

Vingt-cinquième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics

Rapport des conclusions et
des recommandations à la suite
de l'audition des sous-ministres et
des dirigeants d'organismes publics
sur leur gestion administrative

DÉCEMBRE 2010

COMMISSION DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE



Publié par le Secrétariat des commissions
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'administration publique, veuillez vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Éric Thomassin, à l'adresse indiquée ci-dessus ou encore :

Téléphone : 418 643-2722
Télécopie : 418 643-0248
Courrier électronique : cap@assnat.qc.ca

Vous trouverez ce document dans la section « travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : www.assnat.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction</i>		1
<i>Chapitre 1</i>	<i>Le soutien aux activités judiciaires dans les palais de justice</i>	3
	Observations du Vérificateur général	3
	Audition du sous-ministre	5
	Commentaires des membres de la Commission	6
	Conclusion et recommandations	11
<i>Chapitre 2</i>	<i>La vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal</i>	15
	Observations du Vérificateur général	15
	Audition des sous-ministres	17
	Les échanges entre la Commission et les dirigeants	19
	Commentaires des membres de la Commission	21
	Conclusion et recommandations	21
<i>Chapitre 3</i>	<i>La sélection des immigrants travailleurs qualifiés</i>	23
	Observations du Vérificateur général	23
	Audition de la sous-ministre	24
	Les échanges entre la Commission et les dirigeants	25
	Conclusion et recommandations	27
<i>Annexe I</i>	<i>Les recommandations de la Commission de l'administration publique</i>	29
<i>Annexe II</i>	<i>Les membres de la Commission de l'administration publique</i>	37
<i>Annexe III</i>	<i>Les participants</i>	41

INTRODUCTION

La Commission de l'administration publique exerce ses fonctions de surveillance de la gestion administrative auprès de l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement, ce qui lui permet de jeter un regard global sur l'administration publique québécoise.

Comme le mentionne la Loi sur l'administration publique (L.R.Q., chapitre A-6.01), l'imputabilité porte sur la gestion administrative. À titre indicatif, on peut définir ce concept comme étant la responsabilité de la planification, de la direction, de l'organisation et du contrôle des ressources qui sont mises à la disposition des ministères et des organismes pour l'application de la loi, la mise en œuvre des programmes et l'utilisation des crédits approuvés par l'Assemblée nationale.

Ce vingt-cinquième rapport contient un total de dix-sept recommandations unanimes des membres de la Commission. Les mandats réalisés au deuxième semestre de l'année 2010 sont les suivants :

- Un mandat s'appuyant sur le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010, tome II* :
 - Audition concernant le soutien aux activités judiciaires dans les palais de justice (7 recommandations).
- Deux mandats s'appuyant sur le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, tome I* :
 - Audition concernant la vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal (6 recommandations).
 - Audition concernant la sélection des immigrants travailleurs qualifiés (4 recommandations).

Enfin, mentionnons que l'Assemblée nationale et le Vérificateur général du Québec ont accueilli, du 29 au 31 août 2010, la 31^e Conférence annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) et la conférence annuelle du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL). Le Québec a été l'hôte de cette rencontre en 1987 ainsi qu'en 1999. Les provinces et territoires accueillent la conférence à tour de rôle.

La 31^e conférence a réuni 65 parlementaires et membres du personnel des comités des comptes publics fédéral, provinciaux et territoriaux de tout le Canada; 36 vérificateurs généraux ou membres du personnel des vérificateurs législatifs des provinces et du Canada; 20 observateurs ou conférenciers, certains observateurs provenant notamment de l'Australie, du Bangladesh et du Ghana.

Le but de la conférence annuelle est de favoriser le partage d'informations, d'opinions et d'expériences en matière d'imputabilité, de reddition de comptes et de tout sujet relié à l'examen des comptes publics. De plus, puisqu'elle se tient conjointement avec la conférence des vérificateurs généraux, elle se veut un lieu privilégié d'échanges avec ses représentants sur l'élaboration de moyens en vue d'améliorer leur performance en ce qui a trait à leurs mandats respectifs. Les pratiques des comités entourant le suivi des recommandations des commissions ainsi que l'enjeu des communications sont parmi les principaux thèmes qui ont été discutés.

Les membres de la Commission de l'administration publique tiennent à remercier sincèrement le personnel de l'Assemblée nationale et du Vérificateur général pour la préparation et la réalisation de cette conférence qui a obtenu un grand succès.

CHAPITRE 1 LE SOUTIEN AUX ACTIVITÉS JUDICIAIRES DANS LES PALAIS DE JUSTICE

Le 23 août 2010, la Commission de l'administration publique (CAP) a entendu le sous-ministre de la Justice, monsieur Michel Bouchard. L'audition a porté sur le soutien aux activités judiciaires dans les palais de justice. Elle s'est tenue en vertu de la Loi sur l'administration publique, à la suite d'un rapport du Vérificateur général du Québec (Chapitre 2, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010* – Tome II).

Observations du Vérificateur général

La vérification a été menée de janvier à septembre 2009. Les travaux couvrent surtout les exercices 2007-2008 et 2008-2009. En 2007-2008, les dépenses assumées par le ministère de la Justice (MJQ) pour soutenir l'activité judiciaire ont représenté près de 329 millions de dollars. Les services du Ministère sont offerts dans le réseau des 58 palais de justice et des 42 points de service répartis sur l'ensemble du territoire québécois. Les travaux du Vérificateur général avaient pour but de vérifier si :

- Le MJQ veille à l'efficacité et à l'efficience des activités judiciaires et s'il en rend compte;
- Le MJQ applique correctement les frais exigibles en fonction de la tarification en vigueur;
- Le projet de système intégré d'information de justice (SIIJ), évalué à plus de 80 millions de dollars, est géré avec un souci d'économie et d'efficience.

Le Vérificateur général constate que le MJQ ne procède pas à l'analyse de ses principales données financières ou administratives en lien avec les activités judiciaires et les lieux publics qu'il utilise, en particulier les salles d'audience. De plus, il ne s'est pas doté d'un ensemble d'indicateurs pour faire une veille efficace du déroulement des activités (entre autres, des indicateurs relatifs aux coûts, au volume des activités et aux délais). Le Vérificateur général n'a pas identifié de suivi régulier et documenté des délais d'audition ou de règlement des causes par le MJQ, pas plus que celui-ci ne s'est fixé, de concert avec la magistrature, d'objectifs et de cibles à atteindre en la matière. De plus, la déclaration de services aux citoyens ne comprend pas d'engagement à l'égard des délais.

Les systèmes d'information du MJQ contiennent pourtant plusieurs données utiles à la mise en place de cibles et d'indicateurs pertinents. Le Vérificateur général a employé ces données pour compiler des informations liées à l'utilisation des palais de justice et des salles d'audience, au coût des activités et aux délais. Cet exercice a, entre autres, permis d'observer les faits suivants :

- Le taux d'utilisation des salles varie de 1 % à 63 % selon le palais de justice concerné, à l'exception d'un palais de justice qui a un taux de 85 %;
- Seulement 1 % des dossiers étaient traités dans 11 des 58 palais de justice. Les dépenses de fonctionnement de ces établissements se sont élevées à près de 1,8 million de dollars;
- Des palais de justice ont la capacité d'accueillir les causes d'un autre établissement situé à proximité, tout en demeurant sous le seuil critique d'utilisation des salles fixé par le MJQ;
- Pour trois palais de justice, le coût moyen par cause inscrite au rôle variait de 1 600 \$ à 5 200 \$, alors qu'il était en moyenne de 154 \$ pour les autres établissements;
- Au cours de la période allant de 2003 à 2008, le nombre de dossiers ouverts en matière criminelle à la Cour du Québec excède le nombre de dossiers fermés de près de 127 000, dépassant de 25 % la moyenne annuelle des dossiers ouverts.

En outre, le Vérificateur général constate que la tarification des activités judiciaires est complexe et difficile à appliquer. Le nombre de tarifs est beaucoup plus élevé que dans les autres provinces. À titre d'exemple, pour les litiges en matière civile non admissibles aux petites créances, la réglementation québécoise prévoit 90 tarifs au total alors que celle de l'Alberta n'en fixe que 3. Relativement à ce type de litiges, le Vérificateur général a examiné la conformité des frais exigés : dans 23 % des dossiers examinés, le tarif demandé était incorrect et le manque à gagner représentait 34 % du tarif qui aurait dû être exigé. Par ailleurs, le Vérificateur général constate une augmentation du nombre d'actes de procédure non tarifés et une diminution des actes tarifés.

Enfin, le Vérificateur général estime que le projet de SIIJ n'a pas été géré avec un souci d'économie et d'efficience. Le total des dépenses engagées à ce jour pour ce projet amorcé en 1999 représente près de 30 millions de dollars sur un budget de plus de 80 millions. Le SIIJ, qui n'est toujours pas fonctionnel, a pour but de répondre aux besoins d'échange d'information entre plusieurs intervenants du système judiciaire (policiers, représentants des services correctionnels, avocats, personnel des greffes, juges). Actuellement, les documents sont tous transmis sur support papier. La solution SIIJ repose sur un partenariat entre le ministère de la Justice, le ministère de la Sécurité publique, le Directeur des poursuites criminelles et pénales et le Centre des services partagés du Québec (CSPQ), ce dernier agissant à titre de partenaire intégrateur de la solution. Le MJQ est le mandataire aux fins de l'administration générale du projet. Le Vérificateur général constate que :

- La structure de gouvernance a été définie tardivement, soit en 2007, et elle présentait des lacunes;
- L'examen de la documentation de gestion n'a pas donné l'assurance que les trois paramètres du projet, soit le contenu, les coûts et les échéanciers, étaient arrimés;
- Les travaux relatifs au projet ont été entrepris sans qu'un processus favorisant une gestion adéquate des risques soit instauré. Le Vérificateur général considère qu'il y a toujours des risques importants que le budget, le contenu et les échéanciers ne soient pas respectés;

Au terme de sa vérification, le Vérificateur général a notamment recommandé au MJQ :

- De revoir l'offre de services judiciaires en s'assurant que l'utilisation de chaque palais de justice est efficiente et que chacun est justifié en fonction des coûts qui y sont associés;
- De voir à ce que des objectifs précis, des cibles et des indicateurs soient établis relativement aux activités judiciaires et à ce qu'un suivi régulier de ceux-ci ainsi qu'une reddition de comptes dans le rapport annuel soient effectués;
- De revoir les grilles tarifaires, en visant leur allègement, et de s'assurer de l'application des droits;
- De veiller à mettre en place une structure de gouvernance efficace du SIIJ; d'arrimer le contenu, les coûts et les échéanciers; d'instaurer un processus rigoureux de gestion des risques; de fournir une information complète et en temps opportun sur l'avancement des travaux aux instances du projet, au Secrétariat du Conseil du trésor et dans le rapport annuel de gestion déposé à l'Assemblée nationale.

Audition du sous-ministre

La présentation de M. Bouchard et les échanges avec les membres de la Commission ont couvert les principaux constats du Vérificateur général. Le sous-ministre affirme que le MJQ adhère à toutes les recommandations du Vérificateur général et que le plan d'action apporte des réponses à chacune de ses recommandations. Il fait état des échéanciers et de la démarche de suivi.

Le plan d'action du MJQ vise, entre autres, à :

- Déterminer, en collaboration avec la magistrature, des objectifs de reddition de comptes propres à l'évaluation de la performance de l'activité judiciaire;

- Inclure une première reddition fondée sur les nouveaux indicateurs dans le rapport annuel 2011-2012;
- Faire en sorte que cette reddition de comptes permette de mesurer la portée des actions posées en fonction de l'efficience et de l'efficacité des services rendus ainsi que des économies faites;
- Effectuer une révision de la pertinence du maintien de l'offre de services (palais, points de services, etc.) et présenter des recommandations et des actions à cet effet pour l'automne 2010;
- Implanter un système de gestion des rôles et des assignations des juges, de concert avec les juges en chef de la Cour supérieure et de la Cour du Québec.

De plus, le plan d'action du MJQ vise, pour le 31 mars 2011, à analyser les grilles tarifaires dans le contexte des travaux ministériels lancés dans le cadre du projet d'indexation et de mise à niveau de tous les tarifs gouvernementaux et à élaborer une stratégie de vérification continue pour s'assurer de la conformité de l'application des droits. Enfin, concernant le SIII, le plan vise à mettre en place un bureau de projet organisationnel, à produire une revue mensuelle du projet et à réaliser une analyse des risques ainsi qu'un plan d'atténuation de ces mêmes risques.

Commentaires des membres de la Commission

La Commission a obtenu des réponses pendant les échanges avec le sous-ministre de la Justice. Elle souligne la qualité de la préparation du sous-ministre et son ouverture à répondre aux préoccupations énoncées et à apporter les améliorations nécessaires. Elle estime que le plan d'action présenté répond bien aux points soulevés dans le rapport du Vérificateur général. La Commission juge toutefois que le MJQ doit démontrer une volonté plus ferme de respecter les échéanciers fixés. En effet, plusieurs des déficiences décrites par le Vérificateur général l'avaient déjà été dans un rapport présenté en 1992-1993 et qui fut étudié par la CAP lors d'une séance publique tenue en février 1998. Les enjeux discutés étaient semblables et M. Bouchard, qui était le sous-ministre à l'époque, a d'ailleurs reconnu qu'en relisant sa propre intervention de 1998, il avait l'impression que certaines choses avaient très peu progressé.

Les membres sont d'accord avec l'ensemble des recommandations du Vérificateur général. Cependant, ils souhaitent insister sur certains aspects.

La veille des activités judiciaires et la reddition de comptes

Les membres de la Commission s'inquiètent que le MJQ ne procède pas à l'analyse de ses données et qu'il ne dispose pas d'indicateurs fiables sur les coûts, les délais, les arriérés des services rendus aux justiciables et le volume d'activités judiciaires (nombre de dossiers ouverts, nombre de causes inscrites au rôle, taux d'utilisation des salles d'audience). Il est par ailleurs alarmant que le MJQ ait invoqué des erreurs de programmation pour corriger des informations transmises au Vérificateur général sur la sous-utilisation de certains palais de justice et l'arriéré de dossiers ouverts en matière criminelle à la Cour du Québec.

Ces faiblesses rendent impossible l'évaluation correcte de la performance, de l'atteinte des cibles et, s'il y a lieu, des correctifs à apporter. Il est de plus impossible d'informer convenablement les parlementaires et la population. La valeur des éléments présentés dans le rapport annuel du MJQ ne peut qu'être faible quand les données sont inexistantes ou non fiables. À cet égard, le sous-ministre corrobore ce constat lorsqu'il affirme qu'il « manque de confiance envers les données à [sa] disposition ».

Le plan d'action du MJQ prévoit qu'une première reddition de comptes fondée sur les nouveaux indicateurs sera présentée dans le rapport annuel 2011-2012. Les membres de la Commission s'attendent à ce que des indicateurs fiables et des cibles pertinentes soient développés en collaboration avec la magistrature afin de rendre compte de la performance, eu égard aux activités judiciaires. Les membres estiment que le MJQ doit faire preuve de plus de leadership afin de rallier les partenaires, dont la magistrature et le Barreau, dans l'adoption d'indicateurs et de cibles devant viser l'amélioration des services aux citoyens. Il s'agit en particulier des délais d'audition et de règlement des dossiers, des arriérés dans les services rendus, du volume et du coût des activités, de la tarification, de l'utilisation des palais de justice et des salles d'audience. Ces données doivent être l'objet d'une analyse rigoureuse et être présentées dans le rapport annuel de gestion. Dans la mesure du possible, celui-ci devrait aussi présenter des comparaisons avec d'autres organisations afin de situer le niveau de performance du MJQ¹.

¹ À ce propos, le Vérificateur général donne en exemple six autres administrations où des indicateurs et des cibles ont été développés. Dans le cas de l'Ontario, le Vérificateur général précise que le gouvernement s'est engagé à accroître l'efficacité du système et à réduire l'arriéré dans les tribunaux. Les engagements prennent la forme d'objectifs précis sur lesquels une reddition de comptes à la population, pour chacun des palais de justice, est accessible en ligne. Cette stratégie vise, d'ici le printemps 2012, à réduire de 30 % le nombre moyen de jours et de comparutions nécessaires pour clore une affaire pénale.

Les délais et les arriérés dans les services rendus aux justiciables

Les membres de la Commission s'étonnent que le MJQ ne fasse pas de suivi régulier et documenté des délais d'audition ou de règlement des causes. Ils soulignent également que le MJQ n'a toujours pas fixé, de concert avec la magistrature et dans sa déclaration de services aux citoyens, d'objectifs et de cibles à atteindre en la matière. De plus, le temps de règlement des dossiers ouverts ainsi que les arriérés dans les services rendus sont trop élevés, comme l'a bien démontré le Vérificateur général dans son rapport². Le MJQ doit donc, dans son exercice d'élaboration d'indicateurs, accorder une attention particulière aux outils lui permettant de compiler des statistiques détaillées et fiables pour l'ensemble des délais observés aux diverses étapes du processus judiciaire.

L'utilisation des palais de justice et les coûts des activités judiciaires

Le Vérificateur général constate dans son rapport que le maintien de plusieurs palais dans lesquels peu d'activités ont lieu entraîne des inefficiences. Il constate aussi que dans certains cas, un palais de justice a la capacité d'accueillir les causes d'un autre établissement situé à proximité tout en demeurant sous le seuil critique d'utilisation des salles fixé par le MJQ. Par ailleurs, au sujet du coût des activités judiciaires, le Vérificateur général constate que le MJQ ne dispose pas d'information sur le coût par dossier ouvert ou fermé et sur le coût par cause inscrite au rôle. Or, avoir à sa disposition de l'information sur le coût des services offerts est essentiel pour l'évaluation de sa gestion.

Les membres de la Commission prennent note que le MJQ mène présentement un mandat spécial de révision de l'offre de services judiciaires et que cette évaluation sera complétée à l'automne 2010. La Commission s'attend à ce que le Ministère justifie le maintien de chaque palais de justice en fonction de critères appropriés (volume d'activités, coût et efficience, choix entre un point de service itinérant ou permanent, possibilité d'accroître les prêts de salles d'audience à d'autres tribunaux administratifs, la proximité des services, etc.). La Commission s'attend aussi à ce que le MJQ se donne les moyens d'évaluer le coût annuel moyen par activité et qu'il rende compte de cet indicateur par rapport à des cibles préalablement définies. Le MJQ doit aussi s'attarder aux différences importantes entre les palais de justice afin d'analyser les gains possibles en économies et en efficience.

² Le Vérificateur général souligne que des données publiées par Statistique Canada démontrent que le temps médian de règlement des affaires criminelles pour adultes est de 183 jours pour le Québec comparativement à 122 jours pour l'ensemble du Canada. On note aussi que 24 % des dossiers au Québec requièrent un traitement de plus de 12 mois, alors que cette proportion n'est que de 14 % pour le Canada.

Pendant l'audition, M. Bouchard a émis l'opinion qu'un faible taux d'utilisation des salles ne doit pas être le seul critère pertinent pour maintenir ou non un palais de justice. À titre d'exemple, le palais de Havre-Aubert aux Îles-de-la-Madeleine doit, à son avis, rester ouvert même s'il a l'un des taux d'utilisation les plus bas. De plus, il fait valoir que la fermeture d'un point de service entraîne des coûts additionnels pour le chef-lieu et on doit en tenir compte. Les membres de la Commission sont en accord avec le sous-ministre de la Justice. Ainsi, ils estiment que l'on doit garantir l'accessibilité à la justice et la proximité des services judiciaires dans toutes les régions du Québec.

Par ailleurs, les membres de la Commission s'interrogent sur les variations importantes des coûts de location des palais de justice exigés par la Société immobilière du Québec (SIQ) à travers le Québec. En effet, les loyers fluctuent considérablement d'un endroit à l'autre. Ils s'élèvent au total à environ 70 millions de dollars par année. Le sous-ministre explique que la SIQ invoque que les prix suivent le marché d'une région à l'autre. Cependant, il y a lieu de se demander si le MJQ ne devrait pas négocier avec le Conseil du trésor et la SIQ pour uniformiser l'ensemble des loyers des palais de justice.

La Commission souhaite que le MJQ la tienne informée des résultats de son mandat spécial sur l'offre de services judiciaires et qu'il lui présente une justification plus détaillée des variations des loyers exigés par la SIQ.

La tarification des activités judiciaires

Le Vérificateur général a démontré que la tarification des activités judiciaires est complexe. Ainsi, son application est difficile et les risques d'erreur augmentent lorsqu'on détermine le droit exigible. On s'étonne que le MJQ n'ait pas l'assurance que les droits de greffe sont perçus en fonction de la tarification en vigueur. Par ailleurs, les tarifs sont beaucoup plus nombreux au Québec qu'ailleurs (par exemple, 90 au Québec et 3 en Alberta pour les litiges civils non admissibles aux petites créances). En outre, la tarification n'a pas fait l'objet d'une réelle mise à jour depuis plusieurs années.

Selon le sous-ministre, les problèmes de tarification doivent se résoudre dans le cadre du projet d'indexation et de mise à niveau de tous les tarifs gouvernementaux. Par ailleurs, la réforme de la tarification ne peut selon lui précéder la révision du Code de procédure civile qui est en cours. Les députés prennent bonne note de ces remarques, sans nécessairement les partager. Ils demandent au Ministère de s'attaquer sans délai à la révision de la tarification, sans attendre la fin des chantiers gouvernementaux et législatifs.

Le système intégré d'information de justice et la mise en oeuvre des grands travaux informatiques au gouvernement

Depuis 1999, 30 millions de dollars sur un budget de 80 millions ont été dépensés dans le développement du SIIJ. Des groupes de travail sont à l'œuvre, un comité stratégique a été mis sur pied, des études d'opportunité et des analyses de risque ont été réalisées, mais le projet n'est toujours pas fonctionnel. Le Vérificateur général conclut que les travaux ont été menés sans qu'un processus favorisant une gestion adéquate des risques soit instauré. De plus, il y a des risques importants que le budget, le contenu et les échéanciers ne soient pas respectés.

Pendant les auditions, les membres de la Commission ont été très surpris d'apprendre que le MJQ a résilié les contrats de DMR en mars 2009. La firme avait été retenue pour implanter le SIIJ. On a mis fin aux contrats en raison d'une « importante divergence entre les parties concernant les efforts requis pour réaliser l'ensemble de la portée du mandat initial et les coûts liés à la réalisation des travaux prévus aux contrats ». Le sous-ministre a précisé en audition qu'il craignait alors que le projet se dirige vers un « gouffre financier ». Par la suite, une nouvelle évaluation des coûts a été faite et une demande a été formulée auprès du Conseil du trésor pour obtenir les crédits supplémentaires nécessaires à la poursuite des travaux. Le 22 juin 2010, au terme de cette période de repositionnement du projet, le Conseil du trésor a autorisé un ajustement des coûts de l'ordre de 24,1 millions de dollars. Un nouvel appel d'offres a été publié le 2 juillet 2010 et il était prévu que la firme sélectionnée entre en fonction dès septembre 2010.

Les membres de la Commission ont voulu savoir si l'appel d'offres a été rédigé par les fonctionnaires du gouvernement ou si on a engagé un sous-traitant du secteur privé à cet effet. Le MJQ a informé la Commission que « L'appel d'offres a été sous l'entière responsabilité du CSPQ et rédigé par des ressources internes. Néanmoins, trois ressources contractuelles ... ont contribué partiellement à la réalisation de ces travaux d'appel d'offres. Toutefois, toutes ces personnes et leurs firmes étaient nommément exclues de l'appel d'offres pour la réalisation ». Les membres ont aussi demandé si l'annulation des contrats signés avec DMR avait été annoncée dans un communiqué de presse. Le sous-ministre a répondu que oui et le communiqué a été transmis à la Commission. Cependant, le communiqué n'a été transmis qu'aux organisations partenaires du projet et précise que « la décision de mettre fin aux contrats avec DMR [...] sera rendue publique dans le prochain rapport annuel de gestion [...] qui sera déposé au cours des

prochaines semaines³ ». Selon les membres de la Commission, ces faits démontrent qu'il y a un manque de transparence dans ce dossier et que des correctifs doivent être apportés à l'information diffusée sur le SIIJ.

Par ailleurs, les problèmes du projet SIIJ illustrent des tendances dans l'exécution des grands travaux informatiques au gouvernement. Qu'il s'agisse d'erreurs dans l'estimation des coûts, des retards dans la réalisation des projets ou d'un manque de transparence, ces tendances ont été constatées dans de nombreux projets par le Vérificateur général. Ce dernier a été amené, dans ses vérifications, à s'intéresser directement ou indirectement à la gestion des projets informatiques. Au cours des cinq dernières années, il a abordé cette question à huit reprises et il publiera un nouveau rapport à ce sujet d'ici quelques mois. Sans reprendre l'ensemble de ses commentaires, deux constats ressortent : une estimation de coûts déficiente et le non-respect des échéanciers. La CAP s'inquiète aussi du fait que les appels d'offres sont souvent rédigés en sous-traitance par le secteur privé, que les contrats sont parfois attribués à un soumissionnaire unique et qu'il y a un manque de transparence dans les communications et la reddition de comptes.

La Commission prend note que le MJQ a mis sur pied un bureau de projet organisationnel afin d'imprégner une gouvernance efficace au projet, de procéder à une analyse rigoureuse des risques et de produire une revue mensuelle sur l'avancement des travaux. Le MJQ s'engage aussi à fournir une information complète et en temps opportun sur l'avancement des travaux aux instances du projet, au Secrétariat du Conseil du trésor et dans son rapport annuel de gestion. La Commission souhaite qu'un état de situation lui soit transmis au plus tard le 31 janvier 2011. Ce document devra notamment présenter les principales étapes, les échéanciers et les mesures instaurées pour assurer l'arrimage des trois principaux paramètres du projet, soit les coûts, le contenu et l'échéancier.

Conclusion et recommandations

Les membres de la Commission sont satisfaits des échanges. Les membres en profitent ici pour souligner le travail remarquable du Vérificateur général dans ce mandat. Ils notent que le MJQ a entrepris de corriger les lacunes décrites dans le rapport du Vérificateur général.

Au terme de ses travaux, la Commission estime néanmoins que des déficiences importantes existent et qu'il est urgent qu'un important coup de barre soit donné. C'est pourquoi les membres de la Commission

³ Le rapport annuel de gestion 2009-2010 du MJQ a été déposé à l'Assemblée nationale le 22 septembre 2010.

appuient les recommandations du Vérificateur général et demandent au sous-ministre de mettre en oeuvre le plan d'action présenté et de respecter les échéanciers proposés.

Enfin, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que** le ministère de la Justice informe la Commission de l'administration publique, d'ici le 31 janvier 2011, des résultats obtenus dans le cadre de son mandat spécial de révision sur l'offre de services judiciaires;
- **Que** le ministère de la Justice du Québec donne à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 31 mars 2011, des précisions sur les variations des loyers exigés par la Société immobilière du Québec (SIQ) et les mesures entreprises pour s'assurer que le prix payé soit juste;
- **Que** le ministère de la Justice du Québec présente un rapport à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 31 janvier 2011, sur les circonstances entourant le repositionnement du projet de système intégré d'information de justice (SIIJ). Ce rapport devra notamment comprendre des explications sur les éléments suivants : l'ajustement de 24,1 millions de dollars accordé par le Conseil du trésor, la réalisation de l'appel d'offres, les étapes franchies et futures du projet ainsi que des données sur le contenu, le budget et le respect des échéanciers;
- **Que** le MJQ fasse preuve de leadership afin de rallier les partenaires, dont la magistrature et le Barreau, dans l'adoption d'indicateurs et de cibles permettant une reddition de comptes complète et devant viser l'amélioration des services aux citoyens;
- **Que** le rapport annuel de gestion du ministère de la Justice du Québec, au plus tard pour 2011-2012, intègre les nouveaux indicateurs d'évaluation de la performance de l'activité judiciaire et qu'il soit présenté selon les normes proposées par le Conseil du trésor ainsi que les critères d'évaluation retenus par la Commission de l'administration publique⁴;
- **Que** le ministère de la Justice du Québec transmette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 1^{er} mai et le 1^{er} octobre 2011, un état de situation sur la mise en oeuvre de son plan d'action ainsi qu'un suivi des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires;

⁴ Voir le chapitre 5 du Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes. Ce chapitre présente les critères sur lesquels la Commission de l'administration publique s'appuie pour évaluer la qualité de l'information présentée dans les rapports annuels de gestion et la performance dans l'atteinte des résultats.

- **Que** la Commission évalue, au dernier trimestre de 2011, l'opportunité d'inviter de nouveau le sous-ministre de la Justice à présenter l'état d'avancement de la mise en œuvre de son plan d'action ainsi qu'un suivi des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.

CHAPITRE 2 LA VIGIE RELATIVE AUX PROJETS DE MODERNISATION DES CENTRES HOSPITALIERS UNIVERSITAIRES DE MONTRÉAL

Le 10 septembre 2010, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux, monsieur Jacques Cotton, le directeur exécutif des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal, monsieur Clermont Gignac, le directeur général du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), monsieur Christian Paire, ainsi que le directeur général associé et chef des opérations du Centre universitaire de santé McGill (CUSM), monsieur Normand Rinfret. Elle a aussi entendu le directeur général du Centre hospitalier universitaire de Sainte-Justine (CHUSJ), monsieur Fabrice Brunet, le secrétaire du Conseil du trésor, monsieur Denys Jean, et le président-directeur général de Infrastructure Québec (IQ)⁵, monsieur Normand Bergeron. Ces auditions ont eu lieu dans le cadre de la vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal, et ce, en vertu de la Loi sur l'administration publique⁶.

Observations du Vérificateur général

Les travaux du Vérificateur général visaient à s'assurer du bon déroulement des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal et du respect des impératifs que s'est donnés le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) à l'égard des infrastructures du réseau sociosanitaire québécois. Le Vérificateur général voulait s'assurer que les analyses révisées pour les projets du Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CRCHUM) et du CUSM avaient tenu compte de ses recommandations précédentes. Il voulait aussi examiner les actions prises par les parties afin que les projets atteignent leurs objectifs (travaux et coûts) et que la structure de gouvernance des projets favorise leur exécution efficace. Dans son rapport déposé en juin 2010, le Vérificateur général faisait état des principaux constats suivants :

- Les analyses de la valeur ajoutée des partenariats public-privé (PPP) pour les projets du CUSM et du CRCHUM ne permettent toujours pas de conclure que ce mode est plus économique qu'une réalisation en mode traditionnel par le secteur public. En effet, les nouvelles analyses de la valeur ajoutée pour ces projets sont basées sur plusieurs des mêmes hypothèses jugées inappropriées ou non fondées dans le passé;

⁵ Infrastructure Québec a succédé à l'Agence de partenariat public-privé le 17 mars 2010.

⁶ Considérant le caractère continu de la Vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal, les trois rapports publiés par le Vérificateur général en avril 2009, novembre 2009 et juin 2010 font partie de ce mandat.

- L'attribution d'un déficit d'entretien et de renouvellement des actifs irréaliste, qui conduit à un indice de vétusté de 66 % après 30 ans, a eu pour effet de montrer que le mode PPP est préférable au mode traditionnel avec un écart de 33,8 millions de dollars. Avec l'hypothèse d'un indice de vétusté plus réaliste, c'est plutôt ce dernier mode qui est le plus économique d'au moins 10,4 millions de dollars;
- L'information transmise aux décideurs ayant sélectionné le PPP indique qu'une simulation des résultats avec un taux d'actualisation de 6,5 % et sans déficit d'entretien et de renouvellement des actifs a été faite. Or, cela n'a pas été réalisé. Si une telle simulation avait été exécutée, l'effet de ces deux hypothèses sur les résultats de l'analyse de la valeur aurait accru l'avantage de 10,4 millions de dollars du mode traditionnel comparativement au mode PPP;
- Au CUSM, la proposition du soumissionnaire gagnant pour le projet du site Glen prévoit un changement à la structure de financement du stationnement et à la responsabilité de son exploitation (transfert à une tierce personne). Une nouvelle comparaison entre le PPP et la réalisation par le secteur public pour tenir compte de ce changement n'a cependant pas été réalisée afin de confirmer le choix de ce mode de réalisation;
- Le prolongement de l'appel de propositions de janvier à mars 2010, afin de permettre aux soumissionnaires de déposer des propositions révisées à l'intérieur des paramètres budgétaires établis, a donné lieu à l'approbation d'un nombre important de dérogations (soit 18 et 66 pour les deux soumissionnaires au CUSM, 325 pour le seul soumissionnaire en lice au CRCHUM). L'effet de ces dérogations et de ces changements sur les résultats de la comparaison entre le mode traditionnel du secteur public et le PPP n'a pas été évalué, ce qui rend impossible de déterminer si les propositions de PPP acceptées en mars 2010 sont plus avantageuses par rapport au mode traditionnel;
- En ce qui concerne l'arrimage des paramètres des projets, soit les travaux à réaliser, les coûts et l'échéancier, malgré des changements aux projets, il n'y a pas eu de suivi relatif aux plans cliniques et aux motivations à la base de ces ouvrages de modernisation. Il n'y a pas non plus eu de suivi relatif aux budgets de fonctionnement de l'an 1 par l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (ASSSM) depuis leur approbation initiale en 2007. En conséquence, le MSSS n'a pas l'assurance que les objectifs établis quant au respect de ces budgets seront atteints;

- L'approbation du rehaussement des critères d'abordabilité pour la composante en PPP des projets du CRCHUM et du CUSM a été traitée à la pièce sans avoir une vision des projets dans leur ensemble. Par exemple, si l'on considère le rehaussement des critères d'abordabilité, les estimations de coûts d'immobilisations dépassent en juin 2010 d'au moins 108,4 millions de dollars les 5,2 milliards de dollars annoncés en mars 2009⁷;
- En relation avec les commentaires sur la gouvernance des projets contenus dans les rapports précédents du Vérificateur général, la complexité de la structure ne favorise toujours pas, dans certains cas, l'imputabilité des centres hospitaliers universitaires, du directeur exécutif et de IQ;
- Les signatures des contrats de PPP pour le CRCHUM et le CUSM d'une durée de 30 ans ont été faites sans une vision globale des projets quant à leurs coûts totaux et aux budgets de fonctionnement des nouveaux établissements.

Audition des sous-ministres

Le ministère de la Santé et des Services sociaux

Le sous-ministre, monsieur Jacques Cotton, rappelle les principaux faits intervenus dans le dossier depuis le dernier témoignage du Ministère devant la Commission en avril 2008 : obtention des autorisations permettant la signature des ententes de PPP pour le CRCHUM et le CUSM, obtention de l'autorisation du lancement de l'appel de propositions pour le CHUM et approbation de la poursuite du CHU Sainte-Justine. M. Cotton décrit les centres hospitaliers universitaires de Montréal comme le pivot intégrateur de la transformation du système de santé en cours au Québec depuis 2004. Il souligne que le Ministère prendra les mesures nécessaires pour respecter les processus et les bonnes pratiques de la Politique-cadre que le gouvernement vient d'adopter. Il indique aussi qu'il procèdera à une révision du cadre de gouvernance des projets afin de tenir compte, notamment, des commentaires formulés par le Vérificateur général.

Le Bureau du directeur exécutif des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal

Monsieur Clermont Gignac, directeur exécutif, explique la mission du Bureau qui est notamment de faire en sorte que les plans cliniques développés par les centres hospitaliers universitaires et les paramètres de

⁷ Et ce, sans compter la hausse du budget du Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine (CHUSJ), les révisions des estimations à venir pour le projet du CHUM, les composantes hors PPP du CUSM, l'impact financier du retrait de l'Hôpital neurologique de Montréal du site de la Montagne dans le projet du CUSM et le contenu réel des propositions choisies.

performance déterminés par l'ASSSM et le MSSS soient atteints. Répondant auprès du Ministère pour les coûts et les échéanciers, le Bureau analyse et accepte les changements budgétaires proposés par les centres hospitaliers universitaires. Ces derniers sont responsables de l'élaboration et du respect de leurs budgets. Le directeur exécutif présente ensuite l'état d'avancement des trois projets de modernisation.

La Direction générale du Centre hospitalier de l'Université de Montréal

Le directeur du CHUM, monsieur Christian Paire, présente ce centre comme un hôpital moderne et performant et comme un vecteur pour le développement de richesses dans divers domaines : biotechnologies, médicaments, technologies d'information et santé. Il considère le CRCHUM comme le pôle de recherche de l'institution. Cette configuration « centre hospitalier universitaire-centre de recherche » est présente dans les grandes métropoles du monde.

La Direction générale du Centre universitaire de santé McGill

Le représentant du directeur général et chef de la Direction du CUSM, monsieur Normand Rinfret, présente les caractéristiques de son organisme : composantes, nombre d'employés, activités, caractère interculturel. Il souligne que, depuis le rapport du Vérificateur général de 2009, une collaboration des plus efficaces s'est établie entre les différents intervenants concernés et qu'il faut continuer à travailler sur les divers éléments de ses recommandations.

La Direction générale du Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine

Le directeur général, monsieur Fabrice Brunet, explique la mission du Centre et les besoins que vise à satisfaire le projet de modernisation *Grandir en santé*. Il souligne que le projet, dont le financement⁸ a été annoncé récemment, se terminera en 2018 et respectera les budgets.

Le Secrétariat du Conseil du trésor

Le secrétaire du Conseil du trésor, monsieur Denys Jean, explique la mission du Secrétariat. Il accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général relativement aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal. Il fait état des actions menées, des travaux en cours et des perspectives envisagées au Secrétariat.

⁸ Les coûts d'immobilisation annoncés en 2010 s'élèvent à 995 millions de dollars et le projet sera réalisé selon le mode clé en main pour les composantes neuves et le mode traditionnel pour la rénovation.

La Direction générale d'Infrastructure Québec

Le président-directeur général d'Infrastructure Québec, monsieur Normand Bergeron, indique que la loi constitutive de l'organisme colle aux recommandations des trois premiers rapports du Vérificateur général et à la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique. Il souligne néanmoins qu'on ne peut retourner à la « case de départ » pour chacun des projets des centres hospitaliers universitaires qui ont déjà franchi des étapes cruciales. Il admet l'existence de divergences dans l'évaluation des risques du déficit d'entretien, mais indique que les hypothèses sont en révision. Il explique la non-réalisation de la simulation avec un taux d'actualisation de 6,5 % en absence de déficit d'entretien⁹ par le court délai entre le rapport du Vérificateur général (novembre 2009) et le mémoire au Conseil des ministres (janvier 2010).

Les échanges entre la Commission et les dirigeants

Les échanges entre les députés et les invités ont porté, entre autres, sur : le dépassement des coûts estimés, la fixation des paramètres d'analyse, l'analyse de sensibilité, le comité de revue diligente, la structure de gouvernance et les budgets de fonctionnement.

Le dépassement des coûts estimés

Les témoins expliquent aux parlementaires que les dépassements de coûts de 2,1 milliards (de 3,6 à 5,7 milliards) proviennent de l'indexation et de la provision pour les risques à hauteur de 1,0 milliard de dollars¹⁰ et de la bonification des projets à hauteur de 1,1 milliard de dollars.

La fixation des paramètres d'analyse

Les invités admettent l'imbroglio entourant l'indice de vétusté utilisé. Ils attribuent cette situation à une explication inappropriée du concept de leur part. Ils informent les députés qu'une étude faite par IQ est actuellement en discussion¹¹ pour retenir un indice approprié. Les invités ont indiqué qu'il était inapproprié d'avoir utilisé un taux d'actualisation de 8 % alors que tous les autres grands projets publics utilisaient un taux de 6,5 %. Ces manquements seront évités à l'avenir. En effet, en vertu de la Politique-cadre de mars 2010 du gouvernement, dorénavant, ce sera le ministère des Finances du Québec (MFQ) qui fixera les taux

⁹ Le Vérificateur général a soulevé cette omission.

¹⁰ L'indexation compte pour 60 % et la provision pour risque pour 40 %.

¹¹ La discussion a lieu entre IQ, le MSSS, le Conseil du trésor et le Vérificateur général.

d'actualisation et les hypothèses à utiliser dans le développement des plans d'affaires des projets majeurs¹². Les députés souhaitent être informés des décisions du MFQ à cet égard.

L'analyse de sensibilité et le comité de revue diligente

En ce qui concerne l'analyse de sensibilité, le Conseil du Trésor est à préparer un guide qui permettra de choisir, selon les projets, une des trois méthodes d'analyse de sensibilité¹³. Par ailleurs, pour chacun des projets, l'analyse de sensibilité devra être soumise à un comité de revue diligente indépendant, en vue d'être validée. Le processus de formation du comité est lancé. Il sera constitué d'experts en génie, en finance et en comptabilité, choisis par l'ensemble des partenaires. Son rapport sera public. Les députés reçoivent l'assurance que l'analyse de sensibilité sera faite et validée pour le projet du CHUM.

La structure de gouvernance

Les invités acceptent les commentaires du Vérificateur général relativement à la gouvernance des projets. Ils indiquent que le changement du mandat de l'Agence des PPP pour Infrastructure Québec et la nouvelle Politique-cadre du gouvernement offrent un contexte favorable à une revue du mode de fonctionnement des partenaires. D'ailleurs, selon le Ministère, cette révision est déjà commencée et l'on constate déjà une nette amélioration du fonctionnement des éléments de la structure de gouvernance.

Les budgets de fonctionnement

Les députés expriment leurs préoccupations à l'égard du silence qui entoure la façon dont l'intégration des soins, de l'enseignement et de la recherche affecterait les budgets de fonctionnement et les déplacements de coût à l'horizon 2018. À cela, les témoins répondent que les budgets de fonctionnement des établissements sont établis par ces derniers sur la base de leur plan clinique¹⁴. Les députés apprennent que, pour le CHUM et le CUSM, les budgets sont déjà déterminés à 95 %¹⁵. Il reste des augmentations de l'ordre de 5 % qui sont en discussion entre l'Agence, les établissements et le Ministère.

¹² Projets de 40 millions de dollars et plus.

¹³ Ces trois méthodes actuellement utilisées à l'échelle internationale sont la méthode scénario, la méthode partielle et la méthode Monte-Carlo.

¹⁴ Dans la structure de gouvernance, chaque établissement définit ses besoins, son plan clinique, son budget, les fait valider par son conseil d'administration, puis par l'agence de Montréal et par le Ministère.

¹⁵ Autrement dit, actuellement les budgets de fonctionnement du CHUM et du CUSM, respectivement de 750 et 900 millions de dollars continueront d'être indexés à environ 5 % par année jusqu'en 2018 et les résultats constitueront 95 % des budgets de fonctionnement de ces deux centres en 2018. Il y aura possibilité de déterminer un montant additionnel de 5 % à la suite des discussions qui sont en cours.

Les autres points abordés sont la possibilité que le CHUM soit réalisé autrement qu'en PPP, la réalisation de Sainte-Justine en mode clé en main et le doublement de son coût estimé, l'application des nouvelles mesures et des nouveaux paramètres à l'Hôtel-Dieu de Québec, le délai entourant la prise de décision concernant l'Hôpital neurologique de Montréal.

Commentaires des membres de la Commission

Les membres de la Commission soulignent le dialogue fructueux avec les témoins, notamment avec le Secrétariat du Conseil du trésor et Infrastructure Québec. Ils apprécient la sincérité des réponses données par les invités sans nécessairement les approuver toutes. Ils indiquent leur satisfaction devant les actions entreprises à la suite des recommandations du Vérificateur général du Québec. Ils prennent aussi acte du constat de ce dernier selon lequel un meilleur climat interpersonnel et de gestion prévaut actuellement entre les parties prenantes aux études et aux décisions relatives aux projets. Ils souhaitent que ce climat contribue à donner des résultats.

Conclusion et recommandations

La Commission est, dans l'ensemble, satisfaite de ses échanges avec le sous-ministre et les divers témoins. Ils considèrent que les discussions ont été ouvertes, franches et sincères.

Les parlementaires accueillent positivement l'engagement des parties à leur faire parvenir les études, dont l'analyse de sensibilité pour le CHUM. Ils sont contents d'apprendre que les paramètres d'analyse des projets majeurs seront dorénavant uniformisés, à commencer par le CHUM et l'Hôtel-Dieu de Québec.

Ils s'inquiètent néanmoins de l'escalade des coûts et des délais pour la réalisation des projets. Ils sont préoccupés aussi par le peu d'assurance donnée sur le caractère définitif des coûts prévus pour le CHUSJ et par la possibilité que les décisions passées influencent le choix du mode de réalisation du CHUM.

Les membres de la Commission appuient les recommandations du Vérificateur général et encouragent les entités à poursuivre la mise en oeuvre des actions et des mesures annoncées.

La Commission de l'administration publique formule les recommandations suivantes :

- **Que** le Secrétariat du Conseil du trésor et Infrastructure Québec mettent en œuvre leurs plans d'action respectifs, élaborés pour répondre aux recommandations du Vérificateur général du Québec dans son rapport spécial de juin 2010;
- **Que** le Secrétariat du Conseil du trésor et Infrastructure Québec prennent très au sérieux les analyses relatives au CHUM et puissent revoir la décision le concernant;
- **Que** le ministère de la Santé et des Services sociaux, le Secrétariat du Conseil du trésor, Infrastructure Québec et le directeur exécutif des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal fournissent à la Commission les paramètres (taux d'actualisation, indice de vétusté) qui seront retenus, notamment par le ministère des Finances, et appliqués;
- **Que** le ministère de la Santé et des Services sociaux, le Secrétariat du Conseil du trésor, Infrastructure Québec et le directeur exécutif des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal fournissent à la Commission les analyses (de sensibilité, validation du comité de revue diligente) effectuées en vue de formuler des recommandations aux décideurs quant au choix du mode de réalisation du CHUM;
- **Que** le ministère de la Santé et des Services sociaux et les centres hospitaliers universitaires portent une attention particulière à l'analyse des projections des impacts des nouveaux centres hospitaliers universitaires sur les budgets de fonctionnement des entités;
- **Que** le Vérificateur général du Québec poursuive la vigie sur la modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal et y intègre le suivi du projet de l'Hôtel-Dieu de Québec.

CHAPITRE 3 LA SÉLECTION DES IMMIGRANTS TRAVAILLEURS QUALIFIÉS

Le 7 octobre 2010, la Commission de l'administration publique a entendu la sous-ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles, madame Marie-Claude Champoux. Cette audition a été réalisée en vertu de la Loi sur l'administration publique et fait suite aux observations contenues dans le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, tome I*.

Observations du Vérificateur général

Par ses travaux, le Vérificateur général cherchait principalement à vérifier si le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) oriente et coordonne la sélection des immigrants de manière à bien répondre aux besoins du Québec et s'il effectue les activités de sélection des immigrants travailleurs qualifiés en conformité avec la réglementation applicable et selon de saines pratiques de gestion.

Pour ce qui est de la planification des volumes d'immigration, le Vérificateur général constate que des mécanismes de concertation entre le MICC et ses partenaires ont mené, ces dernières années, à la décision de hausser les volumes d'immigration. Toutefois, il relève que le Ministère n'utilise pas d'indicateurs socioéconomiques qui lui permettraient de cerner la capacité réelle du Québec à accueillir et à intégrer les nouveaux arrivants.

En ce qui a trait au système de sélection, le Vérificateur général est d'avis que la grille de sélection des travailleurs qualifiés, et qui a été modifiée en 2006 pour introduire le critère « domaine de formation », repose davantage sur une évaluation du potentiel socioprofessionnel du candidat que sur des possibilités concrètes d'emploi. Ainsi, entre 2006 et 2008, seulement 9 % des personnes sélectionnées présentaient un profil répondant aux exigences dans les domaines de formation privilégiés par le Québec.

En 2009, le taux de chômage des immigrants du Québec s'élevait à 13,7 % comparativement à 7,6 % pour la population native et à 10,7 % pour les immigrants de l'Ontario. Par ailleurs, en 2006, 42,1 % des immigrants avaient un niveau de scolarité plus élevé que celui normalement exigé pour leur emploi. Pour le Vérificateur général, ces données révèlent les problèmes d'intégration en emploi et de déqualification qu'éprouvent les personnes immigrantes sélectionnées par le MICC.

Le Vérificateur général a révisé un échantillon statistique de 91 dossiers parmi l'ensemble des demandes traitées au Bureau d'immigration du Québec à Paris et au Service Amérique du Nord et Maghreb situé à

Montréal. En extrapolant les résultats de ces travaux à l'ensemble des dossiers des territoires en question, il estime, avec un degré de confiance de 90 %, qu'entre 40 % et 57 % des dossiers comportaient des erreurs dans l'attribution des points de la grille de sélection ou ne contenaient pas tous les éléments nécessaires pour justifier les points attribués.

Le Vérificateur général a constaté que le Ministère n'est pas en mesure de garantir la qualité de ses analyses de dossiers, *a priori* et *a posteriori*. Il a aussi constaté que le guide des procédures d'immigration n'est pas mis à jour régulièrement et qu'il est incomplet.

En ce qui concerne la performance et la reddition de comptes, le Vérificateur général soulève que le MICC n'a réalisé aucune évaluation de programme concernant l'immigration des travailleurs qualifiés depuis 2004. En conséquence, il n'est pas assuré que son action répond adéquatement aux besoins du Québec à cet égard.

Enfin, le Vérificateur général a présenté plusieurs recommandations afin de corriger les lacunes décelées.

Audition de la sous-ministre

D'entrée de jeu, la sous-ministre mentionne que le MICC a reçu avec intérêt le rapport du Vérificateur général et qu'il a adhéré à toutes ses recommandations.

La sous-ministre a aussi rappelé la complexité des différents volets de la mission du MICC ainsi que les mesures déjà mises de l'avant pour réviser les processus de sélection des immigrants. Elle a ensuite précisé comment son ministère entend traduire sur le terrain les recommandations du Vérificateur général. À ce sujet, elle a principalement fait état des mesures suivantes qui ont déjà été entreprises ou qui le seront prochainement pour assurer une meilleure qualité du travail de sélection des immigrants travailleurs qualifiés :

- Un programme antifraude a été instauré afin d'intensifier la détection de documents faux ou trompeurs à toutes les étapes du processus de sélection;
- Des séances de formation visant une meilleure uniformité des pratiques ont été données à tous les conseillers en immigration;

- Un nouveau poste de responsable au contrôle de la qualité a été pourvu et un système d'assurance-qualité du processus de sélection est en cours d'implantation;
- Un plan de gestion des risques a été établi afin de mettre en œuvre les contrôles nécessaires à la qualité de la sélection;
- Le Règlement sur les consultants en immigration a été adopté et le Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers [I-0.2, r.4] a été modifié;
- La révision du *Guide des procédures d'immigration* a été amorcée afin de mieux standardiser le processus de traitement d'une demande d'immigration. Une liste de contrôle des documents sera également établie.

Enfin, suivant les recommandations du Vérificateur général, le MICC a pris des mesures afin d'améliorer la qualité des renseignements présentés dans la reddition de comptes annuelle et de permettre une meilleure évaluation de sa performance. Le MICC s'est, entre autres, doté d'une planification triennale d'évaluation de programme en immigration. La sous-ministre ajoute que le *Règlement sur les consultants en immigration*, qui prévoit un registre public des consultants en immigration, entre en vigueur le 4 novembre 2010.

Les échanges entre la Commission et les dirigeants

Les échanges avec les dirigeantes du MICC ont principalement porté sur les mesures prises ou à prendre pour améliorer la qualité et la rigueur du processus de sélection des immigrants. Les autres sujets abordés incluent, entre autres, le processus de détermination des seuils d'immigration et les actions engagées pour favoriser l'intégration socioéconomique des nouveaux arrivants.

L'amélioration requise du processus de sélection des immigrants

Les élus comprennent des explications de la sous-ministre que la grille de sélection des immigrants a été modifiée dernièrement afin d'augmenter la pondération accordée aux domaines de formation privilégiés par le Québec et de réduire la pondération prévue pour le facteur « adaptabilité ». Les députés trouvent important que ce dernier facteur puisse être évalué selon des critères les plus objectifs possible. Le guide des procédures d'immigration devrait être mis à jour à cet effet¹⁶. Ils souhaitent aussi que l'étude

¹⁶ Les membres de la Commission souhaitent obtenir une copie de ce Guide lorsque cette mise à jour sera terminée.

longitudinale qui est prévue dans le plan d'action du MICC permette d'évaluer le degré d'intégration des immigrants selon qu'ils disposaient ou non, à leur arrivée, d'une formation dans un domaine privilégié par le Québec.

Les parlementaires sont d'avis que la création d'un poste de responsable du contrôle de la qualité constitue un pas dans la bonne direction pour assurer une plus grande rigueur dans le processus de sélection des immigrants. Ils comprennent par ailleurs que le contrôle de la qualité sera une responsabilité partagée entre tous les membres du personnel et ils insistent sur l'importance de veiller à ce que les cadres soient imputables des résultats obtenus quant à l'application du processus en question.

Les députés proposent aussi d'utiliser diverses formes de contrôle *a priori* afin d'améliorer la qualité du processus de sélection des immigrants. Quelques moyens ont été évoqués. Tout d'abord, la dotation et la formation appropriées du personnel. Ensuite, l'usage de techniques modernes de promotion, comme l'utilisation des médias sociaux d'Internet, afin d'attirer en grand nombre des candidatures à l'immigration qui correspondent bien aux profils visés.

Par ailleurs, les parlementaires ont demandé des précisions sur la nouvelle réglementation relative aux consultants en immigration, ainsi que sur les modalités de sa mise en vigueur¹⁷.

Le processus de détermination des seuils d'immigration

Les parlementaires font ressortir l'enjeu stratégique majeur que représente pour le Québec la question de l'établissement des seuils d'immigration. Au rythme actuel de 50 000 à 55 000 nouveaux immigrants par année, c'est plus d'un million de personnes qui auront été sélectionnées sur une période de 20 ans. Les membres de la Commission demandent des éclaircissements sur les paramètres qui peuvent être utilisés pour établir les scénarios de la planification triennale de l'immigration. Ils s'interrogent par ailleurs sur le fait que les seuils prévus pour 2010 ont été reportés en 2011 sans consultation publique préalable.

La sous-ministre mentionne à ce sujet qu'il n'existe pas de formule mathématique précise pour établir les seuils souhaitables d'immigration. Elle précise cependant que certains paramètres sociaux ou économiques sont pris en compte pour ce faire, comme les prévisions du marché du travail ou encore les enjeux

¹⁷ Les députés veulent aussi obtenir : Un profil général des consultants en immigration ainsi qu'un aperçu des services qu'ils offrent et des méthodes qu'ils utilisent.

démographiques contemporains. Elle ajoute que des consultations pour la prochaine planification triennale de l'immigration sont prévues pour le printemps 2011.

Les mesures prises pour favoriser l'intégration socioéconomique des immigrants

Les députés se demandent quelles sont les mesures qui sont envisagées pour diminuer le taux de chômage relativement élevé observé chez les personnes immigrantes. Ils soulèvent aussi que de nombreux immigrants qualifiés n'arrivent pas à se trouver un emploi à la hauteur de leurs compétences.

La sous-ministre explique d'abord qu'avec les hausses récentes des seuils d'accueil, la proportion de nouveaux immigrants présents sur le territoire est plus importante qu'à l'habitude. En raison du délai initial d'installation et d'adaptation, le taux de chômage moyen de ces nouveaux arrivants est plus élevé que chez les immigrants de longue date, ce qui peut expliquer en partie la problématique soulevée.

La sous-ministre fait par ailleurs état des mesures qui sont prises par le MICC, en collaboration avec Emploi-Québec et ses autres partenaires, pour aider les immigrants à intégrer le marché du travail ou à améliorer leur connaissance du français. Elle fait notamment état du programme IPOP¹⁸ qui consiste à octroyer une subvention salariale pour offrir une première expérience de travail aux personnes formées à l'étranger qui ont été reconnues par un ordre professionnel. Elle mentionne de plus que des services de francisation sont offerts dans toutes les régions du Québec. Des services de francisation en ligne, qui sont de plus en plus utilisés et reconnus, sont aussi accessibles de l'étranger.

Conclusion et recommandations

Au terme de leurs travaux, les parlementaires soulignent que le processus de sélection des immigrants représente un aspect vital pour l'avenir du Québec. Ils s'inquiètent du taux d'erreur trop élevé dans l'analyse des dossiers de sélection des immigrants travailleurs qualifiés et ils appuient l'ensemble des recommandations du Vérificateur général relativement à cette situation problématique. Ils prennent acte du plan d'action du ministère de l'immigration et des Communautés culturelles et l'invitent à le mettre en œuvre avec détermination et rigueur pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général.

¹⁸ Intégration en emploi de personnes formées à l'étranger référées par un ordre professionnel.

La Commission de l'administration publique recommande :

- **Que** le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, pour renforcer l'imputabilité de ses cadres, leur signifie des attentes claires concernant l'application rigoureuse du processus de sélection des immigrants travailleurs qualifiés;
- **Que** le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles utilise diverses formes de contrôle *a priori* afin d'améliorer la qualité du processus de sélection des immigrants, comme la dotation et la formation appropriée du personnel, ou encore l'usage de techniques modernes de promotion afin d'attirer un plus grand nombre de candidats à l'immigration qui correspondent aux profils désirés;
- **Que** le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles s'assure que le facteur adaptabilité de la grille de sélection soit évalué selon des critères les plus objectifs possible et que le guide des procédures d'immigration soit mis à jour à cet effet;
- **Que** le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles transmette à la Commission, au plus tard le 31 mars 2011, un état de situation sur la mise en œuvre de son plan d'action ainsi qu'un suivi des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.

ANNEXE I

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

CHAPITRE 1 LE SOUTIEN AUX ACTIVITÉS JUDICIAIRES DANS LES PALAIS DE JUSTICE

- **Que** le ministère de la Justice informe la Commission de l'administration publique, d'ici le 31 janvier 2011, des résultats obtenus dans le cadre de son mandat spécial de révision sur l'offre de services judiciaires;
- **Que** le ministère de la Justice du Québec donne à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 31 mars 2011, des précisions sur les variations des loyers exigés par la Société immobilière du Québec (SIQ) et les mesures entreprises pour s'assurer que le prix payé soit juste;
- **Que** le ministère de la Justice du Québec présente un rapport à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 31 janvier 2011, sur les circonstances entourant le repositionnement du projet de système intégré d'information de justice (SIIJ). Ce rapport devra notamment comprendre des explications sur les éléments suivants : l'ajustement de 24,1 millions de dollars accordé par le Conseil du trésor, la réalisation de l'appel d'offres, les étapes franchies et futures du projet ainsi que des données sur le contenu, le budget et le respect des échéanciers;
- **Que** le MJQ fasse preuve de leadership afin de rallier les partenaires, dont la magistrature et le Barreau, dans l'adoption d'indicateurs et de cibles permettant une reddition de comptes complète et devant viser l'amélioration des services aux citoyens;
- **Que** le rapport annuel de gestion du ministère de la Justice du Québec, au plus tard pour 2011-2012, intègre les nouveaux indicateurs d'évaluation de la performance de l'activité judiciaire et qu'il soit présenté selon les normes proposées par le Conseil du trésor ainsi que les critères d'évaluation retenus par la Commission de l'administration publique¹⁹;
- **Que** le ministère de la Justice du Québec transmette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 1^{er} mai et le 1^{er} octobre 2011, un état de situation sur la mise en œuvre de son plan d'action ainsi qu'un suivi des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires;

¹⁹ Voir le chapitre 5 du Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes. Ce chapitre présente les critères sur lesquels la Commission de l'administration publique s'appuie pour évaluer la qualité de l'information présentée dans les rapports annuels de gestion et la performance dans l'atteinte des résultats.

- **Que** la Commission évalue, au dernier trimestre de 2011, l'opportunité d'inviter de nouveau le sous-ministre de la Justice à présenter l'état d'avancement de la mise en œuvre de son plan d'action ainsi qu'un suivi des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.

CHAPITRE 2 LA VIGIE RELATIVE AUX PROJETS DE MODERNISATION DES CENTRES HOSPITALIERS UNIVERSITAIRES DE MONTRÉAL

- **Que** le Secrétariat du Conseil du trésor et Infrastructure Québec mettent en œuvre leurs plans d'action respectifs, élaborés pour répondre aux recommandations du Vérificateur général du Québec dans son rapport spécial de juin 2010;
- **Que** le Secrétariat du Conseil du trésor et Infrastructure Québec prennent très au sérieux les analyses relatives au CHUM et puissent revoir la décision le concernant;
- **Que** le ministère de la Santé et des Services sociaux, le Secrétariat du Conseil du trésor, Infrastructure Québec et le directeur exécutif des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal fournissent à la Commission les paramètres (taux d'actualisation, indice de vétusté) qui seront retenus, notamment par le ministère des Finances, et appliqués;
- **Que** le ministère de la Santé et des Services sociaux, le Secrétariat du Conseil du trésor, Infrastructure Québec et le directeur exécutif des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal fournissent à la Commission les analyses (de sensibilité, validation du comité de revue diligente) effectuées en vue de formuler des recommandations aux décideurs quant au choix du mode de réalisation du CHUM;
- **Que** le ministère de la Santé et des Services sociaux et les centres hospitaliers universitaires portent une attention particulière à l'analyse des projections des impacts des nouveaux centres hospitaliers universitaires sur les budgets de fonctionnement des entités;
- **Que** le Vérificateur général du Québec poursuive la vigie sur la modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal et y intègre le suivi du projet de l'Hôtel-Dieu de Québec.

CHAPITRE 3 LA SÉLECTION DES IMMIGRANTS TRAVAILLEURS QUALIFIÉS

- **Que** le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, pour renforcer l'imputabilité de ses cadres, leur signifie des attentes claires concernant l'application rigoureuse du processus de sélection des immigrants travailleurs qualifiés;
- **Que** le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles utilise diverses formes de contrôle *a priori* afin d'améliorer la qualité du processus de sélection des immigrants, comme la dotation et la formation appropriée du personnel, ou encore l'usage de techniques modernes de promotion afin d'attirer un plus grand nombre de candidats à l'immigration qui correspondent aux profils désirés;
- **Que** le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles s'assure que le facteur adaptabilité de la grille de sélection soit évalué selon des critères les plus objectifs possible et que le guide des procédures d'immigration soit mis à jour à cet effet;
- **Que** le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles transmette à la Commission, au plus tard le 31 mars 2011, un état de situation sur la mise en œuvre de son plan d'action ainsi qu'un suivi des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.

ANNEXE II

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Les membres permanents de la Commission

- M. Sylvain Simard (*Richelieu*), président
- M. Yvon Marcoux (*Vaudreuil*), vice-président
- M. François Bonnardel (*Shefford*), vice-président

- M^{me} Noëlla Champagne (*Champlain*), depuis le 21 septembre 2010
- M^{me} Francine Charbonneau (*Mille-Îles*), depuis le 21 septembre 2010
- M. Jean D'Amour (*Rivière-du-Loup*), jusqu'au 21 septembre 2010
- M. André Drolet (*Jean-Lesage*)
- M. Henri-François Gautrin (*Verdun*)
- M. Patrick Huot (*Vanier*)
- M. Michel Matte (*Portneuf*)
- M. Daniel Rathé (*Blainville*), jusqu'au 21 septembre 2010
- M. François Rebello (*La Prairie*), depuis le 21 septembre 2010
- M. Pierre Reid (*Orford*)
- M. Mathieu Traversy (*Terrebonne*)
- M. Guillaume Tremblay (*Masson*), jusqu'au 21 septembre 2010

Les membres temporaires et les remplaçants

- M. Benoît Charette (*Deux-Montagnes*), porte-parole de l'opposition officielle en matière d'immigration
- M^{me} Véronique Hivon (*Joliette*), porte-parole de l'opposition officielle en matière de justice
- M^{me} Agnès Maltais (*Taschereau*), porte-parole de l'opposition officielle en matière de santé

Autre députée présente

- M^{me} Filomena Rotiroti (*Jeanne-Mance-Viger*)

Le personnel de la Commission

- M. Éric Thomassin, secrétaire de la Commission
- M. Simon Blouin, agent de recherche, Service de la recherche, Bibliothèque de l'Assemblée nationale
- M. Samuel Houngué, agent de recherche, Service de la recherche, Bibliothèque de l'Assemblée nationale
- M. Robert Jolicoeur, agent de recherche, Service de la recherche, Bibliothèque de l'Assemblée nationale
- M^{me} Marie-Josée Guèvremont, agente de secrétariat
- M^{me} Stéphanie Labbé, agente de secrétariat
- M^{me} Danielle Simard, technicienne en information, Service de la recherche, Bibliothèque de l'Assemblée nationale

ANNEXE III
LES PARTICIPANTS

Vérificateur général du Québec

- M. Renaud Lachance, vérificateur général
- M. Marc Ouellet, vérificateur général adjoint
- M. Bertrand Carrier, directeur de vérification
- M. Martin St-Louis, chargé de projets
- M^{me} Sylvie Laflamme, directrice de vérification

Ministère de la Justice

- M^e Michel Bouchard, sous-ministre et sous-procureur général
- M^e Andrée Giguère, directrice, bureau du sous-ministre
- M^e Françoise Hammond, bureau du sous-ministre
- M^e Denis Marsolais, sous-ministre associé, Direction générale des services de justice et des registres
- M. Michel Chandonnet, directeur général, système informatique d'information de justice
- M^{me} Francine Asselin, directrice, vérification interne
- M. Alain Lauzier, analyste

Ministère de la Santé et des Services sociaux

- M. Jacques Cotton, sous-ministre
- M. Jean-Guy Lemieux, sous-ministre adjoint, Direction générale des affaires ministérielles et institutionnelles
- M^{me} Lise Verreault, sous-ministre adjointe, Direction générale de la coordination, du financement, des immobilisations et du budget
- D^r Michel A. Bureau, directeur général, Direction générale des services de santé et médecine universitaire
- M. John Gauvreau, directeur des investissements, Direction générale de la coordination, du financement, des immobilisations et du budget
- M. Sylvain Périgny, chef du service des investissements et du financement, Direction générale de la coordination, du financement, des immobilisations et du budget
- M^{me} Suzanne Pitre, directrice de la vérification interne
- M^{me} Dominique Breton, adjointe exécutive du sous-ministre

Projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal

- M. Clermont Gignac, directeur exécutif
- M. François Quintal, directeur des finances
- M. Martin Viau, directeur de la coordination des communications du bureau du directeur exécutif

Centre hospitalier de l'Université de Montréal

- M. Christian Paire, directeur général
- M. Sylvain Villiard, directeur général adjoint
- M. Paul E. Landry, directeur de projet

Centre universitaire de santé McGill

- M. Normand Rinfret, directeur général associé et chef des opérations
- M. Pierre E. Major, directeur associé à la planification et la construction du projet de redéploiement
- M^{me} Rachel Yates, directrice des affaires publiques
- M^{me} Tina De Francesco, chef des services administratifs, Direction générale

Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine

- M. Fabrice Brunet, directeur général
- M. Roger Jacob, directeur, Grandir en santé

Conseil du trésor

- M. Denys Jean, secrétaire
- M^{me} Michèle Bourget, secrétaire associée aux politiques budgétaires et aux programmes
- M. Alain Parenteau, secrétaire associé aux marchés publics
- M^{me} Julie Blackburn, directrice générale des services à la gestion contractuelle
- M. Jean-François Lachaine, directeur général des programmes administratifs, sociaux et de santé
- M^{me} Hélène Caouette, directrice de la vérification interne et de l'accès à l'information et de la gestion documentaire
- M^{me} Anne DeBlois, vérificatrice interne

Infrastructure Québec

- M. Normand Bergeron, président-directeur général
- M. Gabriel Soudry, vice-président aux projets
- M. Éric Michaud, vice-président associé, projets en santé
- M. Pierre Lessard, directeur du bureau du président-directeur général

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles

- M^{me} Marie-Claude Champoux, sous-ministre
- M^{me} Claire Deronzier, sous-ministre adjointe au secteur de l'Intégration
- M^{me} Nathalie Provost, directrice de la Performance
- M. Robert Baril, sous-ministre adjoint au secteur de l'Immigration
- M. Younes Mihoubi, secrétaire général et direction de la vérification interne

SECRÉTARIAT DES COMMISSIONS

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
sec.commissions@assnat.qc.ca

