prévus pour chacune des catégories de consommateurs sont établis en appliquant la hausse approuvée par la Régie aux revenus prévus établis en fonction des tarifs en vigueur pour l'année tarifaire en cours.

Le coût du service correspond, avec certains ajustements, aux revenus requis nets des revenus autres que les ventes d'électricité.

36 Le coût du service et les revenus prévus n'étant pas répartis sur la même base, les revenus qu'il est prévu de percevoir auprès d'une catégorie de consommateurs peuvent différer du coût du service alloué. Ainsi, les tarifs d'une catégorie de consommateurs peuvent être fixés à un niveau plus élevé que le coût du service qui lui est alloué afin de financer les tarifs d'une autre catégorie de consommateurs qui profite de tarifs plus bas que le coût du service qui lui est alloué. On parle alors d'interfinancement des tarifs ou de subventions croisées.

37 Au Québec, l'interfinancement des tarifs d'électricité bénéficie à la clientèle résidentielle, c'est-à-dire qu'une partie du coût du service de cette clientèle est absorbée par les tarifs des clientèles commerciale, institutionnelle et industrielle. Le tableau 3 présente une estimation de l'interfinancement pour 2018. Cette estimation a été calculée à partir de données tirées du document *Répartition du coût du service 2018* déposé à la Régie de l'énergie par le distributeur. On remarque que la clientèle résidentielle bénéficie d'un financement de 888 millions de dollars qui provient des clients généraux à hauteur de 797 millions et des grands industriels à hauteur de 91 millions.

Tableau 3 Estimation de l'interfinancement des tarifs pour 2018 (en millions de dollars)

Catégorie de consommateurs	Revenus prévus[1,2]	Coût de service[2]	Interfinancement
Résidentiels	5 267	6 155	888
Clients généraux	4 179	3 382	(797)
Grands industriels	1 261	1 170	(91)
Total	**10 707**	**10 707**	**–**

1. Ces montants n'incluent pas la provision réglementaire.
2. Ces montants n'incluent pas les revenus des contrats spéciaux. Ils sont présentés nets des revenus autres que les ventes d'électricité et ajustés du rabais sur ventes pour les ménages à faible revenu.

38 L'interfinancement des tarifs d'électricité favorable à la clientèle résidentielle découle d'une décision historique, qui ne peut être modifiée par la Régie en vertu de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. En effet, la loi prévoit que la Régie ne peut pas modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs.

39 Dans un avis à l'intention du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles daté de juin 2017, la Régie de l'énergie a abordé l'enjeu de l'interfinancement des tarifs d'électricité. Elle constate notamment que bien que cette situation existe dans d'autres administrations, l'écart entre les catégories de consommateurs n'y est pas aussi élevé qu'au Québec.

40 Les solutions proposées afin de réduire l'interfinancement des tarifs d'électricité au Québec requièrent la publication d'un décret du gouvernement indiquant à la Régie de tenir compte de certaines préoccupations économiques, sociales et environnementales ou une modification législative. La réduction de l'interfinancement aurait un effet à la hausse sur les tarifs de la clientèle résidentielle.

Conception des tarifs

41 La dernière étape du processus d'établissement des tarifs consiste à concevoir les tarifs qui permettront de recouvrer les revenus prévus pour chacune des catégories de consommateurs. Chaque tarif aura sa propre structure, pouvant être composée notamment d'une redevance fixe et de différents prix selon les tranches de consommation. Par exemple, le tarif résidentiel qui est facturé au plus grand nombre de clients, soit le tarif D, est constitué d'un montant fixe, qui correspond à la redevance d'abonnement, et d'un prix qui varie selon le volume d'électricité consommé. L'électricité consommée durant une période de facturation est répartie en deux tranches, la première étant facturée à un prix plus bas que la seconde.

42 En plus de permettre de générer des revenus suffisants, une structure tarifaire vise à transmettre un signal de prix afin que le consommateur soit informé du coût de consommation d'un kilowattheure additionnel. Ce signal lui laisse le choix de maintenir, de réduire ou de reporter sa consommation dans le temps.

43 Plusieurs enjeux entourent l'établissement des structures tarifaires, notamment en ce qui a trait à l'évolution du contexte économique et énergétique. Parmi ceux-ci, il y a l'établissement d'une option de **tarification dynamique**, que la Régie voit comme piste de solution notamment pour diminuer la demande d'électricité en période de pointe. Avec cette option, les consommateurs pouvant déplacer leur consommation d'électricité hors de la période de pointe pourraient réduire leur facture énergétique. À la demande du gouvernement et de la Régie, le distributeur évalue donc la possibilité de proposer des options de tarification dynamique, ce que permet l'infrastructure de mesurage avancé qu'il a mis en place ces dernières années.

La tarification dynamique implique une variation des prix de l'électricité en fonction de différentes périodes (saison, mois, jour, heure, période de pointe ou hors pointe).

44 Les enjeux entourant l'allocation des coûts et la conception des tarifs peuvent avoir des incidences sur les plans économiques et politiques, mais aussi sur l'atteinte des objectifs en matière d'énergie et de prise en considération des principes de développement durable.

3 Comptabilisation des activités à tarifs réglementés

45 De façon générale, la réglementation des tarifs peut influer à la fois sur la capacité d'une entité à générer des revenus et sur la période au cours de laquelle ces revenus sont gagnés, et elle peut, dans certaines circonstances, donner lieu à la création d'avantages et d'obligations économiques importants. Afin de refléter ces effets économiques dans leurs états financiers, les entités à tarifs réglementés canadiennes appliquent généralement la « comptabilité des activités à tarifs réglementés ».

46 Dans cette section, nous nous intéresserons aux effets de la comptabilité des activités à tarifs réglementés et de la réglementation sur les états financiers d'Hydro-Québec.

3.1 Aperçu du traitement comptable

47 Les états financiers consolidés d'Hydro-Québec sont dressés selon les principes comptables généralement reconnus des États-Unis (PCGR des États-Unis), lesquels prévoient une norme sur la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. Ces principes reconnaissent que la réglementation des tarifs peut avoir pour effet de modifier le moment où certaines opérations sont comptabilisées dans les résultats et ainsi donner lieu à la comptabilisation d'actifs et de passifs réglementaires.

Exigences d'application

48 En vertu des PCGR des États-Unis, la comptabilité des activités à tarifs réglementés s'applique lorsque les trois critères suivants sont remplis :

- les tarifs des services réglementés fournis aux clients sont établis ou approuvés par un organisme de réglementation tiers indépendant, ou par le conseil d'administration de l'entité à tarifs réglementés si ce dernier est habilité par la loi à établir des tarifs qui lient les clients ;
- les tarifs réglementés sont déterminés de façon à permettre le recouvrement du coût des services fournis ;
- il est raisonnable de supposer que des tarifs permettant de recouvrer le coût des services seront facturés à la clientèle et que les montants en cause pourront être perçus, compte tenu de la demande des services et de la concurrence directe et indirecte.

49 Dans le cas des activités d'Hydro-Québec liées au transport et à la distribution d'électricité au Québec, ces critères sont satisfaits compte tenu du cadre légal et réglementaire décrit précédemment. Ainsi, Hydro-Québec comptabilise des actifs et des passifs réglementaires dans ses états financiers lorsque certains critères sont remplis.

50 Un actif réglementaire est comptabilisé lorsqu'on juge probable le recouvrement, dans les tarifs futurs, de certains coûts admissibles engagés. En d'autres termes, il doit être probable que l'organisme de réglementation intègre ces coûts dans les revenus requis futurs.

51 De même, un passif est comptabilisé lorsqu'il est probable qu'une entité à tarifs réglementés doive remettre des montants à la clientèle ou lorsque des coûts ont été recouvrés dans les tarifs alors qu'ils seront engagés ultérieurement.

Exemple de comptabilité des activités à tarifs réglementés

52 Afin d'illustrer les effets de la comptabilisation d'un actif réglementaire, prenons l'exemple d'un **compte de frais reportés** autorisé à Hydro-Québec TransÉnergie en 2016. Il s'agit d'un compte pour les montants liés au devancement du projet de remplacement d'un modèle de disjoncteurs considéré à risque pour la sécurité des personnes et des biens.

Selon les pratiques de la Régie, le terme *compte de frais reportés* désigne à la fois des comptes d'écarts, notion présentée plus loin, et des comptes permettant de cumuler certains coûts non prévus dans les revenus requis de l'année tarifaire à laquelle ils se rapportent, comme celui relatif au remplacement des disjoncteurs dont il est question ici.

53 Dans sa décision, la Régie a autorisé le transporteur à réaliser des travaux urgents pour le remplacement des disjoncteurs visés et à inscrire dans un compte de frais reportés tous les frais liés à ces travaux. Le compte de frais reportés a permis de capter les charges qui n'avaient pas été prévues dans les revenus requis de 2016, soit principalement l'amortissement accéléré des disjoncteurs à risque remplacés. De plus, la Régie a autorisé que le montant des charges cumulées dans ce compte de frais reportés soit inclus dans les revenus requis d'années tarifaires futures sur une période de cinq ans.

54 La figure 7 illustre les effets de la comptabilité des activités à tarifs réglementés sur les résultats financiers d'Hydro-Québec en 2016 et en 2017, pour les charges engagées en 2016 relatives au remplacement du modèle de disjoncteurs, qui n'avaient pas été prévues dans les revenus requis de 2016.

Figure 7 Exemple de comptabilité des activités à tarifs réglementés sur les états financiers

SANS COMPTABILITÉ DES ACTIVITÉS À TARIFS RÉGLEMENTÉS

	Enregistrement comptable		État des résultats	Bilan	
2016	1	Charge d'amortissement	51 $	Immobilisations	(51) $
		Effet sur le bénéfice net	*(51) $*		
2017	2	Produits (transport d'électricité)	10,2 $	Banque / Compte à recevoir	10,2 $
		Effet sur le bénéfice net	*10,2 $*		

AVEC COMPTABILITÉ DES ACTIVITÉS À TARIFS RÉGLEMENTÉS

			État des résultats	Bilan	
2016	1.	Charge d'amortissement	51 $	Immobilisations	(51) $
	1.1	**Charge d'amortissement**	**(51) $**	**Actif réglementaire**	**51 $**
		Effet sur le bénéfice net	*– $*		
2017	2	Produits (transport d'électricité)	10,2 $	Banque / Compte à recevoir	10,2 $
	2.1	**Charge d'amortissement**	**10,2 $**	**Actif réglementaire**	**(10,2) $**
		Effet sur le bénéfice net	*– $*		

Description des enregistrements comptables

1. Réduction de la durée de vie utile des immobilisations au moment de la prise de décision de remplacer le modèle de disjoncteurs.

1.1 Comptabilisation du report réglementaire (à l'encontre de la charge d'amortissement) et de l'actif réglementaire à la suite de la décision de la Régie d'autoriser la création d'un compte de frais reportés relatif aux charges liées au remplacement des disjoncteurs.

2. Selon la décision de la Régie, l'actif réglementaire comptabilisé en 2016 sera amorti sur cinq ans. Un cinquième du montant est donc ajouté aux revenus requis du transporteur pour l'année tarifaire 2017.

2.1 L'actif réglementaire est amorti du montant perçu dans les tarifs de l'exercice, selon la période d'amortissement prévue par la Régie, soit cinq ans dans ce cas.

■ Les enregistrements en noir correspondent à ceux de la comptabilité générale.
■ Les enregistrements en bleu correspondent à ceux de la comptabilité des activités à tarifs réglementés.

55 On constate dans la figure 7 que la comptabilité des activités à tarifs réglementés permet de différer l'effet de certaines charges afin de les comptabiliser au moment où les revenus afférents seront perçus dans les tarifs, ce qui diminue la volatilité du bénéfice net.

56 En contrepartie d'un actif ou d'un passif réglementaire, un report réglementaire est comptabilisé dans l'état des résultats. Ce dernier n'est pas présenté distinctement, mais Hydro-Québec le comptabilise à l'encontre des charges visées par le report.

Période prévue d'amortissement

57 La période d'amortissement prévue des actifs et des passifs réglementaires est une information importante des états financiers d'une entité, car elle permet de connaître la période au cours de laquelle ces actifs et ces passifs réglementaires seront recouvrés ou réglés, et donc les années tarifaires qui seront touchées. La période d'amortissement est déterminée par la Régie, qui tente d'éviter des fluctuations importantes de tarifs et de favoriser l'**équité intergénérationnelle**.

L'équité intergénérationnelle est un principe de développement durable considéré par la Régie dans ses décisions. En vertu de ce principe, la Régie veut établir des tarifs qui permettent d'apparier les coûts aux bonnes générations de clients.

3.2 Effets sur les états financiers consolidés d'Hydro-Québec

58 Le bilan consolidé d'Hydro-Québec présente des actifs et des passifs qui sont comptabilisés en raison de la réglementation des tarifs. Dans cette section, nous présenterons ces actifs et ces passifs, ainsi que leurs effets sur les états financiers et sur les tarifs d'électricité.

Actifs réglementaires

59 Le tableau 4 présente les actifs réglementaires comptabilisés dans le bilan consolidé d'Hydro-Québec en 2016 et 2017.

Tableau 4 Actifs réglementaires (en millions de dollars)

Actifs réglementaires	Période prévue d'amortissement	2017	2016
Avantages sociaux futurs	À partir de 2018[1]	3 667	3 122
Coûts liés aux initiatives en efficacité énergétique	2018-2027	572	684
Coûts liés à une entente de suspension	2018-2021	482	482
Coûts liés au projet de remplacement des disjoncteurs de modèle PK	2018-2021	99	51
Frais de développement	2018-2022	16	16
Autres	2018-2047	5	5
Total		**4 841**	**4 360**

1. Des précisions concernant la période prévue d'amortissement de cet actif sont fournies aux paragraphes 61 à 63.

Source : États financiers consolidés d'Hydro-Québec au 31 décembre 2017.

Actif réglementaire relatif aux avantages sociaux futurs

60 L'actif réglementaire le plus important est celui relatif aux avantages sociaux futurs. Il est principalement composé de la quote-part des activités de transport et de distribution dans les soldes non amortis des **pertes actuarielles** nettes du régime de retraite et des autres régimes. Il s'agit d'un actif réglementaire, car la Régie a autorisé que le coût des avantages sociaux futurs du personnel inclus dans les revenus requis soit établi conformément aux PCGR des États-Unis.

Les pertes actuarielles du régime de retraite et des autres régimes découlent des variations de la valeur de l'obligation au titre des prestations projetées et des actifs du régime, qui sont causées par les écarts entre les résultats réels et les prévisions établies et par les modifications des hypothèses actuarielles.

61 Les PCGR des États-Unis permettent que les gains et les pertes actuariels soient initialement comptabilisés dans le résultat étendu, puis amortis et reclassés dans l'état consolidé des résultats. Ainsi, les pertes actuarielles nettes relatives aux activités de transport et de distribution seront, lors de leur amortissement, incluses dans le coût des avantages sociaux futurs autorisé dans les revenus requis des divisions réglementées, ce qui justifie la création de l'actif réglementaire.

62 Hydro-Québec utilise la **méthode du corridor** pour déterminer l'amortissement des pertes actuarielles nettes, qui est l'amortissement minimal prévu par les PCGR des États-Unis. Cette méthode limite la volatilité du coût des avantages sociaux futurs. De plus, elle permet d'étaler la constatation des écarts actuariels dans le résultat sur une plus longue période, et par conséquent de reporter la perte actuarielle et son effet sur les revenus requis.

La méthode du corridor prévoit qu'un montant au titre de la perte actuarielle est amorti si la perte actuarielle nette non amortie au début de l'exercice excède 10 % de la valeur des obligations au titre des prestations projetées ou 10 % de la valeur liée au marché de l'actif du régime, le plus élevé des deux montants étant retenu.

L'amortissement correspond à l'excédent divisé par la durée résiduelle moyenne d'activité des salariés actifs, qui est de 13 ans au 31 décembre 2017 pour le régime de retraite d'Hydro-Québec.

63 En 2017, un montant de 156 millions de dollars a été enregistré dans l'état des résultats au titre de l'amortissement des pertes actuarielles nettes du régime de retraite et des autres régimes relatifs aux activités réglementées. Ce montant a été récupéré dans les tarifs de transport et de distribution d'électricité.

64 Contrairement aux comptes de frais reportés, la comptabilisation de cet actif réglementaire n'entraîne pas d'effet immédiat sur le bénéfice net, mais modifie la configuration du bilan consolidé d'Hydro-Québec. En effet, la quote-part des activités réglementées dans les soldes non amortis des pertes actuarielles nettes est présentée dans l'actif plutôt que dans les capitaux propres.

65 L'effet sur les tarifs de cet actif réglementaire se limite à l'inclusion dans les revenus requis de la quote-part annuelle des divisions réglementées dans l'amortissement des pertes actuarielles nettes. Cet amortissement est tributaire de l'évolution des hypothèses actuarielles. Selon l'évolution de ces dernières, le solde de l'actif réglementaire lui-même fluctue, pouvant diminuer si des gains actuariels surviennent.

Autres actifs réglementaires

66 Les autres actifs réglementaires sont des comptes de frais reportés qui cumulent des coûts admissibles déjà comptabilisés dans les états financiers, qui seront récupérés dans les tarifs d'années futures. Au moment où ces coûts seront récupérés dans les tarifs, la charge sera constatée dans les états financiers par l'amortissement de l'actif réglementaire. L'exemple du compte de frais reportés pour les coûts liés au remplacement de disjoncteurs, présenté précédemment, illustre l'effet de ces actifs réglementaires sur les états financiers.

67 Ces actifs réglementaires totalisaient 1,2 milliard de dollars au 31 décembre 2017 et ils seront en quasi-totalité récupérés sur une période inférieure à 10 ans.

68 Il est peu probable que leur intégration dans les tarifs futurs ait un effet significatif, car l'amortissement des actifs les plus importants a déjà débuté. En effet, les tarifs actuels prévoient déjà une charge d'amortissement similaire à celle qui sera intégrée dans les tarifs futurs. Par exemple, pour les coûts liés aux initiatives en efficacité énergétique, un amortissement de 144 millions de dollars a été inclus dans les revenus requis du distributeur en 2017. De la même façon, les **coûts liés à une entente de suspension** sont inclus annuellement dans les achats d'électricité considérés pour établir les revenus requis du distributeur.

Les coûts liés à une entente de suspension représentent la compensation financière que doit payer le distributeur pour suspendre la livraison d'énergie de la centrale au gaz naturel de Bécancour, en vertu d'ententes conclues avec TransCanada Énergie. La Régie a autorisé le report et la récupération de ces coûts dans les tarifs futurs, ce qui a donné lieu à la création d'un actif réglementaire.

Passifs réglementaires

69 Le tableau 5 présente les passifs réglementaires comptabilisés dans le bilan consolidé d'Hydro-Québec en 2016 et 2017.

Tableau 5 Passifs réglementaires (en millions de dollars)

Passifs réglementaires	Période prévue d'amortissement	2017	2016
Amortissement des immobilisations corporelles	2018-2115	351	361
Coûts des services passés au titre du régime de retraite	2018-2022	15	20
Total		**366**	**381**

Source : États financiers consolidés d'Hydro-Québec au 31 décembre 2017.

70 Les passifs réglementaires qui avaient un solde résiduel au 31 décembre 2017 sont des coûts qui ont déjà été récupérés dans les tarifs, mais qui seront comptabilisés dans les états financiers ultérieurement. Le solde de ces passifs se renversera progressivement au même rythme que la comptabilisation de la charge correspondante dans les états financiers.

71 Prenons l'exemple de l'amortissement des immobilisations corporelles, pour lequel un montant de 351 millions était comptabilisé au 31 décembre 2017. Ce passif réglementaire découle de la considération, aux fins tarifaires, d'une charge d'amortissement de certaines immobilisations corporelles plus élevée que celle comptabilisée dans les états financiers consolidés de 2012 jusqu'au 9 juillet 2015. Avec la comptabilité des activités à tarifs réglementés, cette situation entraîne la comptabilisation d'un passif réglementaire, qui sera amorti au même rythme que les immobilisations corporelles visées. L'incidence est comptable, sans effet sur les tarifs futurs.

Comptes d'écarts

72 Dans ses décisions, la Régie a reconnu que certaines catégories de coûts servant à calculer les revenus requis, de même que l'effet des variations de température sur les revenus, sont imprévisibles ou hors du contrôle direct du distributeur et du transporteur. Elle a autorisé la création de comptes pour capter les écarts entre les coûts réels et les coûts prévus de ces éléments, écarts qui seront récupérés ou recouvrés dans les tarifs futurs. Ces comptes d'écarts sont comptabilisés à titre d'actifs et de passifs financiers liés à la réglementation des tarifs.

73 Le tableau 6 présente les actifs et les passifs financiers liés à la réglementation des tarifs dans le bilan consolidé d'Hydro-Québec en 2016 et en 2017. Ceux-ci ne sont pas comptabilisés spécifiquement en vertu de la comptabilité des activités à tarifs réglementés, mais découlent de la réglementation des tarifs.

Tableau 6 Actifs et passifs financiers liés à la réglementation des tarifs (en millions de dollars)

Actifs et passifs financiers liés à la réglementation des tarifs	Période prévue d'amortissement	2017	2016
Écarts dans les coûts d'approvisionnement en électricité	2018-2019	(40)	(20)
Écarts de revenus liés aux aléas climatiques	2018-2023	(1)	176
Écarts dans le coût de retraite	2018-2019	(38)	(45)
Écarts de rendement à partager avec la clientèle	2019	(45)	–
Écarts liés aux modifications à la norme ASC 715, *Compensation – Retirement Benefits*	2018-2019	(42)	–
Écarts dans la charge liée aux activités de Transition Énergétique Québec	–	–	19
Autres	Diverses périodes	14	32
Total		**(152)**	**162**

Sources : États financiers consolidés d'Hydro-Québec au 31 décembre 2017 et Régie de l'énergie du Québec pour la période prévue d'amortissement.

74 Afin d'illustrer le mécanisme des comptes d'écarts, prenons l'exemple des écarts de revenus liés aux aléas climatiques. On sait que les revenus des ventes d'électricité du distributeur fluctuent en fonction des aléas climatiques, c'est-à-dire que la demande d'électricité est influencée par les températures extérieures, principalement en raison du chauffage. Puisque le distributeur se base sur un historique de températures normalisées pour établir les prévisions de sa demande tarifaire, les tarifs autorisés par la Régie ne peuvent pas refléter les conditions climatiques exceptionnelles qui peuvent se produire. En l'absence de tout mécanisme, cette situation entraînerait des revenus supérieurs à ceux prévus lorsque l'hiver est plus froid que la normale et des revenus inférieurs lorsqu'il est plus doux.

75 La Régie a donc autorisé la création de comptes d'écarts pour y porter les écarts entre le montant réel de certains éléments spécifiques, comme les revenus liés aux aléas climatiques, et le montant prévu dans les dossiers tarifaires. Ces écarts seront ultérieurement intégrés dans les tarifs selon des modalités de disposition autorisées par la Régie, généralement sur une période allant d'un an à cinq ans. Parmi les coûts de nature imprévisible pour lesquels la Régie a autorisé la création d'un compte d'écarts, outre les revenus liés aux aléas climatiques, notons les coûts d'approvisionnement en électricité et les coûts de la retraite du personnel.

76 Les comptes d'écarts diminuent les risques d'affaires du distributeur et du transporteur, car ils font en sorte que la clientèle assume le risque lié à certains coûts et aux aléas climatiques, en ne payant ni plus ni moins que le coût réel, ce qui se traduira par des augmentations ou les diminutions de tarifs futurs.

77 En résumé, la comptabilité des activités à tarifs réglementés permet de refléter dans les états financiers consolidés d'Hydro-Québec les effets de la réglementation des tarifs.

4 Sujets d'intérêt liés aux tarifs d'électricité

4.1 Écarts de rendement

78 Les écarts de rendement d'Hydro-Québec ont retenu l'attention au cours des dernières années. Plusieurs idées ont été véhiculées concernant leur origine. Hydro-Québec parle de gains d'**efficience** qui auraient réduit les charges au-delà de celles autorisées par la Régie de l'énergie et d'écarts de prévision, alors que d'autres prétendent qu'il s'agit d'erreurs de prévision.

L'efficience se définit comme le rapport entre les biens produits ou les services livrés, et les ressources utilisées pour le faire. Par exemple, selon les documents d'Hydro-Québec déposés par le distributeur dans sa demande tarifaire 2016-2017, le projet Lecture à distance aurait permis des gains d'efficience cumulatifs de 71,2 millions de dollars en 2016.

79 Afin d'y voir plus clair, nous présentons dans cette section une analyse de ce qui compose les écarts de rendement historiques. De plus, nous nous sommes intéressés aux mesures prises par la Régie de l'énergie au fil des décisions tarifaires, ainsi qu'aux caractéristiques d'autres entités canadiennes comparables à Hydro-Québec.

Analyse des écarts de rendement

Calcul des écarts de rendement

80 Les écarts de rendement correspondent à la différence entre le rendement des capitaux propres réalisé et celui autorisé par la Régie. Ainsi, si nous reprenons les concepts expliqués précédemment, les écarts de rendement annuels sont composés des écarts annuels entre :

- le bénéfice net réglementé autorisé, calculé à partir de la base de tarification réelle, et ;
- le bénéfice net réglementé réel.

81 Le tableau 7 présente le calcul des écarts de rendement du distributeur et du transporteur pour l'année 2016, le détail du calcul des écarts de rendement de l'année 2017 n'étant pas publié au moment de la rédaction de ce rapport. Le bénéfice net réglementé réel du distributeur a été inférieur à celui autorisé d'un montant de 33 millions de dollars, alors que celui du transporteur a été supérieur de 70 millions, pour un écart de rendement total de 37 millions.

Tableau 7 **Calcul des écarts de rendement du distributeur et du transporteur pour l'année 2016**

	Distributeur	Transporteur
Base de tarification réelle	10 772 M$	18 974 M$
Taux de rendement autorisé sur les capitaux propres	× 8,2 %	× 8,2 %
Proportion de capitaux propres selon la structure de capital autorisée	× 35 %	× 30 %
Bénéfice net réglementé autorisé ajusté	**= 309 M$**	**= 467 M$**
Bénéfice net réglementé réel[1]	276 M$	537 M$
Écart de rendement par division	**(33) M$**	**70 M$**
Écart de rendement total	**37 M$**	

1. Le bénéfice net réel correspond aux revenus réels, déduction faite des dépenses réelles nécessaires à la prestation du service et du coût des capitaux empruntés présumés calculé avec la base de tarification réelle.

82 Essentiellement, les écarts de rendement sont des écarts entre les revenus, les coûts et la base de tarification réels et ceux prévus pour l'année témoin projetée. Ils constituent une caractéristique inhérente à l'utilisation de l'année témoin projetée comme base d'examen pour la fixation des tarifs. En l'absence d'un mécanisme d'ajustement pour tenir compte des coûts réels dans les tarifs futurs, mécanisme similaire à celui des comptes d'écarts décrit précédemment, ces écarts, positifs ou négatifs, sont conservés ou assumés par le distributeur et le transporteur.

Écarts de rendement historiques

83 Le tableau 8 présente les écarts de rendement annuels du transporteur et du distributeur, pour les années tarifaires pour lesquelles l'information était disponible, soit de 2005 à 2017.

Tableau 8 Écarts de rendement de 2005 à 2017

	Distributeur (M$)	Transporteur (M$)	Total (M$)	Pourcentage des revenus requis (%)	Pourcentage du bénéfice net réglementé autorisé[1] (%)
2005	(35)	76	41	0,3	6,4
2006	(66)	(27)	(93)	(0,7)	(14,9)
2007	10	(57)	(47)	(0,4)	(8,0)
2008	31	40	71	0,5	10,9
2009	108	85	193	1,4	31,7
2010	173	84	257	1,9	39,5
2011	103	73	176	1,3	27,8
2012	115	159	274	2,0	49,4
2013	211	68	279	2,0	50,3
2014	105	55	160	1,1	21,7
2015	11	66	77	0,5	10,1
2016	(33)	70	37	0,2	4,8
2017[2]	36	54	90	0,6	11,3
Total	**769**	**746**	**1 515**	**–**	**–**
Pourcentage moyen	**–**	**–**	**–**	**0,9**	**17,6**

1. Le bénéfice net réglementé autorisé total de 2005 à 2017 est présenté au tableau 2. Il correspond aussi au rendement autorisé sur les capitaux propres présumés.
2. Les écarts de rendement de 2017 seront partagés avec la clientèle conformément au mécanisme autorisé par la Régie de l'énergie qui s'est appliqué en 2017. Le montant à remettre sous forme de réduction des tarifs futurs est de 45 millions de dollars. Nous traitons du mécanisme de partage aux paragraphes 104 à 109.

84 Le tableau 8 montre que le montant total des écarts de rendement de 2005 à 2017 a été favorable aux divisions, bien que certaines années aient présenté des écarts de rendement négatifs. Pour les années ayant présenté des écarts de rendement négatifs, le coût de la prestation du service, incluant le bénéfice net réglementé autorisé, a été supérieur aux revenus des ventes et du transport d'électricité. Ce manque à gagner a été assumé par les divisions, qui ont alors réalisé un taux de rendement inférieur à celui déterminé par la Régie.

En vertu de la *Loi sur Hydro-Québec*, Hydro-Québec verse annuellement des dividendes au gouvernement du Québec jusqu'à concurrence de 75 % de son bénéfice net, sous réserve de l'atteinte d'un taux de capitalisation minimum fixé dans la loi.

85 On peut aussi constater que de 2005 à 2017, le rendement total du distributeur et du transporteur a excédé de 1,5 milliard de dollars le rendement autorisé. Cela représente en moyenne 0,9 % des revenus requis autorisés et 17,6 % du bénéfice net réglementé autorisé total pour les deux divisions. Ces excédents ont contribué au versement de plus de 1,1 milliard de dollars au gouvernement du Québec sous forme de **dividendes**.

Catégories de prévision à l'origine des écarts de rendement

86 Le tableau 9 montre la répartition par catégories de prévision des écarts de rendement du distributeur et du transporteur de 2005 à 2016 présentés dans le tableau 8. On remarque que les écarts de rendement du distributeur et ceux du transporteur s'expliquent par des écarts dans des catégories de revenus et de coûts différentes.

Tableau 9 Répartition des écarts de rendement de 2005 à 2016 par catégories de prévision

Catégorie de prévision	Distributeur		Transporteur	
	M$	%	M$	%
Revenus autres que les ventes d'électricité	68	9	–	–
Revenus des ventes d'électricité, nets des achats d'électricité	65	9	–	–
Revenus du service de transport	–	–	28	4
Écart des revenus autorisés sur les revenus réels	**133**	**18**	**28**	**4**
Charges d'exploitation	339	46	90	13
Amortissement	55	8	140	20
Frais corporatifs[1]	55	8	27	4
Autres charges	37	5	74	11
Coût des capitaux empruntés et des capitaux propres attribuable à la base de tarification	47	6	137	20
Coût des capitaux empruntés attribuable au coût moyen de la dette d'Hydro-Québec	67	9	196	28
Écart des charges et du rendement autorisés sur les charges réelles	**600**	**82**	**664**	**96**
Écart de rendement de 2017[2]	36	–	54	–
Total	**769**	**100**	**746**	**100**

1. Les frais corporatifs sont les coûts de fonctionnement des unités qui offrent des services à Hydro-Québec dans son ensemble, notamment les coûts de la comptabilité et de la gestion des ressources humaines. Ils sont répartis entre les divisions selon une méthode approuvée par la Régie.
2. L'information détaillée permettant d'analyser les écarts de rendement de l'année tarifaire 2017 n'était pas disponible lors de la rédaction de ce rapport.

Distributeur

87 Les prévisions de charges d'exploitation expliquent une part importante des écarts de rendement du distributeur. Le distributeur attribue les écarts dans ces prévisions à la fois à des gains d'efficience et à des écarts de prévision.

88 Dans des documents déposés à la Régie, le distributeur a présenté un montant de 130 millions de dollars de gains cumulatifs d'efficience additionnelle réalisée au-delà de l'efficience prévue au cours de la période de 2008 à 2016. De ce montant, 80 millions étaient relatifs à l'efficience additionnelle réalisée en 2013, que le distributeur attribue notamment à la refonte de ses processus à la suite de départs à la retraite. À ce titre, rappelons que dans son budget 2013-2014, le gouvernement du Québec demandait à Hydro-Québec une réduction d'effectifs de 2 000 personnes par attrition.

89 Les gains d'efficience additionnelle contribuent à réduire les charges d'exploitation prévues pour l'année tarifaire subséquente, puisque le distributeur et le transporteur en tiendront compte lorsqu'ils soumettront leur demande tarifaire. Comme ces gains n'étaient pas prévus dans les revenus requis de l'année où ils se concrétisent, ils ont généré un écart de rendement favorable au distributeur. Ainsi, les gains d'efficience additionnelle sont des écarts de prévision de l'efficience projetée pour une année tarifaire donnée.

90 Les écarts de prévision des charges d'exploitation du distributeur s'expliquent aussi par des charges prévues qui ne se sont pas concrétisées. Par exemple, en 2016, le budget alloué par la Régie et prévu dans les revenus requis pour les interventions en efficacité énergétique était de 30 millions de dollars. Pour diverses raisons, notamment le report de certains programmes, les dépenses réelles n'ont été que de 16 millions de dollars, ce qui a contribué à dégager un écart de rendement favorable au distributeur de 14 millions de dollars.

91 Les écarts de rendement du distributeur sont aussi attribuables aux écarts de prévision des **revenus autres que les ventes d'électricité**. Également, ils s'expliquent par les écarts de prévision des revenus des ventes d'électricité nets des achats d'électricité, qui captent essentiellement les écarts de prévision de la demande en électricité. En effet, la variable climatique et l'approvisionnement en électricité font l'objet de comptes d'écarts et par conséquent, les tarifs d'électricité intègrent les revenus et coûts réels liés à ces éléments.

Les revenus autres que les ventes d'électricité sont déduits des revenus requis pour établir les tarifs du distributeur. Ces revenus ne fluctuent pas en fonction des quantités d'électricité vendues. Ils comprennent notamment les frais d'administration facturés à la clientèle.

Transporteur

92 Les écarts de rendement du transporteur découlent principalement des écarts constatés sur le coût moyen de la dette d'Hydro-Québec, sur la base de tarification et sur l'amortissement. En ce qui concerne le coût moyen réel de la dette d'Hydro-Québec, soit le taux appliqué aux capitaux empruntés présumés, il s'est globalement avéré inférieur au coût moyen autorisé depuis 2005. Depuis l'année tarifaire 2014, la Régie demande à Hydro-Québec de réviser le coût moyen de la dette utilisé dans ses demandes tarifaires en s'appuyant sur des données plus récentes. Ainsi, depuis 2014, le transporteur considère les données réelles disponibles en novembre de l'année de base.

93 Quant aux prévisions des coûts liés à la base de tarification et de l'amortissement, elles sont liées puisque l'amortissement des immobilisations débute au moment où elles sont mises en service et considérées dans la base de tarification. Ainsi, une base de tarification réelle inférieure à celle autorisée entraîne à la fois un écart sur le coût des capitaux empruntés et des capitaux propres et un écart sur la charge d'amortissement, écarts qui sont favorables au transporteur. Cela peut survenir par exemple lorsqu'il y a des retards dans la mise en service prévue d'immobilisations. Pour réduire ces écarts, le transporteur a mis en place diverses mesures au cours des dernières années, à la demande de la Régie, en vue d'améliorer l'acuité de ses prévisions relatives à la mise en service de ses immobilisations.

94 De 2011 à 2016, la base de tarification du transporteur a été inférieure à celle autorisée par la Régie de façon récurrente, d'en moyenne 240 millions de dollars annuellement, malgré les préoccupations et demandes répétées de la Régie concernant la fiabilité des projections de la base de tarification dans ses décisions tarifaires depuis 2009.

Mesures prises par la Régie de l'énergie

95 Les écarts de rendement historiques nous ont amenés à nous questionner sur le rôle de la Régie à ce sujet. Dans cette section, nous analysons les ajustements des revenus requis exigés par la Régie, lorsqu'elle remet en question les prévisions soumises par Hydro-Québec dans ses demandes tarifaires. Par la suite, nous présentons le mécanisme de partage des écarts de rendement établi par la Régie en mars 2014.

Ajustements des revenus requis exigés par la Régie

96 Lors du dépôt des demandes tarifaires, la Régie analyse les revenus requis demandés par les divisions réglementées et elle peut exiger des ajustements. Les ajustements entre les revenus requis demandés et les revenus requis que la Régie approuvera peuvent découler de la mise à jour de certaines données, de modifications aux modalités de disposition de comptes d'écarts ou de réductions imposées par la Régie à la suite de ses analyses. Ainsi, nous nous sommes intéressés dans cette section aux ajustements exigés par la Régie dans les dossiers tarifaires de 2009 à 2017. Nous avons ciblé ces années, car les écarts de rendement favorables à Hydro-Québec ont pris de l'importance à partir de 2009.

97 Les réductions imposées par la Régie peuvent être spécifiques à un élément de coût en particulier, par exemple, le refus d'inclure un montant supplémentaire de 22 millions de dollars pour une maintenance additionnelle préventive dans les revenus requis pour 2016 du transporteur. Dans ce cas, la Régie a considéré que la demande du transporteur n'était pas appuyée par une justification économique convaincante et a demandé qu'il lui fournisse une preuve spécifique complète à cet égard dans son prochain dossier tarifaire.

98 La Régie peut aussi imposer des réductions globales de la base de tarification ou d'une catégorie de charges, que ce soit la masse salariale, les charges d'exploitation ou l'amortissement. Pour ce faire, elle tient compte, notamment, de l'historique des charges réelles des années précédentes.

99 Le tableau 10 présente une estimation des ajustements exigés par la Régie qui ont entraîné des réductions des revenus requis de 2009 à 2017. L'objectif de l'estimation est de donner un ordre de grandeur des réductions exigées par rapport aux écarts de rendement réalisés. Afin d'estimer ces ajustements, nous avons exclu les ajustements découlant de modifications aux modalités de disposition de comptes d'écarts, puisque l'incidence de ceux-ci n'est que de devancer ou de reporter la période sur laquelle des montants reconnus à des fins tarifaires seront récupérés.

Tableau 10 Écarts de rendement et estimation des réductions annuelles des revenus requis exigées par la Régie de 2009 à 2017 (en millions de dollars)

	Distributeur		Transporteur	
	Ajustements exigés[1]	Écart de rendement	Ajustements exigés[1]	Écart de rendement
2009	29	108	58	85
2010	12	173	10	84
2011	21	103	23	73
2012	46[2]	115	20	159
2013	99	211	8	68
2014	68	105	25	55
2015	73	11	28	66
2016	62	(33)	68	70
2017	47	36	17	54
De 2009 à 2017	**457**	**829**	**257**	**714**
De 2005 à 2008[3]		(60)		32
Total		**769**		**746**
Moyenne annuelle de 2009 à 2017	**51**	**92**	**29**	**79**

1. Afin d'estimer les réductions aux revenus requis, nous avons tenu compte des ajustements entre les montants demandés et ceux autorisés par la Régie, en excluant les ajustements relatifs aux changements de référentiels comptables, à la mise à jour du taux de rendement sur les capitaux propres et du coût moyen de la dette, à la modification de modalités d'amortissement de comptes d'écarts et aux projets non encore autorisés. Pour le distributeur, la réduction présentée exclut la mise à jour du coût du service de transport.
2. Ce montant comprend un montant de 10 millions de dollars correspondant à une hausse de la prévision des revenus autres que les ventes d'électricité exigée par la Régie. Les revenus autres que les ventes d'électricité sont portés en diminution des revenus requis lors de l'établissement des tarifs.
3. Les réductions exigées au cours de cette période n'ont pas été analysées.

100 La Régie a imposé des réductions annuelles moyennes des revenus requis aux fins de fixation des tarifs d'électricité en réduisant les charges et la base de tarification prévus par Hydro-Québec, de 51 et de 29 millions respectivement pour le distributeur et le transporteur dans les dossiers tarifaires de 2009 à 2017.

101 La Régie a réduit les dépenses prévues en se basant sur l'information qui lui a été fournie par Hydro-Québec, notamment les dépenses historiques pour chacune des catégories. Elle a aussi demandé l'application d'une **formule paramétrique** pour examiner l'évolution de certaines charges d'exploitation selon une approche globale.

La formule paramétrique est un outil de référence qui ne remplace pas l'examen exhaustif des charges d'exploitation, mais vise à en faciliter l'appréciation globale. Elle permet de fixer une attente pour certaines charges d'exploitation, à partir des charges historiques et de divers paramètres fixés par la Régie, tels l'inflation et un facteur de productivité.

102 Par ailleurs, un rapport d'expert présenté à la Régie mentionne qu'une des faiblesses d'une réglementation basée sur le coût du service est que « l'organisme de réglementation se trouve désavantagé lorsqu'il tente de déterminer si les dépenses sont réellement nécessaires. Le service public a accès à beaucoup plus d'information que l'organisme de réglementation ».

103 La réglementation incitative, dont nous traiterons plus loin, modifiera la façon de fixer les coûts pouvant être inclus dans les revenus requis, car un plus grand nombre d'entre eux seront établis à l'aide d'une formule d'indexation préétablie.

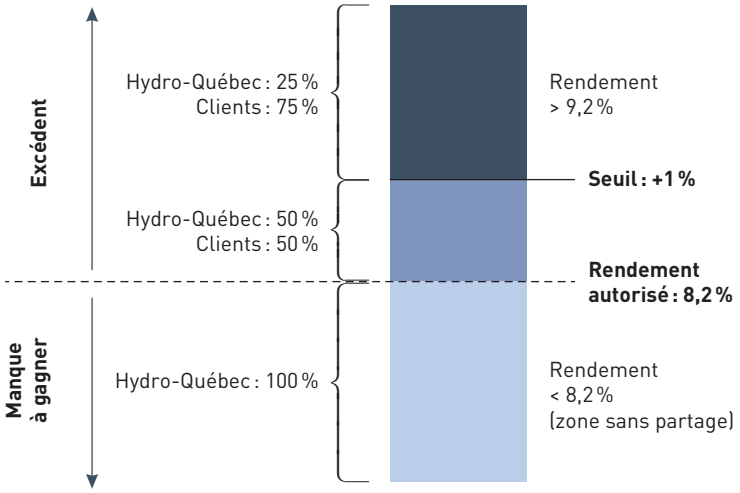
Mécanisme de partage des écarts de rendement

104 Compte tenu des préoccupations de la Régie concernant les écarts de rendement réalisés par le transporteur et le distributeur, ces deux divisions ont déposé, en 2013, une demande d'approbation d'un mécanisme de traitement des écarts de rendement, visant le partage des écarts de rendement avec la clientèle. Les dates clés relatives à la création de ce mécanisme sont présentées à l'annexe 2. Nous présentons dans cette section ses principales caractéristiques autorisées par la Régie.

105 Un mécanisme de partage des écarts de rendement permet de répartir entre les clients et l'entreprise de service public les écarts entre le rendement des capitaux propres réalisé et le rendement autorisé par la Régie, selon une formule établie. Les ventes d'électricité au Québec étant réalisées par le distributeur, cela signifie qu'avec un mécanisme de partage, ses écarts de rendement devront être partagés avec les consommateurs d'électricité québécois. De même, étant donné que le coût de transport des besoins de la clientèle québécoise compte pour environ 88 % des revenus requis du transporteur, la majeure partie de ses écarts de rendement sera aussi partagée avec les consommateurs d'électricité du Québec.

106 La figure 8 présente les principales caractéristiques du mécanisme autorisé par la Régie en 2014. Le partage est asymétrique : tout manque à gagner devra être assumé par le transporteur et le distributeur, alors que tout excédent devra être partagé avec la clientèle. Le partage des excédents se fera à parts égales entre les divisions réglementées d'Hydro-Québec et leur clientèle pour le premier pourcentage d'écart, alors que tout rendement excédentaire sera remis à hauteur de 75 % à la clientèle et de 25 % aux divisions.

Figure 8 Partage des écarts de rendement selon le mécanisme autorisé par la Régie en 2014[1]



1. Cette figure est inspirée de celle présentée par Hydro-Québec et ajustée pour refléter la décision D-2014-034 de la Régie de l'énergie du Québec.

107 Selon la décision de la Régie, le mécanisme autorisé devait s'appliquer à compter de l'année tarifaire 2014. Toutefois, dans son budget 2014-2015, le ministre des Finances a annoncé en juin 2014 que des modifications législatives seraient apportées afin de suspendre l'application de ce mécanisme jusqu'à ce que l'équilibre budgétaire soit atteint et de prévoir qu'Hydro-Québec conservera tout écart de rendement. Ce report est une des mesures prévues par la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, sanctionnée en avril 2015. L'équilibre budgétaire, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, a été atteint pour l'exercice financier du gouvernement terminé le 31 mars 2016. Ainsi, le mécanisme s'applique pour la première fois aux écarts de rendement de l'année tarifaire 2017.

108 Le tableau 11 présente les montants qui auraient été remis à la clientèle sous forme de réduction des tarifs futurs si l'application du mécanisme n'avait pas été reportée. Suivant les modalités autorisées par la Régie, les montants à remettre liés aux écarts de rendement de l'année 2014 auraient été considérés dans les revenus requis de l'année 2016. Toute chose étant égale par ailleurs, cela aurait eu pour effet une diminution des tarifs de 0,3 %, alors qu'une hausse de 0,7 % a été autorisée. Notre calcul prend pour hypothèse qu'environ 88 % de l'écart de rendement du transporteur est attribuable à l'alimentation en électricité de la clientèle du distributeur, qui est le principal client du transporteur. Précisons que l'écart de rendement du transporteur sera partagé à 100 % avec sa clientèle, qui comprend, outre le distributeur, principalement Hydro-Québec Production dans ses activités d'exportation d'électricité.

Tableau 11 Montants qui auraient été remis à la clientèle, par une réduction des tarifs futurs, si l'application du mécanisme de partage n'avait pas été reportée (en millions de dollars)

	Distributeur	Transporteur	Total
2014	70	28	**98**
2015	6	36	**42**
2016	–	38	**38**
Total	**76**	**102**	**178**

109 La décision de reporter l'application du mécanisme a permis à Hydro-Québec de réaliser des bénéfices supplémentaires de 178 millions de dollars de 2014 à 2016 et ainsi de verser des dividendes supplémentaires de 134 millions au gouvernement pour cette période. Ce montant représente 1,9 % du total des dividendes déclarés pour ces trois années, montant qui s'élève à 7,04 milliards.

Comparaison avec d'autres entités à tarifs réglementés

110 Comme nous l'avons noté précédemment, le distributeur et le transporteur ont conservé les montants des écarts de rendement réalisés et en ont remis une partie sous forme de dividendes au gouvernement du Québec, actionnaire unique d'Hydro-Québec. Dans cette section, nous nous intéressons au cadre réglementaire de deux entreprises publiques d'autres provinces canadiennes, et plus particulièrement au traitement des écarts de rendement.

Ailleurs au Canada

111 Comme nous l'avons souligné dans la mise en contexte, la structure du marché de l'électricité diffère d'une province à l'autre. Hydro-Québec étant une entreprise publique, il est intéressant de comparer sa situation, à titre de distributeur d'électricité, avec celle d'autres entreprises publiques canadiennes du même secteur d'activité. Les entités comparées à Hydro-Québec, qui ont été choisies en fonction de l'importance de leur nombre d'abonnements, sont les suivantes :

- BC Hydro and Power Authority (Colombie-Britannique)
- Hydro One Networks inc. (Ontario)

112 La distribution et le transport d'électricité sont des activités réglementées dans les trois provinces, et les tarifs y sont fixés par un organisme de réglementation. L'annexe 3 présente une comparaison sommaire de la structure du marché de l'électricité dans les trois provinces, ainsi que le type de réglementation exercée par l'organisme de réglementation.

113 En Colombie-Britannique, tout comme au Québec, le marché de l'électricité est dominé par une entreprise publique, qui produit quasi exclusivement de l'hydroélectricité. La production d'électricité des deux provinces est ouverte à la concurrence sur les marchés de gros et prévoit la fourniture d'un bloc d'électricité à faible coût.

114 En Ontario, le marché de l'électricité se distingue de celui des deux autres provinces notamment par la présence d'un opérateur de système indépendant, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, qui assure l'équilibre entre l'offre et la demande de l'électricité. Deux entreprises publiques sont des joueurs importants du marché, soit Ontario Power Generation inc., qui produit de l'électricité principalement à partir de centrales nucléaires et hydroélectriques, et Hydro One Networks inc., le plus important transporteur et distributeur d'électricité de la province.

115 Certaines caractéristiques spécifiques aux activités de distribution de chacune des entreprises comparées sont présentées ci-dessous. Pour BC Hydro, les données présentées concernent à la fois les activités de production, de transport et de distribution, car celles-ci ne sont pas gérées par des divisions distinctes.

	Hydro-Québec (distribution)	**Hydro One[1] (distribution)**	**BC Hydro[2] (production, transport et distribution)**
Nombre d'abonnements	4,3 millions[3]	1,3 million[3]	2 millions[4]
Structure de propriété	Gouvernement 100 %	Gouvernement 47,4 %[3] Actionnaires minoritaires 52,6 %[3]	Gouvernement 100 %
Taux de rendement sur les capitaux propres autorisé[5]	8,2 %	9 %	11,23 %
Structure de capital autorisée[5]	Dette : 65 % Capitaux propres : 35 %	Dette : 60 % Capitaux propres : 40 %	Dette : 70 % Capitaux propres : 30 %
Tarif d'électricité résidentiel estimatif	8,15 ¢/kWh[6]	14,56 ¢/kWh[7]	12,18 ¢/kWh[6]

Écarts de rendement historiques	Voir tableau 7	De 2012 à 2016, le rendement a été inférieur au rendement autorisé	Du 1er avril 2011 au 31 mars 2017, les écarts de rendement cumulatifs sont négatifs (16 M$)
Partage des écarts de rendement	Mécanisme prévu depuis l'année tarifaire 2014 ; application à partir de l'année tarifaire 2017	Aucun mécanisme prévu dans la réglementation incitative sur mesure autorisée pour la période de 2015 à 2017	Aucun mécanisme prévu jusqu'à l'année tarifaire se terminant le 31 mars 2019

1. À moins d'indication contraire, les données sont tirées du *Rapport annuel 2017 d'Hydro One Limited*, de documents déposés par Hydro One Networks à la Commission de l'énergie de l'Ontario et de la décision EB-2013-0416/EB-2014-0247 rendue par celle-ci.
2. À moins d'indication contraire, les données sont tirées du document *British Columbia Hydro and Power Authority – 2016/2017 Annual Service Plan Report*, de documents déposés par BC Hydro à la British Columbia Utilities Commission et de la décision G-47-18 rendue par celle-ci.
3. Au 31 décembre 2017.
4. Au 31 mars 2017.
5. Pour une année témoin, soit du 1er janvier au 31 décembre 2018 concernant Hydro-Québec et Hydro One, et du 1er avril 2018 au 31 mars 2019 concernant BC Hydro.
6. Tarif incluant les taxes de vente (tiré de la publication d'Hydro-Québec *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines* pour les tarifs en vigueur le 1er avril 2017, et ajusté pour la hausse moyenne autorisée à partir du 1er avril 2018).
7. Tarif moyen incluant les taxes des ventes en vigueur le 1er novembre 2017 estimé à l'aide du calculateur de facture de la Commission de l'énergie de l'Ontario, pour une consommation mensuelle de 1000 kWh en zone résidentielle urbaine. Ce tarif tient compte de la réduction de l'ordre de 25 % prévue par la *Loi de 2017 pour des frais d'électricité équitables* du gouvernement de l'Ontario. Étant donné que les tarifs sont différents selon l'heure de consommation, il s'agit d'un tarif moyen hypothétique calculé.

Partage des écarts de rendement

116 La comparaison permet de constater qu'aucun mécanisme de partage des écarts de rendement n'a été intégré au cadre réglementaire pour l'établissement des tarifs d'Hydro One de 2015 à 2017 et qu'il n'y en aura aucun pour les tarifs de BC Hydro jusqu'à l'année tarifaire se terminant le 31 mars 2019. Toutefois, ces entreprises n'ont pas réalisé d'excédents de rendement significatifs de 2012 à 2016 (31 mars 2017 pour BC Hydro), leur rendement ayant généralement été inférieur au rendement autorisé.

117 Par ailleurs, la comparaison montre que les conditions du service d'électricité sont demeurées avantageuses pour les consommateurs d'électricité du Québec. En effet :

- les tarifs d'électricité résidentiels moyens d'Hydro-Québec sont les plus bas des trois entreprises comparées, ceux de BC Hydro et d'Hydro One étant, respectivement, 49 % et 79 % plus élevés (au 1er avril 2018) ;
- la hausse moyenne annuelle du prix de l'électricité, de 2002 à 2017, a été plus faible au Québec (1,4 %) qu'en Ontario (3,7 %) et en Colombie-Britannique (4,6 %) ;
- le taux de rendement de 8,2 % accordé sur les capitaux propres présumés des divisions réglementées d'Hydro-Québec est le plus faible des taux autorisés.

4.2 Effet des décisions gouvernementales sur les tarifs d'électricité

118 Comme ce fut le cas pour le report du mécanisme de partage des écarts de rendement jusqu'à l'année suivant le retour à l'équilibre budgétaire, certaines décisions gouvernementales ont un effet sur les tarifs d'électricité. Bien que la Régie soit un organisme indépendant, sa loi constitutive prévoit qu'elle doit tenir compte du respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret. Nous présentons dans cette section l'effet de certaines décisions gouvernementales récentes sur les tarifs d'électricité.

Approvisionnement du distributeur

119 De 2003 à 2014, le gouvernement du Québec a adopté successivement plusieurs décrets visant l'approvisionnement du distributeur par des blocs d'énergie de sources spécifiques, telles que l'éolien et la biomasse, et par de l'hydroélectricité provenant de petites centrales hydroélectriques de 50 mégawatts et moins, aussi appelée « la petite hydraulique ». Pour donner suite à ces décrets, le distributeur a lancé des appels d'offres publics, qui, selon le *Plan d'approvisionnement 2017-2026* du distributeur, ont mené à la conclusion de 69 **contrats d'approvisionnement** de long terme. Ces contrats d'approvisionnement composent une proportion importante de ce qui est appelé l'**approvisionnement en électricité postpatrimoniale**, qui comprend aussi d'autres contrats notamment avec TransCanada Énergie et avec Hydro-Québec Production.

Les contrats d'approvisionnement conclus entre le distributeur et les producteurs privés dans le cadre des appels d'offres visant la production d'énergie éolienne, de biomasse et de « la petite hydraulique » sont des contrats fermes, aussi appelés *take or pay* en anglais, ce qui signifie que l'énergie produite doit être payée intégralement, que l'acheteur en prenne livraison ou non.

L'approvisionnement en électricité postpatrimoniale comprend :

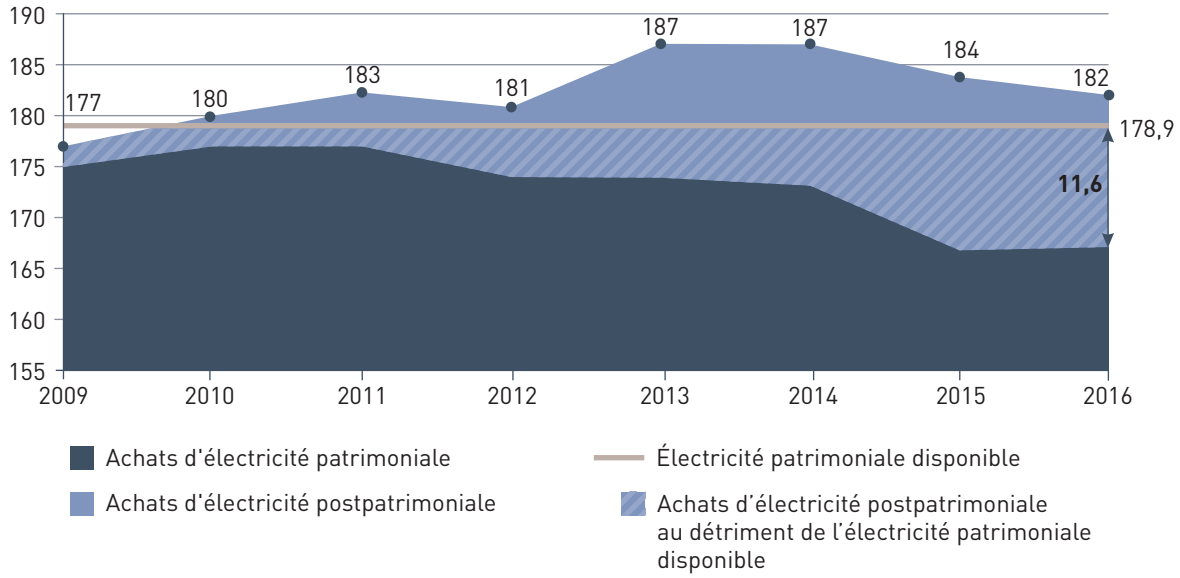
- l'électricité achetée pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'approvisionnement en électricité patrimoniale ;
- l'électricité achetée dans le cadre de contrats conclus à la suite des décrets du gouvernement visant l'achat de blocs d'énergie, notamment d'énergie éolienne.

120 Puisque le distributeur doit prendre livraison de l'énergie découlant de ces contrats, il en découle qu'une partie de l'électricité patrimoniale prévue pour le marché québécois demeure inutilisée. Nous avons analysé l'effet sur les tarifs de s'approvisionner en électricité postpatrimoniale alors que de l'électricité patrimoniale est disponible.

121 Les achats d'électricité du distributeur sont composés des achats d'électricité patrimoniale à faible coût auprès d'Hydro-Québec Production et des achats d'électricité postpatrimoniale. Dans le contexte où le total de l'électricité patrimoniale et postpatrimoniale disponible excède les besoins de la clientèle québécoise, le distributeur mise sur la réduction des livraisons d'électricité patrimoniale pour rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande en énergie. Ainsi, les besoins des marchés québécois sont satisfaits en priorité par la fourniture d'électricité postpatrimoniale. Il en résulte que le distributeur s'approvisionne prioritairement à un coût unitaire moyen plus élevé (8,96 ¢/kWh pour l'électricité postpatrimoniale par rapport à 2,67 ¢/kWh pour l'électricité patrimoniale en 2016).

122 La figure 9 présente les achats d'électricité du distributeur de 2009 à 2016, répartis par catégories d'approvisionnement. On remarque que le volume d'énergie patrimoniale inutilisée s'est amplifié au cours des dernières années, en raison de la diminution de la demande et de l'augmentation de l'approvisionnement en électricité postpatrimoniale.

Figure 9 Achats réels d'électricité patrimoniale et postpatrimoniale[1] (en TWh)



1. Dans nos calculs, nous avons considéré le coût réel, plutôt que celui prévu dans la demande tarifaire, car même si le coût réel n'est pas reflété dans les tarifs d'électricité de l'année concernée, il le sera ultérieurement grâce au compte d'écarts autorisé par la Régie. Toutes les données représentées sont des données brutes, avant considération du taux de perte de transport et de distribution, tirées de documents déposés par Hydro-Québec à la Régie de l'énergie du Québec. L'électricité patrimoniale disponible correspond au volume de consommation maximal de 165 TWh avec un taux de perte de 8,4 %, soit à un volume d'approvisionnement de 178,9 TWh.

TWh Térawattheure (unité qui représente l'énergie fournie [ou utilisée] en une heure, et qui correspond à un milliard de kilowattheures [kWh])

123 Le tableau 12 présente une estimation du coût réel de l'électricité patrimoniale inutilisée, c'est-à-dire le coût supplémentaire de l'achat, au coût moyen réel, d'électricité postpatrimoniale de long terme au détriment d'électricité patrimoniale disponible. Dans le cas de l'électricité postpatrimoniale, nous avons tenu compte uniquement des données relatives à l'approvisionnement de long terme, excluant notamment l'approvisionnement de court terme nécessaire dans les périodes de pointe et l'achat de puissance.

124 Par exemple, pour l'année tarifaire 2016, le volume d'approvisionnement en électricité postpatrimoniale de long terme s'est élevé à 14,7 TWh, alors que pour combler les besoins du marché québécois excédant le volume d'électricité patrimoniale, un approvisionnement postpatrimonial de long terme de 3,1 TWh aurait suffi. L'écart entre l'approvisionnement postpatrimonial réel et celui qui aurait été nécessaire est de 11,6 TWh. En multipliant ce volume par la différence entre le coût moyen de l'électricité patrimoniale et de celui de l'électricité postpatrimoniale de long terme, on obtient un coût supplémentaire d'approvisionnement en électricité de 730 millions de dollars. Pour donner un ordre de grandeur, ce montant représente environ 6 % des revenus requis autorisés du distributeur pour 2016, qui s'élevaient à 11,8 milliards de dollars.

Tableau 12 Estimation du coût supplémentaire de l'approvisionnement en électricité postpatrimoniale au détriment de l'électricité patrimoniale disponible[1]

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Volume (TWh)									
Électricité patrimoniale inutilisée	3,9	1,7	1,5	4,8	4,7	6,7	11,9	11,6	**46,8**
Approvisionnement postpatrimonial de long terme[2]	1,8	2,7	4,2	7,0	9,8	12,1	14,0	14,7	**66,3**
Coût d'approvisionnement postpatrimonial de long terme ajusté (M$)[3]	146	189	312	475	730	1 017	1 244	1 317	**5 430**
Coût moyen (¢/kWh)									
Électricité postpatrimoniale de long terme ajustée[3]	8,09	7,00	7,42	6,78	7,45	8,41	8,89	8,96	–
Électricité patrimoniale[4]	2,58	2,58	2,58	2,57	2,57	2,61	2,63	2,67	–
Coût supplémentaire (M$)	**99**	**75**	**73**	**202**	**229**	**388**	**745**	**730**	**2 541**

1. L'estimation a été calculée à l'aide de données tirées du *Plan d'approvisionnement 2017-2026* (HQD-1, document 2.3) du dossier R-3986-2016 et du document *Approvisionnements en électricité* (HQD-6, document 1) du dossier R-4011-2017.
2. Excluant le service cyclable fourni par Hydro-Québec Production.
3. Le coût d'approvisionnement de long terme, excluant le service cyclable, a été réduit d'un montant estimé de 134 millions de dollars de 2009 à 2013 et de 120 millions de dollars de 2014 à 2016 au titre du coût de suspension de la centrale au gaz naturel de Bécancour en vertu d'ententes conclues avec TransCanada Énergie.
4. Le coût moyen de l'électricité patrimoniale présenté dans ce tableau est le coût des quantités brutes fournies par Hydro-Québec Production. Il diffère du prix du volume de consommation d'un prix fixe de 2,79 ¢/kWh indexé depuis 2014, car ce dernier tient compte d'un taux de perte de transport et de distribution prévu.

125 L'approvisionnement par de l'électricité postpatrimoniale, qui découle principalement de décrets gouvernementaux, plutôt que par l'électricité patrimoniale disponible, a eu un effet à la hausse estimé à 2,5 milliards de dollars sur les coûts d'approvisionnement du distributeur entre 2009 et 2016, montant qui a été récupéré dans les tarifs d'électricité.

Les surplus énergétiques indiquent que le volume d'électricité disponible est supérieure aux besoins prévus. Comme le distributeur ne peut réduire les livraisons découlant de la plupart de ses engagements d'approvisionnement en électricité postpatrimoniale, il mise sur la réduction des livraisons d'électricité patrimoniale pour assurer l'équilibre en énergie.

126 Selon l'information présentée par le distributeur à la Régie de l'énergie dans le cadre de l'approbation de son plan d'approvisionnement 2017-2026, ce dernier prévoit des **surplus énergétiques** annuels oscillant entre 9,1 et 13,3 TWh au cours des 10 prochaines années, comme le montre le bilan en énergie présenté au tableau 13. En conséquence, il est prévu que la situation observée pour les années 2015 et 2016, alors que le distributeur ne prenait pas livraison d'une quantité importante du volume d'électricité patrimoniale, se prolongera sur plusieurs années, en s'amoindrissant légèrement.

Tableau 13 Besoins et approvisionnements prévus selon le plan d'approvisionnement 2017-2026 du distributeur (TWh)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Besoins	**181,2**	**182,8**	**183,9**	**185,5**	**184,5**	**185,5**	**186,5**	**188,1**	**188,2**	**189,0**
Approvisionnements										
Électricité patrimoniale	**178,9**	**178,9**	**178,9**	**178,9**	**178,9**	**178,9**	**178,9**	**178,9**	**178,9**	**178,9**
Approvisionnements postpatrimoniaux[1]	**15,4**	**17,2**	**17,6**	**17,9**	**17,8**	**18,0**	**18,4**	**18,8**	**18,9**	**19,2**
Hydro-Québec Production	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	3,5	3,8	4,2	4,4	4,5
Éolien	10,3	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
Biomasse	1,7	2,3	2,5	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Petite hydraulique	0,4	0,4	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Achats d'énergie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3
Approvisionnements additionnels requis (surplus)	**(13,1)**	**(13,3)**	**(12,6)**	**(11,3)**	**(12,2)**	**(11,4)**	**(10,8)**	**(9,6)**	**(9,6)**	**(9,1)**

1. Les sous-totaux peuvent différer de la somme des données pour cause d'arrondis.

Source : Hydro-Québec.

127 Cette situation engendre une opportunité d'exporter des volumes d'électricité plus importants. Les ventes d'électricité hors Québec sont gérées par Hydro-Québec Production et n'ont pas d'incidence sur les tarifs d'électricité au Québec.

Indexation du prix de l'électricité patrimoniale

128 À la suite d'une modification législative adoptée en 2013, la *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit que le prix de l'**électricité patrimoniale** est indexé annuellement selon l'indice des prix à la consommation du Québec à compter de l'année tarifaire 2014. En vertu de la *Loi sur Hydro-Québec*, l'effet cumulatif de l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale depuis 2014 est versé au Fonds des générations, à même les dividendes versés au gouvernement par Hydro-Québec.

Le volume d'électricité patrimoniale a été créé par une modification législative sanctionnée en juin 2000, qui excluait la production d'électricité de la compétence de la Régie.

129 Comme nous l'avons vu précédemment, le volume d'approvisionnement en électricité patrimoniale correspond au volume de consommation des marchés québécois jusqu'à concurrence de 165 TWh, ajusté pour tenir compte du taux de perte de transport et de distribution prévu. L'électricité patrimoniale compte pour plus de 90 % de l'approvisionnement du distributeur. En conséquence, l'indexation de son prix a un effet direct à la hausse sur les tarifs d'électricité facturés à la clientèle, comme le montre le tableau 14.

Tableau 14 Effet de l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale

	2014	2015	2016	2017
Effet annuel (M$)	71	27	66	50[1]
Montant cumulatif versé annuellement au Fonds des générations (M$)[2]	71	98	164	n.d.
Effet estimatif sur la hausse tarifaire annuelle (%)	+0,8 %	+0,3 %	+0,7 %	+0,5 %

1. Pour 2017, l'effet tient compte du volume d'électricité patrimoniale qu'il était prévu de fournir dans la demande tarifaire.
2. Le versement a lieu au cours de l'année financière du gouvernement qui débute le 1er avril de l'année tarifaire et se termine le 31 mars de l'année suivante.

Sources : *Comptes publics 2015-2016*, *Comptes publics 2016-2017* et Hydro Québec.

4.3 Mécanisme de réglementation incitative

130 La Régie a fixé les tarifs du distributeur suivant une réglementation basée sur le coût du service jusqu'à l'année tarifaire 2017. L'année tarifaire 2018 du distributeur constituera la première année de la mise en place d'un mécanisme de réglementation incitative, qu'il est prévu d'appliquer au transporteur à partir de 2019.

131 Ce changement découle d'une modification à *la Loi sur la Régie de l'énergie* entrée en vigueur en 2013, qui prévoit l'établissement par la Régie d'un mécanisme assurant la réalisation de gains d'efficience par Hydro-Québec. En vertu de la loi, ce mécanisme doit poursuivre trois objectifs :

- l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service ;
- une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et aux divisions réglementées ;
- l'allégement du processus d'établissement des tarifs du distributeur et du transporteur.

132 La réglementation incitative se distingue de la réglementation basée sur le coût du service, car elle cherche à encourager et récompenser les gains de productivité des services publics. Plutôt que de limiter le rendement autorisé et d'exiger un examen minutieux de chacun des coûts de la prestation du service, une réglementation incitative visera à plafonner les prix, ou les revenus requis, ce qui laisse plus de flexibilité aux services publics quant aux moyens d'atteindre les objectifs.

133 En avril 2017, la Régie a rendu une première décision sur les principales caractéristiques du mécanisme de réglementation incitative qui sera mis en œuvre à compter de l'année tarifaire 2018 pour le distributeur. Les revenus requis de la première année d'implantation seront établis comme par le passé, sur la base du coût du service, et ceux des trois années subséquentes le seront par l'application de la méthode du plafonnement des revenus, à l'aide d'une formule d'indexation.

134 Bien que les travaux de la Régie sur les **modalités d'application du mécanisme de réglementation incitative** n'étaient pas complétés en date de rédaction du rapport, certains effets sur l'établissement des tarifs sont connus :

- détermination des revenus requis des trois années suivant l'année tarifaire 2018 selon une formule d'indexation autorisée par la Régie, tenant notamment compte d'un facteur d'inflation, d'un facteur de productivité et d'exclusions ;
- réduction des éléments à couvrir lors de l'examen du dossier tarifaire ;
- maintien du mécanisme de partage des écarts de rendement actuel, auquel s'ajouteront des indicateurs de performance et de qualité du service qui seront établis dans une décision à venir.

Il est prévu que toutes les modalités d'application du mécanisme pour l'établissement des tarifs du distributeur soient finalisées dans son dossier tarifaire 2019-2020, c'est-à-dire au plus tard en mars 2019.

135 L'établissement des tarifs selon un mécanisme de réglementation incitative est un changement important par rapport à la réglementation basée sur le coût du service. Il sera intéressant d'observer l'évolution de ce mécanisme dans les années à venir.

Commentaires de l'entité auditée

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

Commentaires d'Hydro-Québec

« Hydro-Québec est assujettie à la *Loi sur la Régie de l'énergie*. En ce sens, elle soumet annuellement à la Régie de l'énergie toute l'information appuyant la fixation des tarifs d'électricité pour ses activités de transport et de distribution.

« Le Vérificateur général, dans son rapport sur les activités réglementées d'Hydro-Québec, dresse un portrait des principales étapes du processus réglementaire complexe et rigoureux qui encadre la fixation des tarifs d'électricité par la Régie.

« En 2018-2019, pour une troisième année consécutive, Hydro-Québec, dans sa gestion courante, réussit à contenir ses dépenses de manière à respecter son engagement de limiter la hausse des tarifs d'électricité à un niveau inférieur à l'inflation. Elle permet ainsi à ses clients de payer leur électricité à un prix deux fois moins élevé qu'à Toronto et quatre fois moins élevé qu'à New York.

« De plus, au terme de l'année 2017, l'application d'un mécanisme de traitement des écarts de rendement, autorisé par la Régie, a permis à Hydro-Québec de remettre un montant de 45 millions de dollars au bénéfice de sa clientèle. »

Annexes

Annexe 1 Cadre légal et décisions de la Régie de l'énergie pour l'établissement des tarifs d'électricité

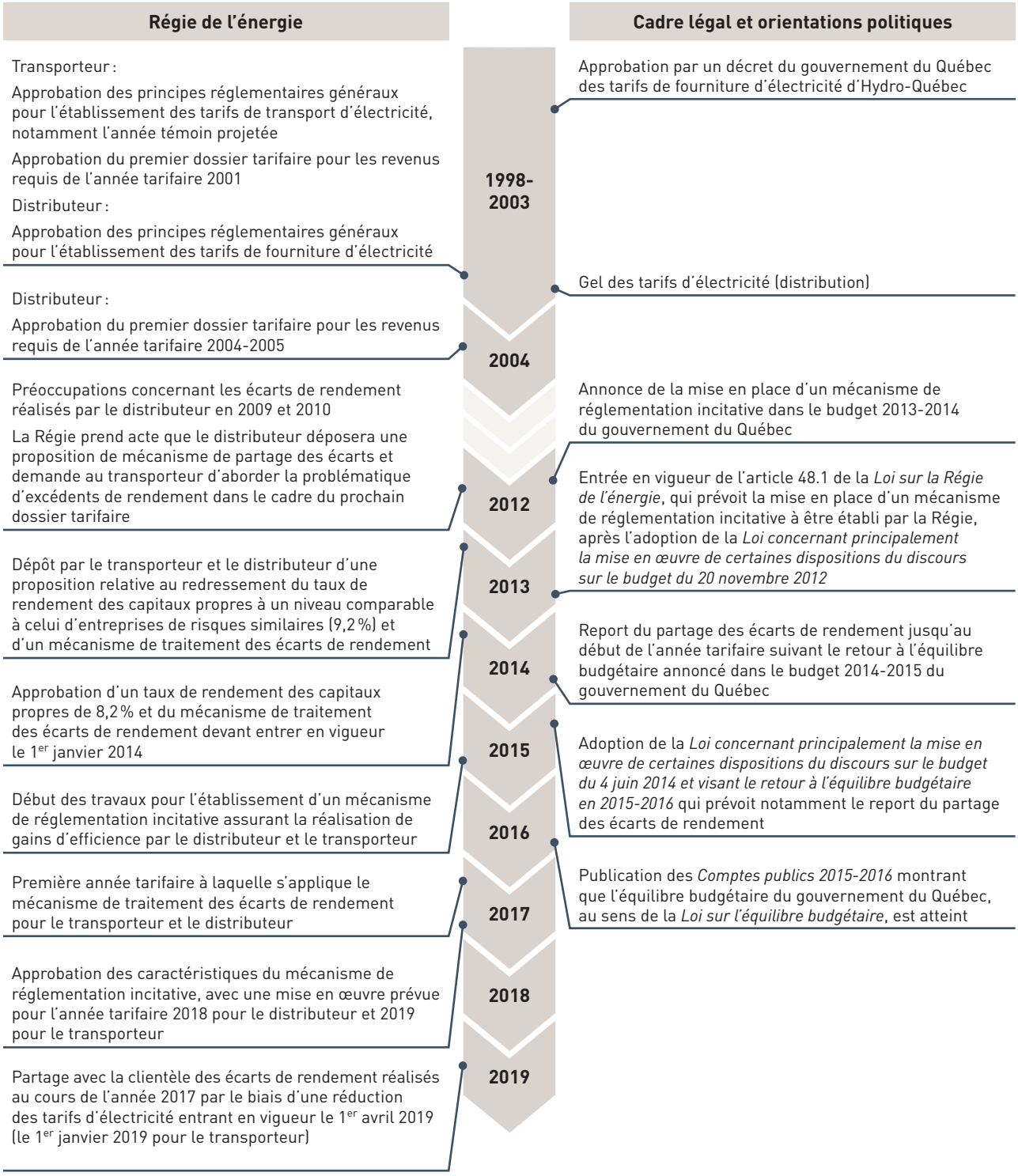
Annexe 2 Historique des écarts de rendement et de la réglementation

Annexe 3 Marché de l'électricité – Comparaison de trois provinces canadiennes

Annexe 1 Cadre légal et décisions de la Régie de l'énergie pour l'établissement des tarifs d'électricité

Source	Principaux éléments
Loi sur Hydro-Québec	Les tarifs et les conditions auxquels l'énergie est distribuée sont fixés par la Régie. Les tarifs d'électricité d'Hydro-Québec doivent être maintenus à un niveau suffisant pour défrayer au moins : ■ tous les frais d'exploitation ; ■ l'intérêt sur sa dette ; ■ l'amortissement de ses immobilisations sur une période maximum de cinquante ans.
Loi sur la Régie de l'énergie	La Régie de l'énergie a la compétence exclusive pour fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur ou distribuée par le distributeur. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, la Régie doit notamment : ■ établir la base de tarification du transporteur ou du distributeur d'électricité en tenant compte notamment de la juste valeur des actifs prudemment acquis, des dépenses non amorties de recherche et de développement et du fonds de roulement requis pour l'exploitation des réseaux ; ■ déterminer les montants des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service ; ■ permettre un rendement raisonnable sur la base de tarification ; ■ favoriser des mécanismes incitatifs afin d'améliorer la performance du distributeur et du transporteur ; ■ s'assurer que les tarifs et conditions applicables à la prestation du service sont justes et raisonnables ; ■ tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret ; ■ surveiller les opérations du transporteur et du distributeur d'électricité afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif. Dans tout tarif qu'elle fixe ou modifie, applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs, la Régie doit tenir compte des éléments suivants : ■ les coûts de fourniture d'électricité, soit les coûts de fourniture de l'électricité patrimoniale et les coûts réels des contrats d'approvisionnement conclus par le distributeur ; ■ les frais découlant du tarif de transport supportés par le distributeur d'électricité ; ■ les revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité ; ■ les montants d'aide financière accordés et versés à un organisme public de transport en commun ou à la Caisse de dépôt et placement du Québec ou à l'une de ses filiales, afin de défrayer le matériel fixe nécessaire à l'électrification de services de transport collectif.
Décisions de la Régie de l'énergie	La Régie fixe les principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs. Elle a établi les principes suivants : ■ l'utilisation de l'année témoin projetée comme base d'examen de la fixation des tarifs de transport et de distribution d'électricité ; ■ l'établissement de la base de tarification sur une moyenne de treize soldes mensuels ; ■ l'établissement de la structure de capital présumée et du taux de rendement des capitaux propres ; ■ l'adoption d'autres pratiques et principes réglementaires, dont la création de comptes de frais reportés.

Annexe 2 Historique des écarts de rendement d'Hydro-Québec et de la réglementation incitative



Annexe 3 Marché de l'électricité – Comparaison de trois provinces canadiennes

	Québec	Ontario	Colombie-Britannique
Source de production de l'énergie électrique[1]	Hydroélectricité : 95 % Éolien : 4 % Combustible fossile : 1 %	Nucléaire : 60 % Hydroélectricité : 23 % Combustible fossile : 9 % Éolien : 8 %	Hydroélectricité : 96 % Combustible fossile : 2 % Éolien : 2 %
Structure du marché	Hydro-Québec[2] est responsable d'assurer l'équilibre entre l'offre et la demande en temps réel.	L'équilibre entre l'offre et la demande en temps réel est assuré par un organisme indépendant, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité.	BC Hydro[2] est responsable d'assurer l'équilibre entre l'offre et la demande en temps réel.
▪ **Production**	Déréglementé sur les marchés de gros : le joueur principal est Hydro-Québec Production	Partiellement réglementé : le joueur principal est Ontario Power Generation[2], dont la majeure partie de la production est réglementée	Déréglementé sur les marchés de gros, toutefois, les activités de production du principal joueur, BC Hydro, sont réglementées
▪ **Transport**	Réglementé : Hydro-Québec TransÉnergie	Réglementé : 6 transporteurs, le principal étant Hydro One[3]	Réglementé : BC Hydro sert environ 95 % des clients
▪ **Distribution**	Réglementé : Hydro-Québec Distribution et quelques distributeurs municipaux et privés	Réglementé : plus de 70 distributeurs, notamment Hydro One et des distributeurs municipaux	Réglementé : BC Hydro sert environ 95 % des clients
Type de réglementation	Basé sur le coût du service jusqu'en 2017 pour le distributeur et jusqu'en 2018 pour le transporteur Première année de l'application de la réglementation incitative en 2018 pour le distributeur et en 2019 pour le transporteur	Trois méthodes : ▪ Réglementation incitative de 4e génération, de type plafonnement des prix, d'une période d'application de 5 ans ▪ Réglementation incitative sur mesure ▪ Réglementation incitative – Indice (sans examen du coût du service)	Basé sur le coût du service jusqu'à l'année se terminant le 31 mars 2019[4]
Organisme de réglementation	Régie de l'énergie	Commission de l'énergie de l'Ontario	British Columbia Utilities Commission
Hausse moyenne annuelle des prix de l'électricité[5]	1,4 %	3,7 %[6]	4,6 %

1. Données de 2016 pour les producteurs d'électricité qui fournissent des services d'électricité (tableau 127-0007 de Statistique Canada).
2. Entreprise publique dont l'actionnaire unique est le gouvernement provincial.
3. Le gouvernement de l'Ontario était actionnaire unique d'Hydro One jusqu'en novembre 2015. À la suite d'appels publics à l'épargne, Hydro One est inscrite à la Bourse de Toronto, le gouvernement de l'Ontario demeurant le plus important actionnaire.

4. Les décrets du gouvernement provincial (Orders in Council) établissent la base de détermination des capitaux propres de BC Hydro à des fins réglementaires, ainsi que son rendement autorisé sur les capitaux propres. Des directives spéciales émises par le gouvernement provincial peuvent déterminer des hausses tarifaires maximales devant être accordées par la British Columbia Utilities Commission.
5. Pourcentage calculé à partir de la composante électricité de l'indice des prix à la consommation de 2002 à 2017 (tableau 326-0021 de Statistique Canada).
6. À noter que les tarifs d'électricité ont été réduits en moyenne de 25 % le 1er juillet 2017 pour les clients résidentiels de l'Ontario, après l'adoption de la *Loi de 2017 pour des frais d'électricité équitables*.

Sources : Rapports annuels 2017 d'Ontario Power Generation et d'Hydro One, rapport annuel 2016-2017 de la Commission de l'énergie de l'Ontario et rapport annuel 2016-2017 de BC Hydro et des documents déposés à la Régie de l'énergie, à la Commission de l'énergie de l'Ontario et à la British Columbia Utilities Commission.