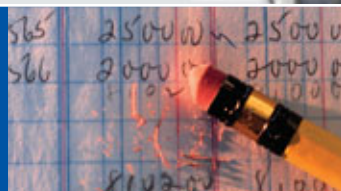


Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics

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

JUIN 2008

COMMISSION DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

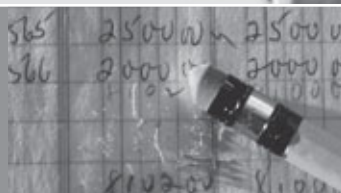


Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics

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

JUIN 2008

COMMISSION DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE



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

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'administration publique, veuillez vous adresser à la secrétaire de la Commission, M^{me} Nancy Ford, à l'adresse indiquée ci-dessus ou encore :

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

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

ISSN: 1492-0344

DÉPÔT LÉGAL - BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, juin 2008

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|---------------------|---|----|
| INTRODUCTION | | 1 |
| CHAPITRE 1 | L'Examen du rapport annuel de gestion 2006-2007 du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport..... | 3 |
| | Audition du sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport | 3 |
| | Les échanges entre la Commission et les dirigeants..... | 4 |
| | Commentaires des membres de la Commission | 7 |
| | Conclusion et recommandations..... | 8 |
| CHAPITRE 2 | Le suivi des travaux de la Commission sur la réforme cadastrale | 10 |
| | Audition du sous-ministre des Ressources naturelles et de la Faune..... | 10 |
| | Commentaires des membres de la Commission | 11 |
| | Conclusion et recommandations..... | 13 |
| CHAPITRE 3 | La gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux..... | 17 |
| | Observations du Vérificateur général | 17 |
| | Auditions du sous-ministre de la Santé et des Services sociaux et du président-directeur général de la Corporation d'hébergement du Québec | 18 |
| | <i>Le ministère de la Santé et des Services sociaux</i> | 18 |
| | <i>La Corporation d'hébergement du Québec</i> | 19 |
| | Les échanges entre la Commission et les dirigeants..... | 19 |
| | Commentaires des membres de la Commission | 21 |
| | Conclusion et recommandations..... | 22 |
| CHAPITRE 4 | La Vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement..... | 23 |
| | Observations du Vérificateur général | 23 |
| | Auditions du sous-ministre de la Santé et des Services sociaux et du directeur exécutif des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal | 23 |
| | <i>Le ministère de la Santé et des Services sociaux</i> | 23 |
| | <i>La Direction générale des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal</i> | 24 |
| | Les échanges entre la Commission et les dirigeants..... | 24 |
| | Commentaires des membres de la Commission | 26 |
| | Conclusion et recommandations..... | 27 |

| | | |
|-------------------|--|----|
| CHAPITRE 5 | Une nouvelle approche pour l'examen des rapports annuels de gestion..... | 29 |
| | <i>Le mandat confié à la Commission de l'administration publique</i> | 29 |
| | <i>Le fonctionnement de la Commission</i> | 29 |
| | <i>Les perspectives</i> | 30 |
| | <i>La performance</i> | 30 |
| | <i>L'information nécessaire</i> | 31 |
| | Recommandations..... | 32 |

ANNEXES:

| | | |
|-----------|--|----|
| Annexe 1: | Recommandations de la Commission de l'administration publique..... | 37 |
| Annexe 2: | Les membres de la Commission de l'administration publique | 45 |
| Annexe 3: | Les participants | 49 |

INTRODUCTION

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

Parmi les mandats dédiés au contrôle parlementaire, la Commission a celui d'entendre, en vertu de la Loi sur l'administration publique, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative. D'autre part, elle examine les rapports déposés à l'Assemblée nationale par le Vérificateur général et reçoit, en audition publique, un certain nombre d'entités gouvernementales qui ont fait l'objet d'observations et de recommandations à la suite de vérifications sur l'optimisation de leurs ressources.

Ce vingtième rapport de la Commission comprend les conclusions et les recommandations des parlementaires à l'égard de quatre auditions publiques qui ont eu lieu au cours des derniers mois.

Il s'agit d'abord de l'examen du rapport annuel de gestion 2006-2007 du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, dont les conclusions se retrouvent au premier chapitre.

Le chapitre 2 est consacré à la réforme cadastrale, qui avait fait l'objet de recommandations dans le 18^e rapport de la Commission, déposé en février 2007. Étant donné la complexité du dossier et les enjeux administratifs liés à cette importante rénovation du cadastre au Québec, les parlementaires ont entendu à nouveau le sous-ministre des Ressources naturelles et de la Faune, de même que le président de l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec, afin d'être en mesure d'évaluer les actions mises de l'avant par le Ministère depuis un an.

La Commission s'est aussi intéressée aux observations découlant des chapitres 3 et 5 du Tome I et du chapitre 7 du Tome II du rapport du Vérificateur général pour l'année 2005-2006. Le chapitre 3 du rapport de la Commission traite de la gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux, tandis que le chapitre 4 examine les résultats de la Vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement, en particulier les projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal.

Enfin, le chapitre 5 propose une nouvelle approche pour l'examen des rapports annuels de gestion. En 2003, la Commission avait procédé à une première réflexion sur l'application des obligations de reddition de comptes devant l'Assemblée nationale imposées par la Loi sur l'administration publique. Depuis l'entrée en vigueur de cette Loi, ses travaux relatifs à l'examen des rapports annuels de gestion des ministères et des organismes ont porté sur l'évaluation de la qualité de l'information. À partir de maintenant, la Commission ajoute à sa grille d'analyse des critères d'évaluation de la performance des organisations visées.

Après plus d'une décennie d'existence, la Commission dresse un bilan positif du rôle qu'elle joue dans le processus de reddition de comptes au sein de l'appareil gouvernemental et elle tient à souligner la collaboration soutenue du Bureau du vérificateur général et l'appui technique de l'équipe de chercheurs qui l'assiste dans l'exécution de ses travaux.

Ce vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, en plus d'être disponible en version papier au Secrétariat des commissions parlementaires, est accessible sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

CHAPITRE 1 L'EXAMEN DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2006-2007 DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT

Le 30 janvier 2008, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, monsieur Michel Boivin, concernant le rapport annuel de gestion 2006-2007 du Ministère qu'il dirige, et ce, en vertu de la Loi sur l'administration publique.

AUDITION DU SOUS-MINISTRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT

Le sous-ministre commence son allocution par la présentation de son équipe et de la mission du Ministère. Il décrit ensuite brièvement les réalisations du Ministère en 2006-2007 au regard de chacune des six orientations du Plan stratégique 2005-2008.

- Dans le cadre de la première orientation, *Renouveler l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et secondaire*, le sous-ministre indique que le nouveau pédagogique a été implanté en troisième secondaire en 2007 et qu'un certain nombre d'initiatives ont été mises en place. Ces initiatives visent à soutenir plus efficacement la réussite du plus grand nombre d'élèves.
- Au regard de la deuxième orientation, *Renforcer la formation professionnelle, la formation technique et la formation continue*, M. Boivin précise que le Ministère a poursuivi ses efforts pour mieux faire connaître la formation professionnelle et technique. Le sous-ministre a également fait état des principales réalisations du Ministère en matière d'éducation des adultes et de formation continue.
- En rapport avec la troisième orientation, *Consolider l'enseignement supérieur en concertation avec les partenaires*, le sous-ministre indique que le Ministère s'est entendu avec les représentants des établissements d'enseignement supérieur sur les modalités de répartition des montants de réinvestissement des deux ordres de gouvernement d'ici à 2008-2009. Il énonce aussi que le Ministère a soutenu la recherche collégiale, notamment les Centres collégiaux de transfert de technologie.

- Pour répondre à l'orientation 4, *Contribuer au développement des régions*, le sous-ministre a fait ressortir que le Ministère a aidé financièrement les petites municipalités à conserver leur école et a mis en place le projet *École éloignée en réseau*¹. Il a également réuni, dans chacune des régions, les partenaires de tous les ordres d'enseignement autour des tables interordres. Le but de ces tables est d'amener les participants à travailler de concert pour assurer des services éducatifs de qualité adaptés aux régions et à participer au Plan de rapprochement en matière de formation professionnelle et technique.
- Au regard de la cinquième orientation, *Promouvoir auprès de la population la pratique d'activités physiques, de loisirs et de sports dans un cadre sain et sécuritaire*, le Ministère a poursuivi le programme *École en forme et en santé*², a organisé avec cinq autres ministères la campagne de valorisation de saines habitudes de vie ainsi que la deuxième journée nationale du sport et de l'activité physique. Il a aussi créé le Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique. Ce fonds a pour objectif de favoriser l'implantation d'un réseau d'installations adéquates et de soutenir les événements sportifs internationaux et pancanadiens.
- Enfin, en ce qui concerne l'orientation 6, *Améliorer la prestation de services du Ministère et ses relations avec ses partenaires*, le Ministère a fait état de sondages qu'il a effectués sur certains de ses services, lesquels ont révélé une très grande satisfaction des sondés. De plus, le Ministère a contribué au gouvernement en ligne en parachevant le projet *Contact*³.

LES ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Les échanges entre le sous-ministre et les parlementaires ont principalement porté sur le rapport annuel de gestion 2006-2007, sur la formation professionnelle et technique, sur le renouveau pédagogique, sur les bibliothèques scolaires ainsi que sur les infrastructures sportives.

¹ Ce projet a pour but le maintien et la vitalité des petites écoles de villages en les mettant en réseau grâce aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Il donne lieu à des expériences d'enseignement et d'apprentissage flexibles et brise l'isolement des petites écoles rurales.

² Ce programme vise à soutenir les commissions scolaires et les écoles dans le déploiement d'actions de promotion et de prévention en milieu scolaire afin de donner aux jeunes de saines habitudes de vie, notamment par la pratique régulière d'activités physiques et une saine alimentation.

³ *Contact* est le système informatique de gestion de l'aide financière aux études du Ministère.

Le rapport annuel de gestion 2006-2007

Au sujet du rapport annuel de gestion 2006-2007 du Ministère, les parlementaires constatent que, bien que contenant une grande quantité d'informations, le rapport reste muet sur les objectifs globaux de formation tels que le taux de réussite des élèves et des étudiants, la meilleure connaissance du français, des mathématiques, de l'anglais, etc. Ils soulignent aussi l'absence de résultats comparatifs dans le rapport annuel. M. Boivin reconnaît que le format usuel du rapport annuel de gestion du Ministère⁴ ne permet pas de fournir ces données, qui sont par ailleurs publiées dans d'autres documents, notamment dans la publication *Indicateurs de l'éducation*. Les députés mentionnent quelques points qu'ils auraient souhaité voir traités dans le rapport annuel de gestion du Ministère : les indicateurs de l'éducation, les résultats des concertations interordres, le plan de relève de la main-d'œuvre du Ministère, la violence dans les écoles, etc. Le sous-ministre a indiqué que le traitement de certains des points soulevés aurait augmenté le volume du rapport annuel de gestion. Les membres de la Commission prennent acte de l'engagement du Ministère à leur faire parvenir certains rapports ou documents.

La formation professionnelle et la formation technique

En matière de formation professionnelle, les députés demandent ce qu'il advient des consultations interordres sur le rapprochement de la formation professionnelle et de la formation technique. Ils souhaitent en apprendre davantage sur les mesures qui sont prises pour articuler la révision de la formation professionnelle autour des besoins du marché du travail. Ils comprennent mal que l'amélioration de la perception favorable des jeunes et des parents à l'égard des métiers et des techniques ne se traduise pas en une hausse plus marquée des inscriptions à la formation professionnelle⁵. Le Ministère précise que, au cours des dernières années, il y a eu une augmentation de 9 % des inscriptions, mais que l'objectif de 20 % de la proportion des élèves inscrits à la formation professionnelle et technique n'a pas été atteint.

Le renouveau pédagogique

Concernant le renouveau pédagogique, les députés interrogent le sous-ministre sur les nouveaux parcours de formation au secondaire ainsi que sur le rehaussement des exigences d'obtention du diplôme d'études secondaires. Citant certains articles de journaux récents, ils comprennent mal les motifs du rehaussement

⁴ Le sous-ministre précise qu'il s'agit du rapport annuel du Ministère et non du rapport annuel du Ministère et des réseaux.

⁵ Selon le rapport annuel 2006-2007, pages 58 et 60, le taux de perception favorable des jeunes et des parents à l'égard des métiers et des techniques variait en 2006-2007 de 71 % à 93 % et de 85 % à 97 %, alors que le taux d'inscription des jeunes à la formation professionnelle est passé de 17,50 % en 2005-2006 à seulement 17,75 % en 2006-2007.

des exigences d'obtention du diplôme d'études secondaires alors que, dans le même temps, celui-ci devient non obligatoire pour accéder à certains programmes collégiaux. Le Ministère précise que les journaux faisaient vraisemblablement allusion à sa proposition selon laquelle le nouveau cours de mathématiques de niveau intermédiaire (426-526) donne accès au programme de sciences pures au collégial. Certains membres du réseau collégial sont en réflexion sur cette proposition.

Les membres de la Commission questionnent le Ministère sur la répartition des fonds destinés à aider les élèves handicapés et en difficulté d'apprentissage et d'adaptation (EHDAA). Le Ministère explique que le montant additionnel de 46,8 M\$ pour les EHDAA est réparti entre les commissions scolaires sur la base de l'indice de défavorisation du milieu. À cet égard, les écoles de catégories 8 à 10 sont classées comme appartenant à un milieu plus défavorisé et celles des catégories 1 à 7, à un milieu non défavorisé ou moins défavorisé. L'allocation des montants aux commissions scolaires se fait en calculant le poids de leur clientèle dans l'une ou l'autre des deux catégories. L'allocation reçue par une commission scolaire doit être utilisée pour l'ensemble des EHDAA dans quelque école qu'ils soient sur le territoire de la commission. De plus, elle doit être dépensée aussi bien pour des mesures préventives destinées à certains élèves que pour ceux qui sont dûment reconnus comme ayant des difficultés d'apprentissage, de comportement ou un handicap quelconque.

Par ailleurs, les EHDAA se retrouvent dans tous les milieux et 22,5 M\$ ont été alloués aux commissions scolaires dont les écoles sont classées dans les catégories 1 à 7. Compte tenu du bassin de population plus grand des catégories 1 à 7, l'affectation du solde de 24,3 M\$ aux écoles des catégories 8 à 10 témoigne d'un effort important pour les élèves des milieux défavorisés.

Dans un autre ordre d'idées, les députés interpellent le Ministère sur l'assurance qu'il a que toutes les écoles secondaires disposeront des moyens, des ressources et de la masse critique d'élèves pour offrir les trois cours de mathématiques (Culture, société et technique, Techniques aux sciences et Sciences naturelles) qui semblent être le meilleur assortiment pour différentes voies d'entrée au cégep. Ils s'inquiètent de la possibilité que certaines écoles, en l'occurrence les plus petites ou les écoles en région éloignée, n'offriront pas les trois cours, pénalisant ainsi certains élèves dans le choix de leur collège. Tout en reconnaissant cette possibilité, le Ministère précise que c'est à l'usage, avec l'année scolaire 2008-2009, qu'il pourra évaluer la justesse de son évaluation de l'offre des trois niveaux de cours de mathématiques.

Les bibliothèques scolaires

La Commission s'interroge sur l'utilisation des 60 M\$ (répartis sur trois ans) destinés à l'achat de livres par les commissions scolaires. En se référant à certains cas qui ont été portés à leur attention, les députés trouvent inacceptable que des livres achetés restent dans des boîtes plutôt que d'être sur les rayons, et ce, par manque de personnel rémunéré ou bénévole. Ils déplorent aussi le manque de bibliothécaires dans les écoles. Le sous-ministre précise que 96 % des fonds ont déjà été utilisés pour l'achat de livres scolaires. De plus, l'Université de Montréal, la seule université francophone à offrir la formation en bibliothéconomie, s'apprête, en vertu d'une entente encore verbale, à hausser le nombre de diplômés en bibliothéconomie et à inclure dans le cursus un volet *Bibliothèque scolaire et littérature jeunesse*.

Les infrastructures sportives

Concernant ce point, les membres de la Commission demandent quels types d'investissements sont couverts par le programme Soutien aux infrastructures sportives, les demandes adressées au programme ainsi que les montants des subventions accordés jusqu'à maintenant. Le Ministère indique que les demandes s'élèvent, pour 2006-2007 et 2007-2008, à plus d'un milliard de dollars. À ce jour, 191 projets (145,5 M\$ d'aide) ont été autorisés pour des investissements totaux de 333,7 M\$.

Des discussions ont également eu lieu sur : les suites données aux recommandations de la Table de pilotage du renouveau pédagogique, l'intégration de nouveaux enseignants venus de l'extérieur, les critères de sélection des projets de centres collégiaux de transfert de technologie, le programme *École éloignée en réseau*, l'excellence sportive.

COMMENTAIRES DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Les parlementaires constatent qu'en dépit du nombre élevé d'objectifs et d'indicateurs présentés dans le rapport annuel, aucun ne porte sur le but ultime du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, celui de scolariser et de diplômer les élèves et les étudiants du Québec. Ils trouvent que le rapport annuel ne fournit aucun renseignement sur la rentabilité éducative, sociale et économique des montants importants qui sont investis dans le réseau. Ils relèvent l'absence de données pour comparer les résultats du Ministère aux années antérieures et à d'autres provinces.

La Commission comprend bien le partage des responsabilités entre le Ministère et le réseau ainsi que les mécanismes d'imputabilité. Cependant, elle considère que le Ministère devrait présenter, dans le rapport annuel de gestion, un résumé de son évaluation des rapports annuels des commissions scolaires, des cégeps et des universités.

Les députés considèrent que le rapport annuel devrait fournir de l'information sur les résultats des concertations entre les divers ordres d'enseignement ainsi que sur ceux des échanges entre le milieu de l'enseignement et le marché du travail en vue de rapprocher la formation professionnelle et la formation technique. Ils regrettent que le rapport annuel ne contienne pas une évaluation des résultats du programme *École éloignée en réseau*. Ils déplorent également l'absence d'information sur le programme *Villes et villages branchés*⁶.

Les membres de la Commission regrettent enfin que le Ministère ne donne aucune information sur le plan de relève de sa main-d'œuvre, sur les programmes de développement des compétences et de transfert de l'expertise qu'il a mis sur place. Ils estiment ces renseignements d'autant plus nécessaires que, en 2006-2007, 58 % du personnel du Ministère avait plus de 50 ans.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission sont, dans l'ensemble, satisfaits de leurs échanges avec le sous-ministre. Ils soulignent la collaboration du sous-ministre et de son équipe dans les échanges.

La Commission regrette cependant l'absence, dans le Plan stratégique 2005-2008 du Ministère, d'objectifs et d'indicateurs sur la réussite des élèves et des étudiants. Elle déplore également l'absence, dans le rapport annuel, de résultats sur le rendement du système éducatif québécois (taux de réussite, de diplomation, de décrochage scolaire, dépenses gouvernementales par élève, amélioration de la santé, etc.).

Les députés sont également insatisfaits de l'absence, dans le rapport annuel, de données comparatives sur l'évolution et le rendement du système éducatif.

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

Que le Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport :

- prévoie dans son prochain plan stratégique une ou des orientations, des objectifs ainsi que des indicateurs sur le rendement du réseau de l'éducation afin de permettre de mesurer les résultats des activités de l'organisme en termes :
 - de scolarisation, de diplomation, de décrochage scolaire, etc.;
 - de retombées concrètes et quantifiables dans les régions éloignées;

⁶ L'objectif de ce programme est de relier les écoles du Québec par un réseau de télécommunications à la fine pointe de la technologie. Ces infrastructures servent également à d'autres organismes agissant à titre de partenaires tels que les municipalités.

- d'amélioration de la santé des élèves;
 - de l'état des infrastructures sportives dans les établissements scolaires.
-
- fasse état des résultats et des retombées des interactions entre les ordres d'enseignement d'une part, et entre le marché du travail et le milieu éducatif d'autre part, en vue d'arrimer la formation professionnelle et technique aux besoins du marché du travail;
 - rende compte des actions prises pour résoudre la problématique des bibliothèques scolaires (disponibilité des livres et manque de personnel) et fasse état de l'utilisation, par les commissions scolaires, des fonds destinés à l'achat de livres;
 - rende compte des résultats des programmes *École éloignée en réseau* et *Villes et villages branchés*;
 - s'assure de la disponibilité, dans les écoles secondaires des trois cours de mathématiques (Culture, Société et technique; Techniques aux sciences et Sciences naturelles) afin que les élèves puissent planifier leur entrée au collégial dans les meilleures conditions.

CHAPITRE 2 LE SUIVI DES TRAVAUX DE LA COMMISSION SUR LA RÉFORME CADASTRALE

Le 31 janvier 2008, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre des Ressources naturelles et de la Faune, monsieur Normand Bergeron, concernant le suivi de la réforme cadastrale, et ce, en vertu de la Loi sur l'administration publique.

AUDITION DU SOUS-MINISTRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE

Le sous-ministre commence sa présentation en rappelant qu'il s'était engagé, lors de l'audition du 18 octobre 2006, à appliquer la totalité des recommandations formulées dans le rapport du Vérificateur général. Il espère démontrer aux membres de la Commission que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) a suivi 100 % de ces recommandations.

Par la suite, M. Bergeron rappelle brièvement le contexte de la réforme cadastrale. À ce sujet :

- le registre foncier est composé de 3,7 millions de propriétés en territoire privé pour lesquelles 613 000 transactions immobilières ont été réalisées au cours de l'année 2006-2007;
- l'ancien cadastre ne représentait fidèlement que 50 % des 3,7 millions de propriétés;
- les deux objectifs de la réforme :
 - reconstituer une image complète et fidèle du morcellement,
 - assurer la mise à jour;
- la rareté des arpenteurs-géomètres touche particulièrement les coûts des opérations et leur échéance.

Il est ensuite question de l'application des recommandations du Vérificateur général. La recommandation 1 concerne l'élaboration d'un plan de gestion des risques. Il ne reste que quelques mesures à documenter et à mettre en œuvre. La recommandation 2 touche l'établissement de prévisions de coûts complètes. L'inflation et les revenus d'intérêts ont été intégrés. La recommandation 3 a trait à la modification d'échéance. Il n'y a pas eu de modification depuis l'audition et le MRNF a l'intention de rapporter, le cas échéant, toute modification ultérieure. Quant à la recommandation 4, elle vise le suivi des coûts. Le MRNF distingue les coûts de la rénovation de ceux de la mise à jour, et un rapport a été transmis au Conseil du trésor. La recommandation 5 a pour objet la qualité des travaux réalisés. De nouveaux contrôles ont été ajoutés, soit l'introduction de clauses contractuelles et des critères de sélection spécifiques pour l'attribution des contrats. La recommandation 6 se rapporte à l'amélioration des délais de traitement des demandes de correction. À ce sujet, le MRNF a un nouveau mode d'assignation des

dossiers et il a modifié sa politique de traitement des plaintes pour la rendre conforme aux normes de la déclaration de services à la clientèle. La recommandation 7 vise à favoriser la concurrence. Sur ce point, le MRNF compte faciliter l'accessibilité en adaptant les contrats en cours et en allégeant le processus de rénovation cadastrale. La recommandation 8 concerne le rapport annuel de gestion, qui doit permettre au lecteur d'apprécier la performance du MRNF à l'égard de la réforme cadastrale. À ce sujet, le rapport annuel de gestion 2006-2007 du MRNF effleure le projet de réforme cadastrale et Foncier Québec a diffusé un rapport annuel 2006-2007. Quant à la recommandation 9, elle a pour objet de compléter l'analyse amorcée sur la réforme et d'apporter les correctifs requis; l'analyse est terminée. Le rapport transmis à la Commission résulte de ces travaux. Le MRNF doit procéder à la mise en place progressive des correctifs. Par ailleurs, M. Bergeron fait part aux députés de sa surprise de voir une des recommandations de la Commission, soit de déposer un rapport définitif de l'évaluation de programmes amorcée en 2004 sur le projet de réforme cadastrale. Il précise que, en raison du mandat de vérification qui a été réalisé par le Vérificateur général, il avait été décidé de ne pas donner suite à l'évaluation préliminaire. En conclusion, le sous-ministre se montre ouvert à toutes les suggestions de la Commission pour améliorer la réforme cadastrale, de même que les services offerts aux citoyens.

Les échanges des parlementaires avec le sous-ministre des Ressources naturelles et de la Faune ont porté sur plusieurs sujets. Les principaux aspects qui ont intéressé les députés sont l'application des recommandations de la Commission, la rareté de la main-d'œuvre, les appels d'offres, la correction des erreurs de rénovation cadastrale, le règlement des différends, les indicateurs de gestion, la reddition de comptes ainsi que la gestion des risques.

COMMENTAIRES DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Les membres de la Commission sont insatisfaits des réponses reçues concernant le processus d'appel d'offres pour l'attribution de contrats aux arpenteurs-géomètres. Ils constatent qu'au MRNF on semble éprouver de la difficulté à planifier, puisque l'échéancier varie selon la disponibilité des ressources. La réalisation du projet ne semble pas être une priorité.

Les députés constatent que des travaux ont été réalisés au MRNF pour appliquer les recommandations formulées après l'audition du 18 octobre 2006. Ils ont pris connaissance des 39 mesures contenues dans le document intitulé *Un plan pour compléter la réforme du cadastre québécois*. Ils ont noté que plusieurs de ces mesures sont liées à l'application des recommandations de la Commission, mais qu'il est difficile de prévoir le moment de leur mise en vigueur.

La rareté de la main-d'œuvre chez les arpenteurs-géomètres inquiète la Commission. Elle constate que le MRNF est très dépendant de la disponibilité de ces professionnels, ce qui représente un facteur de risque important pour la réalisation du projet de réforme cadastrale. En effet, cette pénurie de main-d'œuvre influence les coûts et les échéances de la réforme cadastrale. Les parlementaires estiment qu'on devrait réaliser une planification de la main-d'œuvre au MRNF, en collaboration avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec. Par ailleurs, ils constatent que la formation des arpenteurs-géomètres n'est donnée que par l'Université Laval. La possibilité d'utiliser les ressources de l'Université du Québec pour la formation des arpenteurs-géomètres pourrait être examinée.

En ce qui a trait aux appels d'offres, les membres de la Commission sont insatisfaits des réponses reçues quant à l'attribution de contrats aux arpenteurs-géomètres. D'ailleurs, le sous-ministre a déclaré que le processus d'appel d'offres l'inquiétait beaucoup et qu'il était prêt à travailler pour l'améliorer. Le MRNF présente dix mesures pour faciliter l'accès des arpenteurs-géomètres aux contrats de rénovation cadastrale et élargir le bassin de ressources pouvant y contribuer. Cependant, les députés estiment que ces mesures sont loin d'être en usage. De plus, ils ne connaissent pas les actions qui seront entreprises ainsi que le calendrier de leur réalisation.

La Commission observe qu'en 2006-2007 le MRNF a traité plus de demandes de correction d'erreurs de rénovation cadastrale (1 857) qu'il en a reçues (1 512). Néanmoins, elle note qu'il n'y a pas eu d'amélioration sur les délais de résolution de ces dossiers. En outre, le MRNF a proposé des mesures qui visent à optimiser le traitement des demandes de modification cadastrale et à mettre en place un comité de révision du plan cadastral de rénovation. Les parlementaires auraient voulu être au fait du calendrier de réalisation de ces mesures.

Le règlement des différends tracasse particulièrement les membres de la Commission. À ce sujet, ils estiment qu'au MRNF on s'est montré peu préoccupé par la position des citoyens, car ils peuvent être victimes d'erreurs commises par des arpenteurs-géomètres engagés par le Ministère dans le cadre de la rénovation cadastrale. À cet égard, les députés constatent que les propriétaires sont susceptibles d'assumer des frais pour la correction d'erreurs dont ils ne sont pas responsables. Toutefois, ils notent que le MRNF est conscient des problématiques intrinsèques des différents territoires à rénover et qu'une approche précise doit être adoptée. Enfin, le sous-ministre a mentionné en conclusion que l'on doit s'efforcer de proposer un mécanisme d'arbitrage ou de règlement des différends. La Commission prend note que le MRNF prévoit atteindre, pour la durée du programme de rénovation cadastrale, des revenus de 1, 223 millions de dollars, alors que les dépenses totaliseront 1, 068 millions, ce qui laisse un surplus de

155 millions. Elle considère qu'une partie de ce surplus pourrait servir à la mise en place d'un mécanisme d'arbitrage ou de règlement des différends. Les propriétaires obligés de payer des sommes pour faire respecter leurs droits pourraient ainsi recevoir une compensation.

Au cours des échanges avec les représentants du MRNF, les parlementaires constatent que des travaux sont en cours pour développer des indicateurs de gestion afin d'évaluer la performance. D'ailleurs, le sous-ministre s'est engagé, en conclusion, à développer des indicateurs de performance.

Le MRNF considère que les travaux relatifs à la recommandation du Vérificateur général concernant la reddition de comptes sont terminés. Toutefois, il est noté qu'aucun renseignement sur les sommes investies et sur les sommes perçues, soit au cours de l'année, soit depuis le début du projet, ne figure dans le rapport annuel de gestion 2006-2007. À ce sujet, les membres de la Commission apprennent que, en date du 31 décembre 2007, les coûts de la rénovation cadastrale totalisent 275 millions de dollars alors que ceux de la mise à jour atteignent 110 millions. Ils jugent que le MRNF dispose de renseignements propres à enrichir la reddition de comptes de la réforme cadastrale dans les futurs rapports annuels de gestion.

La Commission constate que, au MRNF, on a énuméré les risques, on les a évalués et on a ciblé les plus importants. Par ailleurs, le Ministère a examiné les mesures à adopter pour atténuer ces risques et il a transmis son plan de gestion des risques. Au reste, les parlementaires s'inquiètent des risques liés à l'obsolescence des systèmes de gestion du programme de rénovation cadastrale. À cet égard, ils invitent le MRNF à évaluer, lorsqu'il déterminera les actions pour les contrer, les coûts d'implantation d'un cadastre juridique, à la lumière des nouvelles technologies disponibles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux relatifs au suivi de la réforme cadastrale, la Commission de l'administration publique est insatisfaite des réponses reçues sur le processus d'appel d'offres pour l'attribution de contrats aux arpenteurs-géomètres.

Les difficultés rencontrées à cause du manque d'arpenteurs-géomètres incitent les membres de la Commission à demander au Ministère la réalisation d'une planification de la main-d'œuvre, en collaboration avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec, et à examiner la possibilité d'utiliser les ressources de l'Université du Québec pour la formation des arpenteurs-géomètres.

Les risques liés à l'obsolescence des systèmes de gestion du programme de rénovation cadastrale préoccupent grandement la Commission. Elle invite le Ministère à évaluer, lorsqu'il s'agira de déterminer les actions pour contrer ces risques, les coûts d'implantation d'un cadastre juridique, à la lumière des nouvelles technologies disponibles.

Le décret 356-2008, adopté le 16 avril 2008, a modifié le Code de déontologie des arpenteurs-géomètres. Les membres de la Commission demandent si le sous-ministre des Ressources naturelles et de la Faune trouve satisfaisantes les modifications relatives à la responsabilité des arpenteurs-géomètres envers les propriétaires qui, à la suite des différends provoqués par les travaux de rénovation cadastrale et les résultats d'arpentages antérieurs, doivent défendre leurs droits.

La Commission observe que des efforts ont été consentis par le Ministère pour appliquer les recommandations déjà formulées. Elle juge que la tendance doit se poursuivre en ce qui concerne la mise en place d'un cadre de référence des appels d'offres, la correction des erreurs de rénovation dans un délai acceptable, le règlement des différends et l'amélioration de la reddition de comptes. Par ailleurs, les membres de la Commission comprennent que le processus de traitement des plaintes de Revenu Québec ne peut servir de modèle pour le règlement des différends.

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

QUE le ministère des Ressources naturelles et de la Faune dépose à la Commission, d'ici le 31 octobre 2008, un plan d'action sur l'application des présentes recommandations. Ce plan d'action doit présenter un échéancier de réalisation.

QUE le ministère des Ressources naturelles et de la Faune précise les actions nécessaires et leur calendrier de réalisation pour la mise en place d'un cadre de référence des appels d'offres afin de créer une saine concurrence entre les fournisseurs de services pour la rénovation cadastrale.

QUE le ministère des Ressources naturelles et de la Faune précise les mesures et leur calendrier de réalisation afin que les demandes de correction des erreurs de rénovation cadastrales soient traitées dans des délais acceptables.

QUE le ministère des Ressources naturelles et de la Faune propose un mécanisme d'arbitrage ou de règlement des différends. À cette fin, les membres de la Commission suggèrent qu'une partie du surplus réalisé dans le cadre du programme de rénovation cadastrale serve de compensation aux propriétaires qui, à la suite de la rénovation cadastrale, sont obligés de déboursier des sommes considérables pour faire respecter leurs droits.

QUE le ministère des Ressources naturelles et de la Faune développe des indicateurs de gestion plus représentatifs et tenant compte de la qualité des travaux.

QUE le ministère des Ressources naturelles et de la Faune publie une information plus complète concernant la réforme cadastrale. À cet égard, le rapport annuel de gestion doit, notamment, montrer :

- L'état d'avancement des travaux :
 - en fonction du nombre de lots et en fonction des efforts requis
 - cible visée
 - résultats atteints.
- Les revenus perçus et les sommes investies :
 - pour l'année en cours
 - depuis le début du Programme.
- Les demandes de corrections :
 - le nombre de dossiers reçus et le nombre de dossiers fermés
 - pour l'année en cours
 - depuis le début du Programme;
 - le nombre de dossiers en inventaire;
 - le délai moyen de traitement des dossiers
 - cible visée
 - résultats atteints;
 - les délais de traitement des dossiers
 - de 0 à 3 mois
 - de 3 à 6 mois
 - de 6 à 12 mois
 - de 12 à 24 mois
 - de 24 à 36 mois
 - plus de 36 mois.

QUE, à la suite de la mise en place d'un mécanisme d'arbitrage ou de règlement des différends, le rapport annuel de gestion du ministère des Ressources naturelles et de la Faune fournisse :

- Le nombre de plaintes relatives aux erreurs de rénovation cadastrale.
- Le nombre de règlements.
- Le coût de ces règlements.

CHAPITRE 3 LA GESTION DES IMMEUBLES DANS LE RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Le 13 février 2008, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux (MSSS), monsieur Roger Paquet, et le président-directeur général de la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ), monsieur Michel Lesage, concernant la gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux, et ce, en vertu de la Loi sur l'administration publique.

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Par son importance, le parc immobilier du réseau de la santé et des services sociaux constitue une composante essentielle du système de santé québécois. Le gouvernement consacre des ressources importantes pour l'entretenir, le rénover, l'améliorer et l'agrandir. En 2006, le Vérificateur y a consacré deux rapports qui ont été déposés à l'Assemblée nationale.

Le premier rapport concerne le suivi de la gestion des immeubles du réseau. Ce suivi porte sur la vérification effectuée en 1999-2000 pour évaluer si le Ministère, les agences et les établissements répondaient aux besoins d'espace du réseau et géraient de façon économique et efficace les immeubles. La constatation qui ressort de ce suivi est à l'effet que 89 % des recommandations (49 sur 55) ont suscité des gestes concrets et que 10 d'entre elles ont connu des progrès insuffisants. En outre, 11% (6 sur 55) des recommandations n'ont pas eu de suite.

Le deuxième rapport porte sur la gestion des projets de construction. Les travaux de vérification avaient pour but de s'assurer de l'existence d'un cadre de gestion favorisant la réalisation efficiente des projets⁷ et d'évaluer dans quelle mesure la planification des projets contribue à leur saine gestion. Les travaux visaient aussi à s'assurer que la Corporation d'hébergement du Québec évalue sa performance et en rend compte. La vérification couvre la période d'octobre 2005 à mai 2006. Les principales constatations du Vérificateur général sont :

- Il existe bien un cadre de gestion des immobilisations au Ministère. Toutefois, certaines actions du processus d'approbation des projets ne sont pas aussi efficaces et efficientes qu'elles devraient l'être. L'absence d'une planification globale à long terme des besoins actuels et futurs et d'une justification de la pertinence des projets en est un exemple. L'absence de définition claire du rôle

⁷ De 2002 à 2006, 74 projets de construction dont les coûts étaient supérieurs à 2 millions de dollars ont été réalisés. Le budget total qui leur était alloué était de 1,2 milliard de dollars.

des différents acteurs et de dispositions relatives à la nomination d'un gestionnaire de projet en est un autre;

- Le rôle de la Corporation d'hébergement est imprécis à plusieurs égards. À titre d'exemple, ses interventions se font généralement à la fin des étapes du processus de réalisation plutôt qu'au début. Par ailleurs, il n'y a pas d'obligation pour les établissements de transférer la propriété des immeubles à la Corporation, en dépit des économies de taxes liées à un tel transfert;
- Les annonces ministérielles ne sont pas toujours soutenues par des programmes fonctionnels et techniques (PFT) complets. De plus, la plupart des PFT ne contiennent pas l'analyse des risques nécessaire au choix du meilleur mode de réalisation des projets et à l'établissement des budgets pour les imprévus;
- Pour la plupart des projets, la Corporation ne produit pas de rapport d'étape formel permettant de prévoir les coûts en tenant compte de l'évolution des risques, des modifications effectuées et des faits nouveaux;
- La Corporation ne dresse pas de bilan des projets. Pourtant, un tel bilan permettrait de faire le point sur la réussite des projets et sur les améliorations à apporter. En outre, le rapport annuel de la Corporation ne permet pas d'évaluer sa gestion des projets.

AUDITIONS DU SOUS-MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CORPORATION D'HÉBERGEMENT DU QUÉBEC

❖ *Le ministère de la Santé et des Services sociaux*

Le sous-ministre souligne que le Ministère accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général et s'est doté de plans d'action dont il présente les grandes lignes : (1) les nouvelles modalités de confection des programmes fonctionnels et techniques; (2) les nouvelles pratiques administratives visant à contenir les dépassements des coûts; (3) le nouveau cadre de gestion⁸ des projets en vertu duquel la Corporation d'hébergement du Québec sera le principal gestionnaire de projets⁹; (4) le nouveau processus de reddition de comptes qui met l'accent sur les résultats au regard des caractéristiques du projet (échancier, programme et budget), de l'offre de service et de l'impact sur le budget de fonctionnement.

⁸ Ce nouveau cadre de gestion entrera en vigueur prochainement en conjonction avec la Loi sur les contrats des organismes publics et ses trois règlements et avec le nouveau Règlement ministériel sur la procédure à suivre pour les projets de construction qui seront mis en vigueur simultanément. Tous ces règlements ont été prépubliés en décembre 2007.

⁹ Ce sera le cas pour la plupart des projets autres que ceux des trois centres hospitaliers universitaires de Montréal.

❖ *La Corporation d'hébergement du Québec*

Le président-directeur général, monsieur Michel Lesage, présente la Corporation et décrit son régime d'emprunt ainsi que l'entente cadre conclue avec le Ministère pour clarifier le rôle et les responsabilités des différents acteurs. Il fait ensuite état des différentes politiques adoptées par la Corporation : politiques de formation des employés, de gestion des changements, de gestion des risques financiers (swaps¹⁰) et de construction. Il mentionne l'implantation du progiciel de gestion de projet, la suite *Primavera*, dont le but est d'évaluer les entrepreneurs et les professionnels œuvrant sur les projets et de prévenir les dépassements de coûts.

LES ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Les échanges avec les deux dirigeants ont notamment porté sur : la planification des projets d'immobilisations, le déficit d'entretien des immeubles du réseau, les dépassements de coûts, le partage des responsabilités et l'imputabilité, les réclamations présentées à la Corporation.

La planification des projets d'immobilisations

Les membres de la Commission prennent acte du nouveau cadre de gestion et de la nouvelle approche de gestion adoptés par les deux entités. Toutefois, ils se demandent si les outils disponibles, notamment la planification et les programmes fonctionnels et techniques, assureront, dans l'avenir, l'exécution des travaux selon les plans initiaux. Ils se demandent également si des mesures suffisantes sont prises pour éviter une inflation des coûts d'exécution attribuable à une hausse soutenue de la demande de matériaux et de main-d'œuvre. Le Ministère indique que les nouveaux modèles de PFT et de réalisation des projets garantiront le respect des coûts et de l'échéancier prévus à l'étape de la planification des projets. Il mentionne qu'une réflexion est en cours pour s'assurer de l'adéquation de la demande et de l'offre de matériaux et de main-d'œuvre en vue d'éviter une hausse induite des coûts de ces matières.

Le déficit d'entretien des immeubles

Les parlementaires demandent au Ministère s'il travaille ou a travaillé en collaboration avec le ministère des Transports du Québec (MTQ) pour l'élaboration du logiciel d'évaluation et d'entretien des infrastructures. Ils s'interrogent aussi sur le niveau du déficit d'entretien des immeubles du réseau. Selon le sous-ministre, les particularités des infrastructures du réseau de la santé commandent un outil dédié. Monsieur Lesage indique que le déficit d'entretien n'est pas connu pour l'ensemble du réseau, mais que

¹⁰ Swaps : conventions d'échange de taux d'intérêt ou de devises, utilisées comme outil de gestion de risque dans la gestion de la trésorerie.

celui des immeubles appartenant à la Corporation (environ 28 % du parc immobilier du réseau) s'élève à 200 millions de dollars.

Les dépassements de coûts

La Commission interroge le Ministère sur le projet du centre hospitalier Honoré-Mercier et les mesures qu'il met de l'avant pour éviter la répétition de ce scénario pour d'autres projets. Monsieur Paquet explique les circonstances particulières qui l'ont amené à autoriser un dépassement des coûts de ce projet : la nécessité de garder le centre ouvert et de hâter sa réfection, le taux de contamination plus élevé que ne le laissait présager l'échantillonnage, le rythme de travail accéléré, etc.

Le partage des responsabilités et l'imputabilité

Les membres de la Commission demandent la position du Ministère sur l'idée d'un bureau central qui sera chargé de gérer tous les immeubles du gouvernement. Ils demandent également qui de la Corporation ou des établissements est l'entité imputable au regard des résultats de la gestion des immeubles du réseau. Le Ministère indique qu'il adhèrera à une structure centrale si celle-ci dispose des ressources et de l'expertise requis par le réseau de la santé. En ce qui concerne l'imputabilité, monsieur Lesage mentionne que, avec le nouveau cadre de gestion, ce sera l'organisme (les établissements ou la Corporation) désigné comme gestionnaire par le ministre qui sera imputable au regard de la gestion du projet concerné. Les députés s'interrogent aussi sur l'absence de règles de transfert de propriété des établissements à la Corporation.

Les réclamations présentées à la Corporation.

Les députés interrogent les deux dirigeants sur le montant des réclamations judiciaires présentées à la Corporation et sur la procédure envisagée par celle-ci pour régler les différends existants ou mieux, pour réduire les nouveaux litiges. Ils demandent si l'utilisation des clauses exécutoires sera maintenue ou intensifiée. La Corporation d'hébergement du Québec informe les parlementaires que, entre 2002 et 2007, elle a reçu des réclamations totalisant 31 millions de dollars sur un budget de 677,5 M\$, soit 4,6 %. Les réclamations non réglées à ce jour s'élèvent pour leur part à 26,7 millions, soit 3,9 %¹¹. Elle mentionne aussi qu'à l'avenir l'utilisation des clauses exécutoires sera plus restreinte et réservée aux seuls cas où un désaccord entre les parties risque de paralyser le chantier.

¹¹ Les montants excluent les réclamations qui sont faites aux établissements.

Autres points

Le sous-ministre indique que, depuis le suivi du Vérificateur général, des progrès ont été réalisés sur des questions majeures tels les programmes fonctionnels et techniques, les outils de gestion et la planification d'ensemble. Il se rend disponible pour démontrer au Vérificateur les progrès réalisés depuis lors.

Le président-directeur général de la Corporation informe les députés sur ses réalisations en matière d'environnement : application de mesures d'efficacité énergétique aux immeubles (économies de 16,7 millions de dollars en coût de chauffage) et adoption d'une politique de développement durable en décembre 2006.

COMMENTAIRES DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Les membres de la Commission comprennent que, depuis le suivi effectué en 2005-2006 par le Vérificateur général concernant ses recommandations de 1999-2000 au regard de la gestion des immeubles du réseau, des actions ont été réalisées dans plusieurs domaines. Ils regrettent que le Ministère et la Corporation n'aient pas rencontré plus récemment le Vérificateur et discuté avec lui de ces actions avant la présente audition. Une telle rencontre aurait permis aux parlementaires d'avoir un portrait plus juste de la situation actuelle du réseau.

La Commission prend acte du nouveau cadre de gestion des immeubles du réseau et du nouveau partage de responsabilités entre le Ministère, les établissements et la Corporation. Ils souhaitent que les mesures envisagées pour circonscrire les dépassements de coûts soient appliquées avec rigueur.

La Commission trouve anormal que le déficit d'entretien des immeubles de l'ensemble du réseau ne soit pas connu et que la proportion des immeubles du réseau audités soit encore relativement faible. Elle déplore également l'absence de règles encadrant le transfert de propriété des immeubles entre les établissements et la Corporation, comme l'a relevé le Vérificateur.

Les députés saluent les efforts de la Corporation en matière de développement durable. Toutefois, ils souhaitent obtenir plus d'information sur les actions posées dans chacune des régions. Plus spécifiquement, ils apprécieraient avoir l'état environnemental des immeubles dans les régions, les investissements effectués et les rendements énergétiques des bâtiments.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les parlementaires sont dans l'ensemble satisfaits de leurs échanges avec les représentants du Ministère et de la Corporation. Ils apprécient l'ouverture des dirigeants lors des discussions, qu'ils trouvent par ailleurs utiles et constructives.

La Commission estime cependant que la gestion des risques dans le réseau est déficiente et que les risques de surchauffe dans le secteur et le dépassement des coûts des projets immobiliers sont bien réels. Elle déplore que le déficit d'entretien de l'ensemble des immeubles du réseau ne soit pas connu et que le Ministère n'ait pas établi des règles claires de transfert de propriété des immeubles entre les établissements et la Corporation.

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

QUE le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Corporation d'hébergement du Québec :

- établissent un plan de gestion des risques visant, entre autres, à contrer les risques de surchauffe et de dépassement de coûts dans la gestion des immeubles du réseau;

QUE la Corporation d'hébergement du Québec :

- dépose à la Commission de l'administration publique, tel que demandé, la liste des différends ou des litiges en cours qui ne sont pas encore réglés, que ce soit au niveau du contrôle des coûts ou à titre de maître d'œuvre;

QUE le ministère de la Santé et des Services sociaux :

- fasse un portrait complet du déficit d'entretien des immeubles du réseau en distinguant ceux qui appartiennent à la Corporation d'hébergement du Québec de ceux qui sont la propriété des établissements;
- établisse des règles claires de transfert de propriété des immeubles entre les établissements et la Corporation d'hébergement du Québec.

CHAPITRE 4 LA VIGIE RELATIVE AUX GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS DU GOUVERNEMENT

Le 2 avril 2008, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux (MSSS), monsieur Roger Paquet, et le directeur exécutif des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal (CHUM), de McGill (CUSM) et de Sainte-Justine (CHUSJ), monsieur Clermont Gignac, concernant la vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement, et ce, en vertu de la Loi sur l'administration publique.

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Les travaux du Vérificateur général visaient à examiner les projets des trois centres hospitaliers au fur et à mesure de leur processus. Les travaux ont été menés d'août à décembre 2006. Le Vérificateur souligne notamment que la structure actuelle de gouvernance comporte des risques quant au respect des trois composantes critiques de tout grand projet, à savoir : les spécifications techniques ou contenus, les coûts et l'échéancier. Ses principales constatations révèlent que :

- La responsabilité des projets est partagée entre le directeur exécutif et les centres hospitaliers universitaires. Le premier contrôle les coûts et l'échéancier et les seconds contrôlent les contenus. De plus, le directeur exécutif relève du Ministère plutôt que du comité ministériel ou d'un conseil autonome. Une telle structure contrevient aux bonnes pratiques de gestion de projet.
- Concernant le projet du CHUSJ, le respect du cadre financier actuel de 563 M\$ devrait entraîner une réduction de l'ampleur des travaux de 17 %, tandis que le budget devrait être augmenté de 20 % si l'on maintient l'ampleur du projet.

AUDITIONS DU SOUS-MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET DU DIRECTEUR EXÉCUTIF DES PROJETS DE MODERNISATION DES CENTRES HOSPITALIERS UNIVERSITAIRES DE MONTRÉAL

❖ *Le ministère de la Santé et des Services sociaux*

D'entrée de jeu, monsieur Paquet souligne l'importance de l'investissement dans les trois centres hospitaliers et s'engage à en assurer un suivi de la mise en œuvre adapté à leur envergure. Il fait ensuite un bref rappel des principales décisions du gouvernement dans le dossier depuis 2003. Il énonce les principes directeurs ayant guidé l'évaluation des projets cliniques et décrit les processus d'approbation des différentes phases des projets.

❖ ***La Direction générale des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal***

Monsieur Gignac explique pour sa part la mission de sa direction. Il décrit l'organisation des activités, la structure de gouvernance des projets et l'entente-cadre conclue par les parties¹². Il explique les différentes phases des projets et les divers biens livrables, le processus décisionnel, les balises gouvernementales, l'enveloppe budgétaire ainsi que les sources de financement. Il mentionne enfin l'existence d'un guide de performance et d'un processus d'étalonnage international pour évaluer les projets.

LES ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES DIRIGEANTS

Les échanges entre les parlementaires et les dirigeants ont porté notamment sur : la place de l'expertise québécoise dans les projets, la structure décisionnelle, les CHU¹³ et les RUIS¹⁴, le respect des coûts estimés et les partenariats public-privé.

La place de l'expertise québécoise dans les projets

La Commission demande quelle place est réservée à l'expertise québécoise dans la réalisation des projets? Le Directeur exécutif informe la Commission que l'expertise des entrepreneurs, des manufacturiers et du programme de design industriel du collège Dawson sera mise à profit. Il indique également que la Société générale de financement (SGF), le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) ainsi que l'Agence des partenariats public-privé du Québec joueront un rôle dans le maillage des entrepreneurs et des professionnels québécois dont les services pourront être requis.

La structure décisionnelle

Les députés prennent acte des moyens mis en place par la Direction générale pour s'assurer que les projets se réalisent selon les devis, les coûts et l'échéancier prévus. Ces moyens sont :

- Un comité ministériel chargé de faire l'arbitrage, le cas échéant;
- Un directeur exécutif indépendant chargé de contrôler les coûts et l'échéancier;
- Une entente-cadre qui définit les rôles et les responsabilités de chacune des parties;
- Un système de pénalités et de bonis¹⁵ visant à obtenir de la part des fournisseurs les estimés de coûts les plus fiables possible. Ce système serait une première au Québec.

¹² L'entente cadre lie les parties suivantes : le directeur exécutif, les CHU, le gestionnaire de projet, l'Agence des partenariats public-privé du Québec et la Corporation d'hébergement du Québec.

¹³ Centres hospitaliers universitaires.

¹⁴ Réseaux universitaires intégrés de santé.

Les CHU et les RUIS

La Commission s'interroge sur le fonctionnement des quatre réseaux universitaires intégrés de santé (RUIS). Elle se demande dans quelle mesure le fonctionnement des trois CHU à Montréal s'apparentera à celui des RUIS. Elle exprime aussi des préoccupations quant aux retombées des CHU en région. Le sous-ministre explique que la création des RUIS fut un choix d'organisation de services en lien avec les quatre grandes facultés de médecine et dans le respect des collaborations qui existaient entre les institutions avant les RUIS¹⁵. Il mentionne que les réseaux entretiennent entre eux une relation de complémentarité. Selon le sous-ministre, le projet des CHU rassemble beaucoup de moyens et sa planification tient aussi compte des secteurs de services de santé autres que les hôpitaux et des territoires de services à l'extérieur de Montréal. Pour sa part, le directeur général du CHUM, monsieur Denis-Richard Roy, indique que les RUIS fonctionnent bien jusqu'à maintenant et qu'une complémentarité semblable à celle qui les caractérise pourrait aussi s'établir entre le CHUM et le CUSM. Il ajoute également que les trois centres hospitaliers permettront de répondre plus adéquatement à la demande faite aux universités au cours des dernières années d'augmenter le nombre de diplômés en médecine et en sciences de la santé.

Le respect des coûts estimés

En se référant aux commentaires du Vérificateur général sur le CHUSJ et à la problématique des dépassements de coûts des grands projets, la Commission questionne le Ministère sur ses intentions à l'égard de ce centre. Plus spécifiquement, elle demande si le Ministère envisage de réduire l'ampleur du projet ou d'autoriser un dépassement de coûts? Le Ministère indique qu'aucun dépassement de coûts n'est envisagé et que des travaux sont toujours en cours pour déterminer les besoins.

Les parlementaires se préoccupent également des coûts totaux de l'ensemble des projets. Ils veulent savoir si le budget de 3,6 milliards de dollars annoncé est définitif ou s'il pourrait être dépassé. Monsieur Gignac signale que les outils de gestion et de contrôle envisagés permettront de respecter le cadre financier prévu. Parmi les moyens envisagés, on retrouve : le plafonnement des coûts dans les appels d'offre, les provisions pour les contingences et pour l'inflation, le système de pénalités et de bonis, le

¹⁵ À titre d'exemple, ce système pourrait retenir une pénalité de 25 % des honoraires d'un fournisseur qui se trompe dans ses estimations et accorder un boni de 10 % au fournisseur qui respecte son budget.

¹⁶ À cet égard, monsieur Paquet indique que le choix a été fait, en créant les RUIS, de respecter les collaborations qui s'étaient installées antérieurement entre les équipes médicales et entre les institutions. Ces collaborations, même si elles impliquent des entités qui ne sont pas aujourd'hui dans le bon territoire, fonctionnent bien.

mécanisme de gestion des changements¹⁷ et l'existence des plans B et C¹⁸. Les députés doutent cependant de la pleine efficacité de ces mesures.

Les membres de la Commission expriment aussi des préoccupations sur les effets que pourrait avoir une hausse soutenue de la demande de matériaux et de main-d'œuvre sur les coûts d'exécution des projets hospitaliers et des projets d'infrastructures. Monsieur Gignac soutient que les besoins annuels en main-d'œuvre des projets hospitaliers représentent au plus 11 % de la force de travail du secteur disponible à Montréal. Les risques de surchauffe seraient donc, selon lui, inexistantes.

Les partenariats public-privé

La Commission questionne le Ministère sur les firmes qui se sont qualifiées dans le cadre des partenariats public-privé et demande si celui-ci juge optimales les conditions d'exécution du projet des CHU. Le Ministère se dit satisfait de la qualité et de l'expertise des firmes retenues. Il indique que sa satisfaction est d'autant plus grande que le marché mondial des firmes spécialisées pour des projets du domaine de la santé de l'ampleur de ceux envisagés est étroit. Les députés s'interrogent aussi sur les moyens dont dispose le Québec pour négocier efficacement avec les firmes et les consortiums qui seront impliqués dans les projets. Monsieur Pierre Lefebvre, de l'Agence des partenariats public-privé, explique les mécanismes de négociation des contrats de partenariats public-privé¹⁹. Il indique que les risques du Ministère dans ces contrats sont faibles.

COMMENTAIRES DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Les membres de la Commission comprennent que, depuis le passage du Vérificateur général en 2006, divers travaux de planification, d'organisation et de restructuration ont été effectués. Ils prennent connaissance de la structure de gestion des projets mise en place. Ils déplorent cependant que le directeur exécutif ne soit pas imputable des coûts et de l'échéancier des travaux qu'il contrôle par ailleurs.

Les parlementaires reçoivent aussi avec scepticisme l'engagement des dirigeants de respecter le cadre financier actuel de 3,6 milliards de dollars. Ils craignent un dépassement des coûts ou une réduction de l'ampleur des projets. Ils considèrent l'annonce de l'existence des plans B et C comme une indication de la possibilité d'amputer les projets afin de respecter le budget.

¹⁷ La gestion des changements consiste à associer le plus étroitement possible tous les intervenants au dossier à l'étape de la planification dans le but de réduire au minimum les possibilités de modifications aux projets après l'étape de la planification.

¹⁸ Les plans B et C correspondent à des scénarios de réaménagement des projets, de façon à respecter le budget. Il est probable qu'ils se traduisent par une réduction de l'ampleur des projets.

¹⁹ Selon monsieur Lefebvre, il existerait actuellement quelques 115 contrats de partenariats public-privé dans le monde qui fonctionnent selon des modes et des mécanismes éprouvés de négociation et de règlement des conflits.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Commission est, dans l'ensemble, satisfaite de ses échanges avec le sous-ministre, le directeur exécutif et les responsables des projets. Elle considère que les discussions ont été franches et ouvertes.

Les parlementaires considèrent très positive la contribution de l'expertise québécoise dans la réalisation des projets. Ils estiment qu'en raison de l'importance de ce projet, l'attribution des contrats de partenariat public-privé représente un risque élevé. D'autant plus que cela constitue l'une des premières expériences du Québec pour des projets d'une telle ampleur.

Les députés croient qu'il sera très difficile de s'en tenir à l'enveloppe de 3,6 milliards de dollars tout en respectant le projet initial ainsi que l'échéancier. Par ailleurs, la Commission considère que les échanges ne lui ont pas permis de déterminer clairement les responsabilités des différents acteurs. Elle estime que le problème de gouvernance et d'imputabilité relevé par le Vérificateur en décembre 2006 reste entier.

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

QUE le Vérificateur général :

- reprenne sa Vigie des grands travaux d'immobilisations du gouvernement, en fasse une priorité et présente à la Commission des rapports d'étape le plus fréquemment possible.

CHAPITRE 5 **UNE NOUVELLE APPROCHE POUR L'EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION**

Le mandat confié à la Commission de l'administration publique

L'article 29 de la Loi sur l'administration publique (LAP) prévoit que : « La commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale doit entendre au moins une fois par année le ministre, si celui-ci le juge opportun, et, selon le cas, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative. » Par ailleurs, le règlement de l'Assemblée nationale indique que la Commission de l'administration publique (CAP) entend « les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes publics, afin de discuter de leur gestion administrative ». Ces dispositions concernent quelque 80 organisations.

Le fonctionnement de la Commission

Depuis sa création, le 10 avril 1997, la CAP a, dans un premier temps, concentré ses travaux sur les ministères et les organismes faisant l'objet d'observations et de recommandations dans les rapports du Vérificateur général (VG). Elle a, à la suite de l'entrée en vigueur de la LAP en 2001, entrepris l'examen des rapports annuels de gestion, sur une base expérimentale. Ces travaux ont permis à la CAP :

- d'évaluer la portée de la Loi sur l'administration publique;
- de proposer une démarche d'analyse des rapports annuels de gestion;
- d'élaborer une grille d'analyse pourvue de critères propres à une évaluation cohérente, équitable et comparative de la qualité de l'information des rapports annuels de gestion;
- de réaliser l'examen des rapports annuels de gestion de deux entités.

La CAP a ensuite adopté un processus systématique pour l'examen des rapports annuels de gestion. Les étapes de ce processus sont :

- l'examen en séance de travail d'une moyenne de 16 rapports annuels de gestion par année (examen basé sur les résultats des analyses exécutées au préalable par le personnel de la Division de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale). Lors de cette séance de travail, les députés :
 - se prononcent sur leur degré de satisfaction, eu égard à l'application des critères de la grille d'analyse;
 - formulent des observations à l'endroit des entités visées;
 - sélectionnent les ministères et les organismes qu'ils souhaitent entendre.

- l'audition publique des ministères et des organismes choisis est suivie d'une séance de travail qui permet aux membres de la CAP de dégager les grandes lignes de leurs conclusions et de leurs recommandations;
- la publication de rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes qui font état des travaux réalisés.

Ce processus a permis à la CAP :

- d'examiner 37 rapports annuels de gestion en séance de travail;
- de tenir 14 auditions de sous-ministres et de dirigeants d'organismes pour examiner le rapport annuel de gestion de leur administration;
- de formuler des commentaires et des recommandations.

Les perspectives

Depuis l'entrée en vigueur de la LAP, en 2001, les travaux de la CAP relatifs aux rapports annuels de gestion des ministères et des organismes ont été centrés sur l'évaluation de la qualité de l'information. À ce sujet, les membres de la CAP constatent que des progrès appréciables ont été réalisés par les différents intervenants, soit les ministères et les organismes ainsi que le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), qui assume la responsabilité de l'application de la LAP en matière de reddition de comptes, quant à l'atteinte des objectifs stratégiques et à la qualité des services aux citoyens. Ils estiment qu'il est maintenant temps de faire un pas de plus vers la mesure de la performance. Il ne s'agit pas d'une nouvelle préoccupation. Par exemple, dans son 16^e rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publié en juin 2006, la Commission avait souligné au SCT le caractère essentiel d'une information qui fait le lien entre les ressources utilisées et les résultats.

La performance

Le 5^e alinéa de l'article 2 de la Loi sur l'administration publique (LAP) précise que le cadre de gestion doit concourir « à une reddition de comptes qui porte sur la performance dans l'atteinte des résultats ».

Par ailleurs, l'encart présenté en page 11 du *Guide sur le rapport annuel de gestion* publié par le Secrétariat du Conseil du trésor énonce que :

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 plus d'apprécier la qualité de l'information du rapport annuel de gestion, la CAP ajoute quatre critères à sa grille d'analyse, inspirés du guide du SCT, pour évaluer la performance. Ainsi, pour être jugée performante, une organisation devrait :

- atteindre ses objectifs stratégiques;
- produire des services de qualité aux citoyens;
- exercer une gestion adéquate des ressources humaines;
- utiliser ses ressources de façon optimale.

La nouvelle grille d'analyse est présentée à l'annexe I. Elle fournit les cotes qui seront utilisées en fonction des résultats obtenus à la suite de l'analyse.

L'information nécessaire

Par ailleurs, la CAP a étudié les publications que le SCT a mises à la disposition des organisations pour faciliter la rédaction de leurs plans annuels de gestion de dépenses et de leurs rapports annuels de gestion. Ces guides suggéraient la présentation de certains renseignements, par exemple, une information sur la répartition des ressources financières selon les orientations stratégiques ou des indicateurs relatifs à la gestion de l'organisation.

Les résultats des analyses des rapports annuels de gestion réalisés jusqu'à maintenant par la CAP révèlent que :

- les efforts ont été concentrés sur l'objectif du rapport annuel de gestion, qui est de faire connaître la performance de l'organisation en comparant les résultats obtenus aux objectifs fixés. À cette fin, différents mécanismes de soutien ont été offerts aux ministères et aux organismes afin qu'ils soient en mesure de rendre compte de l'atteinte de leurs objectifs et de la qualité de leurs services;
- les rapports annuels de gestion contiennent rarement une information complète et bien organisée permettant d'évaluer la gestion des ressources humaines et l'utilisation optimale des ressources. Ainsi, en ce qui a trait à l'utilisation des ressources, les données publiées par les ministères et les organismes ne renseignent généralement pas sur la répartition des ressources budgétaires et de

l'effectif en fonction des grandes activités ou des orientations.

Par conséquent, les membres de la CAP jugent qu'il est nécessaire de combler le fossé entre la théorie et la pratique pour lui permettre d'apprécier la performance des organisations. Ils considèrent que des efforts supplémentaires doivent être déployés pour que les rapports annuels de gestion fournissent une information plus complète afin d'être en mesure d'apprécier la performance des organisations et, plus particulièrement, à propos de la gestion des ressources.

RECOMMANDATIONS

En s'inspirant de la documentation produite par le SCT pour soutenir les ministères et les organismes à l'égard du processus de gestion axée sur les résultats, ainsi que de recommandations qu'elle a formulées antérieurement, la Commission de l'administration publique estime que les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes devraient contenir un minimum de données afin que le lecteur soit en mesure d'évaluer leur performance en matière de gestion des ressources.

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

- QUE le Secrétariat du Conseil du trésor centre ses efforts sur la production de documents de soutien afin d'inciter les ministères et les organismes à fournir, aux parlementaires et à la population, une information plus complète sur les différentes facettes de la performance.
- QUE les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes renferment, minimalement, les renseignements suivants, en ayant un souci particulier pour la présentation de données comparatives dans le temps et avec d'autres organisations similaires :
 - Ressources humaines :
 - la répartition de l'effectif par grandes activités ou par orientations stratégiques :
 - la présentation de l'évolution de l'effectif en poste;
 - la présentation de l'évolution de l'effectif utilisé;
 - la présentation de commentaires sur les principaux écarts.
 - le climat de travail :
 - le taux de roulement du personnel régulier;
 - le taux d'absentéisme;
 - une mesure de la qualité du climat de travail.

- la formation et le développement du personnel :
 - le nombre de jours de formation par équivalent temps complet (ETC);
 - le montant dépensé pour la formation et le développement du personnel;
 - le pourcentage de la masse salariale dépensé pour la formation et le développement du personnel.
- la planification de la main-d'œuvre :
 - les prévisions de départs à la retraite :
 - ✓ le nombre de personnes;
 - ✓ le pourcentage par rapport au nombre d'employés au 31 mars.
- Ressources financières :
 - la répartition par grandes activités ou par orientations stratégiques :
 - la présentation des données réelles de la fin de l'exercice, disponibles au moment de rendre compte, et effectuée par comparaison avec le budget et les données réelles de l'exercice précédent;
 - la présentation de commentaires sur les principaux écarts.
 - l'état du coût de revient des services ou des activités.
- Ressources informationnelles :
 - la réalisation des projets :
 - la liste des principaux projets en cours;
 - ✓ le pourcentage d'avancement des travaux;
 - ✓ des explications sur les écarts entre ce qui était prévu et ce qui a été accompli;
 - ✓ l'aperçu des phases à réaliser dans les années ultérieures.
 - les ressources humaines et financières affectées à la réalisation de ces projets :
 - ✓ une présentation comparative qui permet de situer l'organisation par rapport aux ressources prévues et aux ressources utilisées au cours de l'exercice précédent;
 - ✓ la présentation de commentaires sur les principaux écarts.

CRITÈRES D'ANALYSE DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION
QUALITÉ DE L'INFORMATION

L'information contenue dans le rapport de gestion devrait :

❶ **Être cohérente avec les autres documents**

L'information publiée dans le rapport annuel de gestion devrait être cohérente avec celle des documents exigés par la Loi sur l'administration publique. En effet, ceux-ci s'inscrivent dans une logique générale de gestion par résultats.

❷ **Fournir les renseignements de base pour l'analyse de la performance**

Le rapport annuel de gestion devrait reprendre les principales données pour permettre au lecteur de savoir ce que fait l'organisation et pourquoi elle le fait.

❸ **Résultats atteints et leur mise en contexte**

L'analyse du contenu du rapport annuel de gestion doit d'abord permettre de comparer les résultats atteints avec les objectifs et les résultats prévus dans le plan stratégique. Pour donner un portrait complet de la performance de l'organisation, il faut aussi considérer ces résultats dans une juste perspective, soit, par exemple, avec les résultats des années antérieures, soit avec ceux d'organisations similaires.

❹ **Révéler le degré de satisfaction de la clientèle**

La finalité de la Loi sur l'administration publique est de fournir des services de qualité aux citoyens. En conséquence, l'entité devrait se doter d'objectifs de résultats précis en ce domaine, mettre en place des outils de mesure de la satisfaction des citoyens et rendre compte des résultats à cet égard.

❺ **Expliquer les liens entre les coûts, les activités, les produits et services et les résultats**

Un rapport annuel de gestion de qualité devrait exposer clairement dans quelle mesure les résultats atteints sont attribuables aux activités et aux extrants (les produits et services) de l'organisation. De même, le rapport annuel doit établir le lien entre l'information sur la performance et celle sur les ressources utilisées, en vue de démontrer dans quelle mesure l'organisation obtient des résultats à un coût raisonnable (efficience).

❻ **Faire état des correctifs ou des solutions de rechange**

Le rapport annuel de gestion devrait expliquer clairement les raisons des écarts entre les résultats et les objectifs. À partir de ces constatations, l'entité devrait pouvoir remettre en question son fonctionnement dans le but ultime d'atteindre ses objectifs de résultats.

❼ **Traiter de la capacité de l'entité de maintenir et d'améliorer ses résultats**

Pour la poursuite des activités de l'entité, le rapport annuel de gestion devrait exposer en quoi les pratiques de gestion contribuent à assurer la capacité continue de réaliser les objectifs. Bien que visant l'ensemble des ressources, cette capacité organisationnelle concerne d'abord les ressources humaines. L'organisme devrait divulguer les principaux problèmes survenus et les actions prises à l'égard de la formation, de la rétention du personnel et de la relève ainsi que de la motivation et du bien-être du personnel.

COTE

- ✓ **Qualité élevée**
Information pratiquement complète.
- ✓ **Bonne qualité**
Peu d'éléments d'information manquants.
- ✓ **Qualité à améliorer**
Nombreux éléments d'information manquants.
- ✓ **Faible qualité**
Très peu d'éléments d'information fournis.

CRITÈRES D'ANALYSE DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION
PERFORMANCE

Pour être jugée performante, une organisation devrait :

❶ Atteindre ses objectifs stratégiques

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. Cela vise tout particulièrement l'ensemble des objectifs qui découlent de la planification stratégique. L'appréciation de la performance devrait donc prendre en considération l'atteinte des objectifs que l'organisation s'est fixés ou qui lui ont été signifiés de façon à évaluer que l'entité s'acquitte de sa mission.

❷ Produire des services de qualité aux citoyens

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 l'atteinte des objectifs 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 l'état de situation des plaintes.

❸ Exercer une gestion adéquate des ressources humaines

Le plan gouvernemental de modernisation réaffirme que l'État québécois repose avant tout sur ses ressources humaines, sur un personnel qualifié qui offre à l'ensemble de la population toute une gamme de services. La performance des organisations devrait donc être également appréciée au titre de 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, la rétention du personnel et l'utilisation efficiente de l'effectif.

❹ Utiliser ses ressources de façon optimale

L'article 2 de la LAP établit également que le cadre de gestion gouvernementale doit contribuer à une utilisation optimale des ressources de l'Administration gouvernementale. Cela doit être jugé en grande partie par la capacité à gérer adéquatement les ressources financières, matérielles et informationnelles confiées aux organisations. Une utilisation optimale des ressources devrait se refléter dans le respect du cadre budgétaire, dans l'utilisation efficiente des ressources et dans l'évolution des coûts de revient. Un éclairage supplémentaire, et plus approfondi, vient aussi des résultats des travaux d'évaluation de programmes ou de vérification d'optimisation des ressources.

COTE

Critères ❶ et ❷

Performance élevée

Objectifs presque tous atteints.

Bonne performance

Majorité des objectifs atteints.

Performance à améliorer

Nombreux objectifs non atteints.

Faible performance

Très peu d'objectifs atteints.

Critères ❸ et ❹

Performance élevée

Indicateurs presque tous favorables.

Bonne performance

Majorité des indicateurs favorables.

Performance à améliorer

Nombreux indicateurs défavorables.

Faible performance

Très peu d'indicateurs favorables.

Ne peut être évaluée

L'information publiée ne permet pas d'évaluer la performance.

ANNEXE I

**RECOMMANDATIONS DE LA
COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

CHAPITRE 1 L'EXAMEN DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2006-2007 DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT

QUE le Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport :

- prévoie dans son prochain plan stratégique une ou des orientations, des objectifs ainsi que des indicateurs sur le rendement du réseau de l'éducation afin de permettre de mesurer les résultats des activités de l'organisme en termes :
 - de scolarisation, de diplomation, de décrochage scolaire, etc.;
 - de retombées concrètes et quantifiables dans les régions éloignées;
 - d'amélioration de la santé des élèves;
 - de l'état des infrastructures sportives dans les établissements scolaires.
- fasse état des résultats et des retombées des interactions entre les ordres d'enseignement d'une part, et entre le marché du travail et le milieu éducatif d'autre part, en vue d'arrimer la formation professionnelle et technique aux besoins du marché du travail;
- rende compte des actions prises pour résoudre la problématique des bibliothèques scolaires (disponibilité des livres et manque de personnel) et fasse état de l'utilisation, par les commissions scolaires, des fonds destinés à l'achat de livres;
- rende compte des résultats des programmes *École éloignée en réseau* et *Villes et villages branchés*;
- s'assure de la disponibilité, dans les écoles secondaires des trois cours de mathématiques (Culture, Société et technique; Techniques aux sciences et Sciences naturelles) afin que les élèves puissent planifier leur entrée au collégial dans les meilleures conditions.

CHAPITRE 2 LE SUIVI DES TRAVAUX DE LA COMMISSION SUR LA RÉFORME CADASTRALE

QUE le ministère des Ressources naturelles et de la Faune dépose à la Commission, d'ici le 31 octobre 2008, un plan d'action sur l'application des présentes recommandations. Ce plan d'action doit présenter un échéancier de réalisation.

QUE le ministère des Ressources naturelles et de la Faune précise les actions nécessaires et leur calendrier de réalisation pour la mise en place d'un cadre de référence des appels d'offres afin de créer une saine concurrence entre les fournisseurs de services pour la rénovation cadastrale.

QUE le ministère des Ressources naturelles et de la Faune précise les mesures et leur calendrier de réalisation afin que les demandes de correction des erreurs de rénovation cadastrales soient traitées dans des délais acceptables.

QUE le ministère des Ressources naturelles et de la Faune propose un mécanisme d'arbitrage ou de règlement des différends. À cette fin, les membres de la Commission suggèrent qu'une partie du surplus réalisé dans le cadre du programme de rénovation cadastrale serve de compensation aux propriétaires qui, à la suite de la rénovation cadastrale, sont obligés de déboursier des sommes considérables pour faire respecter leurs droits.

QUE le ministère des Ressources naturelles et de la Faune développe des indicateurs de gestion plus représentatifs et tenant compte de la qualité des travaux.

QUE le ministère des Ressources naturelles et de la Faune publie une information plus complète concernant la réforme cadastrale. À cet égard, le rapport annuel de gestion doit, notamment, montrer :

- L'état d'avancement des travaux :
 - en fonction du nombre de lots et en fonction des efforts requis
 - cible visée
 - résultats atteints.

- Les revenus perçus et les sommes investies :
 - pour l'année en cours
 - depuis le début du Programme.
- Les demandes de corrections :
 - le nombre de dossiers reçus et le nombre de dossiers fermés
 - pour l'année en cours
 - depuis le début du Programme;
 - le nombre de dossiers en inventaire;
 - le délai moyen de traitement des dossiers
 - cible visée
 - résultats atteints;
 - les délais de traitement des dossiers
 - de 0 à 3 mois
 - de 3 à 6 mois
 - de 6 à 12 mois
 - de 12 à 24 mois
 - de 24 à 36 mois
 - plus de 36 mois.

QUE, à la suite de la mise en place d'un mécanisme d'arbitrage ou de règlement des différends, le rapport annuel de gestion du ministère des Ressources naturelles et de la Faune fournisse :

- Le nombre de plaintes relatives aux erreurs de rénovation cadastrale.
- Le nombre de règlements.
- Le coût de ces règlements.

CHAPITRE 3 LA GESTION DES IMMEUBLES DANS LE RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

QUE le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Corporation d'hébergement du Québec :

- établissent un plan de gestion des risques visant, entre autres, à contrer les risques de surchauffe et de dépassement de coûts dans la gestion des immeubles du réseau;

QUE la Corporation d'hébergement du Québec :

- dépose à la Commission de l'administration publique, tel que demandé, la liste des différends ou des litiges en cours qui ne sont pas encore réglés, que ce soit au niveau du contrôle des coûts ou à titre de maître d'œuvre;

QUE le ministère de la Santé et des Services sociaux :

- fasse un portrait complet du déficit d'entretien des immeubles du réseau en distinguant ceux qui appartiennent à la Corporation d'hébergement du Québec de ceux qui sont la propriété des établissements;
- établisse des règles claires de transfert de propriété des immeubles entre les établissements et la Corporation d'hébergement du Québec.

CHAPITRE 4 LA VIGIE RELATIVE AUX GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS DU GOUVERNEMENT

QUE le Vérificateur général :

- reprenne sa Vigie des grands travaux d'immobilisations du gouvernement, en fasse une priorité et présente à la Commission des rapports d'étape le plus fréquemment possible.

CHAPITRE 5 UNE NOUVELLE APPROCHE POUR L'EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION

- QUE le Secrétariat du Conseil du trésor centre ses efforts sur la production de documents de soutien afin d'inciter les ministères et les organismes à fournir, aux parlementaires et à la population, une information plus complète sur les différentes facettes de la performance.
- QUE les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes renferment, minimalement, les renseignements suivants, en ayant un souci particulier pour la présentation de données comparatives dans le temps et avec d'autres organisations similaires :
 - Ressources humaines :
 - la répartition de l'effectif par grandes activités ou par orientations stratégiques :
 - la présentation de l'évolution de l'effectif en poste;
 - la présentation de l'évolution de l'effectif utilisé;
 - la présentation de commentaires sur les principaux écarts.
 - le climat de travail :
 - le taux de roulement du personnel régulier;
 - le taux d'absentéisme;
 - une mesure de la qualité du climat de travail.
 - la formation et le développement du personnel :
 - le nombre de jours de formation par équivalent temps complet (ETC);
 - le montant dépensé pour la formation et le développement du personnel;
 - le pourcentage de la masse salariale dépensé pour la formation et le développement du personnel.
 - la planification de la main-d'œuvre :
 - les prévisions de départs à la retraite :
 - ✓ le nombre de personnes;
 - ✓ le pourcentage par rapport au nombre d'employés au 31 mars.

- Ressources financières :
 - la répartition par grandes activités ou par orientations stratégiques :
 - la présentation des données réelles de la fin de l'exercice, disponibles au moment de rendre compte, et effectuée par comparaison avec le budget et les données réelles de l'exercice précédent;
 - la présentation de commentaires sur les principaux écarts.
 - l'état du coût de revient des services ou des activités.
- Ressources informationnelles :
 - la réalisation des projets :
 - la liste des principaux projets en cours;
 - ✓ le pourcentage d'avancement des travaux;
 - ✓ des explications sur les écarts entre ce qui était prévu et ce qui a été accompli;
 - ✓ l'aperçu des phases à réaliser dans les années ultérieures.
 - les ressources humaines et financières affectées à la réalisation de ces projets :
 - ✓ une présentation comparative qui permet de situer l'organisation par rapport aux ressources prévues et aux ressources utilisées au cours de l'exercice précédent;
- la présentation de commentaires sur les principaux écarts..

ANNEXE II

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LES MEMBRES PERMANENTS DE LA COMMISSION

- M. Gilles Taillon (*Chauveau*), président
- M. Vincent Auclair (*Vimont*), vice-président

- M. Pierre Arcand (*Mont-Royal*), du 9 avril 2008 au 3 juin 2008
- M. Pierre Michel Auger (*Champlain*), jusqu'au 22 mai 2008
- M. Hubert Benoit (*Montmorency*)
- M. Pascal Bérubé (*Matane*)
- M^{me} Lucie Charlebois (*Soulanges*)
- M. Roch Cholette (*Hull*), jusqu'au 9 avril 2008
- M. Henri-François Gautrin (*Verdun*)
- M. Martin Lemay (*Sainte-Marie–Saint-Jacques*)
- M^{me} Agnès Maltais (*Taschereau*), depuis le 17 octobre 2007
- M. Claude Morin (*Beauce-Sud*), depuis le 22 mai 2008
- M. Guy Ouellette (*Chomedey*)
- M. Jean-François Therrien (*Terrebonne*)
- M. Pierre Reid (*Orford*), depuis le 3 juin 2008

LES MEMBRES TEMPORAIRES ET LES REMPLAÇANTS

- M^{me} Marie Malavoy (*Taillon*), porte-parole du 2^e groupe d'opposition en matière d'éducation et d'enseignement supérieur
- M. Éric Caire (*La Peltrie*), porte-parole de l'opposition officielle en matière de santé
- M. Jean Domingue (*Bellechasse*), porte-parole de l'opposition officielle en matière de ressources naturelles
- M. Éric Dorion (*Nicolet-Yamaska*)
- M. Bernard Drainville (*Marie-Victorin*), porte-parole du 2^e groupe d'opposition en matière de santé
- M^{me} Johanne Morasse (*Rouyn-Noranda–Témiscamingue*), porte-parole du 2^e groupe d'opposition en matière de forêt et de mines
- M. Sylvain Simard (*Richelieu*), porte-parole du 2^e groupe d'opposition pour le Conseil du trésor et le rôle de l'État

LE PERSONNEL DE LA COMMISSION

- M^{me} Nancy Ford, secrétaire de la Commission
- M. Jacques Gagnon, coordonnateur, Division de la recherche
- M. Samuel Houngué, agent de recherche
- M. Pierre Rainville, agent de recherche
- M^{me} Diane Fleury, agente de secrétariat
- M^{me} Stéphanie Labbé, agente de secrétariat

ANNEXE III

LES PARTICIPANTS

LES PARTICIPANTS

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

- M. Renaud Lachance, vérificateur général
- M. Marc Ouellet, vérificateur général adjoint
- M^{me} Marie-Claude Ouimet, directrice de vérification
- M. Bertrand Carrier, directeur de vérification
- M^{me} Sylvie Laflamme, directrice de vérification
- M^{me} Isabelle Webster, chargée de projet

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT

- M. Michel Boivin, sous-ministre
- M. Pierre Bergevin, sous-ministre adjoint à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire
- M^{me} Marie-Claude Champoux, sous-ministre adjointe à l'information, aux communications et à l'administration
- M^{me} Line Gagné, sous-ministre adjointe aux réseaux
- M. Léo La France, sous-ministre adjoint aux services à la communauté anglophone
- M. Claude Mailhot, sous-ministre adjoint au loisir et au sport
- M^{me} Mimi Pontbriand, sous-ministre adjointe à l'aide financière aux études, p.i.
- M^{me} Hélène P. Tremblay, sous-ministre adjointe à l'enseignement supérieur
- M. Alain Veilleux, sous-ministre adjoint à la formation professionnelle et technique et à la formation continue, p.i., directeur général des régions

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE

- M. Normand Bergeron, sous-ministre
- M^{me} Louise Ouellet, sous-ministre associée Foncier Québec
- M. Julien Arsénault, directeur général, Direction générale de l'arpentage et du cadastre Foncier Québec
- M^{me} Francine Gauthier, adjointe, Direction générale de l'arpentage et du cadastre Foncier Québec
- M^{me} Josée Morency, chef de service, Service de la planification, Direction de la planification et de la coordination sectorielles Foncier Québec

ORDRE DES ARPENTEURS-GÉOMÈTRES DU QUÉBEC

M. Claude Picard, président

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

M. Roger Paquet, sous-ministre

M. Guillaume Lefèvre, attaché politique au bureau de M. Philippe Couillard

M. André Jean, adjoint du sous-ministre

M. Viateur Laplante, directeur de la Vérification interne

M. Christian Boivin, direction de la vérification interne

M. Jacques Cotton, sous-ministre adjoint, directeur général de la coordination, du financement, de l'équipement et des ressources informationnelles

M. John Gauvreau, directeur des Investissements

M. Sylvain Périgny, coordonnateur de la programmation au Service des investissements

M^{me} Suzanne Couillard, adjointe au sous-ministre adjoint

M. Normand Rinfret, directeur général adjoint, CUSM

M^{me} Tina De Francesco, adjointe au directeur général adjoint, CUSM

CORPORATION D'HÉBERGEMENT DU QUÉBEC

M. Michel L. Lesage, président-directeur général

M^{me} Danielle Dussault, directrice des relations publiques et des communications

M. Guy Paquin, vice-président aux immobilisations

M. Jules Larouche, vice-président aux finances, à l'administration et au service à la clientèle

M. Claude Gilbert, vice-président aux affaires juridiques et secrétaire général

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

- M. Roger Paquet, sous-ministre
- M. David Levine, président-directeur général de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal
- M^{me} Louise Massicotte, directrice générale adjointe de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal
- M. Guillaume Lefèvre, attaché politique au bureau de M. Philippe Couillard
- M. Viateur Laplante, directeur de la Vérification interne
- M. Jacques Cotton, sous-ministre adjoint, Direction générale de la coordination, du financement, de l'équipement et des ressources informationnelles
- M. John Gauvreau, directeur des Investissements
- M. Michel A. Bureau, directeur général, Direction générale services de santé et médecine universitaire
- M. Louis Dufresne, directeur des Affaires universitaires
- M. Pierre Lefebvre, président-directeur général de l'Agence des PPP

CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE SAINTE-JUSTINE

- Docteur Khiem Dao, directeur général
- M. Guy Dagneault, directeur du projet «Grandir en santé»

CENTRE UNIVERSITAIRE DE SANTÉ MCGILL

- M. Normand Rinfret, directeur général adjoint et chef des opérations
- M^{me} Tina De Francesco, conseillère à la direction générale
- M. Yanaï Elbaz, directeur, redéploiement, planification et gestion immobilière
- M^{me} Johanne Emmanuel, responsable, Affaires publiques et gouvernementales

CENTRE HOSPITALIER DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

Docteur Denis-Richard Roy, directeur général — CHUM

CORPORATION D'HÉBERGEMENT DU QUÉBEC

- M. Michel L. Lesage, président-directeur général
- M. Pierre Gauthier, directeur de l'expertise technique et chargé de projet pour les projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal
- M. Claude Gilbert, vice-président aux affaires juridiques et secrétaire général

CONSEIL EXÉCUTIF

- M. Jocelin Dumas, secrétaire général associé, Responsable des comités ministériels

MODERNISATION DES CENTRES HOSPITALIERS UNIVERSITAIRES DE MONTRÉAL CHUM, CUSM, CHU SAINTE-JUSTINE

- M. Clermont Gignac, directeur exécutif, Direction générale
- M^{me} Julie Masse, directrice des Communications
- M. Jacques A. Ulysse, directeur des Approvisionnements
- M. François Quintal, directeur des Finances
- M. Réal Tessier, directeur des Risques, Opportunités et Changements

SECRÉTARIAT DES COMMISSIONS

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

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