



VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

**RAPPORT
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2004-2005
TOME II**

Chapitre

***Suivi de vérifications
de l'optimisation des ressources***



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5.1.1
SERVICES PRÉHOSPITALIERS D'URGENCE AU QUÉBEC	5.2.1
Conclusions générales	5.2.9
Orientations	5.2.15
Formation de la population en premiers soins et en réanimation	5.2.21
Système 9-1-1	5.2.23
Coordination des appels	5.2.27
Premiers répondants	5.2.37
Utilisation des services ambulanciers	5.2.45
Allocation des ressources	5.2.60
Financement du transport ambulancier	5.2.76
Encadrement médical	5.2.83
Évaluation de la performance des services préhospitaliers	5.2.104
ACQUISITION DE SERVICES	5.3.1
Conclusions générales	5.3.9
Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor	5.3.13
Encadrement par les ministères et organismes du gouvernement	5.3.21
Processus d'acquisition	5.3.26
Documentation des dossiers	5.3.54
OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR	5.4.1
Conclusions générales	5.4.3
Information de gestion et planification des activités	5.4.6
Services aux consommateurs et interventions auprès des commerçants	5.4.14
Subventions aux organismes de protection du consommateur	5.4.62
Reddition de comptes	5.4.67

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CCS	Centre de communication santé	REQ	Registraire des entreprises du Québec
RCR	Réanimation cardiorespiratoire	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor



INTRODUCTION

- 5.1.1** Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte et si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avons relevées.
- 5.1.2** Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisons état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences.
- 5.1.3** Le tableau 1 présente les suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

TABLEAU 1

SUIVIS DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Services préhospitaliers d'urgence au Québec	1997-1998, tome II, chapitre 3
Acquisition de services	1999-2000, tome I, chapitre 10
Prestation électronique des services aux citoyens et aux entreprises*	2000-2001, tome II, chapitre 4
Office de la protection du consommateur	2001-2002, tome I, chapitre 3

* Les résultats de ce suivi sont inclus dans le chapitre 3 de ce tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur la prestation de services du gouvernement en ligne.

- 5.1.4** À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 152 recommandations. Le tableau 2 informe le lecteur sur leur application par suivi. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés, c'est-à-dire qu'elles ont été appliquées ou que des progrès satisfaisants dans cette voie ont été enregistrés, dans 46, 94, 63 et 85 p. cent des cas respectivement. De plus amples détails sont fournis dans les autres sections du chapitre.
- 5.1.5** Deux de ces taux sont satisfaisants, tandis que les deux autres sont en deçà de nos attentes. Toutefois, nos travaux concernant chacun des suivis nous ont permis de constater que 94 p. cent de nos recommandations ou plus ont suscité des gestes concrets susceptibles d'améliorer la gestion des activités que nous avons examinées.



TABLEAU 2

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Nombre*	Recommandations			
		Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		%	%	%	%
Services préhospitaliers d'urgence au Québec	52	13	33	48	6
Acquisition de services	17	29	65	6	–
Prestation électronique des services aux citoyens et aux entreprises	56	34	29	32	5
Office de la protection du consommateur	27	22	63	15	–

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



SERVICES PRÉHOSPITALIERS D'URGENCE AU QUÉBEC

Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, d'agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux et de la Corporation d'urgences-santé

Suivi mené par

André Veillette
Directeur de vérification

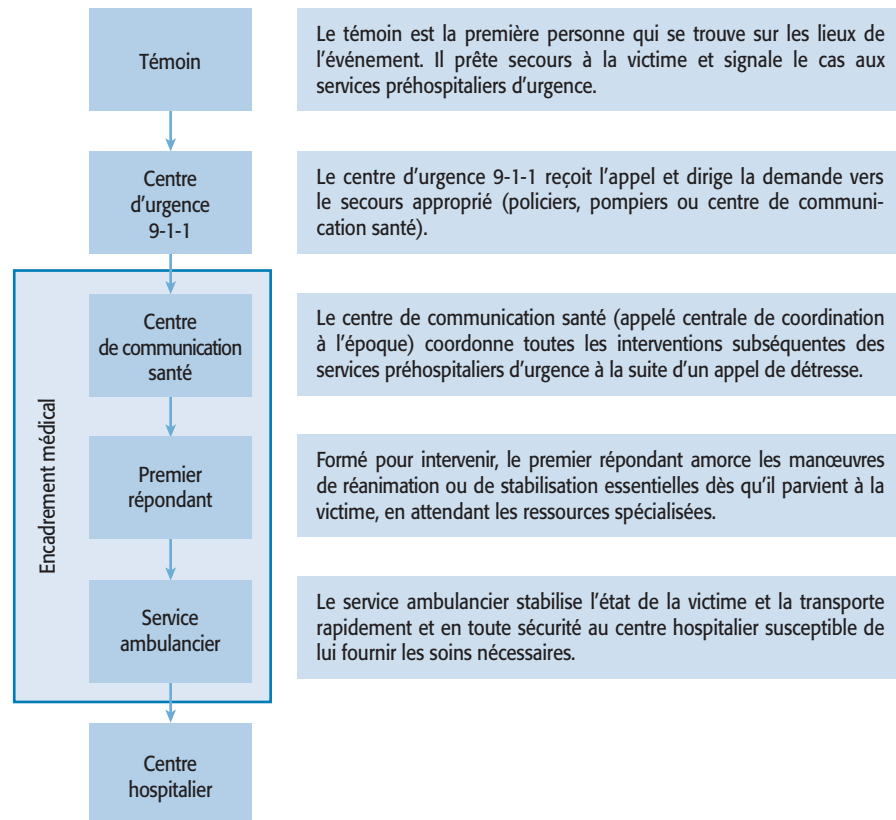
Marthe Gonthier
Anny-Jane Ouellet
Stéphane Perreault
Luc Tougas

- 5.2.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources concernant les services préhospitaliers d'urgence au Québec effectuée en 1997-1998 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, d'agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (appelées régies régionales à l'époque) ainsi que de la Corporation d'urgences-santé¹. Nos travaux ont pris fin en juin 2005.
- 5.2.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, avait pour but de nous assurer que la gestion du ministère, des agences et d'Urgences-santé concourait à l'utilisation optimale des ressources destinées aux services préhospitaliers d'urgence. Nous avons alors vérifié l'accessibilité des services, leur coordination, la gestion des ressources qui y étaient consacrées de même que l'appréciation de la qualité et de la performance des services. De plus, nous avons examiné la reddition de comptes des paliers provincial et régional.
- 5.2.3** Pour que le lecteur comprenne bien nos constatations, il est important de rappeler la chaîne d'intervention des services préhospitaliers d'urgence retenue à l'époque par le ministère et encore en application à ce jour. La figure 1 illustre les interventions qui doivent s'enchaîner pour amener le patient ou le blessé jusqu'à sa prise en charge par le milieu hospitalier.

1. Bien que le nom officiel soit Corporation d'urgences-santé, nous utilisons dans le texte Urgences-santé.

FIGURE 1

CHAÎNE D'INTERVENTION DES SERVICES PRÉHOSPITALIERS D'URGENCE



- 5.2.4 Le ministère est responsable de déterminer les grandes orientations en matière de services préhospitaliers d'urgence. Il propose et élabore des plans stratégiques ainsi que des politiques et définit les modes d'intervention. Il voit à donner des directives générales, à assurer leur suivi, à allouer des ressources au palier régional et à évaluer les services.
- 5.2.5 Les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux sont, quant à elles, responsables de l'organisation des services préhospitaliers d'urgence sur leur territoire. Elles attribuent les ressources, signent des contrats avec les entreprises ambulancières et délivrent les permis d'exploitation. Elles doivent également élaborer un système d'appréciation de la qualité et déterminer les modalités d'encadrement médical des activités.
- 5.2.6 Pour sa part, Urgences-santé est responsable de coordonner tous les services préhospitaliers d'urgence pour les régions de Montréal et de Laval, y compris le transport ambulancier. Elle cumule le rôle d'une agence en matière de services préhospitaliers et celui d'une entreprise ambulancière.
- 5.2.7 Notons que les sommes investies dans les services préhospitaliers d'urgence ont augmenté de façon importante par rapport à la vérification initiale; en effet, elles sont passées de 194 à 288 millions de dollars en 2003-2004.



- 5.2.8** Nous avons mené nos travaux de suivi auprès du ministère, de trois agences et d'Urgences-santé. Nous avons aussi compilé l'information obtenue des agences des différentes régions du Québec, à l'exception de celles de la Baie-James et du Nunavik.

Conclusions générales

- 5.2.9** Comme le démontre le tableau portant sur l'état des recommandations (tableau 1), la plupart d'entre elles ont fait l'objet de gestes concrets. Des progrès ont été réalisés pour améliorer l'encadrement légal et administratif des services préhospitaliers d'urgence. La pièce maîtresse à cet égard est l'adoption, en 2002, de la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence*. Cette loi est venue confirmer l'existence de la chaîne d'intervention et fixer les rôles et les responsabilités des différents intervenants.
- 5.2.10** Par la suite, beaucoup d'efforts ont été consacrés à la bonification du traitement des appels de détresse. La généralisation des centres d'urgence 9-1-1, la venue des centres de communication santé (CCS) et l'utilisation d'un système de priorisation des appels favorisent une réponse de qualité et permettent une meilleure coordination des divers acteurs.
- 5.2.11** Toutefois, des efforts restent à accomplir pour concrétiser la volonté du ministère de mettre en place la chaîne d'intervention des services préhospitaliers d'urgence. Le ministère n'a pas encore ciblé la population à qui offrir la formation en soins d'urgence et en réanimation et la présence des premiers répondants est encore marginale.
- 5.2.12** Des actions ont également été accomplies pour améliorer la qualité des services ambulanciers. À ce titre, il y a plus de révisions d'effectuées quant à l'application des protocoles d'intervention clinique. En outre, les rôles et les responsabilités en matière d'encadrement médical ont été précisés. Cependant, la fréquence de certification des techniciens ambulanciers mériterait une prise de position de la part du ministère.
- 5.2.13** Le suivi et l'évaluation de la performance des services préhospitaliers d'urgence doivent être bonifiés. Le ministère n'a pas précisé les objectifs, les cibles et les critères de performance. Il est donc difficile pour tous les acteurs des services préhospitaliers d'urgence d'établir leurs priorités et d'évaluer la performance. Conséquemment, le suivi et la reddition de comptes sont à l'image de la qualité des attentes fixées. Le ministère a cependant déployé beaucoup d'efforts pour concevoir un nouveau contrat avec les entreprises ambulancières, ce qui améliore l'équité quant à l'allocation des ressources entre les régions.
- 5.2.14** Globalement, 94 p. cent des recommandations formulées en 1997-1998 ont suscité des gestes concrets et nous estimons que les progrès réalisés sont satisfaisants dans 46 p. cent des cas. Le tableau 1 présente l'état de chacune des recommandations.



TABEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque ou sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Orientations					
Veiller à ce que ses orientations relatives aux services préhospitaliers d'urgence se concrétisent.			Ministère		
Formation de la population en premiers soins et en réanimation					
Cibler la population à qui offrir une formation en soins d'urgence et en réanimation.			Ministère		
S'assurer que cette population reçoit la formation en soins d'urgence et en réanimation.			Ministère		
Système 9-1-1					
S'assurer que le système 9-1-1 dessert toute la population.	Agences				
Fixer des normes de performance et des standards de qualité afin que les centres 9-1-1 répondent aux besoins de la population en matière de services préhospitaliers d'urgence.			Ministère*		
Signer des ententes tripartites avec le centre 9-1-1, l'entreprise ambulancière ou la centrale de coordination, afin que leurs actions coïncident parfaitement.			Agences		
Exiger une reddition de comptes des centres 9-1-1 et s'assurer de la qualité du service rendu.				Agences	
Coordination des appels					
Veiller à ce que ses orientations et les dispositions législatives coïncident.	Ministère				
Établir un échéancier d'implantation.		Ministère			
Définir les caractéristiques souhaitables des centrales de coordination, notamment leur nombre en fonction de la population à desservir.		Ministère			
S'assurer					
– que tous les appels de détresse reçoivent une réponse téléphonique qui respecte les normes de qualité établies par le ministère;		Agences			
– que, s'il y a urgence vitale, le véhicule susceptible d'arriver en premier sur les lieux d'un incident est affecté dans tous les cas.		Agences			
Premiers répondants					
Établir clairement les rôles, les responsabilités et les obligations légales de chacun des intervenants en ce qui a trait aux services de premiers répondants.	Ministère				
Fixer des objectifs précis et mesurables pour l'implantation de ces services, notamment un échéancier réaliste.			Ministère		
Établir un plan d'action pour favoriser l'implantation de services de premiers répondants et s'assurer de sa mise en œuvre.			Agences Urgences-santé		



TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque ou sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Utilisation des services ambulanciers					
Préciser la notion d'urgence d'une demande de services ambulanciers.		Ministère			
S'assurer que les appels pour des services préhospitaliers d'urgence sont évalués uniformément.		Ministère			
S'assurer que les ressources offertes sont justifiées et adaptées aux besoins du demandeur, qu'il s'agisse d'un individu ou d'un établissement.			Ministère		
Inciter les établissements à planifier les transports interétablissements non urgents.		Urgences-santé	Agences		
S'assurer de la coordination des transports interétablissements afin de réduire les retours des ambulances à vide et d'éviter qu'une zone soit laissée à découvert.		Urgences-santé	Agences		
Allocation des ressources					
Revoir l'allocation de ses budgets pour les services préhospitaliers d'urgence de façon à établir l'équité entre tous les territoires du Québec.		Ministère			
Donner aux [agences] les outils qu'il leur faut pour qu'elles puissent allouer leurs ressources en fonction des besoins de la population.	Ministère				
Réévaluer périodiquement l'allocation des véhicules afin de mieux répondre aux besoins de la population selon les territoires.			Agences		
Poursuivre ses efforts de réduction de sa flotte de véhicules ambulanciers.					Urgences-santé
Évaluer, avec les [agences], la charge de travail des techniciens ambulanciers afin d'adopter les types de quart de travail les mieux appropriés.		Agences Ministère			
Financement du transport ambulancier					
Revoir le mode de financement des services préhospitaliers d'urgence et y intégrer des normes de qualité ou les préciser, le cas échéant, pour s'assurer de payer un juste prix.			Ministère		
Veiller à ce que les sommes qu'elles consentent aux entreprises ambulancières soient utilisées au mieux.			Agences		
Encadrement médical					
Définir les pouvoirs et les responsabilités du coordonnateur médical en ce qui a trait aux actes posés par les premiers répondants et les techniciens ambulanciers.	Ministère				
Déterminer un échéancier pour rendre obligatoires les cours de formation essentiels au maintien du droit de pratique des techniciens ambulanciers.		Ministère			
Déterminer à quelle fréquence les aptitudes professionnelles doivent être certifiées de nouveau, tant en ce qui concerne les premiers répondants que les techniciens ambulanciers.			Ministère		
S'assurer que les exigences ministérielles en matière de certification sont respectées.					Agences Urgences-santé

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque ou sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
S'assurer du respect des protocoles d'intervention clinique utilisés par les premiers répondants et les techniciens ambulanciers et en rendre compte.		Urgences-santé	Agences		
Uniformiser les critères de classification des dérogations pour l'ensemble du Québec.			Agences Urgences-santé		
Partager l'information au sujet des suspensions et des dérogations majeures concernant les techniciens ambulanciers à leur emploi.			Agences Urgences-santé		
Définir le soutien médical qu'il désire offrir aux techniciens ambulanciers.				Ministère	
S'assurer que les techniciens ambulanciers utilisent le soutien médical lorsque besoin en est.		Urgences-santé			
Connaître et évaluer l'emploi du temps de ses médecins.	Urgences-santé				
Évaluation de la performance des services préhospitaliers					
Volet chronométrique					
Fixer les délais d'arrivée sur les lieux d'un incident en fonction de la nature des cas.				Ministère	
Volet clinique					
Mesurer de façon uniforme le taux de survie aux arrêts cardiaques et aux traumatismes.			Agences Urgences-santé		
Vérifier et saisir les rapports d'intervention des techniciens ambulanciers, le cas échéant.		Urgences-santé	Agences		
Conclure des ententes avec tous les partenaires concernés pour recueillir les informations qui permettraient de suivre l'évolution des patients.	Urgences-santé	Agences			
Exiger l'information nécessaire à l'évaluation de la performance globale des services préhospitaliers d'urgence et procéder à cette évaluation.				Ministère	
Rendre compte de la performance des services préhospitaliers de leur région.		Urgences-santé	Agences		
Nombre de recommandations					
Ministère	4	7	9	2	–
Agences	1	4	12	1	1
Urgences-santé	2	6	4	–	2
Total	7	17	25	3	3**
Répartition	13 %	33 %	48 %	6 %	
Gestes concrets	94 %				
Application complète ou progrès satisfaisants	46 %				

* Depuis 2002, la responsabilité à cet égard est assumée de façon conjointe avec le ministère de la Sécurité publique.

** Les recommandations caduques ou sans objet ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient plus ou n'avaient pas à être appliquées.



Orientations

- 5.2.15** En 1997-1998, nous avons constaté que les orientations à l'égard des services préhospitaliers d'urgence, édictées par le ministère en 1992, posaient d'importants problèmes d'application. D'une part, la loi ne traitait que des services ambulanciers, sans aborder les autres éléments de la chaîne d'intervention des services préhospitaliers d'urgence. D'autre part, les différentes fonctions attribuées aux agences n'étaient pas accompagnées de pouvoirs réels sur le plan légal. Ainsi, aucune région ne se trouvait pourvue d'une chaîne complète de services continus, ce qui rendait les objectifs ministériels en matière de temps-réponse difficiles à respecter. Nous avons alors recommandé au ministère de veiller à ce que ses orientations relatives aux services préhospitaliers d'urgence se concrétisent.
- 5.2.16** En octobre 1999, le ministère a confié au Comité national sur la révision des services préhospitaliers d'urgence le mandat de concevoir un système permettant d'offrir à la population du Québec des soins de qualité au meilleur coût possible et de proposer un plan de mise en œuvre. En décembre 2000, le comité a publié un rapport comprenant près d'une centaine de recommandations et un plan d'action pour la mise en place d'un système intégré de services préhospitaliers d'urgence au cours des cinq années suivantes.
- 5.2.17** L'Assemblée nationale a adopté en décembre 2002 la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence* qui établit les bases du système québécois. Elle détermine tous les services à instaurer ainsi que les différents acteurs de cette organisation et précise les droits, les rôles et les responsabilités de ces derniers.
- 5.2.18** Malgré un encadrement légal et administratif approprié, les orientations du ministère tardent toujours à se concrétiser. En effet, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour réaliser la volonté du ministère, soit de mettre en place la chaîne d'intervention des services préhospitaliers d'urgence dans toutes les régions. À titre d'exemple, les régions de Laval, de l'Abitibi-Témiscamingue et du Saguenay-Lac-Saint-Jean n'ont accès à aucun service de premiers répondants pour faire face aux urgences vitales. Seulement 6 des 16 régions du Québec disposent d'un centre de communication santé, élément crucial pour le traitement des appels et la coordination de toutes les interventions, qui se charge de la totalité des appels de détresse faits sur le territoire.
- 5.2.19** Les cibles relatives au temps-réponse n'ont toujours pas été revues. D'ailleurs, le ministère ne s'est pas prononcé sur leur pertinence et sur leur utilisation, comme nous le verrons dans la section « Évaluation de la performance des services préhospitaliers ». Cette situation crée un vide sur le plan des objectifs de performance que les différents intervenants ont à atteindre et au point de vue de l'évaluation y afférente.
- 5.2.20** Somme toute, même si plusieurs actions ont été accomplies pour répondre à notre recommandation, nous considérons que les progrès réalisés ne sont pas satisfaisants.

**Les orientations
tardent à se concrétiser.**



Formation de la population en premiers soins et en réanimation

5.2.21 Dans une situation où chaque minute compte, il est important que le témoin d'un événement soit en mesure d'intervenir, notamment dans les cas d'étouffement et d'arrêt cardiaque. En 1997-1998, à peine 2,4 p. cent de la population âgée de 15 ans et plus avait suivi une formation en réanimation cardiorespiratoire (RCR) au cours de l'année précédente. Le ministère n'avait pas joué son rôle de chef de file pour intégrer les témoins dans la chaîne d'intervention. Nous lui avons donc recommandé de cibler la population à qui offrir une formation en soins d'urgence et en réanimation et de s'assurer que cette population reçoit la formation.

Formation de la population en RCR: peu d'actions concrètes.

5.2.22 Depuis, bien que les réflexions amorcées se soient poursuivies, on dénote peu d'actions concrètes. Près de 13 ans après que l'on a reconnu l'importance des témoins dans la chaîne d'intervention, les démarches consistent principalement en des pourparlers avec d'autres organismes. Mentionnons aussi qu'à l'automne 2005, le ministère a annoncé une contribution à un programme de formation en RCR dans certaines écoles secondaires. Aucune autre mesure incitative n'a été élaborée pour accroître le pourcentage de la population formée en RCR. Ainsi, seulement 3 p. cent des personnes âgées de 15 ans et plus ont suivi une telle formation en 2003-2004. En conséquence, nous considérons que les progrès sont insatisfaisants.

Systeme 9-1-1

Pourcentage de Québécois ayant accès au système 9-1-1 : 99,7.

5.2.23 Les travaux menés en 1997-1998 avaient démontré que le système 9-1-1 ne desservait pas toute la population du Québec. À ce jour, 99,7 p. cent des Québécois (83 p. cent en 1997-1998) ont accès au service d'urgence 9-1-1; c'est là un progrès considérable puisque seulement 30 et 56 p. cent de la population des territoires ruraux et suburbains était couverte à l'époque.

5.2.24 Lors de la vérification initiale, nous avons recommandé au ministère de fixer des normes de performance et des standards de qualité pour assurer la qualité des opérations des centres 9-1-1. En 2002, le Conseil des ministres a mandaté le ministère de la Sécurité publique pour l'élaboration d'un cadre légal concernant les centres d'urgence 9-1-1 au Québec. À la même occasion, le Conseil a confié au ministère de la Sécurité publique ainsi qu'au ministère de la Santé et des Services sociaux la responsabilité de concevoir conjointement des mécanismes de contrôle de la qualité. Un projet législatif visant la normalisation du service 9-1-1 et sa gouvernance est en voie de préparation. Le ministère de la Santé et des Services sociaux participe à ces différents travaux avec plusieurs autres organismes. Toutefois, les résultats concrets se font toujours attendre. Outre des études et des documents d'orientation, peu de normes ont vu le jour jusqu'à maintenant. En conséquence, nous considérons que les progrès à ce chapitre sont insatisfaisants.



**Absence de mécanismes
pour s'assurer
de la qualité des services
des centres 9-1-1.**

- 5.2.25** De même, afin que les agences s'assurent que les actions du centre 9-1-1 et celles de l'entreprise ambulancière ou du CCS coïncident parfaitement, nous leur avons recommandé de signer des ententes tripartites avec ces organismes. À ce jour, aucune entente tripartite n'est venue uniformiser et préciser les modalités de fonctionnement, si bien que les faiblesses décelées à l'époque sont toujours d'actualité. Ainsi, pour les centres 9-1-1 du Québec, à l'exception des régions de Laval et de Montréal, le traitement des appels peut différer. Même s'il existe un CCS, entité responsable de la coordination des services préhospitaliers d'urgence, il arrive que l'heure ne soit pas synchronisée entre celui-ci et le centre d'urgence 9-1-1, ce qui rend difficile le suivi du temps-réponse. De même, pour les appels acheminés directement des centres 9-1-1 aux entreprises ambulancières, l'enregistrement de l'information s'y rapportant n'est pas encore un processus généralisé.
- 5.2.26** Pour ce qui touche la reddition de comptes des centres 9-1-1, bien peu de choses ont évolué. Il n'existe aucun mécanisme formel qui permettrait aux agences de s'assurer de la qualité des services rendus et aucune reddition de comptes n'a été faite jusqu'à maintenant.

Coordination des appels

Implantation des centres de communication santé

- 5.2.27** Le CCS prend le relais du centre 9-1-1 pour traiter les appels concernant la santé. À l'aide d'un système de classification des appels urgents, le système Clawson, il détermine le niveau d'urgence de l'appel et la réponse à donner tout en affectant les ressources nécessaires pour intervenir auprès de la personne en péril. Le centre est aussi responsable de suivre et d'encadrer les ressources en transmettant des informations et des consignes utiles aux appelants, aux premiers répondants et aux techniciens ambulanciers, selon les besoins. Enfin, il est responsable du déploiement des ambulances dans les différents points de service sur son territoire.
- 5.2.28** À l'époque, nos travaux de vérification faisaient ressortir l'importance de définir les caractéristiques souhaitables des CCS, notamment leur nombre, et d'établir un échéancier d'implantation. En effet, malgré la volonté ministérielle de couvrir tout le territoire québécois de CCS, l'état d'avancement du projet qui en découlait était décevant. À l'exception de la région de Montréal, seules les régions de Québec et de la Montérégie s'étaient dotées de centres approuvés par le ministère et ces derniers ne traitaient pas la totalité des appels lancés sur le territoire.
- 5.2.29** La *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence* précise maintenant la forme juridique et les caractéristiques que doit présenter un CCS pour être reconnu comme tel. Par conséquent, notre recommandation de veiller à ce que les orientations du ministère et les dispositions législatives coïncident a été appliquée.



- 5.2.30** Des progrès satisfaisants ont été réalisés quant à l'établissement d'un échancier d'implantation puisque le ministère a approuvé la mise en place de deux centres qui viennent s'ajouter aux cinq reconnus par la loi. Cela portera à 80 p. cent la proportion de la population du Québec desservie par un CCS. De plus, selon une volonté ministérielle datant de 2001, deux CCS additionnels devraient être mis en place. Nous encourageons le ministère à préciser son échancier pour terminer l'implantation de ces CCS. Le lecteur pourra consulter le tableau 5 (dans la section sur l'évaluation de la performance des services préhospitaliers) qui présente les régions administratives pourvues d'un CCS.
- 5.2.31** Par ailleurs, compte tenu des modifications législatives mentionnées précédemment, nous jugeons que le ministère a réalisé des progrès satisfaisants en ce qui concerne la définition des caractéristiques des CCS, notamment leur nombre. Il reste toutefois des efforts à accomplir pour officialiser les normes de qualité, les spécifications et les critères de performance auxquels doivent satisfaire les CCS. Ainsi, on note des disparités concernant le niveau de développement technologique et opérationnel entre les différents centres actuellement en activité. À titre d'exemple, certains CCS doivent utiliser divers systèmes de communication non intégrés, ce qui crée des problèmes en matière de communication avec les entreprises ambulancières. De plus, le CCS de l'une des régions vérifiées et celui d'Urgences-santé ont mentionné avoir, encore aujourd'hui, de la difficulté à joindre les ambulanciers dans certains lieux sur leur territoire.

Réponse et soutien téléphonique

- 5.2.32** En 1997-1998, la qualité de la réponse téléphonique variait selon les entreprises. Quant au soutien téléphonique à l'interlocuteur, élément essentiel quand il y a urgence vitale, il était soit inexistant, soit de qualité variable, parce qu'il était offert sans être appuyé par un protocole d'intervention.

**L'utilisation
du système Clawson
favorise
une réponse de qualité.**

- 5.2.33** Avec la mise en place des centres de communication santé, des améliorations notables se sont fait sentir. En outre, la loi a précisé l'obligation, pour les CCS, de se munir d'un système de traitement et de priorisation des appels approuvé par le ministre, à savoir le système Clawson. Il importe ici de préciser qu'un tel système peut être utilisé, même si la région n'a pas de CCS sur son territoire. Actuellement, près de 88 p. cent de la population du Québec bénéficie d'une réponse téléphonique fournie à l'aide de ce système, ce qui favorise une réponse de qualité. De plus, avec le système Clawson, le répondant dispose d'un protocole d'intervention qui lui permet d'offrir un soutien téléphonique à l'interlocuteur. Nous estimons donc que les progrès enregistrés sont satisfaisants.



Affectation du véhicule le plus près

- 5.2.34** La vérification initiale avait montré qu'il était difficile de s'assurer que le véhicule susceptible d'arriver le plus rapidement sur les lieux d'une urgence était bien celui que l'on dépêchait dans tous les cas.
- 5.2.35** Nous considérons que les progrès sont satisfaisants à cet égard. En effet, dans la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence*, on a éliminé la notion d'exclusivité des zones de transport ambulancier. De plus, l'ajout de centres de communication responsables du déploiement des ambulances sur leur territoire permet une meilleure connaissance de la position du véhicule.
- 5.2.36** Toutefois, plusieurs facteurs font encore obstacle à l'affectation optimale des véhicules ambulanciers. De fait, outre la déficience relative aux télécommunications soulevée précédemment, il n'est pas toujours possible pour le responsable de l'affectation des véhicules de connaître leur emplacement exact, exception faite de ceux d'Urgences-santé. La connaissance de la position des véhicules en région est toujours tributaire de l'information fournie par les techniciens ambulanciers qui, elle, ne fait pas toujours l'objet de contrôles adéquats. En outre, il n'y a pas de mécanismes formels de communication entre les divers territoires.

Premiers répondants

- 5.2.37** Les premiers répondants constituent un maillon déterminant de la chaîne d'intervention des services préhospitaliers d'urgence. Comme ils parviennent sur les lieux d'un accident, du moins en principe, avant les services ambulanciers, ils peuvent amorcer les manœuvres de réanimation ou de stabilisation essentielles.
- 5.2.38** À l'époque, nous avons soulevé l'importance pour le ministère d'établir clairement les rôles, les responsabilités et les obligations légales de chacun des intervenants.
- 5.2.39** La *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence* est venue encadrer les fonctions des premiers répondants. Elle traite entre autres de l'obligation de conclure une entente type qui fixe les modalités de fonctionnement, notamment celle d'avoir à leur disposition des défibrillateurs. Notre recommandation a donc été appliquée.
- 5.2.40** Par ailleurs, les progrès enregistrés par le ministère relativement à la détermination d'objectifs précis et mesurables ainsi que d'un échéancier pour l'implantation des services de premiers répondants sont insatisfaisants. Certes, le ministère a effectué, en 2002, l'estimation de certains besoins de ressources humaines et matérielles pour pouvoir procéder à l'établissement des services de premiers répondants sur les territoires. Toutefois, il n'a pas encore élaboré d'objectifs ni fixé d'échéancier d'implantation; le déploiement dans les régions est donc laissé aux agences, qui n'ont pas vraiment de soutien à cet égard.



- 5.2.41** Lors de la vérification initiale, nous avons également encouragé les agences et Urgences-santé à établir un plan d'action pour favoriser la mise en place de services de premiers répondants et à s'assurer de sa mise en œuvre. Bien qu'aucune des trois agences vérifiées n'ait de plan d'action bien campé, deux d'entre elles tentent d'en faire la promotion, plus particulièrement auprès des municipalités et des services de pompiers. Elles offrent, entre autres, des programmes variés d'aide financière pour la formation et le financement des équipements.
- 5.2.42** En outre, même si la défibrillation est considérée comme la méthode la plus efficace pour venir en aide aux victimes d'arrêt cardiaque, près de 30 p. cent des services en activité au Québec ne sont pas équipés d'un défibrillateur. Par conséquent, nous jugeons que les progrès enregistrés par les agences sont insatisfaisants.
- 5.2.43** La situation est similaire en ce qui concerne Urgences-santé. Malgré quelques initiatives isolées et l'ébauche d'une entente de principe pour l'instauration de services de premiers répondants à Montréal, Urgences-santé ne dispose d'aucun plan d'action assurant la promotion de tels services.
- 5.2.44** Ainsi, la présence de premiers répondants est encore marginale: on note une augmentation du nombre de municipalités qui ont un tel service de seulement 9 p. cent (164 des 1 152 municipalités) par rapport à 1997-1998. Par conséquent, le Québec dispose à ce jour de 162 services de premiers répondants (78 en 1997-1998), qui desservent seulement 12 p. cent de la population. Qui plus est, trois régions en sont encore totalement dépourvues.

**Population desservie
par un service
de premiers répondants:
12 p. cent.**

Utilisation des services ambulanciers

- 5.2.45** Une gestion économique et efficace des services préhospitaliers d'urgence présuppose qu'il faut évaluer le degré d'urgence d'une demande et offrir une réponse adaptée au besoin en termes tant de délais que de ressources à affecter.

Transports urgents

- 5.2.46** À l'époque, le ministère n'avait pas défini la notion d'urgence ni précisé à quelle clientèle s'adressaient les services préhospitaliers d'urgence. Nous avons aussi relevé des faiblesses concernant l'évaluation qui était faite des appels d'urgence, celle-ci n'étant pas uniforme. Par ailleurs, ces services n'étant pas intégrés aux autres services de santé du réseau, le ministère n'avait pas défini de traitement différent pour les divers genres de nécessité. Ainsi, dans tous les cas, une ambulance et deux techniciens étaient dépêchés sur les lieux.



**Meilleure évaluation
des appels d'urgence.**

- 5.2.47** Avec l'adoption du système Clawson, le ministère a précisé la notion d'urgence et s'est assuré d'une meilleure évaluation des appels. Par une approche normée, ce système permet de déterminer le degré d'urgence et, conséquemment, d'y affecter les ressources les mieux adaptées. Son utilisation a permis de diminuer considérablement le nombre d'appels de priorité absolue, ce qui a libéré de précieuses ressources. À titre d'exemple, Urgences-santé a vu son taux de priorité absolue passer de 80 p. cent en 1997-1998 à 39 p. cent en 2003-2004. Du côté des agences desservies par un CCS, ce taux se situe à près de 55 p. cent en moyenne. Des efforts supplémentaires devront être déployés pour réduire ce taux puisque, selon des études², 20 p. cent des demandes de transport ambulancier seraient vraiment urgentes, dont 5 p. cent, vitales. Nous considérons toutefois que ces progrès sont satisfaisants.
- 5.2.48** Nous encourageons aussi le ministère à poursuivre ses efforts pour uniformiser la réponse faite aux appels et atténuer les différences qui existent, encore aujourd'hui, entre les régions. Par exemple, pour des appels d'urgence similaires, un véhicule sera affecté immédiatement dans une région tandis que, dans une autre, le délai possible sera de 20 minutes. En effet, malgré l'utilisation du système Clawson, chaque région peut déterminer, à sa guise, l'urgence associée à chaque situation.
- 5.2.49** Par ailleurs, le ministère n'a toujours pas statué sur le type de clientèle auquel s'adressent les services préhospitaliers d'urgence ni précisé quel traitement doit correspondre aux divers genres de nécessité. Bien que la réponse aux appels d'urgence soit de mieux en mieux adaptée aux besoins du demandeur, on déploie encore une ambulance et deux techniciens ambulanciers, quel que soit le genre de nécessité.
- 5.2.50** Par exemple, en 2003-2004, Urgences-santé a effectué 1 600 transports ambulanciers (1 780 en 1997-1998) de personnes dont l'état ne nécessitait pas de ressources ambulancières et, pour la même année, 23 p. cent des appels dont le délai de réponse n'a aucune incidence ont quand même fait l'objet d'une ressource envoyée en urgence.
- 5.2.51** En somme, peu de progrès ont été réalisés pour s'assurer que les ressources sont justifiées et adaptées aux besoins du demandeur.

Transports interétablissements

- 5.2.52** La principale raison d'être des services ambulanciers est de répondre aux urgences, mais les entreprises reçoivent aussi des demandes des établissements de santé pour effectuer des transports interétablissements non urgents en ambulance.

2. Voir par exemple: QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Services préhospitaliers d'urgence au Québec: chaque minute compte!*, 1992, p. 4.



- 5.2.53** En 1997-1998, même si les établissements utilisaient de plus en plus les transports adaptés, les transports interétablissements représentaient près du quart des déplacements effectués. Nous avons donc recommandé aux agences et à Urgences-santé d'inciter les établissements à planifier leurs transports interétablissements non urgents. Une fois ces transports planifiés, les agences et Urgences-santé devaient les coordonner afin de réduire les retours des ambulances à vide et d'éviter qu'une zone soit laissée à découvert.
- 5.2.54** En 2003-2004, 108 895 déplacements, représentant près de 20 p. cent des transports totaux, ont été faits pour des transports interétablissements par ambulance.
- 5.2.55** Les agences ont incité les centres hospitaliers à planifier les transports interétablissements non urgents dans leur région. Sur le territoire des trois agences vérifiées, des établissements ont maintenant un service qui est responsable de la planification de ces transports, ce qui constitue une amélioration par rapport à 1997-1998. Toutefois, cette constatation concerne seulement quelques centres hospitaliers importants de chaque région, si bien que les appels provenant des autres centres se font souvent sans aucune planification. En conséquence, nous jugeons que les progrès enregistrés sont insatisfaisants. Cependant, sur le territoire d'Urgences-santé, la plupart des centres hospitaliers se sont dotés d'un responsable de la planification des transports interétablissements.
- 5.2.56** Pour ce qui est de la coordination de ces transports, nous notons un souci accru de ne pas nuire aux transports urgents. Ainsi, deux des trois agences vérifiées et Urgences-santé disposent maintenant chacune d'une politique pour permettre aux CCS d'établir les délais d'intervention des véhicules ambulanciers lors de transports interétablissements. Toutefois, l'adhésion des centres hospitaliers à cette politique n'est pas généralisée. Par ailleurs, les trois agences et Urgences-santé se sont dotées de lignes directrices portant sur le maintien d'une flotte de véhicules adéquate, et ce, afin de s'assurer de ne pas nuire aux urgences en provenance de la population.
- 5.2.57** En 1997-1998, en vertu du principe de l'exclusivité des zones, la prise en charge d'un patient revenait de droit à une ambulance de la zone, si bien que les véhicules repartaient la plupart du temps à vide d'un centre hospitalier. Par la suite, l'abolition de l'exclusivité des zones de transports ambulanciers et la présence accrue des CCS n'ont pas suffi à éliminer ces retours à vide. Contrairement à Urgences-santé, aucune des régions vérifiées n'a instauré de procédure officielle à cet égard. Enfin, bien qu'il existe quelques ententes d'échange d'information entre les CCS de différentes régions pour repérer les retours possibles, ce processus est relativement nouveau et ne s'est pas étendu à l'ensemble du Québec.

***Il faut améliorer
la coordination
des transports
interétablissements.***



- 5.2.58** Somme toute, malgré les efforts consentis par les agences pour coordonner les transports interétablissements, nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants.
- 5.2.59** Du côté d'Urgences-santé, un projet pilote de gestion des transports interétablissements était à l'étude lors de la vérification initiale. L'entité dispose maintenant d'une unité administrative affectée exclusivement à ce type de transports, laquelle coordonne près de 60 p. cent des appels en provenance des établissements. Les progrès à cet égard sont donc jugés satisfaisants.

Allocation des ressources

Budgets des services préhospitaliers d'urgence

- 5.2.60** Les travaux menés en 1997-1998 faisaient clairement ressortir la nécessité, pour le ministère, de revoir l'allocation des budgets des services préhospitaliers d'urgence. D'une part, le modèle adopté ne favorisait pas l'équité entre les régions, si bien que les disparités régionales ne pouvaient que s'accroître. D'autre part, les budgets alloués à Urgences-santé et aux agences obéissaient à des méthodes différentes, sans qu'il ait été prouvé que certains besoins justifiaient cet état de fait.
- 5.2.61** Le ministère a modifié sa méthode d'allocation des budgets en adoptant un nouveau contrat de service commun à toutes les régions, excluant celles couvertes par Urgences-santé. Cette entente, basée sur l'étude des coûts d'un groupe d'entreprises ambulancières, fixe l'ensemble des règles budgétaires et des paramètres financiers, tout en laissant place à l'introduction de quelques particularités régionales, qui doivent être autorisées par le ministère.
- Amélioration de l'équité entre les régions.** **5.2.62** Dans l'ensemble, ce contrat de service a permis d'améliorer l'équité entre les régions en réduisant les disparités régionales. Toutefois, il ne résout pas les disparités relatives au nombre de véhicules ambulanciers autorisés, qui existaient entre les régions avant sa signature, puisque cette notion de base n'a pas été revue.
- 5.2.63** Par ailleurs, les budgets alloués à Urgences-santé et aux agences obéissent toujours à des méthodes différentes, sans qu'il ait été prouvé que certains besoins justifient cet état de fait. En effet, le ministère n'a apporté aucun changement à la méthode d'allocation des budgets à Urgences-santé. Pourtant, si l'on applique les paramètres du nouveau contrat budgétaire, l'entité se serait vu attribuer un budget de près de 5,7 millions de dollars de moins que ses dépenses réelles pour l'année financière 2003-2004. Cet écart s'explique principalement par une masse salariale qui est supérieure de 5 millions de dollars aux sommes qui lui seraient allouées selon le contrat utilisé par les agences.
- 5.2.64** Somme toute, bien que l'allocation des budgets à Urgences-santé n'ait pas été revue et qu'elle présente des disparités inexplicables, des progrès importants ont été réalisés à ce chapitre pour l'ensemble des régions.



Véhicules

- 5.2.65** Lors de la vérification initiale, nous avons recommandé au ministère de donner aux agences les outils qu'il leur faut pour qu'elles puissent allouer leurs ressources en fonction des besoins de la population. En effet, celles-ci n'avaient qu'un pouvoir théorique puisque, à moins d'une entente avec l'entreprise ambulancière, elles ne pouvaient retirer aucun véhicule, le nombre étant mentionné sur le permis.
- 5.2.66** La *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence* a officialisé les obligations des agences quant à l'attribution des permis et au nombre d'ambulances lié à ceux-ci. Elle leur accorde le droit d'en augmenter ou d'en réduire le nombre, à la condition qu'elles obtiennent l'autorisation du ministère. Nous considérons donc que notre recommandation a été appliquée.
- 5.2.67** En 1997-1998, nous avons également soulevé l'importance, pour les agences, de réévaluer périodiquement l'allocation des véhicules afin de mieux répondre aux besoins de la population selon les territoires.
- 5.2.68** Cependant, les agences n'ont pas procédé à cet exercice proprement dit. Elles utilisent plutôt les travaux qu'elles effectuent annuellement pour évaluer la charge de travail des techniciens ambulanciers sur leur territoire. Bien que cette démarche puisse contribuer à déterminer certains besoins de véhicules, notamment lors de l'ajout de quarts de travail, elle ne permet pas d'établir, pour chaque zone, le nombre optimal de véhicules requis afin de répondre aux besoins de la population.
- 5.2.69** Étant donné que peu de travaux ont été faits pour justifier le nombre de véhicules attribués lors de la signature des contrats, il est normal qu'on trouve encore aujourd'hui des problèmes en matière de comparabilité des zones. En effet, comme le tableau 2 l'illustre, des zones desservies par le même nombre de véhicules présentent un volume de transport extrêmement disparate. Inversement, à un nombre similaire de transports effectués dans deux zones semblables ne correspond pas un même nombre de véhicules.

Il existe des problèmes en matière de comparabilité des zones.

**TABLEAU 2**

ALLOCATION DES VÉHICULES PAR ZONE (2003-2004)

Zones dotées du même nombre de véhicules					Zones semblables dotées d'un nombre différent de véhicules				
Population	Densité hab./km ²	Transport total	Kilométrage moyen	Nombre de véhicules	Population	Densité hab./km ²	Transport total	Kilométrage moyen	Nombre de véhicules
3 735	8	62	20	2	5 603	17	410	38	1
10 334	21	766	33	2	6 487	18	413	41	2
16 332	16	1 115	37	2	9 125	3	620	30	2
41 356	73	1 959	14	2	8 994	6	638	36	1
11 070	19	870	32	3	8 428	17	1 118	84	4
18 404	25	2 480	34	3	10 387	14	1 198	77	3
24 923	52	1 596	44	3	20 290	18	1 512	37	3
40 486	40	2 388	20	3	14 107	22	1 605	27	2
47 383	125	4 767	14	3	26 515	52	1 939	19	2
8 428	17	1 118	84	4	23 816	30	1 953	16	4
25 020	36	1 306	49	4					
40 618	44	4 750	19	4					
41 433	43	2 820	24	4					
65 358	35	3 792	20	4					

Source : Données cumulées à partir du système d'information du transport ambulancier (SISPUQ), 2003-2004.

5.2.70 Par ailleurs, la recommandation faite à Urgences-santé de poursuivre ses efforts de réduction de sa flotte de véhicules est devenue caduque puisque, depuis notre vérification, la situation a fortement évolué. À titre d'exemple, il y a eu une augmentation de près de 20 p. cent de son volume d'activité depuis 1997-1998. Nous encourageons toutefois Urgences-santé à mettre en place des mécanismes formels pour évaluer périodiquement le niveau optimal de sa flotte de véhicules.

Quarts de travail

5.2.71 En fonction des territoires à desservir, des quarts de travail différents peuvent être établis. Par exemple, on trouve des quarts de 8 heures par jour pour un total de 40 heures par semaine et des horaires de faction de type 7/14 et 8/14, ce qui signifie que le technicien est de garde 24 heures par jour, 7 ou 8 jours sur 14. Le ministère a déterminé une charge de travail selon le quart de travail utilisé. Il faut entendre par « charge réelle de travail » le temps qui s'écoule entre le moment où le technicien ambulancier est affecté à un transport et celui où il redevient disponible. Le ministère se sert d'ailleurs de cette mesure pour déterminer quel type d'horaire il convient d'appliquer à chaque zone. Par exemple, le technicien ambulancier travaillant sur un quart de 40 heures devrait fournir une charge réelle de travail de 20 heures par semaine; le quart de type 7/14 doit fournir une charge réelle de travail de 25 heures par semaine.



5.2.72 En 1997-1998, nous avons recommandé au ministère d'évaluer avec les agences la charge de travail des techniciens ambulanciers afin d'allouer ces ressources de façon équitable et d'adopter les types de quart de travail les mieux appropriés.

5.2.73 À ce jour, beaucoup d'efforts ont été déployés et des progrès satisfaisants ont été enregistrés. À l'exception d'Urgences-santé, toutes les agences procèdent annuellement depuis 2002 à l'évaluation théorique de la charge de travail des techniciens ambulanciers de leur région à l'aide d'un modèle basé, en partie, sur des données établies par expérimentation. Ainsi, ils transmettent au ministère des graphiques de « couverture de zone », qui permettent d'ajuster les différents horaires de travail en fonction d'une base commune pour toutes les régions.

**Charge de travail :
augmentation
du degré d'atteinte
des objectifs.**

5.2.74 Jusqu'à maintenant, cette méthode d'évaluation a permis la modification ou l'ajout de plusieurs quarts de travail et l'augmentation du degré d'atteinte des objectifs du ministère en matière de charge de travail. Le tableau 3 présente les progrès réalisés à ce chapitre. En effet, 64 p. cent des zones, comparativement à 40 p. cent en 1996-1997, atteignent les objectifs du ministère dans une proportion de plus de 60 p. cent.

TABLEAU 3

RÉPARTITION DES ZONES SELON LE DEGRÉ D'ATTEINTE DES OBJECTIFS EN MATIÈRE DE CHARGE DE TRAVAIL (2003-2004)*

	Rural		Suburbain		Urbain		Total 2003-2004		Total 1996-1997**	
	Nombre de zones	%	Nombre de zones	%	Nombre de zones	%	Nombre de zones	%	Nombre de zones	%
100% et plus	5	8	4	6	–	–	9	5	8	5
Entre 80 et 100%	8	12	14	22	6	11	28	15	15	10
Entre 60 et 80%	24	37	26	40	29	56	79	44	40	25
Entre 40 et 60%	16	25	17	27	17	33	50	28	47	30
Entre 20 et 40%	6	9	2	3	–	–	8	4	37	24
20% et moins	6	9	1	2	–	–	7	4	10	6
Total	65	100	64	100	52	100	181	100	157	100

* Les régions de Montréal et de Laval sont exclues de ce tableau.

** Ce tableau ne tient pas compte pour 1996-1997 des régions de l'Outaouais, de l'Abitibi-Témiscamingue et du Nord-du-Québec, les données n'étant pas disponibles. Toutefois, elles sont incluses dans les résultats pour 2003-2004.

Source : Données cumulées à partir du système d'information du transport ambulancier (SISPUQ), 2003-2004.

5.2.75 Toutefois, le ministère et les agences ont davantage à poursuivre leurs efforts puisque, en ce qui concerne la charge de travail, il existe encore aujourd'hui certaines disparités, que ce soit entre les techniciens ambulanciers ou par rapport aux objectifs ministériels (tableau 4).

**TABLEAU 4**

EXEMPLES DE VARIATIONS DE LA CHARGE DE TRAVAIL (2003-2004)

Type de zone	Quart de travail par zone	Variation des heures réelles de travail hebdomadaire par quart	Objectif de charge de travail fixé par quart (en heures)	Temps moyen (en heures)
Urbain	40 h	6,48 à 19,07	20	11,86
Urbain	7/14	13,10 à 21,82	25	16,14
Suburbain	7/14	7,22 à 36,80	25	16,64
Suburbain	8/14	3,03 à 16,70	15	8,48
Rural	7/14	0,59 à 37,48	25	15,44
Rural	8/14	2,04 à 12,64	15	7,86

Source : Données cumulées à partir du système d'information du transport ambulancier (SISPUQ), 2003-2004.

Financement du transport ambulancier

- 5.2.76** Lors de la vérification initiale, nous avons recommandé au ministère de revoir le mode de financement des services préhospitaliers d'urgence pour s'assurer de payer un juste prix pour des services ambulanciers de qualité. Le modèle alors préconisé imposait les mêmes règles à toutes les entreprises ambulancières, sans se soucier de leur taille ou du type de territoire qu'elles desservent. De même, bien que la productivité des entreprises ait varié énormément, le contrat qu'on leur proposait ne comportait aucun objectif de performance au chapitre de la qualité.
- 5.2.77** Le ministère a revu le mode de financement des services ambulanciers. Il demande maintenant à chaque entreprise de signer un contrat minimal de service. Beaucoup d'efforts ont été déployés lors de son élaboration afin d'y établir des règles claires et équitables pour tous. Ce nouveau modèle de financement inclut des paramètres qui tiennent compte de certaines spécificités des entreprises et prévoit l'ajout de particularités régionales. Toutefois, le ministère et les agences ne sont toujours pas assurés qu'ils paient un juste prix pour des services ambulanciers de qualité.
- 5.2.78** D'une part, le transport ambulancier échappe toujours aux règles de la saine concurrence. En effet, bien que la productivité des entreprises ambulancières varie encore considérablement, les agences n'ont toujours aucun intérêt à comparer les prix et les services. En effet, elles ne peuvent retirer un permis pour des motifs autres que ceux liés aux besoins de la population. Productivité et résultats compétitifs ne font donc aucunement partie des motifs de révocation des permis. Or, en zone urbaine, pour un même nombre d'heures payées, le nombre de transports varie encore aujourd'hui du simple au triple.



**Aucun objectif de performance
quant à la qualité.**

- 5.2.79** D'autre part, même si le contrat minimal de service prévoit l'intégration des normes de qualité dans l'avenir, les entreprises ambulancières ne sont actuellement pas tenues d'atteindre des objectifs de performance au chapitre de la qualité.
- 5.2.80** En outre, bien que, conformément à la *Loi sur l'administration publique*, le ministère ait formulé des attentes à Urgences-santé, elles ne contiennent aucun objectif au sujet de la qualité. À titre d'exemple, en 1997-1998, Urgences-santé parvenait à répondre aux appels urgents en moins de huit minutes dans 59,3 p. cent du temps. Aujourd'hui, elle y parvient dans 45,6 p. cent du temps. Pourtant, les objectifs à cet égard sont toujours absents.
- 5.2.81** Par ailleurs, nous avons recommandé aux agences de veiller à ce que les sommes qu'elles consentent aux entreprises ambulancières soient utilisées au mieux. À cette époque, les agences ne s'assuraient pas que les sommes versées étaient employées aux fins prévues dans le contrat. Au chapitre des vérifications qu'elles négligeaient, notons la couverture du territoire (horaire autorisé) et l'utilisation des véhicules (plan de déploiement) dont on ne savait si elles correspondaient au contrat.
- 5.2.82** À ce jour, peu de progrès ont été réalisés. L'arrivée des CCS à l'échelle du Québec a amené les agences à s'en remettre à eux pour leur signaler toute anomalie en matière de respect du plan de déploiement des véhicules ambulanciers. Nous notons toutefois l'absence de mécanismes formels de reddition de comptes entre les CCS et les agences, si bien qu'à ce jour, peu d'échanges ont eu lieu sur le sujet. Par ailleurs, les agences n'ont pas prévu d'autres moyens pour vérifier le respect des clauses des contrats signés avec les entreprises ambulancières.

Encadrement médical

Responsabilité médicale

- 5.2.83** Le médecin qui est désigné directeur médical régional par une agence, anciennement appelé coordonnateur médical, est responsable d'assurer l'encadrement clinique des services préhospitaliers d'urgence, notamment quant à la formation, aux normes, à la procédure et aux protocoles ainsi qu'à l'assurance qualité.
- 5.2.84** À l'époque, la structure en place ne conférait aux directeurs médicaux régionaux aucune autorité sur les premiers répondants et les techniciens ambulanciers. Nous avons donc recommandé au ministère de définir les pouvoirs et les responsabilités du coordonnateur médical en ce qui a trait aux actes posés par les premiers répondants et les techniciens ambulanciers.



Les pouvoirs et les fonctions du directeur médical ont été précisés.

- 5.2.85** L'adoption de la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence* a corrigé la situation. En effet, la loi précise les pouvoirs et les fonctions du directeur médical régional en matière d'encadrement médical, notamment en ce qui a trait à l'exercice de l'autorité clinique nécessaire au maintien des normes de qualité. Ainsi, le directeur médical peut suspendre totalement ou en partie le droit de pratiquer d'un technicien ambulancier.

Formation des techniciens ambulanciers et des premiers répondants

- 5.2.86** Nous avons recommandé au ministère de déterminer un échéancier pour rendre obligatoires les cours de formation essentiels au maintien du droit de pratique des techniciens ambulanciers et de déterminer à quelle fréquence les aptitudes professionnelles doivent être certifiées de nouveau, tant en ce qui concerne les premiers répondants que les techniciens ambulanciers.
- 5.2.87** En ce qui a trait à l'établissement d'un échéancier, des progrès satisfaisants ont été enregistrés. En 2003, le ministère a introduit des techniques relatives à l'administration de cinq médicaments et fixé la date butoir à décembre 2005; à cette date, tous les techniciens ambulanciers devront être formés. Toutefois, à ce jour, tous les techniciens ambulanciers de cinq régions seulement sont aptes à utiliser l'ensemble de ces techniques.
- 5.2.88** En outre, les directives administratives communiquées par le ministère aux agences et à Urgences-santé exigent la réussite des cours obligatoires pour le renouvellement de la carte des techniciens ambulanciers. Ces directives ne présentent aucune mesure transitoire ou cas d'exception. En pratique toutefois, pour deux des trois agences vérifiées, la reconduction du droit d'exercer est faite sous condition de la réussite ultérieure de la formation manquante; on peut aussi délivrer une carte de qualification comportant une restriction.

Aucune exigence ministérielle en matière de certification.

- 5.2.89** D'autre part, il n'existe toujours pas de normes provinciales qui détermineraient à quelle fréquence les aptitudes professionnelles doivent être validées de nouveau, tant du côté des techniciens ambulanciers que de celui des premiers répondants. On trouve, encore aujourd'hui, un large éventail de possibilités quant à la fréquence de certification des techniciens ambulanciers, sans qu'il y ait de relation avec l'exposition aux différents incidents.
- 5.2.90** Du côté des premiers répondants, la situation est plus acceptable. À l'exception d'une région, toutes respectent la certification annuelle recommandée par la Fondation des maladies du cœur du Canada à l'égard de la défibrillation.
- 5.2.91** En l'absence de normes provinciales, la recommandation faite aux agences et à Urgences-santé de s'assurer du respect des exigences ministérielles en matière de certification est devenue sans objet.



Encadrement des techniciens ambulanciers et des premiers répondants

- 5.2.92** Pour encadrer les actions à accomplir, les techniciens ambulanciers et les premiers répondants disposent de plusieurs protocoles d'intervention clinique. En 1997-1998, nous avons recommandé aux agences et à Urgences-santé de s'assurer du respect des protocoles d'intervention clinique utilisés par les premiers répondants et les techniciens ambulanciers et d'en rendre compte. En fait, seul le protocole relatif à l'utilisation du défibrillateur faisait l'objet d'un suivi systématique.
- 5.2.93** Nous avons constaté que le nombre de révisions portant sur l'application des protocoles a augmenté. Outre celles liées à l'utilisation du défibrillateur, les révisions sont maintenant étendues aux protocoles concernant l'administration des cinq médicaments mentionnés précédemment. Nous jugeons toutefois que ces progrès sont insatisfaisants.
- 5.2.94** D'abord, l'application des protocoles ayant trait à plusieurs autres problèmes de santé, tels les brûlures, les électrocutions, les engelures, les accouchements d'urgence, n'est toujours pas révisée. Ensuite, pour les cas de traumatismes majeurs, catégorie d'incident où la qualité des soins dispensés a une influence marquante sur la mortalité et la morbidité du patient, aucune révision n'est faite des protocoles et des techniques en vigueur dans près de 40 p. cent des régions. Pourtant, dans deux de celles que nous avons vérifiées, la vérification par l'agence d'un échantillon représentatif de cas de traumatismes a démontré que ces protocoles ne sont pas bien maîtrisés. Notons qu'Urgences-santé procède à la révision systématique de tous ses cas de traumatismes.
- 5.2.95** Nous avons aussi recommandé aux agences et à Urgences-santé, d'une part, d'uniformiser les critères de classification des dérogations et, d'autre part, de partager l'information au sujet des suspensions et des dérogations majeures concernant les techniciens ambulanciers à leur emploi.
- 5.2.96** Nos récents travaux révèlent que les régions font preuve d'une volonté d'uniformisation. Des discussions ont cours à la Table des directeurs médicaux régionaux, mais les décisions ne sont pas exécutoires, si bien que l'on observe encore des variantes d'une région à l'autre. À titre d'exemple, une région, qui présente un taux plus faible de dérogations majeures au défibrillateur que les autres, juge certains critères mineurs, tandis que ces mêmes critères sont considérés comme majeurs dans les autres régions.

**Traumatismes majeurs :
aucune révision
dans près de 40 p. cent
des régions.**



- 5.2.97** Il n'y a pas eu de progrès importants puisque, encore aujourd'hui, une même action fautive n'a pas les mêmes répercussions pour tous.
- 5.2.98** Par ailleurs, les agences et Urgences-santé sont maintenant bien au fait des résultats concernant les révisions de protocoles et du suivi des dérogations puisque, contrairement à 1997-1998, ce sont elles qui procèdent à ces travaux. Bien que les délais de rétroaction soient quelquefois trop longs pour prévenir les manquements graves, elles sont en mesure d'ajuster la formation en conséquence. Cependant, il n'existe toujours aucune procédure formelle d'échange d'information entre les agences, Urgences-santé et les différentes entreprises ambulancières. Par conséquent, encore aujourd'hui, un technicien suspendu dans une région pour des raisons graves pourrait, en théorie, continuer à exercer ailleurs.

Soutien médical aux techniciens ambulanciers

***Soutien médical direct
non disponible
pour l'ensemble
du territoire québécois.***

- 5.2.99** À l'époque, le ministère n'avait pas défini le soutien médical qu'il désirait offrir aux techniciens ambulanciers, si bien qu'en région, il n'était pas structuré et les communications radio ne permettaient pas de l'offrir à distance. Du côté d'Urgences-santé, des médecins étaient disponibles pour offrir le soutien médical par radio, mais les techniciens ambulanciers n'adhéraient pas à cette formule.
- 5.2.100** Nous avons donc recommandé au ministère de définir le soutien médical qu'il veut offrir aux techniciens ambulanciers et à Urgences-santé de s'assurer que les techniciens ambulanciers utilisent ce service. Nous avons aussi souligné l'importance pour Urgences-santé de connaître et d'évaluer l'emploi du temps de ses médecins.
- 5.2.101** Nos travaux de suivi montrent que le ministère n'a toujours pas défini le soutien médical qu'il veut offrir aux techniciens ambulanciers. Il n'est donc pas surprenant de constater que le soutien médical direct par télécommunication n'est pas encore disponible pour l'ensemble du territoire québécois.
- 5.2.102** Pour s'assurer que les techniciens utilisent le soutien médical offert par les médecins, Urgences-santé a mis en place, en mars 2002, un service d'encadrement médical par radiocommunication. Des directives précisent le nouveau rôle des médecins et rappellent les situations dans lesquelles les techniciens doivent se servir du soutien médical. En 2004-2005, ces derniers ont exploité le service dans plus de 50 p. cent des cas requérant un tel soutien, ce qui constitue une nette amélioration par rapport à 1997-1998. En effet, les techniciens ambulanciers n'employaient alors tout simplement pas ce service. Des efforts supplémentaires devront toutefois être faits pour utiliser ce service à son plein potentiel.
- 5.2.103** Par ailleurs, comme les fonctions des médecins ont été redéfinies, Urgences-santé est maintenant à même de produire des données sur tous leurs appels et leurs interventions. Urgences-santé a donc appliqué notre recommandation à cet égard.



Évaluation de la performance des services préhospitaliers

Temps-réponse

- 5.2.104** L'appréciation de la qualité des services préhospitaliers d'urgence passe entre autres par un examen du chronométrage.
- 5.2.105** En 1997-1998, les orientations ministérielles fixaient les normes de temps-réponse en fonction du type de territoire, sans égard à la nature de l'urgence. Ainsi, pour 90 p. cent des transports urgents, les services ambulanciers devaient se rendre sur les lieux en moins de 8, 12 ou 30 minutes, selon qu'ils desservaient un territoire urbain, suburbain ou rural. Ces normes ne concernaient que les services ambulanciers, sans tenir compte d'autres intervenants. De plus, elles étaient imprécises, car le ministère n'avait défini ni la notion de territoire ni celle de transport urgent.
- 5.2.106** À ce jour, aucun progrès n'a été réalisé. Selon le ministère, les orientations de 1997-1998 sont plutôt désuètes et doivent être considérées comme de simples balises. Pourtant, il n'a pas défini de nouveaux objectifs. En l'absence de cibles, il est difficile pour les divers intervenants d'établir les priorités afin d'améliorer la performance des services préhospitaliers d'urgence.
- 5.2.107** D'autre part, selon qu'une région dispose ou non d'un CCS, la notion de transport urgent n'est pas la même. Dans une région n'ayant pas de CCS, les systèmes d'information permettent seulement de distinguer les appels en provenance de la population de ceux concernant les transports interétablissements; ils ne font aucun lien avec l'urgence de l'appel.
- 5.2.108** Dans ces conditions, il est difficile pour le ministère d'obtenir un portrait global des services préhospitaliers en matière de temps-réponse. Pour illustrer une partie de ces propos, le tableau 5 présente les résultats de temps-réponse en ce qui concerne les urgences vitales pour les régions où l'information est disponible.

**Difficile
d'obtenir un portrait
concernant le temps-réponse.**

**TABLEAU 5**

POURCENTAGE DES APPELS URGENTS (priorité 1) POUR LESQUELS LE DÉLAI D'ARRIVÉE SUR LES LIEUX EST DE MOINS DE HUIT MINUTES PAR RÉGION ADMINISTRATIVE

Région	1996-1997	2003-2004
01 Bas-Saint-Laurent		54,28*
02 Saguenay–Lac-Saint-Jean		50,01
03 Capitale-Nationale		42,16
04 Mauricie et Centre-du-Québec**		–
05 Estrie**		–
06-13 Montréal-Laval	59,30	45,60
07 Outaouais***		–
08 Abitibi-Témiscamingue***		–
09 Côte-Nord		33,33*
10 Nord-du-Québec		20,75*
11 Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine		50,38*
12 Chaudière-Appalaches		43,43
14 Lanaudière***		–
15 Laurentides***		–
16 Montérégie		41,50

* Dans cette région, les résultats sont partiels puisque le ou les CCS ne couvrent pas entièrement le territoire.

** Dans cette région, on met en place un CCS.

*** Cette région n'est pas pourvue d'un CCS.

Source : Données obtenues des CCS.

5.2.109 Par ailleurs, même si de par la loi les premiers répondants font maintenant partie intégrante des services préhospitaliers d'urgence, l'information que l'on possède sur le nombre d'interventions qu'ils ont effectuées et le temps-réponse qui y est associé est rarissime. En conséquence, encore aujourd'hui, la seule mesure disponible pour apprécier la qualité des services préhospitaliers est le temps-réponse des ambulances, et ce, même en présence de premiers répondants.

Taux de survie

5.2.110 En plus du chronométrage, les taux de survie aux arrêts cardiaques et aux traumatismes sévères sont des indicateurs qui peuvent être utilisés pour évaluer l'efficacité relative d'un continuum de services. En effet, les services préhospitaliers d'urgence sont le premier maillon d'un continuum; le patient est ensuite acheminé vers le réseau hospitalier. Dans ce contexte, l'évaluation des services d'urgence exige que l'on suive le patient jusqu'à sa sortie du centre hospitalier et que l'on apprécie des résultats plus difficilement mesurables, par exemple son niveau de capacité fonctionnelle. C'est la seule façon de vérifier si, dans les faits, les actions accomplies ont porté fruit.



- 5.2.111** Nous avons donc recommandé aux agences et à Urgences-santé de mesurer de façon uniforme le taux de survie aux arrêts cardiaques et aux traumatismes afin de pouvoir comparer les résultats avec une cible et de déceler les écarts. Dans un tel cas, le ministère devait déterminer des objectifs en vue d'éliminer ces écarts. Il fallait aussi que les agences saisissent et vérifient les rapports d'intervention des techniciens ambulanciers afin de rendre disponibles les données requises pour l'évaluation des services. Elles devaient également conclure des ententes avec tous les partenaires concernés pour recueillir l'information permettant de suivre l'évolution des patients.
- 5.2.112** Les trois agences vérifiées et Urgences-santé calculent le taux de survie aux arrêts cardiaques en utilisant la méthode d'Utstein, proposée par le ministère, ce qui en assure l'uniformisation. Cependant, elles ne produisent aucune statistique portant sur les taux de survie aux traumatismes sévères ou ceux relatifs à la réduction de la morbidité. Pour ces taux, elles nous renvoient aux rapports de traumatologie des différents centres hospitaliers ou au Registre des traumatismes du Québec. Toutefois, rares sont les régions qui consultent ces données et procèdent à l'évaluation de leurs actions.
- 5.2.113** Par ailleurs, nous avons pu constater que le nombre d'agences qui saisissent les rapports d'intervention des techniciens a augmenté, mais le niveau de la vérification effectuée dans ces rapports est encore très variable d'une région à l'autre. De son côté, Urgences-santé saisit l'ensemble de ses rapports d'intervention et procède à la vérification de plus de 30 p. cent de ceux-ci, ce qui représente un progrès considérable. Enfin, à l'exception d'Urgences-santé, la plupart des agences n'ont pas signé d'entente formelle avec les centres hospitaliers, entente qui leur permettrait de suivre l'évolution des patients. Cependant, les difficultés liées à l'obtention de l'information concernant l'évolution des patients se sont atténuées; en effet, les agences sont en mesure de se procurer l'information nécessaire au calcul du taux de survie aux arrêts cardiaques.

Évaluation et reddition de comptes

- 5.2.114** Lors de la vérification initiale, nous avons recommandé au ministère d'exiger l'information nécessaire à l'évaluation de la performance globale des services préhospitaliers d'urgence et de procéder à cette évaluation. En effet, le ministère n'était pas en mesure de savoir si le service qu'il offrait aux Québécois en matière de services préhospitaliers d'urgence était celui qu'il souhaitait. D'autre part, nous avons recommandé aux agences et à Urgences-santé de rendre compte de la performance des services préhospitaliers de leur région.



**Peu d'information
pour évaluer
la performance globale
des services préhospitaliers.**

- 5.2.115** Le ministère ne détient toujours pas l'information qui lui permettrait d'évaluer la performance globale des services préhospitaliers d'urgence. Il suffit de regarder les données systémiques dont il dispose concernant le temps-réponse pour s'en convaincre : elles sont soit imprécises, soit incomplètes. En outre, les standards de performance, qui devaient être fixés par l'intermédiaire des contrats de service des entreprises ambulancières, et la reddition de comptes s'y rapportant n'ont pas encore vu le jour.
- 5.2.116** Toutefois, la présence d'une structure permettant d'apprécier la qualité de certains actes des techniciens ambulanciers favorise l'évaluation de la performance. De même, les récents travaux du ministère quant aux quarts de travail ont permis de réévaluer certains services.
- 5.2.117** Enfin, une majorité de régions n'ont pas bonifié l'information qu'elles présentent dans leur rapport annuel 2003-2004 relativement aux services préhospitaliers d'urgence. Ainsi, trois agences ne produisent toujours aucune information sur le sujet tandis que les autres présentent quelques aspects de leurs activités. Toutefois, elles ne rendent aucunement compte de la performance de leurs services en ce qui concerne notamment le degré d'atteinte des objectifs, la satisfaction de la clientèle ainsi que les coûts et la productivité. Pour ce qui est d'Urgences-santé, elle rend maintenant compte de sa performance de façon plus complète. Son rapport annuel présente le coût de ses services, le taux de satisfaction de sa clientèle, les objectifs visés et les résultats relatifs à chacun de ses objectifs stratégiques. Toutefois, seuls son programme d'administration des médicaments et celui se rapportant à la destination des centres hospitaliers sont accompagnés d'objectifs de performance chiffrés.

5.2.118 Commentaires du ministère

« C'est avec beaucoup d'intérêt que le MSSS a pris connaissance du rapport. Nous tenons à souligner notre satisfaction face à la reconnaissance des efforts du MSSS devant les recommandations formulées au rapport d'évaluation déposé en 1998 et qui se sont traduites par un progrès reconnu au niveau de 94 p. cent d'entre elles.

« Il faut d'abord rappeler que, suite à la publication du rapport 1997-1998, le MSSS a procédé à deux démarches successives, soit la tenue d'une commission des affaires sociales sur les services préhospitaliers d'urgence (SPU) et la création du Comité national de révision des SPU (comité Dicaire) dont les recommandations furent largement acceptées par le MSSS. L'adoption de la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence*, en décembre 2002, outil d'habilitation indispensable à la réalisation des nombreux objectifs identifiés, marqua le début véritable de l'implantation et de la consolidation de la chaîne d'intervention préhospitalière.



« Au cours des trois années subséquentes, le MSSS a priorisé certains constituants majeurs dans un souci d'efficacité face à la robustesse et à la qualité globale du système afin de concrétiser la chaîne d'intervention. Parmi ceux-ci, il faut noter l'amélioration des aspects reliés à la coordination des appels urgents avec une couverture populationnelle avec le système Clawson à près de 88 p. cent, l'harmonisation de la priorisation des affectations, la mise à jour et l'harmonisation des protocoles d'intervention clinique des techniciens ambulanciers et l'instauration du programme 5 médicaments. Certains aspects reliés à l'utilisation des services ambulanciers, à l'allocation des ressources ou à l'encadrement médical ainsi que la mise sur pied d'un groupe de travail sur l'implantation de soins préhospitaliers avancés ont également été priorisés.

« Nous estimons que ces éléments représentent d'importants ajouts à la qualité des soins et qu'ils contribuent à assurer à la population du souci qu'apporte le MSSS à l'amélioration continue de la qualité des services dispensés. Malgré ces progrès indéniables, nous reconnaissons que certains éléments n'ont pas évolué aussi rapidement.

« En ce qui touche l'instauration des services de premiers répondants, nous convenons de progrès insuffisants. Il faut toutefois noter que la loi sur les SPU prévoit que les agences ne peuvent conclure une entente à cet effet qu'avec les municipalités intéressées (art. 38, alinéa 2) à le faire. Dans ce contexte et malgré un plan ministériel élaboré en 2002, il a été difficile de le concrétiser, les représentants municipaux refusant, en vertu du Pacte fiscal, le concept de financement à coûts partagés. Ceci a entraîné un ralentissement important dans la réalisation de ce programme.

« Quant au système d'information de gestion des services préhospitaliers d'urgence, malgré une phase initiale réussie comprenant un cadre normatif et un projet pilote démontrant l'applicabilité du système projeté, des gestes restent à faire. Le mandat d'évaluer la réalisation d'une banque de données commune (MSSS-agences-CCS) ayant été confié à la Régie de l'assurance maladie du Québec, nous sommes maintenant à même de faire les choix qui s'imposent quant au parachèvement de ce projet.

« Enfin, le MSSS estime important d'apporter davantage de précisions concernant la détermination de normes de temps-réponse. Au cours des dernières années, le ministère a résolument lié le développement de ses programmes à une approche reposant sur les données probantes issues de la littérature scientifique. Cette approche a amené le MSSS à questionner les orientations et dictats reposant davantage sur des notions de nature historique ou de similitude avec les systèmes existants. Le temps-réponse est maintenant considéré par le MSSS comme un indicateur partiel de la qualité des SPU. La chronométrie interventionnelle conserve une importance certaine. L'évaluation de la qualité d'un service de soins doit inclure et pondérer l'ensemble des données pertinentes sans se limiter à celles traduisant la rapidité des déplacements véhiculaires.

« Le MSSS entend statuer sur les cibles attendues en fonction de la performance démontrée des services plutôt que de statuer sur une norme absolue. Dans ce contexte de suivi d'activités, le MSSS convient qu'il doit mieux préciser ses attentes à l'égard des performances attendues des différents services constituant la chaîne d'intervention préhospitalière.



« **Plan d'action ministériel.** Suite aux constats apportés, le ministère entend appliquer un plan d'action lui permettant d'accélérer la concrétisation de la chaîne d'intervention. Le but poursuivi est d'assurer la présence d'outils qui, au stade d'évolution actuel du système, permettront de mieux en mesurer la qualité, d'en améliorer la réponse et d'assurer la présence des mesures réglementaires prévues à la loi. Les volets qui seront priorisés à court terme sont :

- **le système d'information de gestion des SPU :** ceci nous permettra de mieux suivre l'évolution de la qualité des services en fonction des indicateurs qui seront définis. Ces indicateurs porteront sur les aspects cliniques, opérationnels et de gestion. À cette fin, l'implantation des CCS devra être complétée puisqu'ils constituent la principale source de gestion opérationnelle et de documentation des activités ;
- **les services de premiers répondants :** après la conclusion formelle de l'entente avec la Ville de Montréal qui permettra une hausse de la couverture populationnelle à 37 p. cent et l'introduction d'une clause liant la performance mesurée au degré de financement, nous entendons augmenter nos efforts pour l'ensemble du territoire québécois ; nous disposerons ainsi à terme d'une chaîne d'intervention complète assurant une intervention de niveau local lors de situations urgentes de haut niveau ;
- **la mise en vigueur du registre des techniciens ambulanciers :** le ministère disposera alors de l'outil pouvant gérer la qualité des services par le monitoring des compétences des techniciens ambulanciers et de la provision de la formation requise assurant le droit de pratique des techniciens. De façon similaire, le ministère entend apporter des efforts particuliers en vue de compléter les ajustements réglementaires prévus à la loi sur les SPU ;
- **la reddition de comptes des entreprises :** enfin, lors du renouvellement de l'entente contractuelle avec les titulaires de permis qui sera échue en avril 2006, nous entendons renforcer nos demandes au regard des aspects d'imputabilité des entreprises face à la qualité des services rendus par l'introduction de clauses spécifiques.

« En fonction des mesures précisées et des ressources qui seront mises à sa disposition, le ministère entend continuer le déploiement de l'ensemble des éléments de la chaîne d'intervention en ayant comme objectif premier la qualité clinique des services et une réponse systémique appropriée en respect des besoins de la population et des données probantes de la littérature scientifique contemporaine. »

5.2.119 **Résumé des commentaires des agences et d'Urgences-santé**

Commentaires généraux. De façon générale, les agences sont d'accord avec l'analyse et les commentaires inclus dans ce rapport. Deux d'entre elles mentionnent toutefois que, parmi les actions visant à assurer le suivi des recommandations, plusieurs dépendent d'un financement additionnel ou d'orientations et de directives formulées par le ministère. Urgences-santé abonde dans le même sens et souligne que la poursuite des différents dossiers est tributaire des travaux du ministère.



Système 9-1-1. Par rapport au constat selon lequel aucune agence n'a signé d'entente tripartite pour uniformiser et préciser les modalités de fonctionnement, une agence souligne qu'elle a déjà entamé des discussions avec une ville de son territoire pour signer une entente tripartite et que ce premier projet servira de modèle pour conclure des ententes avec les autres centres 9-1-1. Une autre fait valoir que « le leadership de préparation de l'entente est laissé au CCS de sa région qui est l'acteur essentiel en lien avec le centre 9-1-1 et les entreprises et il sera partie prenante à l'entente. Cependant, l'agence entend suivre l'avancée des travaux. » Pour ce qui est d'un processus formel de reddition de comptes, cette même agence mentionne qu'elle « s'engage à démarrer le processus avec les deux centres 9-1-1 de la région durant l'année 2005-2006, même s'il existait préalablement une entente informelle de collaboration entre l'agence et les centres 9-1-1 de la région ».

Coordination des appels. Pour les problèmes de communication avec les véhicules ambulanciers, une agence rappelle que « tout système de radiocommunication possède des zones mortes. Il serait impensable, voire très coûteux de mettre des répétitrices à tous les kilomètres. » Elle mentionne également que « d'ici peu de temps, elle migrera vers un nouveau système de télécommunication ».

Deux agences prévoient instaurer le système GPS dans tous les véhicules sur leur territoire, ce qui permettra de toujours envoyer le véhicule le plus près lors des urgences vitales.

Premiers répondants. Les agences partagent notre point de vue en ce qui concerne l'établissement d'un plan d'action pour favoriser l'implantation des services de premiers répondants. D'ailleurs, deux d'entre elles prévoient faire des travaux à court terme à cet égard. Toutefois, les agences tiennent à préciser que les résultats positifs « reposent en grande partie sur la bonne volonté des élus municipaux ».

Urgences-santé rappelle aussi que le dossier des premiers répondants est une responsabilité municipale. Ainsi, après plusieurs rencontres avec des représentants du ministère, de l'agence de Montréal et du Service de sécurité incendie de Montréal, Urgences-santé signale que « la gestion de l'avancement des travaux est tributaire de la signature du contrat entre le ministère et les municipalités, et les paramètres de ce contrat sont sous la responsabilité du ministère ».

Utilisation des transports ambulanciers. En ce qui a trait à la coordination des transports interétablissements, une des agences confirme qu'il existe bien des échanges d'information entre certains CCS. Une autre indique qu'elle a transmis une consigne au CCS de sa région en ce sens. Selon l'une d'elles, afin de diminuer le plus possible les retours à vide, « une politique nationale avec son mode de fonctionnement devrait toutefois émaner du ministère et être mise en application le plus rapidement possible ».



Allocation des ressources. Le budget d'Urgences-santé n'obéit pas aux mêmes règles que celui des agences. Urgences-santé signale qu'elle « met tout en œuvre afin d'améliorer sa performance opérationnelle et financière. Depuis le mois de mai dernier, avec le ministère, elle a entrepris des travaux dans le but d'évaluer sa performance financière. Ces travaux permettront notamment de mieux identifier les coûts par centre d'activité et ainsi favoriser la comparaison avec les autres entreprises ambulancières. » Elle ajoute qu'elle continue à travailler avec le ministère à consolider et à développer les services préhospitaliers d'urgence dans les régions de Montréal et de Laval, et qu'elle contribue aux « démarches du ministère pour faire de même pour l'ensemble du Québec ».

Financement du transport ambulancier. Les agences se montrent intéressées par tout ce qui touche la reddition de comptes des entreprises ambulancières. Elles attendent cependant que le ministère ait précisé sur quels éléments la reddition de comptes de ces entreprises devrait porter.

Encadrement médical. Une agence signale qu'elle ne possède pas les ressources humaines, financières et informationnelles pour effectuer davantage de suivis sur l'application des protocoles d'intervention clinique. Une autre procède à une revue sommaire de tous les documents remplis par les techniciens, ce qui lui permet, même si ceux-ci ne sont pas révisés en profondeur, d'ajuster le contenu des « séances du maintien de compétences ».

Au regard des dérogations aux protocoles, Urgences-santé mentionne que « l'uniformisation des critères de classification des dérogations pour l'ensemble du Québec est une responsabilité du ministère. Urgences-santé, comme les compagnies des autres régions du Québec, peut seulement accompagner le ministère dans ce travail. De plus, les dérogations ne peuvent être uniformisées que si les protocoles cliniques font consensus. »

En ce qui a trait au partage de l'information portant sur les suspensions et les dérogations majeures qui touchent les techniciens ambulanciers, Urgences-santé souligne qu'il « est de la responsabilité du ministère de mettre sur pied un registre et d'en diffuser le contenu aux agences ou aux employeurs ».

Évaluation de la performance des services préhospitaliers. Une agence fait mention que le modèle prôné par le ministère pour les rapports annuels des agences ne favorise pas une reddition de comptes englobant les services préhospitaliers d'urgence. Toutefois, elle tentera d'en faire état dans son prochain rapport annuel. Une autre fait valoir que « le ministère n'a pas encore fait parvenir aux agences les objectifs provinciaux en matière de services préhospitaliers d'urgence », lesquels sont à la base d'une telle évaluation.



ACQUISITION DE SERVICES

Travaux effectués auprès du Secrétariat du Conseil du trésor, du ministère des Ressources naturelles et de la Faune, du ministère des Transports du Québec, de la Commission de la santé et de la sécurité du travail et de la Société de l'assurance automobile du Québec

Suivi mené par

Alain Fortin

Directeur de vérification

Louis Lessard

Vicky Poirier

- 5.3.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (appelé ministère des Ressources naturelles à l'époque), du ministère des Transports du Québec, de la Commission de la santé et de la sécurité du travail et de la Société de l'assurance automobile du Québec. Nos travaux ont pris fin en juillet 2005.
- 5.3.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 10 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour objectif d'évaluer l'encadrement mis en place par le Secrétariat ainsi que par les ministères et organismes vérifiés. Nous voulions également examiner comment s'effectuaient les acquisitions de services (professionnels¹ et auxiliaires²) en scrutant des dossiers sélectionnés selon une méthode d'échantillonnage statistique reconnue. Enfin, nous tenions à analyser les mesures prises pour l'évaluation de l'efficacité des moyens mis en place, en plus de nous pencher sur la reddition de comptes.
- 5.3.3** Nos travaux de suivi ont été effectués auprès de toutes les entités vérifiées à l'époque. Aux fins de ce suivi, nous avons scruté des dossiers d'acquisition de services dans chacun des ministères et organismes vérifiés et complété nos travaux par des entrevues et des analyses documentaires.
- 5.3.4** Les acquisitions de services des administrations publiques relèvent généralement d'une réglementation rigoureuse. Le recours à des procédures aussi formelles vise un triple objectif :
- 1) la transparence, qui assure aux fournisseurs l'accès à toute l'information nécessaire ;
 - 2) l'équité, qui présuppose l'objectivité de la méthode d'adjudication employée et l'impartialité des décideurs par rapport aux fournisseurs, et ce, de manière à garantir l'égalité des chances ;
 - 3) l'obtention économique des services requis, qui veut que les administrations publiques prennent toutes les mesures qui s'imposent pour acquérir, au coût le plus bas et en temps opportun, des ressources en quantité et en qualité appropriées.

1. Les contrats de services professionnels impliquent des travaux exécutés par des professionnels ou des personnes placées sous leur responsabilité.

2. Les contrats de services auxiliaires concernent des travaux de nature technique (l'entretien des immeubles et des équipements, l'impression de formulaires, la manutention, etc.) ; il est à noter qu'ils incluent le déneigement.



- 5.3.5** Le lecteur trouvera en annexe un tableau résumant les principales modalités d'application du Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics.
- 5.3.6** Il est reconnu qu'un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel favorise les principes de transparence, d'équité et d'obtention des services requis de façon économique. Dans certaines circonstances, toutefois, il peut ne pas être pratique ou approprié de laisser libre cours à la concurrence et il convient alors d'attribuer un contrat en lançant un appel d'offres restreint ou en traitant avec un fournisseur unique. La réglementation reconnaît et encadre cette éventualité, notamment au regard des situations suivantes : la valeur de l'acquisition est relativement faible, le service correspond à un besoin urgent puisque la sécurité des personnes ou des biens est en cause ou encore il s'agit d'un service très spécialisé offert par un seul fournisseur.
- 5.3.7** Au fil des ans, le gouvernement a adopté une série de mesures qui balisent le champ d'action de ses ministères et organismes en matière d'acquisition de services.
- 5.3.8** En 1997-1998, la valeur des contrats de services octroyés par les ministères, les organismes du gouvernement et les fonds spéciaux se chiffrait à 619 millions de dollars. Six ans plus tard, ces dépenses s'élevaient à 891 millions de dollars³.

Conclusions générales

**Gestes concrets
pour la totalité
des recommandations.**

- 5.3.9** Notre suivi révèle que, depuis 2001, plusieurs modifications ont été apportées à l'égard des acquisitions de services. En effet, la totalité de nos 17 recommandations ont suscité des gestes concrets et nous estimons que les recommandations ont été appliquées ou que les progrès réalisés sont satisfaisants dans 94 p. cent des cas.
- 5.3.10** Les ministères et organismes vérifiés ont mis en place des moyens afin d'encadrer leur processus d'acquisition de services. Ils produisent également une information de gestion beaucoup plus complète et détaillée. De plus, des progrès ont été réalisés à l'égard du processus d'acquisition, notamment en ce qui concerne l'analyse des options, la préparation de l'appel d'offres et la sélection du fournisseur. Il reste toutefois des actions à entreprendre puisque, entre autres, une de nos recommandations a donné lieu à des progrès insatisfaisants. Ainsi, le mode de sollicitation des fournisseurs doit favoriser encore plus la concurrence.
- 5.3.11** Quant au SCT, il a instauré des mécanismes pour s'assurer que les acquisitions des entités sont conformes à la réglementation. Par ailleurs, à l'égard de l'information de gestion, il en cumule suffisamment, mais il en rend compte tardivement.
- 5.3.12** Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations.

3. Cette donnée provient du rapport intitulé « Statistiques sur les acquisitions gouvernementales 2003-2004 », publié par le SCT.



TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor				
Moyens mis en place				
Améliorer la gestion du fichier des fournisseurs afin de favoriser l'équité et une meilleure reddition de comptes.	SCT			
Mettre en place des mécanismes pour s'assurer que les acquisitions des entités sont conformes à la réglementation.		SCT		
Évaluation et reddition de comptes				
Cumuler suffisamment d'information de gestion en matière d'acquisition de services et analyser cette dernière pour être en mesure d'apprécier les moyens mis en œuvre pour la réalisation des orientations gouvernementales et d'effectuer une reddition de comptes adéquate consécutivement à l'analyse des résultats ainsi obtenus.		SCT		
Élaborer des objectifs précis et mesurables, qui concourent à la réalisation des orientations gouvernementales en matière d'acquisition de services, et les communiquer aux ministères et organismes du gouvernement.		SCT		
Déterminer des indicateurs de performance pour mesurer l'atteinte de ces objectifs.		SCT		
Encadrement par les ministères et organismes du gouvernement				
Moyens mis en place				
Mettre en place des moyens tels que politiques, directives ou guides traitant de l'aspect gestion des acquisitions permettant de réunir les conditions favorables à l'atteinte des objectifs de transparence, d'équité et d'obtention des services requis de façon économique dans leur processus d'acquisition de services.	Ministères et organismes			
Information de gestion et rétroaction				
Produire suffisamment d'information de gestion pour être en mesure d'exercer une surveillance de leur processus d'acquisition, de l'évaluer et d'y apporter les modifications qui s'imposent, le cas échéant.	Ministères et organismes			
Processus d'acquisition				
S'assurer que				
Définition du besoin				
– les acquisitions de services sont appuyées par une définition du besoin complète et précise ;	Ministères et organismes			



TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Analyse des options				
– une analyse des options susceptibles de répondre au besoin est effectuée préalablement à toute acquisition de services, et qu'on retrouve au dossier d'acquisition la justification du choix retenu;		Ministères et organismes		
Préparation de l'appel d'offres				
– le document d'appel d'offres énonce clairement toutes les spécifications requises, notamment en ce qui a trait aux clauses et aux conditions afférentes, afin de communiquer une information complète aux fournisseurs intéressés;		Ministères et organismes		
Sollicitation des fournisseurs				
– la sollicitation des fournisseurs permet d'obtenir un nombre optimal de soumissionnaires pour qu'il y ait concurrence.			Ministères et organismes	
Poursuivre ses travaux concernant les modes de sollicitation qui favorisent l'obtention des services requis de façon économique.		SCT		
Sélection du fournisseur				
[S'assurer que]		Ministères et organismes		
– la sélection du fournisseur tend vers une procédure reposant sur des éléments objectifs et équitables;				
Établissement du contrat				
– le contrat est signé avant le lancement des travaux, qu'il inclut les clauses habituellement énoncées dans un appel d'offres et que sa teneur soit conforme aux données figurant dans l'appel d'offres, le cas échéant;		Ministères et organismes		
Suivi de l'exécution des travaux				
– un suivi rigoureux de l'exécution des travaux est exercé, tout en veillant au respect des clauses contractuelles;		Ministères et organismes		
Évaluation des services reçus du fournisseur				
– une évaluation des services obtenus du fournisseur est effectuée à la fin du contrat et est prise en compte lors du paiement des travaux et de l'octroi de contrats futurs.		Ministères et organismes		
Documentation des dossiers	Ministères et organismes			
Voir à ce que les dossiers contiennent toute la documentation appuyant chacune des étapes du processus d'acquisition.				
Nombre de recommandations	5	11	1	–
Répartition	29%	65%	6%	–
Gestes concrets	100%			
Application complète ou progrès satisfaisants	94%			



Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor

- 5.3.13** Le SCT joue un rôle central au regard de la gestion des contrats. Il s'assure que l'encadrement réglementaire est optimal; à cette fin, le Sous-secrétariat aux marchés publics coordonne l'application de la Politique sur les marchés publics, propose des politiques, des règlements et des directives en relation avec la gestion des services, traite les demandes spécifiques d'autorisation provenant des ministères et organismes et leur offre une expertise-conseil en matière de pratiques d'acquisition de services.
- 5.3.14** Il participe également à la négociation et au suivi des accords de libéralisation des marchés publics. De plus, il gère le Fichier des fournisseurs du gouvernement et a le mandat de rendre disponible, auprès des entreprises du Québec, de l'information sur la façon de faire affaire avec le gouvernement.

Moyens mis en place

- 5.3.15** À l'époque, le SCT avait instauré des moyens tels que la formation et les services-conseils, afin d'aider les personnes concernées à obtenir les connaissances, les compétences ainsi que les outils nécessaires au respect de la réglementation et des orientations gouvernementales. Depuis, il a amélioré certains des moyens qui étaient déjà en place tout en élaborant d'autres outils tel le guide sur les risques et les contrôles dans la gestion des contrats, qui vise à soutenir les sous-ministres et les dirigeants d'organismes dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle.
- 5.3.16** Après avoir décelé des lacunes dans la gestion du fichier des fournisseurs, nous avons recommandé au SCT d'améliorer cet aspect pour favoriser l'équité et une meilleure reddition de comptes. Depuis, les accords de libéralisation des marchés et les modifications à la réglementation ont entraîné une diminution importante du nombre de spécialités inscrites dans le fichier. Par le fait même, le nombre d'appels d'offres publics, obligatoirement diffusés dans un système électronique, a augmenté, alors que celui des appels d'offres sur invitation a chuté. Par conséquent, nous considérons notre recommandation comme appliquée; en effet, ces changements favorisent nettement l'équité entre les différents fournisseurs de même que la transparence.

*Mise en place
d'un mécanisme
permettant de vérifier
la conformité
avec la réglementation.*

- 5.3.17** D'autre part, nous avons constaté, lors de notre vérification initiale, que le SCT n'effectuait pas de travaux portant sur le respect de la réglementation et sur le recours aux mesures d'exception pour l'attribution de l'ensemble des contrats sans appel d'offres. Le suivi révèle qu'en mars 2004, il a mis en place un mécanisme pour s'assurer que les acquisitions des entités sont conformes à la réglementation: il a confié des tâches aux vérificateurs internes des entités. Sur une base expérimentale, le SCT a d'abord donné aux vérificateurs internes de cinq ministères et organismes ciblés le mandat de mener une vérification des processus



d'acquisition et de gestion des contrats conclus dans leur entité au cours de l'exercice 2003-2004 et de produire un rapport sur le sujet. Par la suite, il a poursuivi ses démarches en ayant pour objectif qu'une intervention similaire soit réalisée dans tous les ministères d'ici quatre ans de même que dans les organismes présentant une activité contractuelle relativement importante. Nous considérons donc que le SCT a enregistré des progrès satisfaisants à cet égard.

Évaluation et reddition de comptes

- 5.3.18** En 1999-2000, le SCT n'exigeait aucune reddition de comptes; par conséquent, il disposait de peu d'information pour évaluer l'efficacité des moyens mis en place en matière d'acquisition de services et l'accomplissement des orientations gouvernementales. Les seuls renseignements qu'il détenait étaient ceux que les ministères et organismes lui communiquaient soit, principalement, le nombre de contrats, leur valeur ainsi que la catégorie dont ils relèvent. De plus, l'information qu'il possédait était rarement exploitée. Ces lacunes avaient pour résultat de diminuer la qualité de sa reddition de comptes. Depuis, des modifications à la réglementation ont eu pour effet d'accroître les exigences envers les entités. Ainsi, ces dernières doivent produire une information de gestion plus complète au moyen de rapports détaillés, comme celui sur les contrats conclus sans appel d'offres. De plus, le SCT a élaboré différents moyens, tels que le Guide pour la préparation des rapports sur les contrats d'acquisition du gouvernement ou encore le Secrétaire virtuel, afin d'accompagner les entités dans la production de l'information de gestion.
- 5.3.19** Même si le SCT dispose désormais de plus d'information de gestion, il doit continuer à améliorer la reddition de comptes à cet égard. En effet, l'information relative aux acquisitions faites dans les différentes entités pendant l'exercice se terminant en mars 2004 n'a fait l'objet d'une reddition de comptes de la part du SCT qu'en mai 2005. Somme toute, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants.
- 5.3.20** Lors de la vérification initiale, le SCT n'avait pas circonscrit d'objectifs clairs qui auraient concouru à la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière d'acquisition de services, pas plus qu'il n'avait prévu d'indicateurs de performance pour mesurer l'atteinte de ces objectifs. Bien que nos récents travaux fassent ressortir qu'il n'a toujours pas élaboré d'objectifs ni déterminé d'indicateurs de performance, nous estimons qu'il a pris les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalisation des orientations gouvernementales quant aux acquisitions de services. En effet, les modifications qu'il a apportées à la réglementation, les mécanismes qu'il a mis en place pour veiller à ce que les acquisitions respectent cette réglementation ainsi que les exigences accrues à l'égard de la reddition de comptes ont donné lieu à des progrès satisfaisants.



Encadrement par les ministères et organismes du gouvernement

5.3.21 Les ministères et organismes du gouvernement sont responsables de leurs acquisitions de services et doivent respecter la réglementation y afférente. Ils peuvent procéder de façon autonome ou obtenir de l'aide du SCT ou du ministère des Services gouvernementaux, ce dernier offrant l'acquisition de certains services auxiliaires et la participation à des regroupements d'achats.

Moyens mis en place

5.3.22 Lors de la vérification initiale, les entités vérifiées avaient soit énoncé des politiques, soit communiqué des directives ou préparé des guides pour soutenir l'activité des gestionnaires. Toutefois, ces moyens se limitaient à traiter de la conformité avec la réglementation. Aucune consigne écrite n'avait été prévue pour inciter les gestionnaires à définir clairement leurs besoins, à évaluer toutes les possibilités avant de procéder à une acquisition, à inclure dans l'appel d'offres les différentes clauses souhaitables, à établir des balises et à se servir d'indicateurs objectifs pour analyser les offres de service, à signer les contrats avant de recevoir lesdits services ainsi qu'à mettre en place des modalités quant au suivi de leur livraison. Selon nous, ces constats expliquaient en partie bon nombre des déficiences relevées dans les dossiers.

5.3.23 Nos récents travaux révèlent que les entités vérifiées ont remédié à ces lacunes. Elles ont révisé leurs guides et leurs directives portant sur le processus d'acquisition et y ont inclus tous les éléments cités précédemment.

Information de gestion et rétroaction

5.3.24 En 1999-2000, les ministères et organismes recueillaient, à plus ou moins grande échelle, de l'information de gestion concernant le processus d'acquisition de services. Cependant, elle ne les renseignait pas suffisamment et ne permettait pas de déceler les éléments à corriger ou sur lesquels on devrait se pencher pour accroître l'efficacité du processus.

*Information de gestion
et rétroaction :
recommandation appliquée.*

5.3.25 Depuis, l'évolution de la réglementation et des pratiques gouvernementales a favorisé la production d'une information de gestion permettant aux entités d'évaluer le processus d'acquisition et de rétroagir au besoin. Par exemple, le règlement exige désormais des entités qu'elles présentent un rapport au SCT portant sur les situations qui ont nécessité une autorisation du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme en vertu de la réglementation (pour plus de détails, voir l'annexe). En outre, depuis l'exercice 2002-2003, on demande aux ministères et organismes de préparer un rapport sur les contrats conclus sans appel d'offres. Concrètement, les quatre entités vérifiées produisent une information de gestion suffisante et en temps opportun. Ainsi, elles ont notamment été en mesure d'évaluer le nombre moyen de soumissionnaires par type de contrats ou encore le nombre et l'importance des dépassements selon le type de contrats.



Processus d'acquisition

5.3.26 La séquence propre à un tel processus est la suivante: définition du besoin, analyse des options, préparation de l'appel d'offres, sollicitation des fournisseurs, sélection du fournisseur, établissement du contrat, suivi de l'exécution des travaux et évaluation des services reçus. La réalisation de chaque étape est importante dans la perspective d'une saine gestion.

Définition du besoin

5.3.27 Toute acquisition doit être soutenue par une définition du besoin complète et précise. Élaborée dès le début du processus, elle constitue une référence incontournable pour mener à bien les phases subséquentes, en l'occurrence la préparation de l'appel d'offres et l'établissement du contrat. Cette définition inclut la description des travaux à effectuer de même que leur échéance.

5.3.28 Lors de notre vérification initiale, nous avons estimé que, dans une proportion de 19 p. cent, la définition du besoin était déficiente. Tantôt cette démarche était absente, tantôt, lorsqu'il figurait au dossier, le document était incomplet puisque les travaux n'y étaient pas clairement décrits ou que l'échéancier n'était pas précisé.

5.3.29 Au cours de notre suivi, nous avons noté que les ministères et organismes vérifiés définissent leur besoin de façon plus complète et précise, ce qui permet aux fournisseurs potentiels d'évaluer avec justesse l'ampleur et la teneur des services à rendre. Nous considérons donc que notre recommandation est appliquée.

Analyse des options

5.3.30 Une étape tout aussi primordiale que la précédente quant à l'exercice d'une gestion éclairée concerne le choix du moyen à privilégier pour parvenir aux résultats escomptés. Une telle démarche permet de déterminer les coûts et les échéanciers rattachés aux solutions possibles, d'en évaluer la faisabilité en plus d'en apprécier le ratio coûts-bénéfices et, ainsi, d'orienter objectivement les responsables dans le choix de la décision finale. En 1999-2000, nous ne trouvons pas, dans une proportion de 55 p. cent, d'indices démontrant qu'une analyse des options avait bel et bien eu lieu.

5.3.31 Les entités vérifiées ont pris des mesures satisfaisantes en la matière. Ainsi, deux ont intégré un formulaire particulier pour l'analyse des options dans leurs procédures d'attribution des contrats. Pour ce qui est des deux autres entités, toutefois, cette analyse n'est pas effectuée avec rigueur et n'est pas suffisamment documentée dans tous les cas. Par exemple, l'une d'entre elles effectue bien une analyse des options pour les contrats de services professionnels en informatique, mais elle n'a pas prévu de processus équivalent pour les autres types de contrats de services professionnels.



Préparation de l'appel d'offres

5.3.32 Dans un souci de transparence, l'appel d'offres doit fournir à tous les intéressés une information complète, y compris les spécifications nécessaires à la préparation de leur soumission.

5.3.33 Lors de notre vérification initiale, nous estimions que, en ce qui concerne trois entités, les documents nécessaires étaient incomplets pour 99 p. cent des acquisitions ayant nécessité un appel d'offres. De fait, étaient omis plusieurs éléments relatifs, entre autres, aux conflits d'intérêts, à la confidentialité, aux modalités quant à la gestion des changements, aux modalités portant sur le règlement des différends, à l'assurance responsabilité et à la résiliation. Pour ce qui est de la quatrième entité, puisqu'elle ne conservait pas l'ensemble des pièces des appels d'offres de services professionnels, nous avons été incapables de formuler une opinion à cet égard. Notre suivi nous a permis de constater que cette dernière a corrigé la situation.

**Préparation
de l'appel d'offres :
progrès satisfaisants.**

5.3.34 Afin de communiquer une information complète aux fournisseurs intéressés, les quatre entités vérifiées ont élaboré un modèle d'appel d'offres dans lequel les spécifications requises sont énoncées clairement, notamment en ce qui a trait aux clauses et aux conditions afférentes. Toutefois, une des entités doit poursuivre ses efforts pour s'assurer que ce document est employé dans tous les cas. À cet égard, elle a utilisé, pour certains dossiers, des appels d'offres des années antérieures plutôt que de se servir du modèle. Nous sommes d'avis que, globalement, les ministères et organismes vérifiés ont réalisé des progrès satisfaisants concernant cet aspect.

Sollicitation des fournisseurs

5.3.35 Cette démarche joue un rôle de premier ordre pour favoriser la saine concurrence. De fait, elle vise à joindre le plus grand nombre de soumissionnaires en mesure de combler le besoin de l'entité, et ce, à partir des types d'appels d'offres et des modes de sollicitation prévus par la réglementation.

5.3.36 Par ailleurs, la réglementation prévoit des situations dans lesquelles l'entité n'est pas obligée de procéder à un appel d'offres, par exemple pour un contrat conclu avec le seul fournisseur pouvant offrir le service. Toutefois, le recours à une des exceptions précisées dans la réglementation doit être justifié et les motifs doivent figurer dans le dossier d'acquisition.



La façon de solliciter les fournisseurs ne favorise pas pleinement un marché concurrentiel.

- 5.3.37** En 1999-2000, la sollicitation des fournisseurs ne permettait pas d'atteindre pleinement l'objectif d'un marché concurrentiel, puisque le nombre de soumissions conformes⁴ et acceptables⁵ par dossier était peu élevé. Selon nos estimations, 66 p. cent des contrats étaient attribués sans véritable concurrence. Ce pourcentage comprenait les contrats pour lesquels il n'y avait pas eu d'appel d'offres parce que l'entité avait évoqué une situation d'exception et les contrats accordés à la suite d'un appel d'offres au terme duquel la soumission d'un seul fournisseur était conforme et acceptable. De plus, la nécessité rattachée aux situations qualifiées d'exceptions n'était pas clairement documentée dans tous les cas.
- 5.3.38** Nos travaux de suivi révèlent que le pourcentage de contrats attribués sans appel d'offres en raison des différentes situations d'exception est passé de 24 à 40 p. cent⁶; toutefois, la nécessité rattachée à ces situations est mieux documentée qu'à l'époque. Si l'on ajoute à ce taux le pourcentage de contrats qui ont fait l'objet d'appels d'offres, mais pour lesquels la soumission d'un seul fournisseur était conforme et acceptable, on obtient pour les quatre entités un pourcentage de contrats attribués sans véritable concurrence de 55 p. cent⁶, par rapport à 66 p. cent en 1999-2000. Malgré cette baisse, le pourcentage demeure élevé. Nous jugeons donc que les progrès réalisés sont insatisfaisants.
- 5.3.39** Par ailleurs, la vérification initiale avait montré que le SCT procédait à des études concernant les modes de sollicitation qui favorisent l'obtention des services requis de façon économique. Nous lui avons alors recommandé de poursuivre ses travaux. Depuis, des études ont été effectuées et d'autres sont toujours en cours. Par exemple, des travaux ont été menés afin de revoir les modalités de sélection et de rémunération de certains services professionnels.

Sélection du fournisseur

- 5.3.40** L'évaluation des offres et la sélection du soumissionnaire gagnant doivent reposer sur une procédure objective et équitable. Ainsi, une analyse basée sur les critères de sélection décrits dans l'appel d'offres, l'utilisation d'une grille d'évaluation et le recours à un comité de sélection constituent le canevas d'une démarche impartiale. Cette forme d'évaluation n'est requise que pour les services professionnels, lorsque plus d'un fournisseur est invité à soumissionner.

4. Pour être jugée conforme au moment de son évaluation initiale, une offre doit satisfaire à diverses conditions, telles que la présentation dans les délais prescrits, la signature du document original par une personne autorisée et l'absence de modalités conditionnelles ou restrictives.

5. En ce qui concerne les services professionnels, une offre déclarée conforme doit, pour être considérée comme acceptable, afficher un minimum de 60 points attribués par un comité de sélection à l'aide d'une grille d'évaluation de la qualité, sinon elle est automatiquement rejetée. Pour les services auxiliaires, l'offre gagnante, parmi les soumissions conformes, est déterminée uniquement en fonction du prix.

6. Cette information provient des rapports sur les contrats de 2003-2004, qui sont produits par les ministères et organismes en vertu des articles 177 et 178 du Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics.



- 5.3.41** Il faut par ailleurs que le comité fasse consensus quant aux points accordés à chaque offre de service et qu'il soit en mesure d'étayer adéquatement les résultats. En outre, la validation de certains renseignements présentés dans l'offre gagnante permet de s'assurer que la décision du comité ne s'appuie pas sur des éléments erronés.
- 5.3.42** En 1999-2000, nous avons constaté que les évaluations étaient toujours effectuées par un comité de sélection et appuyées d'une grille reprenant les critères de sélection mentionnés dans l'appel d'offres. Toutefois, les résultats découlant de ces évaluations ne reposaient pas toujours sur des balises et des indicateurs. Pourtant, la segmentation des critères en balises et la définition d'une échelle d'appréciation au moyen d'indicateurs augmentent l'objectivité de l'exercice. Ainsi, lors de l'évaluation du critère qui concerne l'expérience du fournisseur dans des projets similaires, on peut recourir à des balises, assorties d'indicateurs qui déterminent les modalités du pointage; par exemple, deux points seront accordés au fournisseur faisant valoir de un à trois projets pertinents, trois points, à celui qui a à son crédit de quatre à six projets pertinents et ainsi de suite. Par ailleurs, aucune justification satisfaisante ne venait appuyer les cotes que les membres des comités de sélection avaient attribuées par consensus.
- 5.3.43** D'autre part, les renseignements fournis par les soumissionnaires gagnants n'étaient habituellement pas validés par les membres de ces comités. Ceux-ci auraient dû, sur base d'échantillonnage, corroborer cette information.
- 5.3.44** En vue de suivre nos recommandations, les entités vérifiées ont élaboré des balises et y ont adjoint des indicateurs. En outre, les cotes attribuées par consensus sont maintenant documentées par le secrétaire du comité de sélection la plupart du temps. Cependant, les entités vérifiées ne corroborent les renseignements fournis par les soumissionnaires gagnants qu'en cas de soupçon sur la qualité de l'information reçue, alors qu'il est recommandé de procéder par échantillonnage. Les ministères et organismes vérifiés n'ont donc pas entièrement appliqué notre recommandation, mais leurs progrès sont jugés satisfaisants.

Établissement du contrat

- 5.3.45** La préparation et la signature du contrat viennent consolider l'ensemble du processus d'acquisition en définissant les conditions de réalisation du projet et les relations futures entre le demandeur et l'offreur de services. Aussi le contrat doit-il être complet, c'est-à-dire contenir au moins les clauses habituellement énoncées dans un appel d'offres, être autorisé et signé avant le début des travaux et être conforme, quant à la teneur des éléments qui le composent, à l'appel d'offres et à la soumission, le cas échéant.



- 5.3.46** La vérification initiale montrait que la quasi-totalité des contrats ne contenaient pas toutes les clauses requises, comme les dispositions traitant des modalités de suivi des travaux, celles ayant trait à la gestion des changements, les clauses concernant les cas de non-conformité et la question de l'assurance responsabilité. En outre, l'examen des contrats révélait que les différentes clauses et conditions stipulées n'étaient pas toujours conformes à celles de l'appel d'offres. Pareille inadéquation entraînait a posteriori un manque d'équité envers les autres fournisseurs potentiels qui auraient peut-être soumissionné ou obtenu le contrat sur la base de ces nouvelles conditions. Enfin, les gestionnaires manquaient souvent de rigueur relativement à la signature des contrats avant le lancement des travaux.
- 5.3.47** Notre suivi fait ressortir que les entités vérifiées ont pris des mesures à cet égard. Tout comme lors de la préparation de l'appel d'offres, ces entités ont conçu un modèle de contrat qui inclut les clauses nécessaires. Toutefois, deux des quatre entités doivent continuer leurs efforts pour que ce document soit toujours employé. À cet égard, l'une d'entre elles a utilisé, pour certains dossiers, des contrats des années antérieures plutôt que de recourir au modèle; quant à l'autre, elle a parfois fait usage d'un autre modèle qui, étant abrégé, excluait des spécifications requises.
- 5.3.48** De plus, toutes les entités vérifiées s'assurent que les différentes clauses stipulées dans le contrat sont conformes à celles de l'appel d'offres. Elles voient également à ce que la signature des contrats ait lieu avant le lancement des travaux.
- 5.3.49** Bien qu'il reste des efforts à fournir à ce sujet, nous considérons que les progrès enregistrés sont satisfaisants.

Suivi de l'exécution des travaux

- 5.3.50** Un suivi rigoureux doit être exercé afin de vérifier que les travaux réalisés correspondent à ceux qui ont été demandés et que les échéances, les coûts et les autres modalités du contrat ont été respectés. En tout temps, il faut noter dans le dossier les activités menées à ce chapitre afin de permettre à quiconque d'obtenir rapidement un tableau complet du degré de réalisation du contrat. En 1999-2000, nous estimions que, dans une proportion de 40 p. cent, il n'y avait aucune preuve de suivi, mis à part l'approbation des factures ou des heures de travail effectuées.
- 5.3.51** Nos récents travaux révèlent que la situation s'est améliorée de façon satisfaisante dans les entités vérifiées. Les informations se rapportant aux différentes activités de suivi, telles les observations confirmant le bon déroulement des travaux ou la détermination des problèmes et les correctifs apportés, sont mieux consignées dans le dossier. Nous encourageons les ministères et organismes à poursuivre leurs efforts, car notre examen des dossiers a démontré qu'il y avait encore place à l'amélioration à cet égard.



Évaluation des services reçus du fournisseur

- 5.3.52** L'évaluation des services reçus contribue à distinguer les bons fournisseurs des mauvais et, par conséquent, favorise l'obtention future de services de qualité. C'est pourquoi une telle évaluation doit être effectuée en fin de contrat et prise en considération lors du paiement du dernier versement. Il convient également de s'y référer pour mieux préparer les activités ultérieures en matière d'acquisition. À l'époque, cette étape ultime était laissée pour compte dans une proportion de 86 p. cent, selon nos estimations.
- 5.3.53** Bien qu'elles soient convaincues de la pertinence d'évaluer le rendement des fournisseurs, les entités vérifiées ne se livrent pas encore toutes à l'exercice avec la rigueur voulue. En fait, une seule entité procède de manière constante à l'évaluation du rendement de ses fournisseurs, une autre l'effectue dans la plupart des cas et une troisième, qui n'en faisait pas, se prêtera systématiquement à l'exercice à compter de janvier 2006. En effet, elle vient d'élaborer une procédure à cet égard. En ce qui concerne la Société de l'assurance automobile du Québec, elle ne procède pas à une telle évaluation, quoiqu'elle veuille mettre en place à court terme un processus systématique en la matière. Nous considérons que, pour l'ensemble des entités vérifiées, les progrès sont satisfaisants.

Documentation des dossiers

- 5.3.54** Lors de la vérification initiale, des représentants du SCT estimaient qu'un dossier relatif à l'attribution d'un contrat devrait comprendre, à tout le moins, les éléments suivants : la description du besoin, le devis technique, l'appel d'offres, la liste des soumissions reçues et analysées avec les résultats de leur évaluation, le contrat, les avenants s'il y a lieu, les démarches complémentaires d'information et de conseil, les preuves confirmant le suivi, le rapport de rendement du fournisseur ainsi qu'une liste de vérification montrant ce qui a été fait et par qui. Or, aucun dossier ne contenait toute la documentation souhaitée.
- 5.3.55** À la lumière des dossiers analysés durant ce suivi, nous constatons que les ministères et organismes vérifiés voient à ce que les dossiers contiennent toute la documentation appuyant chacune des étapes du processus d'acquisition.

Les dossiers contiennent toute la documentation nécessaire.

5.3.56 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat prend acte des constats du Vérificateur général et partage ses conclusions générales. Il se réjouit que le Vérificateur général souligne "qu'il a pris les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalisation des orientations gouvernementales quant aux acquisitions de services" et que les progrès ont été satisfaisants.



« Le Secrétariat entend donc continuer à améliorer l'encadrement du processus d'acquisition de services et à exercer un leadership en matière de gestion contractuelle. Cependant, c'est avant tout à chaque ministère et à chaque organisme qu'il revient de prendre en premier lieu les mesures appropriées en matière de gestion contractuelle. »

5.3.57 Commentaires du ministère des Ressources naturelles et de la Faune

« **Commentaires généraux.** D'entrée de jeu, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) est satisfait de constater que vos représentants ont remarqué tous les efforts qu'il a déployés pour améliorer l'encadrement et les modalités du processus d'octroi de contrats de service. Le MRNF a pour objectif d'améliorer constamment ses façons de faire en ce domaine.

« **Commentaires spécifiques.** Le MRNF procède systématiquement à l'évaluation du rendement de ses fournisseurs en conformité avec la réglementation en vigueur. Quant à la sollicitation des fournisseurs, il tient à souligner qu'en raison des domaines très spécialisés du MRNF (rénovation cadastrale, géomatique, photographie aérienne verticale, production et transport de plants forestiers, etc.) et du bassin restreint de fournisseurs potentiels dans ces domaines, il est difficile d'augmenter, de façon substantielle, le nombre de fournisseurs aptes à répondre à ses divers appels d'offres.

« De plus, et ce, dans le cadre de sa mission, le MRNF doit octroyer des contrats à des contractants autres que des fournisseurs (universités, communautés autochtones, personnes morales à but non lucratif, etc.), et ce, sur la base d'une négociation de gré à gré. Ces contrats, octroyés conformément à la réglementation en vigueur, augmentent sensiblement le pourcentage des contrats pour lesquels une seule soumission conforme et acceptable est reçue.

« Finalement, je vous assure que le MRNF souscrit entièrement aux valeurs de transparence, de saine concurrence et d'équité véhiculées par le gouvernement du Québec. En ce sens, des améliorations aux suivis de gestion ont été effectuées pour mieux documenter ces situations et agir au besoin. »

5.3.58 Commentaires du ministère des Transports du Québec

« Dans l'ensemble, le ministère est d'accord avec votre analyse.

« Le ministère est le plus grand donneur d'ouvrage au gouvernement du Québec. À lui seul, il adjuge près de 50 p. cent de la valeur de tous les contrats de l'ensemble des ministères et des organismes du gouvernement.

« L'importance monétaire et stratégique des contrats du ministère des Transports exige l'établissement d'orientations générales garantissant que les contrats sont adjugés selon des principes d'équité, d'impartialité, de transparence et dans le respect des règles d'éthique adoptées par le gouvernement québécois. Le ministère veille donc de façon continue à assurer le contrôle des différents risques associés à l'adjudication et à la gestion des contrats.



« Le ministère a porté une attention toute particulière aux constats du Vérificateur général. De multiples façons de faire sont mises sur pied constamment dans le respect de la réglementation gouvernementale et dans un souci d'amélioration continue, et ce, afin d'atteindre les principaux objectifs du ministère des Transports, soit :

- la sécurité et la pérennité du réseau routier ;
- l'obtention des services de meilleure qualité à meilleur coût ;
- la contribution au développement économique du Québec ;
- l'assurance du respect des principes d'équité, d'impartialité et de transparence.

« Le ministère est soucieux de réaliser ses acquisitions dans le respect des lois et des règlements en encadrant ses processus rigoureusement et, dans le but de garantir l'atteinte des objectifs cités précédemment, des pistes d'amélioration sont proposées et mises à jour régulièrement. »

5.3.59 Commentaires de la Commission de la santé et de la sécurité du travail

« La Commission de la santé et de la sécurité du travail [CSST] prend acte des constats formulés par le Vérificateur général dans le cadre du mandat mentionné en objet. Elle apprécie les mentions reconnaissant, d'une façon générale, les solutions introduites et les progrès réalisés depuis la vérification initiale. La CSST maintient sa volonté de répondre aux objectifs et aux standards les plus élevés de saine gestion et entend poursuivre ses efforts visant l'amélioration continue de son processus d'acquisition de services. »

5.3.60 Commentaires de la Société de l'assurance automobile du Québec

« La Société mettra en place un processus d'analyse des options lors de l'acquisition de services pour orienter les responsables dans leur décision et justifier le choix retenu.

« De plus, la Société considère qu'elle fait le maximum pour obtenir un nombre de soumissions suffisant lorsqu'elle procède par appel d'offres public, ce qui est le cas dans la majorité des contrats qu'elle accorde. Le nombre de soumissions reçues dépend de la disponibilité du marché.

« Enfin, la Société continuera d'utiliser à l'occasion son modèle de contrat de type abrégé. Cependant, elle le révisera afin de répondre aux besoins d'adjudication de contrats de services. »



ANNEXE – PRINCIPALES MODALITÉS D'APPLICATION DU RÈGLEMENT SUR LES CONTRATS D'APPROVISIONNEMENT, DE CONSTRUCTION ET DE SERVICES DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES PUBLICS

Modalités	Services professionnels	Services auxiliaires
Sollicitation des offres		
<ul style="list-style-type: none"> Seuil à partir duquel il faut recourir à l'appel d'offres pour le choix d'un fournisseur 	25 000 \$	10 000 \$
Type d'appel d'offres		
<ul style="list-style-type: none"> Sur invitation à au moins trois fournisseurs au choix de l'organisation 	s.o.	De 10 000 à 24 999 \$
<ul style="list-style-type: none"> Public 	25 000 \$ ou plus	25 000 \$ ou plus
Mode de sollicitation		
<ul style="list-style-type: none"> Appel de soumissions (demande de prix ou de taux) 	s.o.	Oui
<ul style="list-style-type: none"> Appel de services avec ou sans prix 	Oui	s.o.
Mode de sélection des fournisseurs		
<ul style="list-style-type: none"> Plus basse soumission conforme 	s.o.	Oui
<ul style="list-style-type: none"> Comité de sélection avec évaluation basée sur la qualité et, si cela s'applique, le prix 	Oui	s.o.
Situations nécessitant une autorisation du sous-ministre ou du dirigeant de l'organisme		
<ul style="list-style-type: none"> Durée du contrat supérieure à trois ans 	Oui	Oui
<ul style="list-style-type: none"> Montant du contrat de 25 000 dollars ou plus et réception d'une seule offre conforme 	Oui	Oui
<ul style="list-style-type: none"> Réception d'une seule offre conforme considérée comme acceptable par le comité de sélection 	Oui	s.o.
<ul style="list-style-type: none"> Supplément à un contrat* 	Oui	Oui
<ul style="list-style-type: none"> Contrat conclu en situation d'urgence 	Oui	Oui

* Le supplément à un contrat doit être autorisé par le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme lorsque le montant initial du contrat est inférieur à 100 000 dollars et le supplément ou le total des suppléments se chiffre à plus de 25 p. cent du montant du contrat. Il doit aussi être autorisé lorsque le montant initial du contrat est de 100 000 dollars ou plus et le supplément ou le total des suppléments s'élève au-delà de la plus élevée des deux valeurs suivantes : 25 000 dollars ou 10 p. cent du montant du contrat.



OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR

Travaux effectués auprès de l'Office

Suivi mené par

Diane Petitclerc
Directrice de vérification

Anne DeBlois
Sylvie Panneton
Pierre Parent
Isabelle Roy

- 5.4.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2001-2002 auprès de l'Office de la protection du consommateur. Nos travaux ont pris fin en septembre 2005.
- 5.4.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002*, avait pour but de déterminer si l'Office organisait ses activités en portant une attention suffisante quant à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité en vue de réaliser le mandat qui lui est confié. Nous voulions aussi nous assurer que l'Office recueillait l'information nécessaire à une saine gestion et effectuait une reddition de comptes adéquate. Pour ce faire, nous avons, entre autres, rencontré près du quart des employés, dont les gestionnaires des bureaux centraux ainsi que les personnes responsables de 3 des 11 bureaux régionaux.

Conclusions générales

Des gestes concrets pour toutes les recommandations.

- 5.4.3** L'Office a accompli plusieurs actions depuis notre vérification initiale. En effet, les 27 recommandations formulées en 2001-2002 ont toutes suscité des gestes concrets. Le taux de celles qui ont été complètement appliquées ou pour lesquelles les progrès réalisés sont jugés satisfaisants est de 85 p. cent. Par exemple, plusieurs changements ont été apportés en ce qui a trait au traitement des demandes de renseignements individuelles ainsi qu'aux plaintes et les résultats obtenus sont encourageants. Les comptes en fidéicommis sont soumis à davantage de vérifications et la reddition de comptes est plus complète.
- 5.4.4** Notre suivi révèle cependant qu'il reste encore des actions à entreprendre pour corriger certaines des lacunes soulevées à l'époque, notamment celles concernant la détention de l'information essentielle à la saine gestion des activités. En outre, l'Office n'a pas établi de portrait global de la situation relativement au respect des lois dont il surveille l'application.
- 5.4.5** Le tableau 1 fait le point sur l'état de chacune des recommandations.



TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Information de gestion et planification des activités				
Mettre en place des mécanismes lui permettant de détenir l'information essentielle à la saine gestion de ses activités.			X	
Évaluer la pertinence de créer des conseils consultatifs régionaux.		X		
S'assurer que son plan stratégique repose sur une analyse formelle de l'ensemble des activités importantes qu'il doit mener à bien et étayer ses choix quant aux priorités retenues.		X		
Produire la programmation annuelle des activités en temps opportun.	X			
Veiller à ce que le plan stratégique et la déclaration de services aux citoyens comportent toutes les cibles appropriées et que ces dernières soient systématiquement assorties d'indicateurs.		X		
Services aux consommateurs et interventions auprès des commerçants				
Renseignements collectifs				
Cibler et intensifier ses efforts pour joindre les consommateurs les plus vulnérables, soit les personnes âgées et celles qui sont moins scolarisées.		X		
Mettre au point une stratégie globale d'intervention auprès des jeunes.		X		
S'assurer que sa responsabilité en matière d'évaluation des biens et services est adéquatement remplie.		X		
Demandes de renseignements individuelles et plaintes				
<i>Accessibilité</i>				
Améliorer l'accessibilité de son service téléphonique.		X		
Revoir l'organisation du temps de travail de ses agents de protection du consommateur afin de s'assurer que leurs interventions sont économiques, efficaces et efficaces.		X		
Évaluer la façon la plus adéquate de satisfaire les besoins de sa clientèle en région.		X		
Apprécier l'efficacité de la médiation pour sensibiliser les commerçants aux besoins et aux demandes des consommateurs et pour surveiller l'application des lois.			X	
Préciser les modalités de traitement des dossiers de plainte et veiller à leur respect par un meilleur encadrement.		X		



TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<i>Qualité des renseignements</i>				
Établir annuellement et avec rigueur les besoins de formation de ses agents de protection du consommateur et leur fournir une formation adéquate en fonction des besoins recensés.		X		
Mettre en place des mécanismes lui permettant d'évaluer la qualité des renseignements fournis aux consommateurs et celle des communications avec les commerçants, notamment lors des médiations.		X		
Veiller à ce que les agents de protection du consommateur disposent de toute l'information pertinente pour répondre aux demandes des consommateurs.	X			
Mieux encadrer les rencontres d'information qu'il organise pour son personnel.		X		
Élaborer des principes de déontologie à l'intention de son effectif pour guider son action, entre autres lors des médiations.	X			
Activités de surveillance				
<i>Enquêtes, inspections et poursuites pénales</i>				
Établir un portrait global de la situation quant au respect des lois dont il surveille l'application, évaluer l'ampleur des risques encourus à cet égard et déterminer ses priorités en conséquence.			X	
Analyser les motifs de retrait des chefs d'accusation portés aux dossiers de plainte.		X		
<i>Permis, comptes en fidéicommis et cautionnements</i>				
S'assurer que les commerçants qui contreviennent à l'obligation de détenir un permis en règle sont identifiés.			X	
Effectuer les travaux nécessaires à la vérification adéquate des comptes en fidéicommis.		X		
Revoir son interprétation de la loi quant à la protection des consommateurs qui paient d'avance pour occuper régulièrement et pendant plusieurs années un immeuble en copropriété durant leurs vacances.	X			
Poursuivre ses efforts afin d'évaluer les cautionnements à exiger des agents de voyages.		X		
Subventions aux organismes de protection du consommateur				
Veiller à ce que le processus d'attribution des subventions favorise le financement d'activités complémentaires aux siennes.	X			

**TABLEAU 1 (SUITE)**

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Reddition de comptes				
Faire en sorte que				
– son rapport annuel de gestion soit produit en temps opportun ;	X			
– notamment, le document focalise l'attention sur les aspects critiques, établit un lien entre les objectifs et les résultats ainsi qu'entre les ressources et les résultats, et présente une information comparative.		X		
Nombre de recommandations	6	17	4	–
Répartition	22 %	63 %	15 %	–
Gestes concrets	100 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	85 %			

Information de gestion et planification des activités**Information de gestion**

- 5.4.6** À l'époque, nos travaux révélèrent que plusieurs données relatives à l'information de gestion manquaient. Nous avons alors recommandé à l'Office de mettre en place des mécanismes lui permettant de détenir l'information essentielle à la saine gestion de ses activités. Cependant, il n'a toujours pas réalisé d'étude afin de déterminer l'information de gestion dont il aurait besoin.
- De l'information de gestion encore manquante.** **5.4.7** L'Office a fait néanmoins certains gestes: il recueille maintenant de l'information de gestion sur le nombre d'appels téléphoniques reçus mais destinés à d'autres organismes ainsi que sur le nombre de consommateurs qui se présentent à chaque bureau régional. Depuis 2001-2002, il a aussi calculé une fois le total des sommes en litige dans les dossiers de plainte. Toutefois, les démarches entreprises récemment ne lui ont toujours pas permis de collecter d'information sur les sujets suivants: le degré d'application des lois; l'identification des commerçants concernés par les quatre lois dont il surveille l'application; la nature et l'ampleur des problèmes pour chacun des domaines de consommation qui ont donné lieu à des demandes de renseignements ou à l'envoi de formulaires de plainte. En ce



qui a trait au temps consacré aux différentes activités et au coût respectif de ces dernières, l'Office a estimé, à partir de données de 2001-2002, le coût d'une demande de renseignement. Il ne dispose cependant d'aucune donnée sur le coût relatif au traitement des dossiers de plainte, à la médiation (aussi appelée « conciliation » par l'Office), à la délivrance des permis, aux enquêtes et aux inspections.

- 5.4.8** Lors de la vérification initiale, nous avons aussi recommandé à l'Office d'évaluer la pertinence de créer des conseils consultatifs régionaux. Il n'a toujours pas formé de tels comités, car il juge que son contexte budgétaire ne le lui permet pas. Il a plutôt choisi récemment de se concentrer sur la connaissance des besoins et des problèmes sectoriels au lieu de ceux propres aux régions en favorisant la concertation avec des associations de consommateurs et des représentants d'entreprises de certains secteurs. Par conséquent, dans le cadre de la prochaine révision de certaines dispositions de la *Loi sur la protection du consommateur*, il compte entreprendre les démarches requises auprès du gouvernement pour que soit abrogée la disposition en cause.

Planification des activités

- 5.4.9** En 2001-2002, la planification annuelle n'était pas disponible en temps opportun; en effet, elle était produite quelques mois après le début de l'année. Pour 2005-2006, l'Office a remédié à la situation puisque son plan annuel a été produit et approuvé en mars 2005.

- 5.4.10** Le plan stratégique 2005-2008 est encore en préparation, étant donné que l'Office a arrêté ses travaux à cet égard en 2004 après que le Secrétariat du Conseil du trésor lui a suggéré, avant de transmettre ce plan au gouvernement, de tenir compte des conclusions d'un groupe de travail chargé d'examiner le rôle et les fonctions d'organismes du gouvernement, dont l'entité fait partie.

Analyse formelle de l'ensemble des activités importantes effectuée.

- 5.4.11** Les documents que l'Office nous a fournis permettent de conclure qu'une analyse formelle de l'ensemble des activités importantes a été faite et que les choix quant aux priorités retenues sont étayés, comme nous l'avions recommandé en 2001-2002. De fait, l'entité a réalisé au cours de l'automne 2003 une analyse de son environnement – qui a été mise à jour par la suite – afin de dégager les enjeux, les défis et les orientations ainsi que les secteurs d'intervention prioritaires. Sous réserve que la prochaine planification stratégique repose effectivement sur l'analyse et les choix effectués, nous considérons que les progrès enregistrés par l'Office sont satisfaisants.

- 5.4.12** Après avoir pris connaissance des cibles et des indicateurs prévus dans le projet de plan stratégique 2005-2008 et de ceux indiqués dans la déclaration de services aux citoyens datée d'avril 2005, nous avons constaté que des progrès ont été réalisés en ce qui a trait aux éléments qui présentaient des lacunes en 2001-2002, c'est-à-dire les cibles manquantes et les indicateurs à mettre au point.



5.4.13 Rappelons que les cibles que nous jugeons importantes concernaient le degré d'application des lois, le taux de notoriété et le pourcentage d'appels téléphoniques auxquels l'Office s'engage à répondre. Ce dernier élément fait maintenant l'objet d'une cible dans la déclaration de services aux citoyens. De plus, un indicateur a été élaboré afin de mesurer la cible relative à la réduction des pratiques commerciales fautives.

Services aux consommateurs et interventions auprès des commerçants

Renseignements collectifs

5.4.14 En 2001-2002, nous avons recommandé à l'Office de cibler et d'intensifier ses efforts pour joindre les consommateurs les plus vulnérables, soit les personnes âgées et celles qui sont moins scolarisées. Nous l'avons également invité à mettre au point une stratégie globale d'intervention auprès des jeunes et à s'assurer que la responsabilité qu'il assume en matière d'évaluation des biens et services est adéquatement remplie.

5.4.15 Depuis, l'Office a réalisé différents travaux pour joindre les consommateurs les plus vulnérables et les jeunes. Tout d'abord, il a recueilli les renseignements qu'il n'avait pas sur les consommateurs vulnérables, soit entre autres leur nombre, leurs besoins particuliers, les entités avec lesquelles ils sont en contact; cependant, il n'a rien sur la région dans laquelle ils habitent.

Une stratégie globale de communication a été élaborée.

5.4.16 Il a ensuite élaboré une stratégie globale de communication pour 2003-2005, laquelle tient compte des aînés et des personnes démunies. Toutefois, on n'y trouve pas le nombre d'individus visés par les différentes actions, les objectifs mentionnés dans la stratégie étant difficilement quantifiables. Par exemple, l'Office s'est donné comme objectif d'adapter aux besoins des consommateurs l'information qu'il offre pour favoriser notamment leur autonomie lors d'une décision d'achat.

5.4.17 Par ailleurs, l'Office a mis à la disposition des aînés de l'information sur son site Internet, mais il n'a pas encore évalué l'efficacité de ce moyen pour les atteindre.

5.4.18 Pour ce qui est des jeunes, la stratégie globale de communication est constituée de trois objectifs. Ceux-ci sont difficilement mesurables, mais la portée des actions de l'Office est moins limitée qu'en 2002 en ce sens que ce sont maintenant les jeunes de 15 à 30 ans qui sont visés. Cependant, on ne sait toujours pas quelle proportion de ceux-ci est jointe par les divers moyens utilisés et si ce taux est significatif. La stratégie fait l'objet d'un suivi et d'une reddition de comptes portant sur les activités effectuées pendant l'année, mais pas à l'égard des résultats obtenus par rapport à la clientèle que l'entité a jointe.



- 5.4.19** Relativement à l'évaluation des biens et services, l'Office s'en remet toujours à un organisme sans but lucratif pour mener à bien cette tâche. Cependant, il nous a indiqué qu'il avait l'intention de recommander au gouvernement que soit abrogé l'article de loi relatif à cette responsabilité.

Demandes de renseignements individuelles et plaintes

Accessibilité

Des travaux se poursuivent pour améliorer l'accessibilité du service téléphonique.

- 5.4.20** Lors de la vérification initiale, nos travaux avaient révélé que l'accessibilité du service téléphonique faisait problème puisqu'une proportion importante des appels faits à l'entité n'obtenait pas de réponse.
- 5.4.21** En juin 2004, pour remédier à cette situation, l'Office a effectué des modifications à sa téléphonie. Il poursuit actuellement des travaux en vue d'y apporter des améliorations additionnelles; il veut notamment acquérir un nouveau système téléphonique. Selon les données partielles dont il dispose, environ 50 p. cent des appels des consommateurs qu'il a reçus de septembre 2004 à juin 2005 durant les heures d'ouverture n'ont pas obtenu de réponse, alors que ce taux était de 72 p. cent en 2001-2002. Pour le moment, l'Office ne peut évaluer dans quelle mesure l'amélioration observée est permanente, compte tenu de la portée restreinte de la période couverte par ses données.
- 5.4.22** À l'époque, le délai d'attente avant de parler à un employé de l'Office était légèrement supérieur à 3 minutes. Il était trop long, étant donné qu'un délai excédant 2 minutes était jugé inacceptable par les consommateurs.
- 5.4.23** Le service de file d'attente n'étant pas disponible avec le système téléphonique actuel, le délai d'attente ne peut faire l'objet d'un suivi. En effet, lorsque toutes les lignes sont occupées, un message enregistré signale au consommateur qu'il lui faut rappeler plus tard, puis la communication est coupée. Pourtant, le plus récent sondage fait pour le compte de l'Office permet d'affirmer que plus des deux tiers des clients préfèrent être mis en attente si aucun agent n'est disponible plutôt que d'avoir à rappeler plus tard. Les travaux que l'entité poursuit pour améliorer son système téléphonique devraient permettre de pallier cette lacune. Malgré cela, pour la période de novembre 2004 à juin 2005, les données analysées montrent que 86 p. cent des consommateurs qui ont tenté de joindre les services de renseignements y sont tout de même parvenus, soit 59 p. cent à la première tentative, 13 p. cent à la deuxième et 14 p. cent après plus de deux tentatives.
- 5.4.24** Enfin, pour améliorer l'accessibilité du service téléphonique, l'Office a accompli depuis 2002 différentes actions à l'égard de l'organisation du temps de travail, des heures d'ouverture, de la façon de desservir les régions et du temps à consacrer aux activités visant à traiter les plaintes. En outre, d'autres efforts seront fournis au cours des prochaines années, comme en fait foi le programme d'action qu'il a adopté en juin dernier.



Organisation du temps de travail

Révision des horaires de travail en fonction des périodes de pointe.

- 5.4.25** En 2001-2002, la répartition entre le temps consacré au traitement des dossiers de plainte et celui réservé aux appels téléphoniques avait été établie de façon arbitraire par l'Office : l'agent partageait son temps moitié-moitié entre les deux volets, ce qui est toujours le cas. Nous lui avons alors recommandé de revoir l'organisation du temps de travail des agents afin de s'assurer que leurs interventions sont économiques, efficaces et efficaces.
- 5.4.26** Au moyen des données de gestion dont il dispose depuis septembre 2004 sur l'acheminement des appels, l'Office a déterminé les périodes de pointe puis a revu les horaires de travail afin d'assurer une meilleure affectation des ressources. Depuis le 1^{er} avril 2005, 80 p. cent des agents sont mobilisés pour répondre au téléphone pendant les périodes de pointe.
- 5.4.27** De plus, étant donné que le système actuel permet de distribuer les appels téléphoniques dans les régions, les écarts entre les tâches des agents quant aux appels ont été réduits. Dans le même ordre d'idées, l'Office répartit de façon différente les activités reliées au traitement des dossiers entre les agents des diverses régions, afin qu'ils aient à peu près chacun la même quantité de travail.
- 5.4.28** L'Office a également rendu disponible son formulaire de plainte sur Internet le 1^{er} avril 2005. Déjà, 30 p. cent des plaintes lui sont expédiées via Internet, ce qui contribue à libérer les lignes téléphoniques.
- 5.4.29** D'autre part, bien que l'Office détienne des données sur les différents volumes de traitement des dossiers et des appels, il n'a toujours pas analysé ni estimé la répartition de l'effort de travail entre les deux volets. Il n'a pas non plus mesuré la productivité des agents au regard de leur temps de travail en vue de la maximiser.
- 5.4.30** Quant aux périodes de lecture, l'horaire des agents prévoit une période hebdomadaire d'une heure allouée à la lecture de documents divers afin qu'ils puissent mettre à jour leurs connaissances. Toutefois, seulement une partie des lectures est planifiée et encadrée.

Heures d'ouverture

- 5.4.31** L'entité assure maintenant un service téléphonique pendant 40 heures par semaine, incluant l'heure du midi, soit de 8 h 30 à 16 h 30 tous les jours, comparativement à 33 heures à l'époque. De plus, au moyen d'un système de réponse vocale interactive, un service téléphonique est disponible jour et nuit, tous les jours de la semaine depuis janvier 2003. Ce système automatisé donne accès à de l'information sur différents sujets d'intérêt en consommation.



- 5.4.32** Par ailleurs, la prise en considération des données dont l'entité dispose sur les périodes d'achalandage de sa clientèle l'a amenée à déplacer le jeudi les réunions hebdomadaires du personnel qui avaient lieu auparavant le mercredi matin; elle en a également réduit la durée. Pendant cette période, un des bureaux régionaux assure le service de garde. Ces changements ont permis d'améliorer l'accessibilité du service téléphonique.
- 5.4.33** Toutefois, selon un sondage mené en décembre 2002 auprès de la clientèle des services téléphoniques de l'entité, le pourcentage d'insatisfaction à l'égard des heures d'ouverture a peu varié par rapport à novembre 2000, puisqu'il est de 21 p. cent, comparativement à 23 p. cent à l'époque, et ce, même si l'on a augmenté ces heures. Des consommateurs ont mentionné notamment que les services de l'Office sont difficilement accessibles parce qu'ils coïncident avec leur propre période de travail. L'Office n'a toujours pas réévalué la pertinence des heures de disponibilité du service téléphonique en tenant compte des besoins exprimés par les consommateurs, du nombre d'appels non répondus et des ressources actuelles.

Services offerts en région

***Lignes occupées:
les appels sont acheminés
au bureau
d'une autre région.***

- 5.4.34** Lors de la vérification initiale, le système téléphonique ne pouvait pas, lorsque les lignes d'une région étaient occupées, rediriger l'appel vers une autre région. Nous étions d'avis qu'un meilleur équilibre dans la répartition des appels entre les régions pourrait favoriser l'augmentation du taux de réponse. Depuis juin 2004, l'Office a apporté les modifications nécessaires pour acheminer les appels au bureau d'une autre région lorsque les lignes sont occupées.
- 5.4.35** L'Office a également élaboré, dans une étude qu'il a menée en septembre 2004, différentes mesures pour réduire les coûts, telles que la fermeture de bureaux régionaux. Pour chacune, il a évalué les incidences, qu'elles soient financières ou non, ainsi que les avantages et les inconvénients. L'une d'entre elles impliquait des compressions annuelles d'environ 750 000 dollars. La direction de l'Office a décidé de ne pas appliquer ces mesures. Toutefois, l'entité n'a pas déterminé en quoi ce choix lui permet de répondre le plus adéquatement possible aux besoins de sa clientèle en région.

Traitement des plaintes

***Médiation:
taux de récidence
non mesuré.***

- 5.4.36** L'Office n'a toujours pas évalué si la médiation est le meilleur moyen d'assumer les responsabilités que lui confie la loi.
- 5.4.37** En outre, il n'apprécie pas encore le taux de récidence des commerçants avec qui on a procédé à une médiation. Il n'a donc pas d'indication sur l'effet dissuasif de celle-ci. Cependant, l'entité examine présentement la possibilité de mesurer ce taux de récidence.



- 5.4.38** Le travail de médiation fait par l'agent est, comme en 2002, révisé a posteriori par le gestionnaire. En plus de cette révision, une vérification de certains éléments dans les dossiers a commencé à l'automne 2004, le but de l'opération étant de contrôler leur qualité et leur uniformité. Ainsi, 83 p. cent des 111 dossiers vérifiés respectaient la totalité ou la plupart des normes établies. De plus, un programme de suivi a été conçu par chaque gestionnaire concerné et tous les agents ont été sensibilisés aux lacunes décelées.
- 5.4.39** Comme en 2001-2002, ce sont les agents qui décident d'entreprendre une médiation ou non. La directive qui existait à ce sujet a été mise à jour en 2004. L'Office y précise que les agents doivent déterminer si une médiation doit être entreprise et nous avons constaté que certains critères en vertu desquels ils effectuent une médiation peuvent maintenant être retrouvés dans les dossiers. De plus, l'Office note maintenant l'article de loi justifiant l'intervention dans les dossiers, ce que nous avons observé dans 15 d'entre eux.
- 5.4.40** En avril 2005, des modifications ont été apportées au système informatique compilant les données sur les plaintes. Depuis, les sommes en litige sont saisies systématiquement. Cependant, en l'absence d'information de gestion sur le coût relatif au traitement des dossiers de plainte, l'Office ne peut savoir si les interventions à effectuer sont économiques, efficaces et efficaces.

Qualité des renseignements

- 5.4.41** Depuis la vérification initiale, l'entité a accompli plusieurs actions afin de s'assurer de la qualité des renseignements fournis par son personnel aux consommateurs lors des échanges téléphoniques et de connaître la qualité des communications entretenues avec les commerçants dans le cadre des médiations.

Information communiquée aux consommateurs

- 5.4.42** L'Office a retenu les services d'une firme spécialisée qui a enregistré environ 200 conversations. Selon le programme de contrôle de la qualité qui a été élaboré, l'analyse de ces conversations a débuté en septembre 2005.

Formation des agents

- 5.4.43** À l'époque, l'Office n'avait pas instauré de mécanisme visant à recueillir chaque année, de façon rigoureuse, les besoins en formation de son effectif, ce qui lui aurait permis de fournir à ce dernier une formation adéquate en fonction des besoins recensés. À ce sujet, il a réalisé des progrès que nous jugeons satisfaisants. En 2003-2004, il a conçu une grille des besoins de développement à partir de ceux exprimés par les employés. En 2004-2005, l'entité a fonctionné différemment. Ce sont les gestionnaires qui ont été consultés afin de définir les besoins collectifs de



formation des agents. Pour 2005-2006, la formation à offrir a été déterminée à l'aide notamment d'un profil type des compétences d'un agent que l'Office a établi en s'appuyant sur une analyse des diverses tâches que cet agent exécute dans l'exercice de ses fonctions.

- 5.4.44** Nous avons noté en 2001-2002 que les agents n'étaient pas évalués sur une base régulière et que l'Office n'avait pas d'information de gestion lui indiquant la proportion d'employés qui étaient évalués annuellement. L'évaluation du rendement est pourtant une occasion de recueillir de l'information sur les besoins en formation. L'entité possède maintenant de l'information de gestion à ce sujet. Pour 2003-2004, 40 p. cent des agents ont été évalués alors qu'à la fin de mai 2005, tous les agents ont reçu une évaluation du rendement pour la dernière année et on leur a formulé des attentes pour 2005-2006.
- 5.4.45** Nous avons observé que les rencontres hebdomadaires du personnel des bureaux régionaux font maintenant l'objet d'une gestion plus rigoureuse qu'en 2002. De façon générale, il y a un ordre du jour et un compte rendu pour ces rencontres. Par contre, selon les documents que nous avons examinés, on n'a pas effectué de suivi pour des éléments qui en auraient nécessité un. En outre, le contenu des rencontres est de nature plus administrative que formative, mais l'Office prévoit, en 2005-2006, remédier à la situation en leur ajoutant un contenu formatif. Déjà, pour donner suite à la révision des dossiers a posteriori, des sujets ont été abordés lors des réunions hebdomadaires.

Informations mises à la disposition des agents

- 5.4.46** En 2001-2002, nous avons recommandé à l'Office de veiller à ce que les agents de protection du consommateur disposent de toute l'information pertinente pour répondre aux demandes des consommateurs.
- 5.4.47** Nous avons alors noté qu'il ne compilait pas ni ne communiquait à sa clientèle toute l'information que les lois l'autorisaient à divulguer; cette information avait trait aux commerçants contre lesquels des poursuites civiles avaient été engagées par les consommateurs, que le jugement ait été rendu ou non, et aux faillites. Par ailleurs, plus de quatre ans s'étaient écoulés depuis l'adoption de la politique québécoise de l'autoroute de l'information et l'Office n'était toujours pas en mesure de bien renseigner le public sur les divers sceaux attestant la sécurité des sites Internet à travers le monde.

**Des liens
vers des sites Internet
ont été ajoutés.**

- 5.4.48** Depuis, des liens vers des sites Internet ont été ajoutés; les agents sont maintenant en mesure de diriger les consommateurs vers ces sites. Ainsi, les personnes qui désirent des renseignements sur les sceaux en question, les faillites ou les jugements et les décisions rendus par les tribunaux et les organismes du Québec ou qui veulent la liste des poursuites inscrites aux rôles de la Cour civile du Québec et de la Cour supérieure peuvent trouver ce dont ils ont besoin.



Communication avec les commerçants

- 5.4.49** Lors de notre vérification initiale, nous avons énoncé quatre principes que les agents se devaient de respecter dans leurs communications avec les commerçants, notamment lors des médiations. Depuis, l'entité a élaboré un code de déontologie dans lequel on trouve les quatre principes en question. Par exemple, le commerçant doit être informé que l'intervention de l'Office s'inscrit dans le cadre de son mandat de sensibiliser les commerçants aux besoins et aux demandes des consommateurs, comme la loi le précise. Par contre, la qualité des échanges avec les commerçants n'est toujours pas évaluée.

Activités de surveillance

Enquêtes, inspections et poursuites pénales

***Absence
de portrait global
de la situation
quant au respect des lois.***

- 5.4.50** L'Office n'a pas établi de portrait global de la situation quant au respect des lois dont il surveille l'application, ni évalué l'ampleur des risques encourus à cet égard, ni déterminé les priorités en conséquence. Il n'a pas non plus effectué d'analyse de la répartition des enquêtes et des inspections pour savoir si cette répartition répond adéquatement à l'objectif qu'il poursuit de surveiller l'application des lois. Il a néanmoins mis récemment en place un comité chargé d'effectuer une veille, une analyse et un suivi quant aux dossiers d'actualité en matière de consommation. À partir de ces travaux, ce comité devra proposer diverses interventions.
- 5.4.51** Il a également comme projet de mettre en place un système de classification des demandes des consommateurs. Ce système permettra de mieux évaluer l'ampleur et la nature de leurs demandes et de leurs problèmes, et ce, par domaine de consommation, et de déterminer les priorités d'intervention.
- 5.4.52** À l'époque, nous avons recommandé à l'entité d'analyser les motifs de retrait des chefs d'accusation portés aux dossiers de plainte. Elle a accompli diverses actions pour donner suite à cette recommandation.
- 5.4.53** Ainsi, elle a modifié la Politique d'intervention en matière pénale à la suite de discussions entre ses représentants et ceux du ministère de la Justice du Québec. La politique modifiée a été mise en application par l'Office en janvier 2005 et elle prévoit plusieurs mécanismes de communication entre les procureurs de l'Office et les substituts du Procureur général. Des rencontres sont d'ailleurs prévues afin de trouver des solutions permettant de réduire le nombre de retraits ou d'abandons des chefs d'accusation.



Permis, comptes en fidéicommiss et cautionnements

Permis

- 5.4.54** En 2001-2002, nous avons recommandé à l'Office de s'assurer que les commerçants qui contreviennent à l'obligation de détenir un permis en règle sont identifiés.
- 5.4.55** Tout comme à l'époque, il étudie des plaintes en provenance de consommateurs ou de commerçants et effectue la revue de la publicité commerciale apparaissant dans les journaux. Par contre, dans le secteur des agences de recouvrement, il a fait une vérification des données détenues par le Registraire des entreprises du Québec (REQ), qui a mené à l'identification de quatre commerçants n'ayant pas de permis. Il n'a cependant entrepris aucune activité de ce genre dans plusieurs autres secteurs importants, notamment les agences de voyages, le prêt d'argent, les studios de santé et la vente de garanties supplémentaires pour les automobiles.
- 5.4.56** Par ailleurs, il prévoit mettre en œuvre, à compter de l'automne 2005, un programme de surveillance des commerçants ne possédant pas de permis. De plus, un plan dont le but est de faciliter la collaboration entre l'Office et la Régie du bâtiment du Québec d'une part, et le REQ d'autre part, a été rédigé. D'ailleurs, l'Office a mentionné qu'il s'est entendu avec le REQ en 2005 pour obtenir les données que ce dernier détient sur les commerçants. À partir de ces données, il procédera à la détermination des commerces exploités dans les secteurs où un permis est requis afin de faciliter l'application de son programme de surveillance.

Un programme de surveillance des commerçants est prévu.

Comptes en fidéicommiss et cautionnements

- 5.4.57** Lors de la vérification initiale, nous avons recommandé à l'Office d'effectuer les travaux nécessaires à la vérification adéquate des comptes en fidéicommiss.
- 5.4.58** Comme en 2001-2002, l'Office demande des relevés bancaires à des commerçants et il s'assure que le solde n'est pas déficitaire. Par ailleurs, depuis 2002, il a élaboré des procédés de vérification destinés aux six secteurs pour lesquels les commerçants sont tenus de déposer des sommes en fidéicommiss; certaines de ces méthodes visent à vérifier l'exactitude des comptes. Notons que les procédés ont été mis en application dans quatre de ces secteurs, principalement lors d'inspections.
- 5.4.59** D'autre part, comme nous le recommandions, il a revu son interprétation de la loi quant à la protection des consommateurs qui paient d'avance pour occuper régulièrement et pendant plusieurs années un immeuble en copropriété durant leurs vacances.
- 5.4.60** L'Office a conclu qu'il ne peut exiger de par les lois qu'il administre que les sommes reçues en vertu de ce type de contrat soient placées en fidéicommiss. Par contre, il envisage de prendre des mesures à l'égard des commerçants de ce secteur si la situation l'exige.



**L'impact
des modifications
réglementaires
n'a pas été déterminé
par un actuaire.**

5.4.61 Nous avons également invité l'entité à poursuivre ses efforts afin d'évaluer les cautionnements à exiger des agents de voyages pour assurer la protection de leurs clients. En 2003, l'Office a eu recours à un actuaire qui recommandait une augmentation des sommes versées par les agents de voyages à titre de cautionnement. L'Office n'a pas donné suite aux recommandations de l'actuaire. Toutefois, depuis le 11 novembre 2004, le contexte réglementaire a changé : ce sont maintenant les consommateurs et non les agents de voyages qui contribuent au nouveau Fonds d'indemnisation des clients des agents de voyages; les sommes versées servent à payer les réclamations lorsque les cautionnements individuels sont insuffisants. Actuellement, leur contribution est près de quatre fois plus élevée que celle recommandée par l'actuaire en 2003. L'Office n'a toutefois pas demandé à un actuaire de déterminer l'impact de ces modifications.

Subventions aux organismes de protection du consommateur

5.4.62 Le 1^{er} avril 2003, la totalité du budget consacré au Programme d'aide aux organismes de protection du consommateur a été transférée au Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec.

5.4.63 Toutefois, l'Office a obtenu du gouvernement pour 2003-2004 et 2004-2005 un budget annuel de 80 000 dollars pour un nouveau programme de soutien financier dédié exclusivement au financement de projets ponctuels. Il est précisé dans les critères relatifs à ce programme que les projets soumis doivent s'inscrire dans des secteurs de consommation prioritaires pour l'Office afin d'assurer la complémentarité de ses actions et de celles des organismes.

5.4.64 Les deux subventions que nous avons vérifiées, accordées au cours de 2003-2004 et représentant 81 p. cent du budget total, ont permis de financer des activités complémentaires à celles de l'Office. Il en est de même pour les trois dossiers de 2004-2005 que nous avons vérifiés. Les sommes allouées pour ces dossiers correspondaient à 65 p. cent des subventions consenties.

5.4.65 En ce qui concerne le suivi des subventions versées au cours de ces deux années, l'Office prévoit obtenir un rapport d'étape et un rapport final afin de s'assurer que les montants ont été dépensés par les organismes pour des activités complémentaires aux siennes.

5.4.66 Ces changements répondent à notre recommandation qui était de veiller à ce que le processus d'attribution des subventions favorise le financement d'activités complémentaires à celles de l'Office.



Reddition de comptes

La reddition de comptes est davantage axée sur les aspects critiques.

- 5.4.67** Le dernier rapport annuel de gestion de l'entité, soit celui pour 2003-2004, a été transmis en juillet 2004 au ministre, conformément aux dispositions de la *Loi sur l'administration publique*. Dans ce rapport, l'Office s'est davantage concentré sur les aspects critiques. On y trouve par exemple des commentaires sur l'accessibilité du service téléphonique, la *Loi sur les agents de voyages*, les orientations stratégiques, les objectifs et les cibles ainsi que leur degré d'atteinte. Par contre, il n'y a pas d'information sur le nombre d'appels auxquels on n'a pu répondre ni de données chiffrées sur les cautionnements des agents de voyages, que l'entité a la responsabilité de gérer.
- 5.4.68** De plus, le rapport renferme des comparaisons entre les données de l'année courante et celles de l'année précédente. Toutefois, les explications concernant les écarts ne sont pas toujours formulées, notamment à l'égard des amendes.
- 5.4.69** Nous considérons donc que l'Office a réalisé des progrès satisfaisants quant à l'information divulguée dans son rapport annuel de gestion.

5.4.70 Commentaires de l'Office

« Au cours des récentes années, les observations et les recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec dans son rapport publié en 2002 et portant sur l'optimisation des ressources à l'Office de la protection du consommateur ont constitué un précieux cadre de référence pour différentes démarches menées par l'Office afin d'améliorer la planification et la gestion de ses activités. L'Office estime que, dans son rapport de suivi, le Vérificateur général rend adéquatement compte de plusieurs des mesures réalisées et des progrès accomplis dans le cadre de ces démarches, tout comme il reconnaît également que certaines de ces démarches devront être parachevées.

« Ainsi, l'Office s'emploiera à compléter la gamme des données de gestion dont il dispose, afin d'éclairer de façon plus précise l'établissement de ses priorités d'intervention et l'allocation de ses ressources entre ses différentes fonctions. À ce chapitre, la mise en place d'un centre d'appels, en plus de contribuer à répondre de façon plus adéquate aux attentes de sa clientèle et de faciliter l'évaluation de la qualité de ses services, pourra générer en temps réel comme en temps différé une variété de données permettant notamment d'ajuster le niveau des ressources affectées à la réponse téléphonique aux fluctuations du volume des appels, favorisant ainsi une utilisation optimale du personnel. L'Office établira également le coût de revient de ses principales activités rattachées aux grandes fonctions d'information, de représentation et de surveillance, ce qui alimentera l'appréciation des bénéfices générés par ces activités en regard de leurs coûts unitaires respectifs.

« Cette appréciation portera notamment sur les activités de conciliation (médiation), qui seront évaluées principalement sous l'angle de leur contribution au mécanisme de réception et de traitement des plaintes et, de façon complémentaire, sur leur impact quant à la sensibilisation des commerçants et à la fonction de surveillance du respect des lois.

« L'Office mettra aussi à profit un partenariat avec le Registraire des entreprises du Québec pour établir des listes des entreprises assujetties aux lois qu'il administre et pour identifier les entreprises faisant défaut à l'obligation de détenir un permis.



« Enfin, il analysera de façon plus systématique les informations découlant des quelque 250 000 demandes de renseignement et plaintes qu'il traite chaque année. Cette analyse, conjuguée aux autres mesures évoquées précédemment, devrait lui permettre de mieux appréhender le niveau de respect des lois dont il surveille l'application, d'identifier l'émergence ou la résurgence de risques à cet égard et de déterminer en conséquence ses priorités d'intervention, en particulier en matière de surveillance.

« Par ailleurs, le Vérificateur général avait recommandé à l'Office d'évaluer la pertinence de créer des conseils consultatifs régionaux. Les réflexions qu'a menées l'Office à ce sujet l'ont conduit à privilégier la création d'instances de concertation sectorielles plutôt que régionales, impliquant des associations de consommateurs et des représentants des entreprises des secteurs en cause. Il a, en conséquence, recommandé au ministre que soit abrogée la disposition législative relative aux conseils consultatifs régionaux.

« De façon analogue, l'Office a aussi recommandé au ministre que soit abrogée la disposition lui confiant la responsabilité d'évaluer un bien ou un service offert au consommateur. Pendant de nombreuses années, l'Office s'est acquitté de ce mandat principalement par le biais de la publication de la revue *Protégez-Vous*. Or, les Éditions Protégez-Vous, qui sont maintenant constituées en un organisme sans but lucratif (OSBL) totalement autonome de l'Office, s'acquittent avec beaucoup d'efficacité de cette fonction d'évaluation des biens et des services, en raison de leur notoriété et de la diffusion importante que connaissent leurs publications. Il convient donc de formaliser le retrait de l'Office de ce champ d'intervention qu'il n'occupe plus. »

