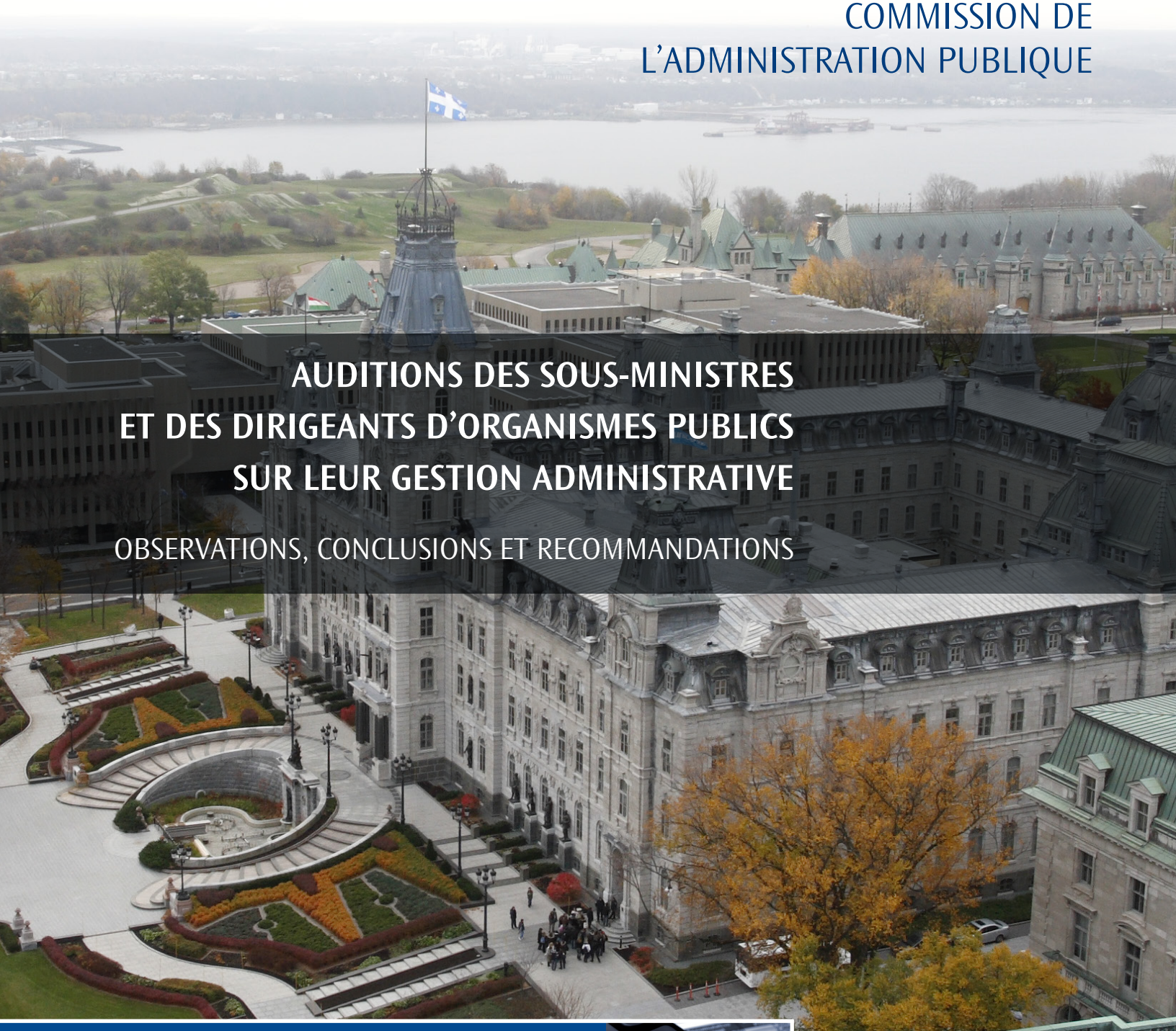
ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

Place aux citoyens

COMMISSION DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE



AUDITIONS DES SOUS-MINISTRES ET DES DIRIGEANTS D'ORGANISMES PUBLICS SUR LEUR GESTION ADMINISTRATIVE

OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS



31E RAPPORT – DÉCEMBRE 2014

ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

Place aux citoyens

COMMISSION DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

AUDITIONS DES SOUS-MINISTRES ET DES DIRIGEANTS D'ORGANISMES PUBLICS SUR LEUR GESTION ADMINISTRATIVE

OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS



31E RAPPORT – DÉCEMBRE 2014

Les collaborateurs de la Commission de l'administration publique

SECRETARIAT DE LA COMMISSION

Catherine Grétas
Marie-Claude Monnerat

RECHERCHE

Richard L'Héreault
Mélissa Morin
Julie Paradis
Danielle Simard
Stéphanie Therrien

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'administration publique, veuillez vous adresser à la secrétaire de la Commission, M^{me} Catherine Grétas.

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaire, 3^{e} étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Sans frais : 1 866 337-8837

Courrier électronique : cap@assnat.qc.ca

Ce document est mis en ligne dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : assnat.qc.ca

Dépôt légal – décembre 2014
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISSN : 1492-0344

Table des matières

MOT DU COMITÉ DIRECTEUR 4

CHAPITRE 1 AUDITION PORTANT SUR LA GOUVERNANCE ET LA GESTION DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE L'AGENCE MÉTROPOLITAINE DE TRANSPORT 6

Faits saillants du rapport du Vérificateur général 7
Exposé des dirigeants 8
Échanges entre la Commission et les dirigeants 10
Conclusions et recommandations 12

CHAPITRE 2 AUDITION PORTANT SUR LES MÉDICAMENTS ET LES SERVICES PHARMACEUTIQUES 14

Faits saillants du rapport du Vérificateur général 15
Exposé des dirigeants 17
Échanges entre la Commission et les dirigeants 19
Conclusions et recommandations 23

CHAPITRE 3 AUDITION PORTANT SUR LA GESTION ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES 25

Exposé de la sous-ministre 26
Échanges entre la Commission et les dirigeants 26
Conclusions et recommandations 30

CHAPITRE 4 AUDITION PORTANT SUR LA RÉALISATION ET L'EXPLOITATION D'AIRES DE SERVICE 32

Faits saillants du rapport du Vérificateur général 33
Exposé de la sous-ministre 34
Échanges entre la Commission et les dirigeants 35
Conclusions et recommandations 38

CHAPITRE 5 AUDITION CONCERNANT LA GESTION ET L'AIDE FINANCIÈRE DU FONDS VERT 40

Faits saillants du rapport du commissaire au développement durable 41

Exposé des dirigeants 42

Échanges entre la Commission et les dirigeants 44

Conclusions et recommandations 48

CHAPITRE 6 EXAMEN DE RAPPORTS ANNUELS DE GESTION DE MINISTÈRES ET D'ORGANISMES PUBLICS EN VERTU DES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE 50

CHAPITRE 7 CINQUIÈME BILAN DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE 59

ANNEXE I : CRITÈRES D'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE 64

ANNEXE II : APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS 66

ANNEXE III : LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION 70

MOT DU COMITÉ DIRECTEUR



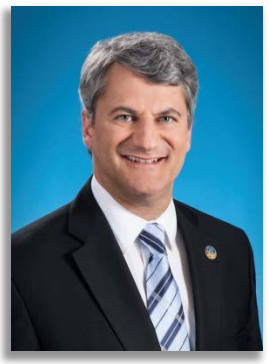
M. Sylvain Gaudreault

C'est avec fierté que nous vous présentons le rapport de la Commission de l'administration publique sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. Il s'agit de son 31e rapport déposé depuis sa création en 1997. Rappelons que la Commission exerce une surveillance de la gestion administrative auprès des ministères et organismes publics et s'assure que les dirigeants rendent des comptes auprès des parlementaires. C'est dans cette perspective que ce rapport présente les observations, les conclusions et les recommandations des membres en vue d'améliorer la gouvernance de l'administration publique.



M. Richard Merilini

Entre les mois de septembre et de novembre 2014, la Commission a tenu cinq auditions publiques au cours desquelles les dirigeants de huit ministères et organismes ont été rencontrés. Trois de ces auditions donnaient suite aux rapports du Vérificateur général du Québec. C'est ainsi que la Commission s'est penchée sur la gestion des grands projets à l'Agence métropolitaine de transport, sur la gestion des médicaments et des services pharmaceutiques et sur la réalisation et l'exploitation d'aires de service. L'audition portant sur la gestion et l'aide financière du Fonds vert s'appuyait, quant à elle, sur une vérification du commissaire au développement durable. La dernière audition portait sur la gestion administrative du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles.



M. Gérard Deltell

À la suite de ces cinq auditions, 15 recommandations unanimes ont été formulées par les membres de la Commission. Elles visent notamment la mise en œuvre rapide de solutions permettant de pallier les carences constatées par le Vérificateur général, l'amélioration de la planification des projets et des programmes, ainsi qu'une meilleure diffusion des données relatives à la reddition de comptes.

Les membres de la Commission ont également analysé les rapports annuels de gestion de 13 ministères et organismes. Mentionnons d'ailleurs que ces rapports font partie du fondement même du processus de reddition de comptes et qu'ils sont essentiels à l'évaluation de la saine gestion et de la performance d'un organisme public ou d'un ministère. Un chapitre est donc consacré aux faits saillants de ces analyses. À cet égard, force est de constater que plusieurs entités doivent encore améliorer la qualité de l'information publiée. Ainsi, des données plus complètes ou plus précises devraient être présentées, par

exemple, en matière de ressources informationnelles. Dans le même ordre d'idées, l'ajout de cibles dans le plan stratégique ou la déclaration de services aux citoyens faciliterait grandement l'appréciation de la performance des entités examinées.

La Commission accorde également une grande importance au suivi des recommandations qu'elle émet au fil de ses rapports. C'est ainsi que le dernier chapitre est consacré au bilan de l'application de recommandations formulées par la Commission entre 2010 et 2012. Ce suivi, réalisé en collaboration avec le Vérificateur général, porte sur sept recommandations lesquelles démontrent des progrès satisfaisants. Il s'agit du cinquième exercice de suivi et le taux d'application total pour les cinq années révèle que 70 % des recommandations de la Commission avaient suffisamment progressé au moment de l'appréciation faite par le Vérificateur général. Ce suivi des recommandations, et donc des préoccupations exprimées par les membres, est incontournable. Il démontre l'impact concret du travail de la Commission et permet d'en mesurer les effets. Nous travaillerons d'ailleurs à bonifier ce processus de vérification, plus particulièrement lorsque des organismes ne réalisent pas de progrès qui sont jugés satisfaisants.

En tant que comité directeur, nous nous sommes donné le mandat de faire connaître davantage le rôle primordial que joue la Commission de l'administration publique au sein de volets importants du travail de député. La Commission permet aux parlementaires de tous les partis d'accomplir pleinement ce rôle. Les travaux de la Commission ont d'ailleurs une portée réelle, et c'est dans cette optique que nous travaillerons à mettre en valeur les travaux de la Commission et à accroître sa visibilité.

Enfin, le comité directeur tient à exprimer sa reconnaissance à l'endroit du personnel de l'Assemblée nationale affecté à la Commission, que ce soit pour assumer son secrétariat, la recherche ou la coordination de cet énorme travail. Celui-ci a été accompli avec un professionnalisme constant, toujours dans un esprit de reddition de comptes de l'administration publique, de saine gestion de l'État et de confiance dans le système parlementaire québécois.

Le président,	Le vice-président,	Le vice-président,
Sylvain Gaudreault	Richard Merlini	Gérard Deltell

CHAPITRE 1

AUDITION PORTANT SUR LA GOUVERNANCE ET LA GESTION DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE L'AGENCE MÉTROPOLITAINE DE TRANSPORT

Le 1er octobre 2014, la Commission de l'administration publique a entendu le ministère des Transports du Québec et l'Agence métropolitaine de transport (AMT) concernant la gouvernance et la gestion des grands projets d'infrastructure de l'Agence métropolitaine de transport. Cette audition faisait suite aux observations du Vérificateur général[1].

MEMBRES présents	**MEMBRES** remplaçants
Mme de Santis (Bourassa-Sauvé) M. Deltell (Chauveau), **vice-président** M. Drolet (Jean-Lesage) M. Gaudreault (Jonquière) M. Merlini (La Prairie), **vice-président** M. Ouellette (Chomedey) M. Reid (Orford) Mme Simard (Charlevoix–Côte-de-Beaupré) M. Surprenant (Groulx) M. Turcotte (Saint-Jean)	M. Bonnardel (Granby) M. Habel (Sainte-Rose) Mme Ouellet (Vachon)

TÉMOINS Agence métropolitaine de transports
M. Nicolas Girard, président-directeur général Mme Claude Pelletier, directrice, Affaires publiques M. Jean Tousignant, directeur, Projet train de l'Est M. Ludwig Desjardins, chef, Planification stratégique, programme d'immobilisations et dossiers d'affaires

[1] « Agence métropolitaine de transport : gouvernance et gestion des grands projets d'infrastructure », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014, Vérification de l'optimisation des ressources,* automne 2013, chap. 4, 58 p.

Ministère des Transports
M[me] Ginette Sylvain, sous-ministre adjointe, Direction générale des projets stratégiques M. Fadi Moubayed, directeur, Direction de l'Île-de-Montréal M. Serge Charest, chef de service, Service des politiques et des programmes, Direction du transport terrestre des personnes
Vérificateur général du Québec
M. Michel Samson, vérificateur général par intérim

FAITS SAILLANTS DU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le Vérificateur général visait à évaluer la gouvernance et la planification des grands projets de l'AMT. Il voulait aussi s'assurer que des mesures correctives ont été appliquées pour améliorer la gestion du projet du Train de l'Est (ligne Mascouche) et les processus d'approbation des autres grands projets de l'AMT.

Selon le Vérificateur, les responsabilités des différents acteurs (l'AMT, le ministère des Transports, les sociétés de transport, les conseils intermunicipaux de transport et les partenaires municipaux) se chevauchent. Aucune de ces structures n'est en mesure d'exercer un rôle formel de leader. De plus, leurs plans stratégiques ne sont pas intégrés à un plan global de développement du transport collectif à l'échelle métropolitaine. Pourtant, un tel plan permettrait de dégager un consensus sur les priorités et de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun pour favoriser une meilleure synergie.

L'AMT, dans son plan stratégique intitulé *Vision 2020*[2] et produit en 2011, a retenu de grands projets tels que le prolongement du métro, l'électrification du réseau de trains de banlieue ou une desserte rapide sur le futur pont Champlain. Le Vérificateur note que les projets ne sont pas sélectionnés selon une méthode de priorisation adéquate ou selon leur contribution potentielle à l'atteinte des cibles de mobilité. En outre, les investissements prévus s'élèveraient à près de 17 milliards de dollars, et l'AMT ne distingue pas les projets réalisables en fonction des fonds disponibles.

[2] Agence métropolitaine de transport, *Vision 2020 : plan stratégique de développement du transport collectif*, novembre 2011, 106 p.

Dans le cadre du projet du Train de l'Est, la gestion assumée par l'AMT ainsi que les contrôles et l'encadrement exercés par les intervenants gouvernementaux n'ont pas permis d'en assurer la maîtrise en temps opportun. Pour tenter de respecter l'échéancier de 2012, des sommes importantes ont été engagées avant que les analyses minimales requises n'aient été menées. Toutefois, les nouveaux processus définis par l'AMT en matière de gestion de projet s'inspirent des meilleures pratiques de l'industrie. Il est cependant trop tôt pour affirmer qu'ils sont devenus la norme relativement aux grands projets d'infrastructures.

Le Vérificateur a également noté que la composition du conseil d'administration ne favorise pas l'exercice d'un rôle actif dans les différents domaines de la gouvernance, plus particulièrement en matière de grands projets d'infrastructures et d'attribution de contrats. En premier lieu, il n'y a pas de séparation des postes de président-directeur général et de président du conseil d'administration. Cette distinction des fonctions est un élément essentiel pour établir un équilibre des pouvoirs et assurer l'autonomie de l'AMT tout en préservant l'autorité du gouvernement. En second lieu, depuis la création de l'AMT, son conseil d'administration est composé de sept membres, dont seulement trois se qualifient à titre d'indépendants. Une révision du nombre de membres, plus précisément les membres indépendants, permettrait de constituer les comités (tels que des comités sur les projets d'infrastructure, la gouvernance, l'éthique ou les ressources humaines) jouant un rôle stratégique dans la gouvernance.

Dans son rapport, le Vérificateur général formule neuf recommandations à l'intention de l'Agence métropolitaine de transport et une à celle du ministère des Transports du Québec.

EXPOSÉ DES DIRIGEANTS

Agence métropolitaine de transport

M. Nicolas Girard, président-directeur général de l'AMT, accueille positivement les commentaires formulés par le Vérificateur général. D'emblée, il tient à souligner que, depuis la création de l'AMT en 1996, l'achalandage des transports collectifs en général a connu une hausse de près de 30 %, tandis que celui des trains de banlieue a bondi de 153 %. Après ces années de croissance accélérée de l'offre et de la demande des transports collectifs, l'AMT a entrepris d'optimiser ses modèles de gestion. Le rapport du Vérificateur général a aidé l'AMT dans cette démarche.

La ligne Mascouche est le projet majeur de l'AMT, depuis le prolongement du métro en 2007. Sa mise en service est prévue pour le mois de décembre 2014 au coût de 671 millions de dollars. En janvier 2012, le Conseil des ministres a autorisé la poursuite du projet sous réserve de remplir

24 conditions. L'AMT soutient avoir réuni les 24 conditions et être en mesure de respecter le budget autorisé, sans avoir besoin de la totalité de l'enveloppe de risques qui s'élève à 90 millions. Un comité de gérance, composé d'experts indépendants, de membres de l'AMT, du ministère des Transports et de la Société québécoise des infrastructures, a été formé afin d'améliorer le contrôle du projet.

La structure et la composition du conseil d'administration de l'AMT, avec un nombre limité de membres tel que défini par la Loi sur l'Agence métropolitaine de transport, empêchent la mise en place des comités de surveillance requis pour mener à bien ses projets. Malgré ces contraintes, dans une volonté de suivre les meilleures pratiques en gouvernance, l'AMT a réussi à mettre sur pied un comité d'audit et un comité de gestion des projets majeurs. L'AMT voulait cependant aller plus loin. Elle a demandé au gouvernement de modifier sa loi pour permettre l'augmentation du nombre de membres indépendants siégeant à son conseil d'administration.

Par ailleurs, l'AMT a entamé une révision en profondeur de ses processus de gestion de projet. Elle les applique au programme triennal d'immobilisations (PTI), en mettant en évidence l'incidence des limites financières et de l'établissement de priorités. Un travail de resserrement des dépenses en immobilisations a permis de faire passer leur montant de 1,6 milliard de dollars pour le PTI de 2009-2011 à moins de 1 milliard de dollars pour l'édition de 2015-2017.

Le conseil d'administration de l'AMT s'est doté d'une politique de gestion de projets qui formalise la gouvernance et les processus en matière de gestion de projets basée sur les meilleures pratiques de l'industrie. Le président-directeur général de l'AMT est convaincu que les nouvelles méthodes de gestion permettront à l'avenir de gérer sainement les projets de maintien et de développement des transports collectifs.

Ministère des Transports

M^{me} Ginette Sylvain, sous-ministre adjointe, affirme que le ministère des Transports a mis en place toute une série de mesures pour faire en sorte que l'analyse menant à l'octroi de subventions pour des projets majeurs en transport collectif soit dorénavant assortie d'exigences en matière de planification, de suivi et de résultat. Depuis février 2014, la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique établit des critères rigoureux pour le cheminement et l'autorisation d'un tel projet.

En réponse au commentaire du Vérificateur concernant le manque d'intégration des plans stratégiques des nombreux acteurs en transport collectif à l'échelle métropolitaine, la sous-ministre adjointe précise que les travaux d'élaboration des plans territoriaux de mobilité durable

avancent rapidement. Des versions préliminaires de ces plans doivent être déposées en décembre 2014.

Le ministère des Transports est également d'avis qu'il faut revoir la répartition des responsabilités entre les différents intervenants, afin de favoriser des actions concertées dans la planification des déplacements. De plus, le Ministère est en train de préparer une proposition à l'intention de ses partenaires visant la révision de la gouvernance du transport collectif dans la région de Montréal.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Les échanges ont porté principalement sur la gestion des projets, la desserte de l'axe A-10/Centre-ville, le Train de l'Est (ligne Mascouche) et le conseil d'administration de l'Agence métropolitaine de transport.

Gestion des projets

Les membres de la Commission s'interrogent sur la priorisation des projets à l'intérieur du cadre financier du plan stratégique de l'AMT. M. Girard affirme que le programme triennal d'immobilisations de l'Agence a été resserré en réduisant le nombre de projets et en tenant compte de la situation financière. Les priorités de l'AMT sont, en premier lieu, le maintien des actifs et, en second lieu, la sécurité. Bien entendu, l'Agence intègre dans ses priorités les demandes faites par le gouvernement du Québec. En réponse à la demande du Vérificateur, l'AMT présentera dorénavant ses projets en tenant compte des ressources financières disponibles.

Desserte de l'axe A-10/Centre-ville

Les membres de la Commission se questionnent sur les solutions envisagées pour la desserte de l'axe A-10/Centre-ville en remplacement de l'actuelle voie réservée du pont Champlain. Les parlementaires rappellent que, dans son rapport annuel 2013, l'AMT affirme que le gouvernement du Québec a fait le choix du système léger sur rails comme mode de transport collectif pour cet axe. Le président-directeur général de l'AMT précise que la directive sur les projets majeurs est entrée en vigueur en février 2014. Conformément à cette directive, un mandat a été accordé pour la mise au point d'un dossier d'opportunité comparant les différents modes collectifs disponibles, tels que le système léger sur rails, le tramway, le métro de surface et les autobus. Une recommandation sera remise au ministre par l'Agence d'ici la fin de l'été 2015 pour l'aider à faire un choix définitif.

Ligne Mascouche

Des parlementaires rappellent que le Vérificateur a fait état des dépassements de coûts de la ligne Mascouche, coûts qui de 300 millions de dollars à l'annonce du projet en mars 2006 ont grimpé à 671 millions de dollars à la fin du projet. M. Girard partage les constats du Vérificateur sur la gestion passée de la ligne Mascouche. Toutefois, on a observé un redressement majeur en matière de gestion des grands projets depuis 2012. Comme l'a demandé le gouvernement, l'enveloppe de 671 millions de dollars sera respectée, et l'AMT n'utilisera qu'une portion du 90 millions de dollars pour les risques.

Par ailleurs, les membres de la Commission désirent savoir comment l'AMT gérera les places de la ligne Mascouche. Le train risque d'être bondé lorsqu'il arrivera aux gares Saint-Michel et Lacordaire. M. Girard souligne que le nombre de voitures des lignes de train sera établi en fonction de l'achalandage. Il en sera de même pour les places de stationnement dans certaines gares.

En ce qui concerne l'ajout de départs le soir et le matin, une entente est nécessaire pour toutes les lignes avec les compagnies ferroviaires qui possèdent les voies ferrées et avec les municipalités, qui assument 40 % de la facture des coûts additionnels.

Conseil d'administration de l'AMT

Les parlementaires font plusieurs commentaires sur les problèmes de gouvernance que posent le cumul des fonctions de président-directeur général et de président du conseil d'administration ainsi que le nombre restreint de membres indépendants. M. Girard est pleinement conscient des limites que la Loi sur l'Agence métropolitaine de transport impose aux activités du conseil d'administration. Un plus grand nombre de membres indépendants faciliterait le travail des comités de gestion et d'audit. La séparation des pouvoirs entre le président-directeur général et le président du conseil d'administration améliorerait également la gouvernance. L'AMT a fait des démarches en ce sens auprès du gouvernement du Québec.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission sont satisfaits du déroulement des échanges avec les dirigeants de l'AMT et du ministère des Transports. Ils soulignent leur ouverture aux discussions. La Commission constate l'augmentation continue de l'achalandage des transports collectifs depuis la création de l'AMT en 1996. Les lacunes dans la gestion des projets, notamment la ligne Mascouche, qui ont été mises en évidence par le Vérificateur, sont en voie d'être corrigées. À cet égard, le Vérificateur a dûment noté que les nouveaux processus définis par l'Agence en matière de gestion de projet s'inspirent des meilleures pratiques de l'industrie.

Le projet du Train de l'Est, qui est par ailleurs très bien accueilli par les parlementaires, soulève des interrogations quant à ses dépassements de coûts et à son encadrement. Toutefois, les mesures déployées depuis 2012 pour redresser le projet ont permis de le mener à terme, tout en respectant le budget de 671 millions de dollars autorisé en 2012.

La gouvernance de l'AMT a mobilisé l'attention des membres de la Commission. La composition actuelle du conseil d'administration ne comprend pas suffisamment de membres indépendants. De plus, la séparation des fonctions de président-directeur général et de président du conseil d'administration permettrait à l'AMT un meilleur contrôle et une meilleure gestion des projets. La Commission souscrit donc pleinement aux demandes que l'AMT a adressées à deux reprises au gouvernement afin d'apporter des modifications législatives touchant la composition du conseil d'administration et la séparation des postes de président-directeur général et de président du conseil d'administration.

Le chevauchement des responsabilités des nombreux acteurs du transport collectif fait en sorte qu'aucun d'entre eux n'est en mesure d'exercer un rôle de leader. Cette situation rend difficile l'élaboration d'un plan global de développement du transport collectif. Un tel plan permettrait de dégager un consensus sur les priorités et de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun afin de favoriser une meilleure synergie. À titre d'exemple, les parlementaires soulignent l'absence de tarification intégrée dans le territoire couvert par l'AMT. La sous-ministre adjointe de la Direction générale des projets stratégiques souligne que son ministère coordonne une réflexion stratégique sur la planification, la cohérence et l'établissement des priorités des projets de transport collectif dans la région de Montréal.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

1.1 **QUE** le gouvernement du Québec modifie la Loi sur l'Agence métropolitaine de transport afin d'augmenter le nombre de membres indépendants au sein du conseil d'administration et aussi de scinder les postes de président-directeur général et de président du conseil d'administration.

1.2 **QUE** le ministère des Transports mène à bien, d'ici le 1er décembre 2015, et fasse rapport de sa réflexion sur le leadership en transport collectif dans la région de Montréal. Le but est d'être en mesure de déployer une stratégie de développement intégré sur tout le territoire de l'Agence métropolitaine de transport. En outre, le ministère des Transports et l'Agence métropolitaine de transport doivent poursuivre l'examen sur l'adoption d'un système de tarification unique.

CHAPITRE 2

AUDITION PORTANT SUR LES MÉDICAMENTS ET LES SERVICES PHARMACEUTIQUES

Le 8 octobre 2014, la Commission de l'administration publique a entendu le ministère de la Santé et des Services sociaux ainsi que le Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins et l'Hôpital Santa Cabrini concernant la gestion des médicaments et des services pharmaceutiques. Cette audition faisait suite aux observations du Vérificateur général[3].

MEMBRES présents	**MEMBRE** remplaçant
M^me^ de Santis (Bourassa-Sauvé) M. Deltell (Chauveau), **vice-président** M. Drolet (Jean-Lesage) M. Gaudreault (Jonquière), **président** M. Matte (Portneuf) M. Merlini (La Prairie), **vice-président** M. Ouellette (Chomedey) M. Reid (Orford) M. Surprenant (Groulx) M. Villeneuve (Berthier)	M^me^ Lamarre (Taillon)

TÉMOINS Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins
M. Yves Fortin, directeur général par intérim M^me^ Chantal Breton, chef de service pharmacie M^me^ Dominique Rousseau, adjointe au chef de la pharmacie, volet service pharmaceutique

[3] « Médicaments et services pharmaceutiques », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015, Vérification de l'optimisation des ressources, printemps 2014,* chap. 6, 46 p.

Hôpital Santa Cabrini
M. Jean-François Foisy, directeur général D^re^ Françoise Neveu, directrice des services professionnels et hospitaliers M^me^ Sabrina Sanzari, chef du département de pharmacie
Ministère de la Santé et des Services sociaux
M. Michel Fontaine, sous-ministre M. Luc Castonguay, sous-ministre adjoint, Planification, performance et qualité M. François Dion, sous-ministre adjoint, Financement, immobilisations et budget M^me^ Dominique Breton, directrice exécutive du bureau du sous-ministre M^me^ Brigitte Bernard, adjointe clinique au bureau du sous-ministre M. Dominic Bélanger, directeur des affaires pharmaceutiques et du médicament (par intérim) M^me^ Caroline Imbeau, directrice de la logistique et des équipements M. Sylvain Périgny, directeur général adjoint des investissements M^me^ Isabelle Savard, directrice de l'audit interne
Vérificateur général du Québec
M. Michel Samson, vérificateur général par intérim

FAITS SAILLANTS DU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Les travaux du Vérificateur général avaient pour but d'évaluer dans quelle mesure le ministère de la Santé et des Services sociaux soutient les établissements de santé et de services sociaux dans la gestion des ressources liées aux médicaments et aux services pharmaceutiques. Le Vérificateur voulait également s'assurer que les établissements concernés par ses travaux effectuent une gestion efficiente et économique des ressources liées aux médicaments. Il cherchait enfin à déterminer si les établissements ont des mesures de contrôle propres à une prestation sécuritaire des services pharmaceutiques et à une utilisation appropriée des médicaments.

Ainsi, les travaux du Vérificateur général ont été réalisés auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux et auprès de cinq établissements ayant une mission de centre hospitalier, soit le Centre de santé et services sociaux (CSSS) Alphonse-Desjardins, le CSSS de Jonquière, le

CSSS de Memphrémagog, l'Hôpital Santa Cabrini et l'Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec. La vérification s'est articulée autour de trois axes : l'approvisionnement en médicaments, l'usage qui en est fait et la gestion des processus pharmaceutiques. À la suite des constats que son examen lui a permis de dresser, le Vérificateur a formulé des recommandations concernant chacun de ces axes.

Le Vérificateur général conclut que :

- Les groupes d'approvisionnement intègrent peu leurs actions. Il existe de grandes disparités quant aux prix payés pour [les] médicaments [ayant le même fabricant], dont des écarts de plus de 10 % pour près du tiers [des 844 médicaments analysés]. Le Ministère ne fait pas de suivi systématique de ces prix afin de connaître les causes des écarts.
- Les établissements vérifiés ont mis peu de mesures en place pour minimiser les effets liés aux ruptures d'approvisionnement. De plus, lors d'une pénurie, aucun acteur n'est responsable de renseigner les intervenants ni de proposer des traitements alternatifs.
- Des médicaments non recommandés par l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) ou non homologués par Santé Canada sont inscrits sur la liste locale des établissements vérifiés. Bien que cette façon de faire soit approuvée par le conseil des médecins, dentistes et pharmaciens, l'utilisation de ce type de médicaments n'est pas autorisée pour chaque patient, comme le prévoit la réglementation.
- Les établissements effectuent peu de contrôles après l'administration des médicaments. De plus, le contrôle exercé sur les stocks est insuffisant, et il y a peu de revues d'utilisation des médicaments.
- La gestion du circuit du médicament (approvisionnement, prescription, préparation et distribution, administration) comporte des lacunes. Elle n'est pas assez intégrée, et il n'y a pas de processus d'amélioration continue. Les établissements disposent de peu d'indicateurs, tels que les délais entre les étapes, pour évaluer la performance du circuit.
- Le Ministère n'a pas fixé d'orientations à l'égard de la main-d'œuvre. L'offre de services et l'affectation des pharmaciens n'ont pas été balisées. Les établissements ne peuvent évaluer si les services offerts sont arrimés aux besoins.

EXPOSÉ DES DIRIGEANTS

Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins

M. Yves Fortin, directeur général par intérim du CSSS Alphonse-Desjardins, introduit son exposé en affirmant que l'établissement qu'il représente accueille favorablement les recommandations contenues dans le rapport du Vérificateur général. M. Fortin dit souhaiter que la participation de son établissement à cette audition permette de préciser les éléments du plan d'action qu'il a entrepris afin de donner suite aux recommandations. Il en présente les principales activités (réalisées ou à venir). À titre d'exemple :

- La mise en place de certaines mesures pour minimiser les conséquences des ruptures d'approvisionnement sur les patients, dont l'encadrement de la démarche de gestion suivie, en cas de rupture, au moyen d'une procédure interne prévoyant un rationnement, au besoin, de certains produits.
- Une attention particulière portée à l'application des mesures existantes visant à diminuer les risques de conflits d'intérêts.
- La poursuite de la mise en place d'indicateurs afin d'améliorer l'évaluation continue de la performance du circuit du médicament en utilisant les données disponibles dans la littérature ou celles que fournissent l'Ordre des pharmaciens du Québec et Agrément Canada.
- La détermination de cibles qui permettraient de mieux évaluer la performance des services pharmaceutiques selon les données probantes de la littérature actuelle.

Hôpital Santa Cabrini

Prenant ensuite la parole, le directeur général de l'Hôpital Santa Cabrini, M. Jean-François Foisy, témoigne lui aussi de la bonne réception qu'a eue le rapport du Vérificateur général dans son établissement. Les recommandations qu'il contient représentent une opportunité intéressante pour l'hôpital. D'ailleurs, l'établissement a déjà entrepris une série d'actions pour optimiser sa gestion des médicaments. Le plan d'amélioration, prévu sur une période de trois ans, inclut, entre autres, ces activités :

- L'élaboration d'une liste officielle de médicaments critiques avec des choix alternatifs en cas de pénurie. Comme les risques de rupture sont en croissance, une politique est en cours de développement afin de rendre plus formel le processus entourant la gestion des demandes d'accès aux médicaments de nécessité particulière.

- La réalisation d'un inventaire physique complet des médicaments trois fois par année. Depuis janvier 2014, les retours de médicaments injectables sont répertoriés, et un bilan comparatif des médicaments est en place. Ce dernier sera informatisé dès que sa révision sera terminée.
- L'amélioration de la gestion des processus pharmaceutiques : révision de l'efficience du circuit médicamenteux, choix d'indicateurs pour assurer le suivi de l'atteinte des cibles de performance de l'établissement à cet égard et adoption d'une politique encadrant les dons de médicaments des compagnies pharmaceutiques.

En conclusion, M. Foisy souligne les liens existants, selon lui, entre certains problèmes cernés par le Vérificateur général et la pénurie d'effectifs au service de la pharmacie. Cette situation perdure depuis plusieurs années et constitue une des principales sources des lacunes constatées. Le plan d'effectifs pharmaceutiques sera donc révisé, en collaboration avec la Direction des ressources humaines, et un nouveau plan de recrutement sera adopté.

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Dernier invité entendu, M. Michel Fontaine, sous-ministre à la Santé et aux Services sociaux, commence lui aussi sa présentation en affirmant l'accueil positif qu'a réservé le Ministère au rapport du Vérificateur général. Il précise qu'un plan d'action a été conçu en réponse à chacune des trois recommandations que le Vérificateur a formulées à l'égard des pratiques du Ministère. Comme exemples d'actions déjà entreprises ou à venir, le sous-ministre aborde notamment les suivantes :

- La mise en œuvre, avec les groupes d'approvisionnement en commun du réseau, de projets qui permettront à terme l'utilisation d'un seul système de gestion des dossiers d'appels d'offres, une restructuration des données selon les normes reconnues, la standardisation des procédures des groupes d'approvisionnement, la création d'une table de comparaison des prix payés par médicament, par contrat et l'élaboration de mesures pour atténuer les effets des pénuries.
- Le Ministère a demandé à l'INESSS, en août 2014, de définir des sujets prioritaires au regard du potentiel de conséquences sur la qualité des soins et l'efficience de l'utilisation des ressources disponibles. Par ailleurs, le Ministère a amorcé, en janvier 2013, un chantier visant à définir les orientations en matière de soins et de services pharmaceutiques pour les établissements de santé du Québec.

- Cet exercice de définition des orientations ministérielles en matière de soins et de services pharmaceutiques portera aussi sur l'offre et la hiérarchisation des services pour que soient choisis, au sein de chaque établissement, les secteurs cliniques vers lesquels les ressources pharmaceutiques devraient être dirigées en priorité.

Avant de conclure, M. Fontaine rappelle l'évolution marquée du rôle du pharmacien au cours des dernières décennies. Il mentionne aux parlementaires que cette question se situe en toile de fond de la réflexion actuelle du Ministère. Les orientations ministérielles devraient notamment proposer de nouvelles avenues pour favoriser l'embauche de titulaires de doctorat professionnel de 1er cycle en pharmacie et des stratégies pour appuyer le virage clinique du pharmacien.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Les échanges ont principalement porté sur l'approvisionnement en médicaments, l'usage qui en est fait et la gestion des processus pharmaceutiques.

Approvisionnement en médicaments

Les membres de la Commission s'intéressent aux écarts des sommes payées d'un établissement à l'autre pour des médicaments identiques. À ce sujet, les dirigeants entendus admettent la gravité de telles situations. Toutefois, ils précisent que certains éléments de contexte permettent de mieux comprendre la problématique. Comme les établissements du Québec sont regroupés en trois bassins seulement, le volume recherché peut être suffisamment élevé pour dépasser la capacité de production des pharmaceutiques qui ne peuvent donc garantir la livraison de la commande entière. Cet état des choses peut faire en sorte qu'un seul fournisseur réponde à un appel d'offres. Ou encore, que ce fournisseur choisisse de ne soumissionner qu'à un appel d'offres, bien qu'il y en ait plusieurs ciblant le même médicament.

D'une manière générale, bien que les cas d'écarts de prix allant jusqu'à 872 % soient déplorés par tous les intervenants entendus, le sous-ministre explique que la situation s'est tout de même améliorée. En effet, il y a quelques années, onze groupes étaient chargés des achats en commun (de médicaments et autres produits) pour les établissements de santé. Les économies réalisées, depuis que le nombre de groupes d'achats en commun a été réduit à trois, sont substantielles. De plus, elles ont été réinvesties dans les soins et services. Pour optimiser davantage le travail de ces trois groupes d'approvisionnement, le Ministère entend mettre en place un système d'information leur permettant, entre autres, de comparer les prix qu'ils obtiennent auprès des fournisseurs.

Les risques de pénuries de médicaments dans les établissements québécois étant très sérieux, les membres ont questionné le représentant du Ministère sur la cellule de crise qui avait été instaurée dans le passé. Dans le contexte de la législation actuelle, qui n'oblige pas les compagnies à déclarer leur arrêt de production volontaire ou les risques de pénuries dès qu'ils les connaissent, les membres s'enquièrent des solutions envisageables. M. Fontaine explique que la cellule de crise mise en place il y a quelques années est réactivée quand la situation l'exige. Seulement, devant l'importance des risques et des répercussions possibles sur la santé des Québécoises et des Québécois, le sous-ministre exprime l'intention de réunir un comité permanent rassemblant l'ensemble des partenaires. Le comité de partenaires favorisera un échange d'informations sur l'évolution de l'approvisionnement. Par ailleurs, le Ministère réitère la légitimité qu'aurait l'adoption de mesures plus vigoureuses par Santé Canada pour rendre la déclaration obligatoire des cas de rupture d'approvisionnement prévisibles par l'industrie.

De leur côté, les dirigeants d'établissements énumèrent les actions concrètes menées dans les centres de santé pour prévenir les pénuries. Ils précisent toutefois que ces actions nécessitent une grande mobilisation d'effectifs. M^{me} Dominique Rousseau, pharmacienne, suggère qu'on adopte des mesures structurantes qui donneraient la possibilité d'avoir une entité ou des mécanismes de gestion centralisée des ruptures d'approvisionnement, ce qui allégerait le travail. Une telle formule serait plus efficace qu'une analyse de la situation et des ruptures anticipées faite dans les départements de pharmacie. Une information centralisée, concernant, entre autres, les solutions de rechange et les mesures de rationnement, permettrait en outre de prévenir certaines situations de pénurie.

Les députés demandent s'il peut avoir un lien entre l'inscription de médicaments non approuvés par l'INESSS sur la liste locale d'un établissement et des conflits d'intérêts possibles. Les représentants des établissements expliquent que les efforts pour lutter contre les conflits d'intérêts sont constants. Ils précisent que, par exemple, des politiques internes sont en cours d'adoption. Il s'agit de s'assurer que les demandes d'inscription d'un médicament sur une liste locale sont approuvées par le comité pharmacologique de l'établissement. De plus, une déclaration officielle d'absence de conflits d'intérêts doit être présentée avec la demande. Par ailleurs, les établissements veillent, malgré les visites incontournables des représentants de l'industrie pharmaceutique, à ce qu'aucun membre de leur personnel ne reçoive une ristourne suivant la prescription d'un nouveau médicament, peu importe sa forme. En outre, une pharmacienne présente aux auditions explique aux parlementaires que certains produits sont inscrits sur la liste locale de son hôpital parce que le patient l'utilise depuis longtemps, c'est-à-

dire que le traitement, déjà pris à la maison, se poursuit pendant l'hospitalisation, malgré l'absence du produit sur la liste officielle. Dans certains cas, il s'agit d'un traitement mineur (des larmes artificielles par exemple) ou de dernier recours. Ce sont généralement des cas spéciaux et exceptionnels qui entraînent l'ajout d'un médicament sur la liste. Dans ces circonstances le comité de pharmacologie agit selon les critères qu'il avait établis au préalable.

Les échanges entre les membres de la Commission et les dirigeants mettent en lumière la difficulté de trouver des solutions qui tendent vers un équilibre entre la réduction des coûts et l'accès aux médicaments novateurs. En effet, dans certains cas, l'obtention d'un bas prix pour un médicament est conditionnelle à l'inscription d'un traitement novateur sur la liste locale avant que l'INESSS ne l'ait approuvé. Ce qui pourrait donc paraître une opportunité pour réduire les coûts des médicaments, mais susciterait potentiellement des coûts supérieurs. De fait, les traitements novateurs peuvent coûter jusqu'à 10 000 $ par mois pour un patient.

Usage des médicaments

Les membres de la Commission portent une attention particulière aux revues d'utilisation des médicaments. Le rapport du Vérificateur général mentionne que ces revues aident à repérer les pratiques à améliorer. Elles indiquent aux prescripteurs les effets cliniques et économiques des traitements choisis. Le Vérificateur souligne toutefois que les établissements en produisent peu, évoquant le manque de ressources humaines. Les parlementaires constatent la pertinence des revues d'utilisation médicamenteuse. C'est pourquoi ils se demandent si une centralisation de ces instruments de travail serait susceptible de procurer à tous les milieux de l'information sur les meilleures pratiques. Le sous-ministre confirme qu'aucune revue d'utilisation n'a été réalisée au Ministère et que cette responsabilité est confiée à l'INESSS.

Par ailleurs, les députés s'interrogent sur l'état d'avancement de l'implantation d'outils pour réaliser des bilans comparatifs. En effet, le rapport du Vérificateur général rappelle que, depuis 2006, les établissements doivent effectuer le bilan comparatif des médicaments qu'un patient a pris au moment de son arrivée à l'hôpital, pendant son hospitalisation et après son congé. Le Vérificateur constate néanmoins que l'implantation n'est pas effective, car les établissements ont peu de données sur le pourcentage de bilans réalisés. Le sous-ministre confirme ces informations et explique que ce qui est visé est l'introduction d'une pratique exemplaire validée par Agrément Canada. Il ajoute que l'application intégrale de ce genre de recommandation exigerait plus de main-d'œuvre pour accélérer le processus.

Gestion des processus pharmaceutiques

La pénurie de pharmaciens est une réalité que vivent les dirigeants d'établissements de santé entendus à la Commission. Les parlementaires cherchent à en connaître les causes et les solutions envisagées pour y remédier. Le représentant de l'Hôpital Santa Cabrini explique que ce phénomène, dans son propre contexte professionnel, résulte d'un grand nombre de facteurs, tel que l'attraction des autres centres de santé de la région. Il soutient qu'un regroupement d'établissements permettrait de partager des ressources humaines ou de trouver et de mettre en commun des solutions pour que les effectifs soient complets partout.

Par ailleurs, les membres de la Commission s'interrogent sur la pertinence de faire valoir le diplôme de doctorat professionnel. Il s'agit d'une formation de premier cycle, dans le contexte actuel où la spécialisation semble de plus en plus la norme. M. Dominic Bélanger, directeur des affaires pharmaceutiques au Ministère, précise que les stratégies qui pourraient être préconisées seraient liées à la caractérisation des lieux où les pharmaciens ne détenant pas de diplôme des cycles supérieurs seraient les plus utiles. Dans un contexte de pénurie de pharmaciens, le Ministère entend dégager des orientations dans le but de bonifier l'offre de services. À cette fin, il faudrait notamment valoriser l'embauche de pharmaciens titulaires d'un doctorat professionnel dans des établissements communautaires ou des CHSLD, par exemple.

La définition des charges assumées par les pharmaciens dans les établissements de santé est également abordée. Les membres questionnent les dirigeants entendus sur leur vision du rôle du pharmacien, dans l'optique d'une gestion plus efficace des ressources. Ils les interrogent notamment sur l'importance qu'ils accordent à la délégation de certaines tâches plus administratives à des assistants techniques. Cela, au profit d'une plus grande présence des pharmaciens professionnels auprès des patients. Les représentants du Ministère confirment que cette question fait partie des réflexions menées sur la hiérarchisation des services. À ce sujet, des actions concrètes seront proposées dans les orientations ministérielles en juin 2016.

Autre sujet discuté

Les membres de la Commission sont particulièrement préoccupés par l'échéancier de la mise en œuvre du plan d'action adopté par le Ministère à la suite des recommandations du Vérificateur général. Le sous-ministre précise qu'une date de réalisation a été fixée pour chacune des cibles du plan.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique ont eu l'occasion, grâce aux échanges qu'a permis cette audition, de mieux comprendre les enjeux liés à la gestion des médicaments. Ils constatent que les représentants des établissements vérifiés et du ministère de la Santé et des Services sociaux sont conscients des failles relevées dans le rapport du Vérificateur général. Les parlementaires comprennent en outre que des mesures ont été déterminées pour combler les lacunes actuelles.

Certaines de ces mesures touchent aux règles relatives au processus d'approvisionnement. Il apparaît, à l'issue des travaux de la Commission, que l'application de certaines dispositions législatives en vigueur au Québec a des implications sur les coûts qui pourraient être évitées. Par exemple, une meilleure compétitivité entre les fournisseurs pourrait être envisagée : dans le contexte actuel, la loi ne permet pas aux groupes d'achats de retenir plus d'un fournisseur par appel d'offres pour la production d'un médicament. Comme la quantité à fournir est considérable, de ce fait, certains appels d'offres ne reçoivent qu'une proposition et il est possible que les prix en soient affectés. Une demande de dérogation au règlement peut toujours être présentée au Conseil du trésor pour que deux fournisseurs soient retenus, mais ces situations sont exceptionnelles. Seule une modification au cadre règlementaire permettrait de retenir, en tout temps, les services de plus d'un fournisseur. Les membres soulignent, par ailleurs, l'importance d'entreprendre des démarches auprès du gouvernement fédéral afin d'instaurer un encadrement réglementaire visant à limiter les problèmes de rupture d'approvisionnement et leurs conséquences.

D'autres mesures relèvent des pratiques des établissements de santé et du Ministère. À cet égard, les membres de la Commission se réjouissent de constater que les entités vérifiées ont acquiescé aux recommandations du Vérificateur général et adopté des plans d'action pour améliorer leurs approches.

Les parlementaires considèrent que les enjeux relatifs à la gestion des médicaments sont grands, qu'ils ont des conséquences tant sur le plan économique que sur la prestation des soins de santé. En effet, outre la question des coûts de l'approvisionnement, les membres de la Commission se disent particulièrement préoccupés, ils souhaitent une meilleure prise en charge des patients et des économies engendrées par un bon usage des médicaments. Le domaine du médicament est intimement lié à de nombreuses lacunes actuelles, entre autres, l'organisation du travail, la définition du rôle des pharmaciens, la formation des assistants techniques, l'utilisation

d'outils de suivi des médicaments, l'implantation de bilans comparatifs et la hiérarchisation des services pharmaceutiques. Enfin, préoccupés à la fois par l'absence de tout conflit d'intérêts et par le bon usage des médicaments, les parlementaires invitent les représentants du ministère de la Santé et des services sociaux à donner des directives claires sur la distribution des échantillons.

D'une manière générale, les parlementaires se réjouissent que des actions concrètes pour combler la majorité des lacunes constatées seront proposées dans les orientations ministérielles à venir et dans les plans d'action des établissements examinés par le Vérificateur général. Néanmoins, devant l'importance des conséquences de ces enjeux, ils enjoignent aux représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux et des établissements entendus d'agir avec diligence.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

2.1 **QUE** le président du Conseil du trésor propose une modification du cadre réglementaire concernant l'attribution de contrats afin de favoriser la compétitivité entre les fournisseurs sans qu'une demande de dérogation au règlement soit nécessaire.

2.2 **QUE** le ministère de la Santé et des Services sociaux et les établissements de santé vérifiés mettent en œuvre sans attendre les plans d'action qu'ils ont adoptés et qu'ils respectent les délais de réalisation qu'ils se sont fixés ou les devancent.

CHAPITRE 3

AUDITION PORTANT SUR LA GESTION ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Le 29 octobre 2014, la Commission de l'administration publique a entendu le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. L'audition portait sur le rapport annuel de gestion 2013-2014 du Ministère.

MEMBRES présents	**MEMBRES** remplaçants
M[me] de Santis (Bourassa-Sauvé) M. Deltell (Chauveau), **vice-président** M. Drolet (Jean-Lesage) M. Gaudreault (Jonquière), **président** M. Matte (Portneuf) M. Merlini (La Prairie), **vice-président** M. Ouellette (Chomedey) M. Reid (Orford) M. Surprenant (Groulx)	M. Bourgeois (Abitibi-Est) M. Drainville (Marie-Victorin) M. Roy (Bonaventure)

TÉMOIN Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
M[me] Christyne Tremblay, sous-ministre M[me] Geneviève Masse, secrétaire générale M[me] Line Drouin, sous-ministre associée aux Mines M. Mario Gosselin, sous-ministre associé au Territoire M[me] Luce Asselin, sous-ministre associée à l'Énergie M. Marc Gagné, directeur général des ressources financières et matérielles et de la gestion contractuelle M[me] Mylène Martel, directrice générale des ressources humaines et des ressources informationnelles M[me] Isabelle Godbout, directrice de la gouvernance, de l'évaluation et de la vérification interne M. Marc Leduc, directeur général des mandats stratégiques

EXPOSÉ DE LA SOUS-MINISTRE

M[me] Christyne Tremblay, sous-ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, présente le Ministère et sa nouvelle structure organisationnelle. Elle explique que le Ministère, parmi les plus anciens au Québec, remplit une mission complexe qui combine la conservation et le développement des ressources. Pour assurer l'équilibre, le Ministère doit mettre en place de bonnes pratiques de développement. Dans l'accomplissement de sa mission, il rencontre un défi majeur, soit celui de l'acceptabilité sociale des divers projets d'exploitation des ressources naturelles.

M[me] Tremblay rappelle que le Ministère a fait l'objet de changements organisationnels répétés au fil des ans. Le nouveau ministère comprend maintenant trois secteurs d'activité, soit le territoire, l'énergie et les mines. Il s'autofinance à 80 % avec des revenus externes générés par les droits, les produits et les cotisations. La sous-ministre souligne que les services centraux sont partagés entre son ministère et le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs. Il s'agit, selon elle, d'un modèle de gouvernance unique, fidèle à la proximité historique de ces deux ministères. Il a fait ses preuves en matière d'économie et d'efficacité.

La sous-ministre énonce les principales priorités ministérielles. Elle insiste sur le service à la clientèle. En effet, le Ministère dessert une clientèle externe diversifiée. Il doit composer avec un très haut volume d'appels et de services. Enfin, M[me] Tremblay explique que le Ministère combine connaissances et expertise. La main-d'œuvre est relativement jeune et la relève est manifeste.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Les échanges avec la sous-ministre portent notamment sur les conséquences des changements administratifs vécus par le Ministère, l'acceptabilité sociale, les outils de reddition de comptes et de suivi ainsi que la gestion des ressources.

Conséquences des changements administratifs

Les membres prennent acte des changements administratifs répétés subis par le Ministère au fil des ans. Ils s'interrogent sur les conséquences de ces modifications sur la gestion. Ils veulent savoir comment l'équipe a travaillé pour continuer à offrir les services dans un contexte organisationnel si variable.

M[me] Tremblay résume les différents remaniements du Ministère : en 18 mois, cinq sous-ministres se sont succédé, sans compter deux changements de gouvernement depuis 2012. Le Ministère

s'est vu confier puis retirer la mission de la faune, pour ensuite perdre le secteur de la forêt. Ainsi, l'organisation présentée par la sous-ministre n'est plus la même qu'en 2012.

Selon la sous-ministre, le Ministère a pu compter sur une équipe d'expérience. Celle-ci a su maintenir l'offre de services malgré les modifications majeures apportées aux missions du Ministère. De plus, pour être opérationnel le plus rapidement possible, il a été décidé de partager les services administratifs, financiers et informatiques avec le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs. Cette structure de gouvernance a favorisé une certaine stabilité et a procuré d'importants avantages sur le plan budgétaire.

Acceptabilité sociale

Les membres de la Commission souhaitent discuter d'acceptabilité sociale avec les représentants du Ministère. Ils veulent savoir comment on y aborde ce critère, qui est lié à un objectif du plan stratégique. M^{me} Tremblay précise que l'accessibilité sociale est un enjeu central qui mérite une réflexion particulière. D'ailleurs, un chantier a été lancé à ce sujet. Il relève directement de la sous-ministre. Cette dernière donne l'exemple d'actions posées à Anticosti, avant même d'autoriser l'exploration et l'exploitation des ressources de l'île. M^{me} Tremblay insiste sur les vertus de la transparence et du travail avec les communautés locales. De plus, une représentante du Ministère rappelle que des mesures majeures ont été intégrées à la Loi sur les mines, offrant au milieu régional l'occasion de dire s'il accepte ou refuse un projet d'exploration ou d'exploitation minière.

Outils de reddition de comptes et de suivi

Les membres de la Commission abordent les outils de reddition de comptes et de suivi. D'abord, ils s'interrogent sur les raisons qui ont mené le Ministère à prolonger son plan stratégique 2008-2011 pendant trois ans. Ils veulent comprendre pourquoi il n'y a toujours pas de nouveau plan. Les résultats pour certains objectifs les interpellent également.

M^{me} Tremblay explique aux parlementaires que ce n'est pas à défaut d'avoir essayé s'il n'y a pas encore de nouveau plan stratégique au Ministère. Elle revient sur les différentes restructurations administratives qui ont mené à l'échec des deux versions proposées depuis 2011. La première a été refusée, car il fallait y intégrer l'Agence de l'efficacité énergétique et le Plan Nord. La seconde mouture était pratiquement prête en avril 2014, mais le changement de gouvernement et des modifications aux composantes du Ministère l'ont rendue en partie désuète. En effet, avec le départ de la mission de la forêt, le Ministère est constitué de secteurs visant davantage le

développement économique que la conservation. La sous-ministre est optimiste, car le Ministère devrait déposer un nouveau plan stratégique au cours des premiers mois de l'année 2015.

En ce qui a trait à la réalisation du plan stratégique 2008-2011, des membres cherchent à connaître les orientations du Ministère relatives à la restauration des sites miniers abandonnés. Les représentants du Ministère expliquent que l'objectif ultime est de restaurer la majorité des sites importants d'ici 2020 ou 2025, pour un coût estimé à 1,2 milliard de dollars.

Par ailleurs, les parlementaires s'enquièrent de la déclaration de services aux citoyens. Certains résultats sont mitigés; particulièrement sur les longs délais de réponse aux appels téléphoniques. Ils cherchent à en connaître les raisons. Ils sont également surpris de constater que la déclaration n'est pas accessible dans Internet.

La sous-ministre explique que la déclaration de services aux citoyens est en cours de révision. Elle devrait être publiée dans le site Internet du Ministère d'ici la fin de l'automne 2014. En ce qui touche aux délais de réponse aux appels téléphoniques, elle est consciente que le taux de réponse en moins de 3 minutes a fléchi considérablement depuis 3 ans. Elle précise que le nombre d'appels a bondi à la suite de la prise en charge du service à la clientèle des différents programmes offerts par le Bureau de l'efficacité énergétique. De plus, les appels téléphoniques sur les possibilités d'incendie de forêt et l'affluence pendant la période de chasse ont contribué au surplus d'appels, ce qui a mené à l'allongement du délai de réponse. Elle ajoute que dans la foulée du transfert du secteur de la faune, la situation se stabilise.

À la lumière des examens antérieurs du Vérificateur général et d'autres commissions parlementaires, les membres demandent qu'on leur parle du suivi des recommandations faites dans le cadre de ces travaux. Des membres mentionnent, entre autres, le plan d'action préparé en réponse aux recommandations formulées par le Vérificateur général dans le rapport sur les interventions gouvernementales dans le secteur minier[4]. Le Ministère s'engageait à rendre public un tableau de bord permettant de déterminer si les retombées de l'exploitation des ressources minérales sont positives ou négatives pour la société québécoise. La sous-ministre explique les différents éléments à prendre en compte pour la réalisation de ce tableau de bord. Elle affirme qu'il sera, selon toute vraisemblance, rendu public d'ici la fin de l'année 2014.

[4] « Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources – Interventions gouvernementales dans le secteur minier », *Rapport du commissaire au développement durable - Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013, Vérification de l'optimisation des ressources,* hiver 2013, chap. 7, 26 p.

En 2013, la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles a tenu des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet d'Enbridge Pipelines[5]. Les députés s'enquièrent du suivi de certaines recommandations formulées par cette commission. M^me^ Luce Asselin, sous-ministre associée aux mines, explique qu'une unité de vigilance permanente a été mise en place pour répondre aux recommandations de cette commission et pour suivre le projet Enbridge. Ses membres proviennent de différents ministères. L'unité a entrepris ses travaux en octobre 2014. Elle est permanente, car d'autres projets feront l'objet de sa surveillance.

Gestion des ressources

La Commission s'intéresse à la gestion des ressources du Ministère. Sur le plan des ressources financières, elle remarque que les revenus de tarification sont à la baisse depuis 2011-2012. Elle veut en connaître les causes et les conséquences pour le Ministère. La sous-ministre précise la provenance des différents revenus. Le secteur minier tire les siens des redevances minières. Il affiche une plus grande vulnérabilité par rapport à la conjoncture économique. C'est d'ailleurs dans ce domaine qu'on observe les principales diminutions. Elle ajoute que les conséquences sont sérieuses, car elles font directement baisser les revenus du fonds consolidé du gouvernement.

Les parlementaires abordent différents aspects de la gestion des ressources humaines. Ils demandent des détails sur la répartition régionale de l'effectif du Ministère. Ainsi, ils apprennent que les régions qui n'ont pas d'employés physiquement présents sont desservies par les bureaux de régions limitrophes. Le Ministère assume une hausse importante de son personnel en période estivale, phénomène lié en partie aux activités saisonnières pratiquées dans le secteur de la forêt. Ils comprennent que le transfert de ce secteur atténuera le phénomène. Les parlementaires soulignent que le taux de représentativité des membres des groupes cibles au sein de l'effectif du Ministère n'est pas très élevé. Une porte-parole du Ministère fournit différents éléments de contexte pour justifier cet état de fait. Entre autres, la répartition régionale des employés, qui donne accès à un bassin plus réduit de candidats des groupes cibles et le gel de l'embauche, récurrent depuis quelques années. La politique de transfert d'expertise, composée de trois phases, est aussi présentée à la Commission.

[5] Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles. *Rapport. Consultations particulières et auditions publiques en vue d'étudier l'acceptabilité pour le Québec du projet proposé par Enbridge Pipelines inc. sur le renversement vers l'est du flux de l'oléoduc 9B situé entre North Westover et Montréal décrit notamment dans le document intitulé « Inversion du flux de l'oléoduc 9B d'Enbridge* », décembre 2013, 94 p.

Les ressources informationnelles font également l'objet d'échanges. Les membres veulent connaître les budgets consacrés à ce secteur et l'utilisation qui en est faite. Divers projets sont abordés avec les représentants du Ministère. Des parlementaires soulignent qu'il est important que le Ministère soit le seul responsable de la sécurité des données informatiques, particulièrement celles concernant le domaine foncier. Ils sont heureux d'apprendre que des ressources supplémentaires ont été allouées au sein du Ministère pour effectuer des tâches qui étaient auparavant confiées à l'entreprise privée.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission sont satisfaits d'avoir eu l'occasion d'échanger avec les représentants du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Ils constatent que, malgré les changements organisationnels survenus au cours des dernières années, les discussions menées démontrent que le Ministère et sa gestion sont bien maîtrisés. Néanmoins, la Commission comprend que des changements structurels ont une grande incidence sur les activités, la gestion et le personnel des ministères concernés.

À la lumière des échanges et de nombreux documents distribués, les parlementaires veulent souligner quelques éléments. D'abord, ils estiment que le climat de travail au Ministère semble satisfaisant. D'ailleurs, ils constatent que cela se reflète dans le taux d'absentéisme, qui est plus bas que la moyenne observée dans la fonction publique québécoise. De plus, ils trouvent fondamental que le Ministère maintienne sa présence sur l'ensemble du territoire du Québec.

La Commission souhaite que le Ministère s'assure de fournir les éléments propres à une bonne reddition de comptes afin de connaître ses activités, ses projets et évaluer les efforts qui y sont investis. Ainsi, elle demande au Ministère de lui faire parvenir, sous réserve de l'obtention des autorisations requises, les deux documents suivants :

- Le plan de travail visant la restauration des sites miniers abandonnés ;
- Le tableau de bord sur le secteur minier au Québec.

Les membres sont préoccupés par la qualité du service à la clientèle offert par le Ministère. Ils l'incitent à prendre des mesures pour améliorer sa performance. De plus, ils pressent le Ministère de réviser et de rendre publique sa déclaration de services aux citoyens. Enfin, la Commission reconnaît que des circonstances indépendantes de la volonté du Ministère ont retardé le processus de production d'un nouveau plan stratégique. Néanmoins, elle estime qu'il est

impératif que le Ministère prépare et dépose, le plus rapidement possible, un nouveau plan stratégique.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

3.1 QUE le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles dépose un nouveau plan stratégique d'ici le 31 mars 2015.

3.2 QUE le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles mette à jour et rende publique sa déclaration de services aux citoyens d'ici le 21 décembre 2014.

CHAPITRE 4

AUDITION PORTANT SUR LA RÉALISATION ET L'EXPLOITATION D'AIRES DE SERVICE

Le 5 novembre 2014, la Commission de l'administration publique a entendu le ministère des Transports du Québec et la Société québécoise des infrastructures concernant l'entente pour la réalisation et l'exploitation en partenariat public-privé (PPP) de sept aires de service sur le réseau autoroutier du Québec. Cette audition faisait suite aux observations du Vérificateur général[6].

MEMBRES présents	**MEMBRE** remplaçant
M. Drolet (Jean-Lesage) M. Gaudreault (Jonquière), **président** M. Matte (Portneuf) M. Merlini (La Prairie), **vice-président** M. Ouellette (Chomedey) M. Reid (Orford) M[me] Simard (Charlevoix–Côte-de-Beaupré) M. Surprenant (Groulx) M. Turcotte (Saint-Jean)	M[me] Ouellet (Vachon)

TÉMOINS Ministère des Transports
M[me] Dominique Savoie, sous-ministre M[me] Anne-Marie Leclerc, sous-ministre adjointe, Direction générale Infrastructures et technologies

[6] « Réalisation et exploitation d'aires de service. Entente de partenariat public-privé », *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015,* Vérification de l'optimisation des ressources, printemps 2014, chapitre 2.

Société québécoise des infrastructures
M. Luc Meunier, président-directeur général M. Vincent Melillo, directeur, Planification et Analyse financière
Vérificateur général du Québec
M. Michel Samson, vérificateur général par intérim

FAITS SAILLANTS DU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

La vérification particulière a été réalisée à la demande du Conseil du trésor. Le projet en mode PPP faisant l'objet de cette vérification concerne sept aires de services. Il s'agit de la phase 1 d'un nouveau réseau de parcs autoroutiers formé, ultimement, de 33 aires de service. La mission de vérification portait plus particulièrement sur le modèle financier présenté par le partenaire, sur le partage des risques et des responsabilités entre le ministre des Transports, le partenaire et les prêteurs, sur les bonis et les redevances ainsi que sur l'octroi de garanties.

Les travaux de vérification avaient deux objectifs : (1) s'assurer que l'entente conclue repose sur les bonnes pratiques reconnues lors de la passation des contrats en mode PPP; (2) s'assurer que le Ministère fait un suivi adéquat de l'entente de partenariat conclue avec le partenaire privé.

Les travaux du Vérificateur général ont mené aux constats suivants :

- Le ministère des Transports n'a pas démontré que les services exigés dans chaque aire de service sont arrimés aux besoins.
- L'analyse effectuée pour démontrer que le mode PPP se révèle la meilleure solution est incomplète. Le gouvernement n'a pas obtenu l'information suffisante pour évaluer le projet, notamment celle sur la rentabilité et les risques que comporte chaque mode de réalisation.
- La solidité du plan de financement du seul soumissionnaire n'a pas été démontrée. Vu la grande marge d'erreur possible dans les hypothèses et le modèle financier, plus de rigueur et de prudence lors de l'évaluation de la proposition auraient été nécessaires.
- Les négociations permises avec le candidat sélectionné ont donné lieu à des modifications notables quant au modèle financier et à la répartition du risque financier.

- Malgré une participation financière publique plus élevée que prévu, le modèle financier demeure « fragile » en raison, notamment, de la grande incertitude qui entoure les hypothèses liées aux revenus et à la rentabilité du projet.
- Le ministère des Transports a garanti le remboursement de la dette et les indemnités en cas de résiliation de l'entente, ce qui a modifié le partage des risques établi initialement dans l'appel de propositions. Les risques assumés par le partenaire et les prêteurs ont ainsi été limités alors que ceux assumés par le Ministère ont augmenté.
- Les risques de résiliation de l'entente liés à l'obtention des permis de construction et les risques de report des travaux liés aux exigences environnementales n'ont pas fait l'objet d'un suivi rigoureux.
- Malgré les conséquences importantes d'une défaillance du partenaire, le ministère des Transports n'a fait aucun suivi de sa situation financière.

Dans son rapport, le Vérificateur général soumet huit recommandations au ministère des Transports articulées autour de deux axes, soit l'élaboration de l'entente de partenariat et la gestion de celle-ci. Le Ministère et la Société québécoise des infrastructures adhèrent aux recommandations formulées, sauf à celle portant sur l'arrimage des services aux besoins et à celle concernant la répartition optimale des risques.

EXPOSÉ DE LA SOUS-MINISTRE

D'entrée de jeu, la sous-ministre du ministère des Transports, M^{me} Dominique Savoie, indique que le projet des aires de service a pour objectifs d'améliorer la qualité des services offerts aux usagers de la route et, surtout, d'accroître la sécurité routière par la lutte contre la fatigue et la somnolence au volant, troisième cause d'accidents mortels après la vitesse et l'alcool.

M^{me} Savoie explique ensuite comment s'est fait le choix du mode PPP. Le ministère des Transports estimait que ce mode offrait une grande valeur ajoutée par rapport au mode conventionnel. Considérant que le secteur privé était plus apte à livrer les services demandés, le Ministère a conclu que le mode PPP constituait l'approche la plus avantageuse pour le gouvernement.

Or, M^{me} Savoie rappelle que le projet des aires de service était un projet de nature entièrement commerciale, ce qui le distinguait des PPP standards puisque le partenaire privé tirait presque exclusivement ses revenus de l'exploitation commerciale et non de redevances gouvernementales.

Ce projet constitue d'ailleurs l'une des premières expériences gouvernementales de PPP de nature entièrement commerciale au Canada.

M[me] Savoie précise que l'entente signée avec le partenaire privé en septembre 2008 prévoyait la conception, la construction, le financement, l'entretien et l'exploitation pendant 30 ans d'un premier groupe de 7 aires de service. En mars 2012, le partenaire a transmis au Ministère un avis de résiliation unilatérale de l'entente puisqu'il considérait que ce dernier n'avait pas respecté certaines clauses. Une procédure judiciaire est actuellement en cours sur cette question. Depuis juin 2013, un séquestre[7] a été nommé par le tribunal pour assurer l'exploitation des aires de service, conformément à l'entente de partenariat.

En conclusion, M[me] Savoie mentionne que, malgré les défis rencontrés, les usagers de la route témoignent d'un haut taux de satisfaction quant à l'offre et à la qualité des services disponibles dans les nouvelles aires de service. Afin de poursuivre la modernisation de son réseau de parcs routiers, le Ministère compte toutefois développer de nouveaux concepts. Lors d'un éventuel déploiement de la phase 2 du projet, le Ministère considérera non seulement le mode de réalisation en PPP, mais évaluera également la valeur que pourraient avoir les autres modes de réalisation et de gestion.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Les échanges ont porté principalement sur le choix du mode de réalisation en PPP, sur la localisation des aires de service et leur achalandage ainsi que sur le déploiement de la phase 2 du projet de modernisation du parc routier et la mise en place d'un projet pilote.

Choix du mode de réalisation en PPP

À la lumière des constats faits par le Vérificateur général, les membres de la Commission se questionnent sur le processus ayant mené à la sélection et à la mise en œuvre d'un modèle en PPP. Les députés cherchent, entre autres, à comprendre pourquoi la capacité financière du partenaire et la gestion des risques ont été mal évaluées. Ils se demandent également quelles sont les mesures prises par le Ministère pour éviter, à l'avenir, des lacunes semblables. De plus, les députés souhaitent comprendre pourquoi le projet n'a attiré qu'un seul soumissionnaire et pourquoi, dans ce contexte, le Ministère n'a pas choisi de faire un nouvel appel d'offres.

[7] Le séquestre est la personne ou l'institution à qui un tribunal confie le soin d'assurer la garde et l'administration d'un bien ou d'un service faisant l'objet d'un litige.

D'abord, M[me] Savoie tient à rappeler que ce projet était le premier PPP commercial réalisé au Québec. À l'époque, les données disponibles sur les redevances et, surtout, sur les risques encourus étaient rares pour ce type d'entente. De ce fait, les analyses de risques réalisées pouvaient difficilement s'appuyer sur des expériences antérieures. La sous-ministre explique que les modes de réalisation conventionnels et en PPP ont été examinés par plusieurs sous-comités, qui ont fait des recommandations favorables au modèle PPP.

M[me] Savoie souligne que, initialement, le Ministère ne devait financer que 10 % du projet et demeurait propriétaire des aires de services, soit d'un actif d'une valeur d'environ 40 millions de dollars. Elle mentionne également que les sept aires de services sont fonctionnelles et répondent adéquatement aux exigences du Ministère. Par conséquent, la sous-ministre ne croit pas que le mode de réalisation en PPP doit être abandonné, mais elle admet que des améliorations pourront être apportées à l'avenir, principalement grâce aux recommandations du Vérificateur général et à l'expérience acquise pendant la phase 1. En ce sens, le président-directeur général de la Société québécoise des infrastructures, M. Luc Meunier, souligne que la méthodologie d'analyse et de quantification des risques a beaucoup évolué et que les hypothèses financières sont aujourd'hui mieux vérifiées.

En ce qui concerne l'unique soumissionnaire ayant répondu à l'appel d'offres, M[me] Savoie rappelle le contexte économique de 2008. L'accès au crédit était alors limité pour les entrepreneurs. Elle souligne également qu'un appel d'offres semblable, mais pour une vingtaine d'aires de service, a été lancé au même moment en Ontario, réduisant possiblement le nombre de soumissionnaires potentiels. La soumission reçue ayant été jugée conforme, le Ministère a donc décidé d'aller de l'avant avec le projet plutôt que de retourner en appel d'offres et d'ainsi retarder l'exploitation des aires de service.

Localisation et achalandage des aires de service

Les membres de la Commission cherchent à savoir quels sont les critères utilisés pour choisir les emplacements des aires de service. Ils soulèvent le fait que la localisation d'une halte routière influence fortement son achalandage. De ce fait, le choix des emplacements s'avère un facteur déterminant pour favoriser la fréquentation des aires de service et la satisfaction des usagers de la route.

Soucieux de la localisation des haltes routières de la phase 2 du projet, les parlementaires se questionnent également sur les raisons ayant amené le Ministère à ne pas adhérer à la première recommandation du Vérificateur général. Celle-ci vise à garantir que l'offre de services est arrimée aux besoins en considérant notamment les services déjà disponibles à proximité.

M[me] Savoie rappelle que la prémisse du Ministère pour l'emplacement des haltes routières est d'offrir un répit aux conducteurs tous les 100 kilomètres afin de renforcer la sécurité des usagers de la route. Le Ministère souhaite donc s'assurer qu'après chaque heure de conduite, les automobilistes auront accès, 24 heures par jour, sans obligation de consommer, à des haltes disposant des services de base[8].

La sous-ministre insiste sur le fait que les nouvelles aires de service ont un taux d'achalandage appréciable et un taux de satisfaction de la clientèle très élevé. À son avis, l'emplacement des aires de service est entériné par leur usage qui, de façon générale, a augmenté de façon importante par rapport aux anciennes haltes routières. Elle explique également que les aires de service modernisées connaissent une hausse marquée de leur taux de fréquentation la nuit par les camionneurs.

Par ailleurs, M[me] Savoie précise que, pour les prochaines phases, le Ministère compte prendre en considération les nouvelles réalités près des autoroutes et mieux s'arrimer aux services privés déjà existants.

Déploiement de la phase 2 et mise en place d'un projet pilote

Les parlementaires s'intéressent à la phase 2 du projet de modernisation des haltes routières et se demandent quel modèle d'exploitation sera privilégié pour cette deuxième grappe d'aires de service. Les membres de la Commission souhaitent ainsi avoir davantage d'information sur les nouveaux concepts que veut explorer le ministère des Transports et sur le projet pilote en cours de préparation pour l'aire de service de Lavaltrie.

M[me] Savoie explique que, pour la prochaine phase de développement du parc autoroutier, le Ministère prévoit ajuster son modèle d'exploitation des aires de service, notamment en fonction de l'achalandage, des besoins, du potentiel commercial d'un secteur et de l'offre de services déjà disponible. Pour la phase 2 du projet, plusieurs modes de réalisation et de gestion seront examinés. Le Ministère ne compte pas, ultimement, mettre en place un modèle unique pour l'ensemble des 33 aires de service, mais ajustera plutôt les projets selon les secteurs.

Par exemple, pour les secteurs où l'offre de services privés est déjà très développée, le Ministère voudrait s'inspirer du modèle des villages-relais. Il pourrait ainsi mettre en place un système d'accréditation pour les zones commerciales qui répondent à des critères précis (ouverture

[8] Selon les critères établis par le ministère des Transports, les services de base obligatoires dans chaque aire de service sont le bloc sanitaire, les téléphones publics, l'eau potable, la restauration légère, des aires de jeux pour les enfants, des aires de repos comprenant des tables à pique-nique, une borne inforoutière Internet du Ministère, les stationnements séparés pour les voitures et les véhicules lourds et l'accès aux personnes à mobilité réduite.

24 heures, accès aux blocs sanitaires et à de l'eau potable sans obligation de consommer, proximité de l'autoroute, etc.).

M^me^ Savoie souligne toutefois que la phase 2 du projet de modernisation du parc autoroutier sera repoussée afin de mener d'abord un projet pilote. La fin du contrat de concession en octobre 2015 de l'aire de service de Lavaltrie offre l'occasion de mettre à l'épreuve un nouveau mode d'exploitation des haltes routières. Le Ministère veut ainsi lancer un projet pilote pour une concession de 10 ans répondant à des exigences précises quant aux services offerts. Ce projet pourrait s'articuler autour d'un processus de redevances variables, selon les revenus.

Autres sujets abordés

Les membres de la Commission ont également questionné la sous-ministre sur la présence de bureaux et de guichets touristiques dans les aires de service, sur les sondages de satisfaction de la clientèle réalisés, sur les pratiques observées à l'extérieur du Québec, sur l'octroi des permis environnementaux et des permis de construction ainsi que sur la durée des ententes de partenariat.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La participation des dirigeants du ministère des Transports du Québec et de la Société québécoise des infrastructures aux travaux de la Commission a permis aux parlementaires de s'informer sur différents aspects liés à la mise en œuvre du projet de modernisation du réseau des aires de service. L'audition a porté principalement sur la première phase réalisée en mode PPP. Les députés ont également pu discuter des prochaines phases de modernisation des aires de service.

Les membres de la Commission constatent que la phase 1 du projet de modernisation des haltes routières a obtenu des résultats mitigés. Les sept aires de service sont certes fonctionnelles, mais le choix d'un mode de réalisation et d'exploitation en PPP a entraîné de nombreux problèmes, dont une augmentation notable des risques et des coûts pour le Ministère. Les députés espèrent que le ministère des Transports tirera des leçons des difficultés rencontrées et utilisera l'expérience acquise pour améliorer la gestion, notamment financière, des prochaines phases du projet de modernisation du parc autoroutier.

En ce sens, les parlementaires soulignent que la deuxième phase du projet devra s'appuyer sur des analyses et des évaluations beaucoup plus solides et pointues, que ce soit sur le plan du mode de réalisation choisi, des hypothèses financières utilisées, du type d'aires de service

construit, de la localisation des haltes ou de l'arrimage des services avec l'offre déjà disponible. De même, les députés s'interrogent sur la pertinence du projet pilote que le Ministère veut mettre en place à Lavaltrie à la fin de l'année 2015.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

4.1 **QUE** le ministère des Transports, avant d'entamer les prochaines phases de modernisation des aires de service, évalue attentivement les caractéristiques propres à chaque emplacement afin que les services offerts répondent aux besoins des usagers et que les services déjà disponibles soient pris en considération. De même, que le Ministère tienne compte des nouvelles réalités liées aux technologies, dont l'accès à des bornes de recharge pour les véhicules électriques.

4.2 **QUE** le ministère des Transports, pour les prochaines phases de modernisation des aires de service, produise des analyses préliminaires beaucoup plus complètes et pointues, notamment en ce qui a trait à l'évaluation des risques, à la vérification des modèles financiers, aux analyses de sensibilité et à la planification des travaux.

4.3 **QUE** les critères établis par le ministère des Transports pour un appel d'offres ne puissent faire l'objet d'aucune modification importante après la sélection d'un soumissionnaire.

4.4 **QUE** le ministère des Transports, dans le cadre de projets futurs et en tant que responsables de ces projets, s'assure toujours de valider les méthodologies d'analyse et les hypothèses financières soumises par des intervenants extérieurs (conseillers financiers, firmes comptables et autres consultants spécialisés).

4.5 **QUE** le ministère des Transports dépose à la Commission, d'ici le 1er juin 2015, un plan d'ensemble présentant les principaux éléments de la deuxième phase du projet. Que ce plan contienne par exemple :

- Le nombre et les emplacements potentiels des futures aires de service;
- La fréquentation estimée de ces aires;
- La rentabilité potentielle de ces aires;
- Les modes de réalisation et d'exploitation envisagés pour ces aires;
- Les services qui seront offerts dans chaque aire.

CHAPITRE 5

AUDITION CONCERNANT LA GESTION ET L'AIDE FINANCIÈRE DU FONDS VERT

Le 20 novembre 2014, la Commission de l'administration publique a entendu le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et le ministère des Transports concernant la gestion et l'aide financière du Fonds vert. Cette audition faisait suite aux observations du commissaire au développement durable[9].

MEMBRES présents	**MEMBRE** remplaçant
M[me] de Santis (Bourassa-Sauvé) M. Drolet (Jean-Lesage) M. Gaudreault (Jonquière), **président** M. Matte (Portneuf) M. Merlini (La Prairie), **vice-président** M. Ouellette (Chomedey) M. Péladeau (Saint-Jérôme) M. Reid (Orford) M[me] Simard (Charlevoix–Côte-de-Beaupré) M. Turcotte (Saint-Jean)	M. Martel (Nicolet-Bécancour)

TÉMOINS Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
M. Gilbert Charland, sous-ministre M[me] Lise Lallemand, sous-ministre adjointe aux services à la gestion et au milieu terrestre M[me] Geneviève Moisan, sous-ministre adjointe aux changements climatiques, à l'air et aux relations intergouvernementales

[9] « Fonds vert : gestion et aide financière », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015, Rapport du commissaire au développement durable, printemps 2014,* chapitre 4, 36 p.

Ministère des Transports du Québec
M[me] Dominique Savoie, sous-ministre M. André Meloche, sous-ministre adjoint, Transport collectif, politiques et sécurité M[me] Évangéline Lévesque, directrice de la planification, Direction générale Transport collectif, politiques et sécurité
Vérificateur général du Québec
M. Michel Samson, vérificateur général par intérim

FAITS SAILLANTS DU RAPPORT DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les travaux du commissaire au développement durable avaient pour but de s'assurer que le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs[10] a mis en place un cadre de gestion permettant l'atteinte des objectifs du Fonds vert. Le commissaire voulait également vérifier si ce ministère ainsi que le ministère des Transports et le ministère de la Santé et des Services sociaux, en tant que responsables de programmes financés au moyen du Fonds vert, font une gestion efficiente des ressources mises à leur disposition.

À la suite des constats que son examen lui a permis de dresser, le commissaire a formulé des recommandations concernant les trois ministères vérifiés.

Le commissaire conclut que le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs :

- N'a pas mis en place de cadre de gestion axée sur les résultats.
- N'a pas déterminé d'objectifs propres au Fonds vert pour certains secteurs d'activité (ce qui rend difficile l'orientation des actions et l'évaluation des résultats).
- Rend publique une information éparse et incomplète concernant le Fonds vert.
- Ne procède pas à des évaluations de programme lorsque c'est nécessaire.

[10] C'est le nom que portait l'actuel ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques au moment de la vérification du commissaire.

Par ailleurs, les trois ministères vérifiés ont accordé de l'aide financière à certains projets sans lancer d'appel de propositions et sans avoir recours à des critères précis pour les évaluer.

Toujours selon le commissaire, le ministère du Développement durable et le ministère des Transports réalisent des projets dont les objectifs ne sont ni précis ni mesurables. Enfin, ils ne suivent pas périodiquement les résultats obtenus pour certains des programmes relatifs au Fonds vert.

EXPOSÉ DES DIRIGEANTS

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

M. Gilbert Charland, sous-ministre du ministère du Développement durable, commence par dresser un portrait global du Fonds vert. Créé en 2006 dans le but de financer diverses interventions du gouvernement québécois en matière d'environnement, il est essentiellement destiné au financement d'activités liées aux changements climatiques et à la gestion des matières résiduelles.

Le sous-ministre explique que les revenus du Fonds vert, qui se sont élevés à 357 millions de dollars en 2013-2014, proviennent de deux sources principales. La première découle des redevances sur l'élimination des matières résiduelles exigées des exploitants de lieux d'enfouissement. La seconde source provient de la redevance sur la distribution de carburants fossiles de même que des revenus générés par la bourse du carbone.

Les revenus totaux du Fonds vert, qui cumuleront près de 3,3 milliards de dollars d'ici 2020, servent essentiellement à financer les 30 priorités du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques. Ce plan d'action, sous la coordination du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques, touche une dizaine de ministères et d'organismes publics québécois. Il comporte deux volets principaux, soit la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 de même que l'adaptation de la société aux impacts des changements climatiques afin d'accroître sa résilience et sa capacité à y faire face.

Après avoir décrit plusieurs activités que mèneront différents ministères avec le financement du Fonds vert dans le cadre du plan d'action 2013-2020, M. Charland informe les députés que ce plan comporte de nombreuses mesures de reddition de comptes. Parmi les bonnes pratiques

adoptées, il évoque, entre autres, la signature d'ententes de partenariat avec les ministères bénéficiant des sommes du plan d'action. Ces conventions de financement contiennent des exigences quant aux mécanismes de reddition de comptes et d'évaluation des mesures faisant l'objet de financement.

Enfin, dans la foulée des recommandations du commissaire au développement durable, M. Charland mentionne que le Ministère s'est engagé dans une démarche d'amélioration continue en matière de coordination, de suivi et de reddition de comptes du Fonds. Plusieurs mesures seront prises, telles que :

- L'élaboration d'un cadre de gestion axée sur les résultats pour le début de 2015.
- La bonification de l'information concernant le Fonds vert dans le rapport annuel de gestion du Ministère et sur son site Internet. À cet effet, le Ministère entend également mettre en ligne un tableau de bord sur les revenus, les dépenses et les indicateurs pertinents.
- La formation d'un groupe de travail composé de représentants des ministères concernés par le Fonds sur la question des indicateurs de suivi.
- La production, au printemps 2015, d'un bilan exhaustif du Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques. Le plan d'action 2013-2020 fera quant à lui l'objet d'une réévaluation de ses priorités sur la base d'un bilan de mi-parcours en 2016.

En conclusion, le sous-ministre exprime son ouverture à recevoir toutes les propositions des parlementaires et du Vérificateur général qui contribueraient à l'amélioration des pratiques de gestion des ressources du Fonds vert.

Ministère des Transports

Prenant ensuite la parole, M^{me} Dominique Savoie, sous-ministre du ministère des Transports, dresse d'abord un bilan sommaire du Plan d'action gouvernemental sur les changements climatiques 2006-2012. Elle rappelle que le ministère des Transports avait obtenu 750 millions de dollars du Fonds vert, soit 60 % du financement global prévu par le plan, qui totalisait 1,27 milliard de dollars répartis sur une période de six ans. La sous-ministre précise que les 750 millions de dollars étaient notamment destinés à la mise en place de divers programmes de soutien au développement du transport collectif et des modes de transports alternatifs. Elle fait valoir les résultats positifs des différentes mesures réalisées par le ministère des Transports à l'aide du financement du Fonds vert. D'une manière globale, le Ministère estime en effet que ces

activités ont contribué à la réduction des émissions de gaz à effet de serre de près de 465 kilotonnes en 2012-2013.

Pour illustrer ses propos, M^me^ Savoie fournit de nombreux exemples d'activités concrètes et des résultats obtenus, tels que l'augmentation de l'offre de service en transport collectif, qui a généré une hausse d'achalandage de 11,5 %. Elle évoque aussi l'aide versée à la compagnie Alouette à Sept-Îles afin qu'elle achemine par barge plutôt que par camion des lingots d'aluminium destinés à Détroit et à Toledo aux États-Unis. Cette décision a permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre, une moyenne de 30 000 tonnes par an.

La sous-ministre des Transports indique aux membres de la Commission de l'administration publique que le Ministère a accueilli favorablement l'ensemble des recommandations que contient le rapport du commissaire au développement durable. Elle perçoit la nécessité de bonifier certaines pratiques dans une perspective d'amélioration continue de sa gestion.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Les échanges ont principalement eu trait à la portée du Fonds vert, sur son mode de gouvernance et la reddition de comptes.

Portée du Fonds vert

Les membres de la Commission s'intéressent aux objectifs globaux du Fonds vert et de la planification qui en est faite. Des précisions quant à la nature et la portée du Fonds sont apportées pendant les échanges avec les dirigeants, qui soulignent d'entrée de jeu la complexité de la problématique ciblée. Ils mentionnent, entre autres, que le développement durable nécessite des connaissances dans des domaines très variés, qui évoluent rapidement et où les modes d'intervention, et les politiques publiques, sont en constante réévaluation.

Dans ce contexte, le Fonds vert ne dispose pas de plan global ni d'objectifs propres. Il a pour fonction de percevoir des revenus de plusieurs sources et de permettre la réalisation des objectifs de développement durable sectoriels dont se dotent les ministères. Ces plans d'action contiennent, eux, des objectifs spécifiques et des indicateurs. Selon le secteur d'intervention des ministères concernés, les objectifs peuvent donc être très variés. Les politiques sectorielles que finance le Fonds vert incluent des axes d'intervention aussi divers que la sensibilisation du public, l'électrification des transports, la gestion des matières résiduelles ou l'amélioration des modes de transport collectif, par exemple.

Gouvernance

Dans le contexte de cette problématique à multiples facettes, M. Charland précise que le ministère du Développement durable joue deux rôles importants. En effet, il centralise, d'une part, les ressources financières provenant de différentes sources et il gère le Fonds, établissant le cadre financier et planifiant la répartition des budgets. Le Ministère alloue des ressources humaines relevant du Bureau des changements climatiques et de la Direction des changements climatiques pour réaliser ce rôle central. D'autre part, il établit, comme les autres ministères, des cadres normatifs s'appliquant aux programmes et aux mesures qu'il administre.

Les membres de la Commission portent une attention particulière à l'enjeu que pose le mode de gouvernance du Fonds vert. Questionné par les membres de la Commission sur le contrôle des programmes du Fonds vert, le sous-ministre du Développement durable précise que toutes les activités sont administrées dans le cadre de plans d'action sectoriels. Chaque ministère est donc imputable de l'utilisation des sommes versées par le Fonds. Ainsi, selon M. Charland, le rôle de coordonnateur que joue le ministère du Développement durable, dans le contexte du système parlementaire, limite sa capacité de contrôle et d'intervention. À ce sujet, la sous-ministre des Transports ajoute que l'expertise propre à chacun des ministères (en transport, en services sociaux, etc.) est un facteur déterminant dans l'optimisation des résultats du Fonds.

Néanmoins, M. Charland admet la position un peu délicate qu'impose la fonction transversale du ministère du Développement durable. Il juge cependant que la gestion des fonds est rigoureuse puisqu'elle est assurée par les ministères, qui appliquent des cadres normatifs stricts. Ces cadres sont surveillés par des organismes centraux tels que le Contrôleur des finances et le Vérificateur général. Il remarque enfin que le rôle transversal du ministère n'est pas limité à la gestion du Fonds vert; il s'apparente à celui qu'il joue dans le cadre du suivi de l'application de la Loi sur le développement durable.

Reddition de comptes

Interrogés sur les constats et les recommandations du commissaire au développement durable concernant la reddition de comptes du Fonds vert, les porte-parole des deux ministères entendus expliquent que des mesures concrètes ont récemment été prises pour améliorer les pratiques. M. Charland affirme en outre que certains constats du commissaire concernent le plan d'action sur les changements climatiques pour la période 2006-2012. Il explique aux parlementaires que sur la base des leçons apprises à l'interne durant la mise en œuvre du plan 2006-2012, des ajustements majeurs étaient envisagés pour la réalisation du plan suivant. Les différents

changements évoqués sont abordés, essentiellement, sous les angles du cadre de gestion et de la transparence.

Cadre de gestion

Les membres de la Commission expriment leur étonnement devant le constat du commissaire selon lequel les gestionnaires du Fonds vert n'ont pas établi de cadre de gestion axé sur les résultats. À ce sujet, M. Charland rappelle que, pour chacun des programmes que finance le Fonds, des cibles bien précises et des mesures prioritaires étaient fixées. Il fournit l'exemple du plan d'action 2011-2016 sur la gestion des matières résiduelles. Les deux sous-ministres expliquent que malgré l'absence de plan global, des conventions de financement entre le coordonnateur du Fonds et les organismes bénéficiaires ont toujours été signées. Ces conventions incluaient des exigences de reddition de comptes, telles que la production de rapport précisant les cibles choisies et les résultats atteints pour chacune d'elles.

Néanmoins, à la suite des recommandations du commissaire, le ministère du Développement durable a entamé l'élaboration d'un cadre de gestion global du Fonds. Le sous-ministre du Développement durable explique aux parlementaires que ce cadre de gestion, attendu à l'automne 2015, fournira des informations plus précises sur la gestion des ressources ainsi que sur les objectifs et les critères de sélection des projets financés par le Fonds. Il reconnaît par ailleurs que la nature variée des programmes rend cet exercice difficile. M. Charland fait valoir que, pour certains projets, les résultats spécifiques sont difficilement mesurables puisqu'ils sont le produit de différentes interventions complémentaires. C'est le cas, entre autres, des activités de sensibilisation du public, dont les retombées sont souvent difficiles à isoler. Des efforts supplémentaires seront toutefois consentis pour améliorer cet aspect.

Par ailleurs, les membres de la Commission se montrent particulièrement intéressés par les critères de sélection des programmes et des projets financés. Ainsi, le cadre de gestion devrait comprendre des points précis, voire une grille de pondération établie en fonction du plan d'action 2013-2020. Les membres se demandent également si des programmes seront encore réalisés sans appel d'offres, comme ce fut parfois le cas dans le passé. Sur ces questions, le sous-ministre du Développement durable rassure les parlementaires. Le cadre de gestion inclura des critères de sélection. Des appels de propositions seront aussi publiés, incluant des critères de sélection précis. M. Charland explique toutefois que cette approche a ses limites. En effet, dans certains cas, un seul organisme a développé l'expertise nécessaire pour réaliser le projet retenu. Il mentionne, à titre d'exemple, le groupe de recherche Ouranos, un consortium de spécialistes des changements climatiques, unique au Québec.

Le sous-ministre croit que le cadre de gestion permettra d'évaluer l'apport global du Fonds vert au développement durable. Toutefois, puisque l'adoption du cadre de gestion n'est prévue qu'à l'automne 2015, les parlementaires s'inquiètent du suivi et de l'évaluation des programmes du plan d'action 2013-2020 que le ministère du Développement durable sera en mesure de réaliser d'ici là. Conscient de cet enjeu, M. Charland expose les contraintes qu'implique la concertation d'une dizaine de ministères autour d'un cadre de gestion qu'ils devront s'engager à appliquer. Il confirme toutefois que le suivi et l'évaluation seront maintenus. Dans l'exercice de son rôle de coordonnateur, le ministère du Développement durable a procédé dans le passé à l'évaluation de certains des programmes financés par le Fonds vert. Quelques-unes de ces évaluations ont d'ailleurs requis les services d'experts externes spécialisés. De telles initiatives seront entreprises au besoin avant l'adoption du cadre de gestion.

Transparence

En ce qui concerne l'information disponible, les parlementaires expriment leur inquiétude aux dirigeants présents. Bien que les ministères ayant réalisé des projets ou programmes financés par le Fonds vert publient des renseignements dans leurs documents de reddition de comptes, un portrait global de la gestion du Fonds vert demeure difficile à obtenir. Comme le souligne le rapport du commissaire, les députés jugent l'information disponible éparse et incomplète. Interrogés à ce sujet, les dirigeants reconnaissent le problème. De meilleures modalités de collecte et de diffusion de l'information devraient être adoptées, selon eux. Déjà, un tableau de bord est envisagé. Il sera mis en ligne dans les mois à venir. Il regroupera la liste de tous les programmes que finance le Fonds vert. En plus d'informer les citoyens sur la gestion des ressources du Fonds, il permettra en outre de mettre en évidence les objectifs, les indicateurs de résultats et les retombées des programmes.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

À la lumière de cette audition, les parlementaires se disent préoccupés par les enjeux suivants : les rôles que joue le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques à titre de coordonnateur du Fonds, l'impact des sommes issues du Fonds vert sur les organismes bénéficiaires ainsi que la reddition de comptes. Ils perçoivent les limites du contrôle que peut exercer le ministère du Développement durable et la position délicate que peut représenter son rôle transversal.

À ce sujet, les parlementaires évoquent le rapport du commissaire au développement durable publié en 2013 à propos de la Loi sur le développement durable[11]. Ils mentionnent que des initiatives intéressantes de gouvernance adoptées en matière de développement durable ailleurs dans le monde y sont recensées. Ils rappellent que les revenus du Fonds vert et les activités qui y sont liées pourraient s'accroître considérablement au cours des prochaines années, principalement avec les recettes que générera le marché du carbone. Dans ce contexte et compte tenu des recommandations du commissaire, les membres de la Commission considèrent que le Québec pourrait s'inspirer des bonnes pratiques observées ailleurs pour améliorer sa gouvernance du Fonds vert.

D'une manière générale, les parlementaires constatent que des actions concrètes pour améliorer la reddition de comptes du Fonds sont proposées. Le tableau de bord et le cadre de gestion sont deux des initiatives qui permettront de combler certaines lacunes révélées par le commissaire. Néanmoins, devant l'importance des conséquences de ces enjeux, ils encouragent le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques à revoir ses échéanciers pour concrétiser, dans de meilleurs délais, le cadre de gestion axé sur les résultats.

[11] « Application de la *Loi sur le développement durable* », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013, Rapport du commissaire au développement durable, hiver 2013,* chapitre 2, 21 p.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

5.1 **QUE** le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques révise le plan d'action préparé à la suite des recommandations du commissaire au développement durable afin d'adopter le cadre de gestion axé sur les résultats du Fonds vert avant l'automne 2015.

5.2 **QUE** le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques mette en ligne le tableau de bord du Fonds vert dans les meilleurs délais. Le tableau devra inclure toutes les données relatives au Fonds.

5.3 **QUE** le Vérificateur général du Québec se prête à un suivi de la vérification du Fonds vert au cours de la prochaine année et qu'il en fasse rapport au plus tard en décembre 2015.

5.4 **QUE** le gouvernement évalue la pertinence de modifier le mode de gouvernance du Fonds vert en vue d'amoindrir les effets que le rôle transversal actuel du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a sur ses capacités de contrôle.

CHAPITRE 6

EXAMEN DE RAPPORTS ANNUELS DE GESTION DE MINISTÈRES ET D'ORGANISMES PUBLICS EN VERTU DES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Depuis 2005, la Commission de l'administration publique procède à un examen régulier de l'ensemble des rapports annuels de gestion des ministères et des organismes soumis à certaines dispositions de la Loi sur l'administration publique. La méthode utilisée a été améliorée en juin 2008[12]. La Commission avait alors ajouté l'appréciation de la performance à celle de la qualité de l'information présentée dans les rapports annuels de gestion. Par la suite, tenant compte de l'expérience suffisante de la gestion axée sur les résultats acquise par les entités, la Commission a centré davantage son attention sur la performance (annexe I). Ainsi, en s'inspirant de la définition qu'en fait le Secrétariat du Conseil du trésor, la Commission de l'administration publique estime que, pour être jugée performante, une organisation doit :

- Réaliser des activités qui couvrent l'ensemble de sa mission;
- Atteindre ses objectifs stratégiques;
- Produire des services de qualité aux citoyens;
- Utiliser ses ressources de façon optimale.

En lien avec l'utilisation des ressources, le Secrétariat du Conseil du trésor invite les ministères et les organismes à intégrer dans leur rapport annuel de gestion des données relatives aux ressources humaines, financières et informationnelles. En juin 2012[13], la Commission recommande que le Secrétariat du Conseil du trésor poursuive ses efforts dans le but d'inciter les ministères et les organismes à publier une information plus complète en matière de ressources informationnelles. Les membres sont attentifs aux améliorations apportées dans la reddition de comptes des entités qui permettent une meilleure appréciation de la gestion de leurs ressources. C'est pourquoi ils estiment qu'il reste à accomplir des progrès, particulièrement en matière de ressources informationnelles.

[12] Commission de l'administration publique, *Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, juin 2008, 53 p.

[13] Commission de l'administration publique, *Vingt-huitième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, juin 2012, 86 p.

Le premier cycle d'examen des rapports annuels des ministères et des organismes assujettis aux dispositions du chapitre II de la Loi sur l'administration publique a été réalisé de juin 2005 à mai 2010. La Commission a entamé, à l'automne 2010, le deuxième cycle d'examen. Ce chapitre fait état des travaux récents qui s'inscrivent dans ce cycle et de leurs conclusions.

Examen de treize rapports annuels de gestion

En juin 2014, les parlementaires ont passé en revue les rapports annuels de gestion 2012 et 2012-2013 suivants :

- Commission de protection du territoire agricole du Québec;
- Commission de toponymie;
- Ministère des Ressources naturelles[14];
- Ministère des Transports;
- Régie des rentes du Québec;
- Société de l'assurance automobile du Québec.

Par ailleurs, en septembre 2014, ils ont examiné les rapports annuels de gestion 2012-2013 des sept entités suivantes :

- Conseil du statut de la femme;
- Directeur général des élections et Commission de la représentation électorale;
- Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles[14];
- Ministère de la Justice;
- Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur[14];
- Régie des alcools, des courses et des jeux;
- Société de développement des entreprises culturelles.

Au terme de l'examen des treize rapports, la Commission constate que tous les ministères et les organismes semblent réaliser des activités qui leur permettent de s'acquitter de leur mission. De plus, elle formule des commentaires sur chacun d'eux.

Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ)

Les membres constatent qu'il est difficile d'évaluer la performance réelle de la Commission de protection du territoire agricole en raison de la prolongation de son plan stratégique 2008-2011.

[14] Bien que les noms de ces ministères aient été modifiés en avril 2014, les libellés utilisés dans les rapports annuels examinés figurent dans le présent chapitre.

Elle accomplit une performance moyenne quant à l'atteinte de ses objectifs stratégiques, considérant que des 18 cibles du plan, 11 arrivaient à échéance en 2009, en 2010 et en 2011. Les engagements de la déclaration de services aux citoyens ne sont pas tous assortis de cibles. Enfin, les résultats présentés dans le rapport annuel 2012-2013 ne permettent pas de connaître les délais moyens de service.

Les données fournies en matière de ressources humaines sont complètes. Elles offrent un bon portrait de la situation. Par contre, peu d'information est disponible concernant les ressources financières. Ainsi, il n'est pas possible d'analyser les sommes imparties pour les grandes activités de la Commission. Enfin, les renseignements fournis pour les ressources informationnelles répondent aux exigences du Secrétariat du Conseil du trésor, mais mériteraient d'être améliorés sur le plan des échéanciers et des coûts pour les projets d'envergure.

Commission de toponymie (CTQ)

Les membres observent qu'en raison de cibles imprécises, 50 % des objectifs du plan stratégique de la Commission de toponymie ne peuvent être évalués. Les autres sont cependant atteints. La performance en lien avec la déclaration de services aux citoyens est très bonne. Toutefois, les parlementaires soulignent qu'il n'est pas fait mention des plaintes dans le rapport annuel de gestion 2012-2013. Ils prennent aussi en compte que la Commission de toponymie est un petit organisme et que ses ressources sont intégrées à celles de l'Office québécois de la langue française.

Conseil du statut de la femme (CSF)

Les députés considèrent qu'il n'est pas possible d'évaluer la performance du Conseil du statut de la femme quant à l'atteinte des objectifs fixés, car sa planification stratégique ne contient pas de cibles. De plus, cette dernière a été prolongée d'un an et seulement 11 des 23 objectifs sont indiqués dans le rapport annuel de gestion 2012-2013. Les renseignements fournis laissent croire que l'organisme prend les moyens pour utiliser de manière optimale ses ressources humaines et financières. Il n'est toutefois pas fait mention des dépenses et des investissements prévus et réels en matière de ressources informationnelles.

Directeur général des élections (DGE)

La Commission constate que le Directeur général des élections réalise de bonnes performances quant à l'atteinte de ses objectifs stratégiques. Bien que le plan stratégique ne comprenne pas de cibles finales, l'entité définit des cibles annuelles qui varient d'une année à l'autre et permettent

d'évaluer sa performance. Toutefois, plusieurs indicateurs n'ont aucune cible, ce qui en empêche l'évaluation. La déclaration de services aux citoyens contient six engagements, dont trois sont atteints. Les membres sont d'avis qu'il manque des données pour brosser un portrait exhaustif des ressources de l'organisme, dont les effectifs autorisés et utilisés (exprimés en équivalents à temps complet) et des renseignements plus détaillés sur les projets en cours en ressources informationnelles.

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC)

Les membres de la Commission constatent que le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles réalise de bonnes performances en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs de son plan stratégique et à la production de services aux citoyens. Ils apprécient la présence de cibles intermédiaires, tant pour la planification stratégique que pour les engagements de la déclaration de services. La section sur l'utilisation des ressources est complète et détaillée.

Ministère de la Justice (MJQ)

La Commission considère qu'il n'est pas possible d'évaluer la performance du ministère de la Justice quant à l'atteinte des objectifs stratégiques en raison de l'absence, dans plusieurs cas, de cibles. La plupart des engagements de la déclaration de services aux citoyens sont atteints. Par ailleurs, les membres précisent que l'information concernant les plaintes (délai de traitement, motifs, etc.) gagnerait à être étoffée. Les données disponibles pour la gestion des ressources tendent à montrer que le Ministère les administre de manière adéquate.

Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur (MRIFCE)

La Commission est d'avis que l'absence de cibles empêche l'évaluation de la performance du ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur en lien avec ses objectifs stratégiques. Par ailleurs, le sommaire des résultats quantitatifs précise que sept des douze indicateurs concernés ont vu leur résultat s'améliorer en 2012-2013 comparativement à l'année précédente. Le degré d'atteinte pour les huit cibles de la déclaration de services aux citoyens est supérieur à 83 %. Par contre, les parlementaires soulignent que le Ministère n'aborde pas la question des plaintes dans son rapport annuel. Les renseignements fournis en matière de ressources sont détaillés et mènent à croire que le Ministère en fait une bonne utilisation.

Ministère des Ressources naturelles (MRN)

La Commission estime que le ministère des Ressources naturelles réalise une performance moyenne quant à l'atteinte de ses objectifs stratégiques. D'abord, il a prolongé son plan stratégique 2008-2011, avec pour conséquence que 22 des 27 cibles relatives aux objectifs évalués en 2012-2013 arrivaient à échéance en 2010 ou en 2011. Ensuite, bien que son plan soit prolongé depuis trois ans, le Ministère n'atteint que 8 des 19 objectifs s'appliquant à l'année 2012-2013. La déclaration de services aux citoyens comprend quatre engagements ciblés, dont un enregistre une baisse considérable dans son résultat. Les membres estiment que les données sur les plaintes gagneraient à être améliorées (nombre de plaintes fondées, délai moyen de traitement, mise en perspective avec les années précédentes, etc.). Les renseignements fournis en matière de ressources permettent à la Commission de croire que le Ministère administre ses ressources humaines, financières et informationnelles de façon efficace.

Ministère des Transports (MTQ)

Les membres de la Commission constatent que la performance du ministère des Transports en lien avec ses objectifs stratégiques n'est pas très bonne. Bien que son plan stratégique ait été prolongé d'une année, le Ministère n'atteint que 5 des 26 objectifs examinés en 2012-2013. Cela résulte, entre autres, du fait que 13 objectifs ne peuvent être évalués en raison de l'absence de cibles ou de résultats. Les engagements de la déclaration de services aux citoyens n'étant pas dotés de cibles, il est difficile d'en estimer l'atteinte. L'information présentée dans le rapport annuel du Ministère répond, de façon générale, aux demandes du Secrétariat du Conseil du trésor. Ainsi, il semble qu'il fasse une gestion adéquate de ses ressources.

Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ)

La Commission observe que, à la deuxième année de sa planification stratégique, la Régie des alcools, des courses et des jeux réalise une bonne performance quant à l'atteinte de ses objectifs stratégiques. Elle note par contre que des cibles sont manquantes. En ce qui a trait à sa déclaration de services aux citoyens, la Régie atteint deux des six engagements pour lesquels elle s'est imposé des cibles chiffrées. Les parlementaires constatent que bien que des cibles soient formulées, il est difficile d'évaluer la performance de la Régie en matière de services aux citoyens, car les délais moyens de services ne sont pas fournis. Les renseignements présentés permettent aux membres de croire que la Régie fait une utilisation optimale de ses ressources. Ils souhaitent néanmoins que plus d'information soit présentée sur les ressources informationnelles et les conséquences des retards de développements des projets.

Régie des rentes du Québec (RRQ)

Au regard du rapport annuel de gestion 2012, les membres de la Commission constatent que la Régie des rentes du Québec réalise une très bonne performance en lien avec l'atteinte de ses objectifs stratégiques. Comme la Régie dispose d'un plan d'action annuel, elle rend compte de l'atteinte de cibles intermédiaires. Ainsi, 14 des 15 objectifs fixés pour 2012 ont été atteints. La Régie obtient des résultats honorables pour ses indices de satisfaction des clients et pour les délais de réponse des divers traitements. En effet, ils ont été, dans la très grande majorité, beaucoup plus courts que les seuils fixés dans les engagements. L'information fournie en matière de ressources est abondante et mène les membres à constater que la Régie assure une gestion efficace de ses ressources humaines, financières et informationnelles.

Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)

Les membres de la Commission considèrent que la Société de l'assurance automobile du Québec réalise, à la deuxième année de sa planification stratégique, une performance adéquate en lien avec ses objectifs stratégiques. Ils soulignent néanmoins que six objectifs ne peuvent être évalués, car les cibles sont imprécises. Bien que les engagements de la déclaration de services aux citoyens ne soient pas dotés de cibles, on constate, en comparant les résultats avec ceux de l'année précédente, que 12 des 19 engagements ont vu en 2012 leur taux de respect se maintenir ou s'améliorer. Les données fournies par la Société en matière de ressources financières sont abondantes, complètes et permettent de conclure qu'une bonne gestion en est faite. La Commission estime qu'il serait plus facile d'évaluer la gestion si plus d'information était présentée en matière de ressources humaines (taux de roulement, montant investi en formation pour chaque employé) et de ressources informationnelles, notamment les échéanciers prévus pour les projets et les conséquences des délais sur les coûts totaux des projets.

Société de développement des entreprises culturelles (SODEC)

La Commission considère que la Société de développement des entreprises culturelles réalise une performance correcte dans l'atteinte de ses objectifs stratégiques. De plus, ils voient d'un bon œil que la Société ait opté pour un plan d'action annuel et non une prolongation de son plan stratégique. Il est impossible d'évaluer la performance de l'organisme au regard de sa déclaration de services aux citoyens, car les résultats ne figurent pas dans son rapport annuel. La gestion des ressources humaines semble adéquate. Les membres soulignent l'atteinte de l'équilibre budgétaire de l'organisme ainsi que la résorption de son déficit cumulé ajusté quatre ans plus tôt que prévu. Par contre, ils déplorent l'absence de données sur les ressources informationnelles.

Constats généraux

L'analyse des rapports annuels des treize ministères et organismes a permis aux membres de faire certains constats sur des composantes qui auraient avantage à être améliorées à l'avenir. En ce sens, la Commission souhaite aborder trois sujets d'importance, soit la formulation de cibles, l'évaluation des services aux citoyens et les données fournies en matière de ressources informationnelles. Le tableau suivant présente les différents éléments à améliorer en fonction des entités concernées.

Éléments de reddition de comptes à améliorer (X)

Éléments à améliorer	CPTAQ	CTQ	CSF	DGE	MICC	MJQ	MRIFCE	MRN	MTQ	RACJ	RRQ	SAAQ	SODEC
Cibles													
Que tous les indicateurs du plan stratégique soient dotés de cibles		X	X	X		X	X		X	X			
Améliorer la formulation des cibles en évitant qu'elles soient imprécises		X										X	
Inclure des cibles intermédiaires pour faciliter l'évaluation de la performance annuelle de l'organisme	X	X	X			X	X	X	X	X		X	
Évaluation des services aux citoyens													
Formuler des cibles pour les engagements de la déclaration de services aux citoyens	X	X							X			X	X
Mesurer la satisfaction de la clientèle	X	X				X	X						X
Présenter un portrait complet du traitement des plaintes		X				X	X	X					
Ressources informationnelles													
Fournir des éléments de contexte donnant un portrait précis de la situation		X	X	X		X			X	X		X	X

Formulation de cibles

Parmi les ministères et organismes examinés, les parlementaires remarquent que plusieurs n'ont pas inclus de cibles dans leur planification stratégique. De plus, certaines entités proposent des cibles qui ne peuvent être évaluées, car elles sont imprécises. Les membres sont surpris de constater que près de quinze ans après l'adoption de la Loi sur l'administration publique, il soit aussi courant de ne pouvoir évaluer l'atteinte des objectifs stratégiques. Cela, malgré les nombreux outils développés pour accompagner les ministères et les organismes dans la mise en forme de leur reddition de comptes. Dans le même ordre d'idées, peu d'entités fournissent des cibles intermédiaires. Les parlementaires insistent sur l'utilité de ce type de cibles. Selon eux, elles permettent de connaître l'état d'avancement de l'atteinte des objectifs stratégiques, dans le contexte où un plan stratégique s'étend sur plusieurs années.

En conséquence, ils souhaitent que, à l'avenir, les ministères et les organismes s'assurent d'inclure des cibles dans leur planification stratégique. Ils leur demandent également de porter un soin particulier à la formulation de ces cibles afin qu'elles servent, au final, à mesurer leur performance. Enfin, ils apprécient la présence de cibles intermédiaires dans les rapports annuels de gestion de certains ministères et organismes examinés. Ils espèrent que cette pratique s'intégrera davantage à la reddition de comptes des entités.

Évaluation des services aux citoyens

Les membres de la Commission s'étonnent qu'il soit encore difficile d'évaluer la qualité des services aux citoyens au moyen des rapports annuels de gestion des ministères et des organismes de l'administration gouvernementale. D'autant plus que la Loi sur l'administration publique insiste clairement sur l'importance des services aux citoyens.

Dans un premier temps, les parlementaires constatent qu'il y a du progrès à faire en lien avec les engagements de la déclaration de services aux citoyens. Plusieurs engagements n'ont pas de cibles, des entités n'incluent pas leurs résultats dans leur rapport annuel de gestion et s'ils le sont, il est souvent compliqué de les interpréter. En effet, la Commission souligne qu'un résultat sous forme de taux de respect pour un engagement prévoyant un délai de service ne permet pas de connaître la situation réelle. Ainsi, la présentation en complément des délais moyens de service donnerait un éclairage supplémentaire. Elle simplifierait l'appréciation des efforts investis par l'entité pour respecter ses engagements.

Dans un deuxième temps, la Commission a déjà mentionné son intérêt pour les méthodes de mesure de la satisfaction de la clientèle. Les parlementaires sont surpris de constater que peu de

ministères et d'organismes présentent un taux de satisfaction de la clientèle dans leur rapport annuel. Ils rappellent que c'est un élément clé pour connaître les effets directs des actions posées dans les entités et pour améliorer les façons de faire. Ils incitent donc les ministères et les organismes concernés à adopter cette pratique. Ils précisent également que, dans un souci de fiabilité de l'information, ils s'attendent à voir, dans les rapports annuels, une explication de la méthode de mesure du taux de satisfaction à la clientèle. Les prochains examens de rapports annuels de gestion refléteront cet intérêt.

Dans un troisième temps, la Commission tient à réitérer l'importance des données sur les plaintes. Il est essentiel qu'elles soient présentées dans les rapports annuels de gestion. Les membres souhaitent donc y trouver le nombre de plaintes reçues, la proportion de plaintes fondées, les principaux motifs de plaintes, les délais de traitement.

Données fournies en matière de ressources informationnelles

Les ministères et les organismes respectent, de façon générale, les demandes du Secrétariat du Conseil du trésor en matière de ressources informationnelles. Toutefois, pour la majorité des entités examinées, il est encore difficile d'avoir un portrait complet de la situation.

Les membres de la Commission incitent les ministères et les organismes à inclure davantage d'éléments de contexte dans la section de leur rapport annuel de gestion qui porte sur les ressources informationnelles. Ils souhaitent que les renseignements fournis détaillent l'état d'avancement des principaux projets, les conséquences des délais et des reports et les risques de dépassements de coûts et d'échéancier.

CHAPITRE 7

CINQUIÈME BILAN DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La Commission de l'administration publique entend, chaque année, des sous-ministres et des dirigeants d'organismes dans le cadre d'un processus de reddition de comptes. Au terme de ces auditions, la Commission formule des recommandations pour inciter les administrateurs publics à améliorer les pratiques de gestion en vigueur dans leur organisation.

En octobre 2009, la Commission a décidé de publier un bilan sur l'application de ses recommandations. Le Vérificateur général s'est engagé à effectuer un suivi à cet égard. Le premier bilan est paru en juin 2010. Cette volonté s'arrime à celle exprimée dans le plan stratégique 2012-2015 du Vérificateur général du Québec.

Comme il est expliqué dans le rapport annuel de gestion 2013-2014 du Vérificateur :

> Le choix des recommandations s'effectue en fonction de certains critères, dont le lien avec la mission du Vérificateur général, la possibilité de vérifier leur application au prix d'un effort raisonnable et le moment où le Vérificateur général effectue le suivi de ses recommandations de [vérification de l'optimisation des ressources][15].

Une fois les recommandations choisies et l'appréciation faite, le Vérificateur transmet ses résultats à la Commission. C'est à partir de cette information qu'est préparé le présent chapitre.

Dans son cinquième bilan, la Commission devait présenter les résultats de l'appréciation de l'application des 16 recommandations qui découlent des mandats suivants :

- Les recommandations formulées dans le *Vingt-cinquième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, décembre 2010, chapitre 3, à l'égard de la vérification de l'optimisation des ressources concernant la sélection des immigrants travailleurs qualifiés.

[15] « Rapport annuel de gestion », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014, automne 2014,* p. 28

- Les recommandations formulées dans le *Vingt-sixième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, juin 2011, chapitre 2, à l'égard de la vérification de l'optimisation des ressources concernant les frais d'administration des commissions scolaires.
- Les recommandations formulées dans le *Vingt-septième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, décembre 2011, chapitre 1, à l'égard de l'audition de Services Québec sur son rapport annuel de gestion 2009-2010 et sur le rapport indépendant sur l'application de la Loi sur Services Québec.
- Les recommandations formulées dans le *Vingt-huitième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, juin 2012, à l'égard de :
  - l'audition du Secrétariat du Conseil du trésor sur son rapport annuel de gestion 2010-2011 (chapitre 4);
  - l'examen de rapports annuels de gestion de ministères et d'organismes publics en vertu de la Loi sur l'administration publique (chapitre 5).

L'appréciation des résultats n'a cependant pas été faite pour les deux mandats suivants :

- Audition de Services Québec. À la suite d'un changement de structure organisationnelle ayant mené au transfert de Services Québec au sein du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, les quatre recommandations qui se rapportaient à cet organisme sont dorénavant considérées sans objet; la Commission de l'administration publique a plutôt demandé au ministère de produire un état de situation sur l'intégration de Services Québec.
- Les frais d'administration des commissions scolaires. Le Vérificateur général précise que les travaux de suivi de quatre des cinq recommandations prévus en 2013-2014 sont reportés à 2014-2015.

Par conséquent, en excluant ces neuf recommandations, il apparaît que les sept recommandations à suivre pour 2013-2014 l'ont été. Le tableau 1 fait d'ailleurs état de la portée de l'appréciation de l'application des recommandations de la Commission de l'administration publique.

Tableau 1
Portée de l'appréciation de l'application des recommandations de la Commission de l'administration publique

	Évaluée		Non évaluée		Total	
	Nombre	**%**	**Nombre**	**%**	**Nombre**	**%**
25e rapport						
Sélection des immigrants travailleurs qualifiés	4	100 %	-	-	4	100 %
26e rapport						
Frais d'administration des commissions scolaires[16]	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.
27e rapport						
Examen du rapport annuel de gestion 2009-2010 de Services Québec et du rapport indépendant sur l'application de la Loi sur Services Québec[17]	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.
28e rapport						
Audition du Secrétariat du Conseil du trésor concernant son rapport annuel de gestion 2010-2011	2	100 %	-	-	2	100 %
Examen de rapports annuels de gestion de ministères et d'organismes publics en vertu de la Loi sur l'administration publique	1	100 %	-	-	1	100 %

Le tableau 2 présente le sommaire des résultats de l'appréciation du Vérificateur général et de la Commission tandis que l'annexe II en révèle le détail. On y constate que les sept recommandations sur lesquelles les entités pouvaient agir ont été appliquées ou montrent des progrès satisfaisants.

[16] Les travaux de suivi de quatre des cinq recommandations seront effectués au cours de l'exercice 2014-2015. La cinquième recommandation n'est pas couverte par le suivi réalisé par le Vérificateur général, car elle concerne une décision de la Commission de l'administration publique.

[17] À la suite de l'arrivée de Services Québec au sein du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, la Commission a demandé un état de situation sur cette intégration. En conséquence, les recommandations initiales sont considérées comme étant sans objet.

Tableau 2
Sommaire des résultats de l'appréciation de l'application des recommandations de la Commission de l'administration publique

	Progrès satisfaisants		Progrès insatisfaisants		Nombre de recommandations suivies[18]	
	Nombre	**%**	**Nombre**	**%**	**Nombre**	**%**
25e rapport						
Sélection des immigrants travailleurs qualifiés	4	100 %	0	0 %	4	100 %
28e rapport						
Audition du Secrétariat du Conseil du trésor concernant son rapport annuel de gestion 2010-2011	2	100 %	0	0 %	2	100 %
Examen de rapports annuels de gestion de ministères et d'organismes publics en vertu de la Loi sur l'administration publique	1	100 %	0	0 %	1	100 %
Résultats						
2013-2014	**7**	**100 %**	**0**	**0 %**	**7**	**100 %**
2012-2013	**21**	**77,8 %**	**6**	**22,2 %**	**27**	**100 %**
2011-2012	**10**	**62,5 %**	**6**	**37,5 %**	**16**	**100 %**
2010-2011	**14**	**70 %**	**6**	**30 %**	**20**	**100 %**
2009-2010	**21**	**61,8 %**	**13**	**38,2 %**	**34**	**100 %**
Taux d'application pour les cinq années	**73**	**70,2 %**	**31**	**29,8 %**	**104**	**100 %**

[18] Les recommandations dites « sans objet », « non couvertes » et « reportées » ne sont pas comprises dans les statistiques.

Les membres de la Commission de l'administration publique se réjouissent du pourcentage de recommandations appliquées en 2013-2014. Un résultat de 100 % de progrès satisfaisants démontre, selon eux, l'intérêt porté par les ministères et les organismes concernés quant aux conclusions et aux recommandations formulées par la Commission. Ces résultats confirment l'efficacité du suivi exercé par le Vérificateur général et la Commission. Cela incite les parlementaires à poursuivre dans cette voie. Ils rappellent que cette appréciation de l'application des recommandations leur permet de boucler la boucle du cycle de contrôle parlementaire. Elle leur fournit des renseignements pour mesurer l'efficacité de leurs travaux.

Dans le même ordre d'idées, les membres de la Commission sont d'avis que le suivi effectué mériterait d'être approfondi. Ils souhaiteraient, entre autres, savoir pourquoi une recommandation connaît un progrès insatisfaisant et s'informer des mesures prévues pour y remédier. Ainsi, la Commission s'assurerait de ne pas laisser d'éléments en suspens dans le cycle de contrôle parlementaire. Elle y travaillera dans les prochains mois.

Par ailleurs, 2013-2014 signe la cinquième année de présentation de ce bilan. Les membres de la Commission observent que, globalement, au cours des cinq dernières années, plus de 70 % des recommandations appréciées ont réalisé des progrès satisfaisants. De plus, ils remarquent que le taux de recommandations qui font des progrès satisfaisants s'accroît de façon régulière depuis la première année, à l'exception de 2011-2012. Ils concluent donc que les ministères et organismes sont prêts à collaborer avec la Commission et le Vérificateur général afin d'améliorer les pratiques de gestion en vigueur dans leur organisation.

Les parlementaires considèrent que le travail de suivi fait par le Vérificateur général sur les recommandations formulées par la Commission de l'administration publique porte ses fruits et doit se poursuivre. Cet exercice fournit à la Commission des outils pour mesurer l'efficacité de ses travaux. Il témoigne également de la volonté de la Commission, conformément à la Loi sur l'administration publique, de contribuer directement à l'amélioration des services aux citoyens.

ANNEXE I : CRITÈRES D'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE

L'article 2 de la Loi sur l'administration publique précise que le cadre de gestion doit concourir à une reddition de comptes qui porte sur la performance dans l'atteinte des résultats. Le Secrétariat du Conseil du trésor définit ainsi la performance :

> La performance désigne ici une intégration de plusieurs paramètres propres à un ministère ou à un organisme. Être performant, c'est s'acquitter de sa mission en atteignant les objectifs stratégiques et les objectifs de qualité de services aux citoyens, en utilisant de manière judicieuse les ressources, en maintenant un climat de travail adéquat et en offrant des produits et services de qualité dans le respect des lois et règlements qui s'appliquent, tout en assurant la continuité des opérations.

En s'inspirant de cette définition, la Commission de l'administration publique considère que, pour être jugée performante, une organisation doit :

1. Réaliser des activités qui couvrent l'ensemble de sa mission

L'organisation doit s'acquitter de sa mission. Les activités et les ressources consacrées aux différents éléments de la mission permettent d'apprécier dans quelle mesure l'ensemble de la mission est assumé.

2. Atteindre ses objectifs stratégiques

L'appréciation de la performance doit prendre en considération l'atteinte des objectifs qui découlent de la planification stratégique.

3. Produire des services aux citoyens de qualité

L'une des finalités de la Loi sur l'administration publique est aussi de contribuer à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens. La performance à cet égard s'évalue donc par le respect des engagements contenus dans la déclaration de services aux citoyens. Elle peut aussi s'apprécier par les mesures de la satisfaction de la clientèle et des partenaires et par les plaintes et leur traitement.

4. Exercer une gestion adéquate de ses ressources

L'article 2 de la Loi sur l'administration publique établit également que le cadre de gestion gouvernementale doit contribuer à une utilisation optimale des ressources de l'administration gouvernementale. La performance des organisations devrait d'abord être appréciée selon la qualité de la gestion des ressources humaines. Les éléments à prendre en compte sont notamment la planification de l'effectif et des compétences, la qualité du climat de travail, les efforts de développement et la rétention du personnel. Il faut également évaluer la capacité de gérer adéquatement les ressources financières confiées aux organisations. Une utilisation judicieuse des ressources devrait se refléter dans le respect du cadre budgétaire et dans l'évolution des coûts de revient. La gestion des ressources informationnelles doit aussi être mesurée. Dans ce cas, la performance de l'organisation se manifeste dans sa gestion de ces principaux projets, notamment dans le respect des budgets et des échéanciers.

Enfin, les résultats des travaux d'évaluation de programmes ou de vérification d'optimisation des ressources apportent un éclairage supplémentaire et plus approfondi sur l'ensemble de la gestion des ressources.

L'évaluation de la performance sous ces quatre critères n'est possible que si l'information présentée dans le rapport annuel de gestion est complète et rigoureuse. À ce titre, et au-delà des exigences du Secrétariat du Conseil du trésor, le rapport annuel de gestion doit contenir une information présentant les qualités suivantes :

- Être cohérente avec les autres documents.
- Présenter les résultats atteints et leur mise en contexte.
- Révéler le degré de satisfaction de la clientèle.
- Faire état des correctifs ou des solutions de rechange.
- Expliquer les liens entre les coûts, les activités, les produits et services et les résultats.

ANNEXE II : APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

Sélection des immigrants travailleurs qualifiés

25e rapport, décembre 2010, chapitre 3

Recommandations	Appréciation
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.	Progrès satisfaisants
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.	Progrès satisfaisants
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.	Progrès satisfaisants
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.	Progrès satisfaisants

Frais d'administration des commissions scolaires[19]

26e rapport, juin 2011, chapitre 2

Recommandations	Appréciation
Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ses partenaires du milieu scolaire transmettent à la Commission, au plus tard le 31 décembre 2011, un inventaire des bonnes pratiques de gestion des commissions scolaires, des regroupements d'achats de même que des initiatives en matière de technologies de l'information, assorti de l'état d'avancement des travaux concernant leur diffusion et leur adoption et, dans la mesure du possible, d'une estimation des économies ainsi réalisées ou à prévoir.	Reporté
Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ses partenaires du milieu scolaire accordent une attention particulière aux conséquences négatives que des regroupements d'achats, par leur ampleur ou leur type, pourraient avoir sur l'économie locale.	Reporté
Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport fasse preuve de leadership auprès de ses partenaires du milieu scolaire et prenne les mesures nécessaires afin de réaliser avec diligence la modification du plan d'enregistrement comptable et l'adoption d'indicateurs et de cibles permettant une reddition de comptes complète et devant viser l'optimisation des pratiques de gestion administrative et l'amélioration des services éducatifs.	Reporté
Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ses partenaires du milieu scolaire transmettent à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 31 décembre 2011, le 4 septembre 2012 et le 3 septembre 2013, un état de situation sur la mise en œuvre de leur plan d'action ainsi qu'un suivi des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.	Reporté
Que la Commission évalue, au dernier trimestre de 2013, l'opportunité d'inviter de nouveau le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ses partenaires du milieu scolaire à présenter les résultats de la mise en œuvre de leur plan d'action ainsi qu'un suivi des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.	Non couvert

[19] Les travaux de suivi se rapportant à cette vérification seront effectués au cours de l'exercice 2014-2015.

Examen du rapport annuel de gestion 2009-2010 de Services Québec et du rapport indépendant sur l'application de la Loi sur Services Québec[20]

27e rapport, décembre 2011, chapitre 1

Recommandations	Appréciation
Que Services Québec lui transmette, au plus tard le 15 septembre de chaque année, un état de la situation sur la réalisation des étapes de son plan de développement 2011-2014.	Sans objet
Que Services Québec publie dans son rapport annuel de gestion des renseignements propres à l'évaluation de sa performance et du respect de ses engagements concernant la qualité des services offerts aux citoyens, notamment les cibles visées à l'égard des engagements de sa déclaration de services aux citoyens et aux entreprises ainsi que des données comparatives avec d'autres organisations.	Sans objet
Que Services Québec divulgue une information financière plus détaillée, notamment la ventilation des revenus par sources de financement de même que les explications sur les principales variations avec les dépenses de l'exercice précédent et le budget autorisé.	Sans objet
Que Services Québec poursuive ses efforts pour élaborer un nouveau modèle de financement qui devra, notamment, être basé sur les coûts de réalisation de ses activités.	Sans objet

[20] À la suite de l'intégration de Services Québec au sein du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, la Commission a demandé un état de situation sur cette intégration. En conséquence, les recommandations initiales sont considérées comme étant sans objet.

Audition du Secrétariat du Conseil du trésor concernant
son rapport annuel de gestion 2010-2011

28e rapport, juin 2012, Chapitre 4

Recommandations	Appréciation
Que le Secrétariat du Conseil du trésor lui soumette, au plus tard le 30 septembre 2012, la liste des indicateurs qui permettront de faire le suivi de l'échéancier et des résultats de la mise en œuvre des actions prévues au cours des années financières 2012-2103 et 2013-2014.	Progrès satisfaisants
Que le Secrétariat du Conseil du trésor lui fournisse, en juin 2013 et en juin 2014, les résultats obtenus pour les années 2012-2013 et 2013-2014, en regard des indicateurs qu'il aura soumis à la Commission en septembre 2012.	Progrès satisfaisants

Examen de rapports annuels de gestion de ministères et d'organismes publics
en vertu de la Loi sur l'administration publique

28e rapport, juin 2012, Chapitre 5

Recommandation	Appréciation
Que le Secrétariat du Conseil du trésor poursuive ses efforts afin d'inciter les ministères et les organismes à publier une information plus complète en matière de ressources informationnelles.	Progrès satisfaisants

ANNEXE III : LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

CHAPITRE 1 : AUDITION PORTANT SUR LA GOUVERNANCE ET LA GESTION DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE L'AGENCE MÉTROPOLITAINE DE TRANSPORT

1.1 **QUE** le gouvernement du Québec modifie la Loi sur l'Agence métropolitaine de transport afin d'augmenter le nombre de membres indépendants au sein du conseil d'administration et aussi de scinder les postes de président-directeur général et de président du conseil d'administration.

1.2 **QUE** le ministère des Transports mène à bien, d'ici le 1er décembre 2015, et fasse rapport de sa réflexion sur le leadership en transport collectif dans la région de Montréal. Le but est d'être en mesure de déployer une stratégie de développement intégré sur tout le territoire de l'Agence métropolitaine de transport. En outre, le ministère des Transports et l'Agence métropolitaine de transport doivent poursuivre l'examen sur l'adoption d'un système de tarification unique.

CHAPITRE 2 : AUDITION PORTANT SUR LES MÉDICAMENTS ET LES SERVICES PHARMACEUTIQUES

2.1 **QUE** le président du Conseil du trésor propose une modification du cadre réglementaire concernant l'attribution de contrats afin de favoriser la compétitivité entre les fournisseurs sans qu'une demande de dérogation au règlement soit nécessaire.

2.2 **QUE** le ministère de la Santé et des Services sociaux et les établissements de santé vérifiés mettent en œuvre sans attendre les plans d'action qu'ils ont adoptés et qu'ils respectent les délais de réalisation qu'ils se sont fixés ou les devancent.

CHAPITRE 3 : AUDITION PORTANT SUR LA GESTION ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

3.1 **QUE** le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles dépose un nouveau plan stratégique d'ici le 31 mars 2015.

3.2 **QUE** le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles mette à jour et rende publique sa déclaration de services aux citoyens d'ici le 21 décembre 2014.

CHAPITRE 4 : AUDITION PORTANT SUR LA RÉALISATION ET L'EXPLOITATION D'AIRES DE SERVICE

4.1 **QUE** le ministère des Transports, avant d'entamer les prochaines phases de modernisation des aires de service, évalue attentivement les caractéristiques propres à chaque emplacement afin que les services offerts répondent aux besoins des usagers et que les services déjà disponibles soient pris en considération. De même, que le Ministère tienne compte des nouvelles réalités liées aux technologies, dont l'accès à des bornes de recharge pour les véhicules électriques.

4.2 **QUE** le ministère des Transports, pour les prochaines phases de modernisation des aires de service, produise des analyses préliminaires beaucoup plus complètes et pointues, notamment en ce qui a trait à l'évaluation des risques, à la vérification des modèles financiers, aux analyses de sensibilité et à la planification des travaux.

4.3 **QUE** les critères établis par le ministère des Transports pour un appel d'offres ne puissent faire l'objet d'aucune modification importante après la sélection d'un soumissionnaire.

4.4 **QUE** le ministère des Transports, dans le cadre de projets futurs et en tant que responsables de ces projets, s'assure toujours de valider les méthodologies d'analyse et les hypothèses financières soumises par des intervenants extérieurs (conseillers financiers, firmes comptables et autres consultants spécialisés).

4.5 **QUE** le ministère des Transports dépose à la Commission, d'ici le 1er juin 2015, un plan d'ensemble présentant les principaux éléments de la deuxième phase du projet. Que ce plan contienne par exemple :

- Le nombre et les emplacements potentiels des futures aires de service;
- La fréquentation estimée de ces aires;
- La rentabilité potentielle de ces aires;
- Les modes de réalisation et d'exploitation envisagés pour ces aires;
- Les services qui seront offerts dans chaque aire.

CHAPITRE 5 : AUDITION CONCERNANT LA GESTION ET L'AIDE FINANCIÈRE DU FONDS VERT

5.1 **QUE** le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques révise le plan d'action préparé à la suite des recommandations du commissaire au développement durable afin d'adopter le cadre de gestion axé sur les résultats du Fonds vert avant l'automne 2015.

5.2 **QUE** le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques mette en ligne le tableau de bord du Fonds vert dans les meilleurs délais. Le tableau devra inclure toutes les données relatives au Fonds.

5.3 **QUE** le Vérificateur général du Québec se prête à un suivi de la vérification du Fonds vert au cours de la prochaine année et qu'il en fasse rapport au plus tard en décembre 2015.

5.4 **QUE** le gouvernement évalue la pertinence de modifier le mode de gouvernance du Fonds vert en vue d'amoindrir les effets que le rôle transversal actuel du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a sur ses capacités de contrôle.



Direction des travaux parlementaires
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A1A3
Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca