



VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

**RAPPORT
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2005-2006
TOME I**

Chapitre

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



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5.1.1
GESTION DES IMMEUBLES DANS LE RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	5.2.1
Conclusions générales	5.2.4
Planification immobilière	5.2.7
Utilisation du parc immobilier	5.2.46
Entretien du parc immobilier	5.2.70
Déficit d'entretien	5.2.78
Gestion de l'énergie	5.2.86
Financement	5.2.94
Évaluation, information de gestion et reddition de comptes	5.2.105
ADMINISTRATION DE L'IMPÔT DES PARTICULIERS	5.3.1
Conclusions générales	5.3.5
Services au public	5.3.9
Gestion des risques	5.3.38

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

AEE	Agence de l'efficacité énergétique	DGCAR	Direction générale de la capitale et des régions
ARC	Agence du revenu du Canada	DGMET	Direction générale de la métropole
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec	DGP	Direction générale des particuliers
CHSGS	Centre hospitalier de soins généraux et spécialisés	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée	SIGARSSS	Système d'information de gestion des actifs du réseau de la santé et des services sociaux
CSSS	Centre de santé et de services sociaux		



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
Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux	1999-2000, tome I, chapitre 3
Administration de l'impôt des particuliers	2000-2001, tome II, chapitre 8

- 5.1.4** À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 76 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 71 et 72 p. cent des cas respectivement. De plus amples détails sont fournis dans les autres sections du chapitre.
- 5.1.5** Ces taux atteignent la cible que nous visions à cet égard. De plus, il est intéressant de noter que nos recommandations ont suscité des gestes concrets susceptibles d'améliorer la gestion des activités que nous avons examinées. Les proportions enregistrées sont probantes, soit 89 et 96 p. cent.

TABLEAU 2

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Nombre*	Recommandations			
		Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux	55	18	53	19	11
Administration de l'impôt des particuliers	21	24	48	24	4

* Une des recommandations, qui était caduque, n'est pas considérée à des fins statistiques.



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

Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, d'agences de la santé et des services sociaux¹, de la Corporation d'hébergement du Québec et d'établissements

Suivi mené par

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Josée Bellemare
Nathalie Lavoie
Francine Roy

- 5.2.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), de trois agences de la santé et des services sociaux (appelées régies régionales à l'époque) et de neuf établissements. Nos travaux ont pris fin en février 2006.
- 5.2.2** 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 1999-2000*, avait pour but d'évaluer dans quelle mesure le ministère, les agences et les établissements répondaient aux besoins d'espace du réseau et favorisaient la gestion économique et efficace des immeubles. Pour ce faire, nous avons examiné les systèmes de planification et de gestion du ministère ainsi que des agences à l'égard des immeubles. Nous avons notamment vérifié si les projets immobiliers faisaient l'objet d'une planification en lien avec les plans d'organisation des services et les orientations du ministère. Nous avons apprécié le choix des projets et leur justification, et les mesures prises pour entretenir les immeubles ainsi que pour minimiser les coûts énergétiques. Nous avons finalement examiné les systèmes d'information et la reddition de comptes.
- 5.2.3** Lors de nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires du ministère, des 3 agences vérifiées à l'époque ainsi que de la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ). En effet, certaines responsabilités, qui relevaient alors du ministère, sont maintenant assumées par la CHQ. Nous avons aussi compilé les réponses obtenues à un questionnaire envoyé à 6 agences (dont les 3 vérifiées) et à 26 installations² qui dépendent de 21 établissements couvrant l'ensemble des régions du Québec. Ces installations ont été choisies parmi celles qui avaient fait l'objet du sondage de 1999-2000. Enfin, nous avons examiné 9 projets immobiliers en les suivant de l'étape de la conception à celle de l'approbation.

Conclusions générales

Gestes concrets pour 89 p. cent des recommandations.

- 5.2.4** Notre suivi révèle que, depuis 2000, plusieurs modifications ont été apportées à la gestion des immeubles. En effet, 89 p. cent de nos recommandations, soit 49 sur 55, ont suscité des gestes concrets. Par exemple, plusieurs recommandations portant sur la planification immobilière ont été appliquées, dont celle ayant trait aux lignes directrices ministérielles en matière d'organisation des services et celle relative à la mesure des effets de l'option retenue sur le budget de fonctionnement. Des progrès ont également été enregistrés à l'égard de la connaissance du parc immobilier, de la rationalisation des espaces, de l'entretien

1. Les agences de la santé et des services sociaux remplacent les régies régionales de la santé et des services sociaux.
2. L'installation désigne le lieu physique où sont dispensés les soins; quant à l'établissement, il constitue une entité légale qui est responsable de une ou de plusieurs installations.



du parc immobilier, de la gestion de l'énergie, du financement, de l'évaluation, de l'information de gestion et de la reddition de comptes. Notons cependant qu'au regard de la planification immobilière, le rapport traitant de la gestion des projets immobiliers, publié dans le présent tome, met en lumière certaines préoccupations qui ne sont pas abordées dans ce suivi.

5.2.5 Il reste toutefois des actions à entreprendre pour corriger les lacunes soulevées à l'époque, car 6 de nos recommandations n'ont pas été appliquées et 10 ont donné lieu à des progrès insatisfaisants.

5.2.6 Ainsi, les efforts fournis par les divers acteurs sont insuffisants pour ce qui est des recommandations se rapportant aux plans directeurs immobiliers régionaux, à la déclaration des immeubles excédentaires et au déficit d'entretien. Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations en fonction des entités visées.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Planification immobilière					
Plan directeur immobilier					
Préciser et diffuser aux [agences] les lignes directrices en matière de développement de soins et de services, en fait celles qui concernent directement le parc immobilier, par exemple les lignes relatives aux ratios de lits de courte ou de longue durée par habitant.	MSSS				
Compléter et réviser leur plan d'organisation des services.		Établissements			
Élaborer leur plan directeur immobilier régional en conséquence.			Agences		
Choix des projets immobiliers					
Se doter de critères pour déterminer les travaux immobiliers prioritaires.	MSSS		Agences		
Élaborer des plans et des échéanciers pour mettre un terme aux conditions qu'il [le ministère] juge inacceptables.		MSSS			
Détenir [...] l'information démontrant les besoins et la faisabilité technique des projets avant d'approuver la mise à l'étude ou la réalisation des projets immobiliers ainsi que leur budget.		MSSS Agences			
Examen des projets immobiliers					
Préciser et divulguer ses lignes directrices à l'égard de l'organisation des services de façon à appuyer les décisions concernant le parc immobilier.	MSSS				
Fixer officiellement un objectif à atteindre aux [agences] quant au nombre de lits pour soins de courte durée par 1 000 habitants.					MSSS



TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
S'assurer que les investissements faits dans les urgences sont conformes avec ses orientations.	MSSS				
Établir des normes sur l'accessibilité aux services pour les cliniques externes spécialisées et préciser la notion de masse critique.				MSSS	
Établir ses lignes directrices à l'égard des services aux personnes âgées (lits pour soins de longue durée, ressources intermédiaires, maintien à domicile, etc.).	MSSS				
Définir et faire connaître les critères à utiliser pour s'assurer de la pertinence des projets immobiliers.		MSSS			
Établir clairement ses responsabilités, celles des [agences] et des établissements dans ce processus.	MSSS				
Documenter l'examen critique de la pertinence des projets immobiliers.		MSSS	Agences		
Avant d'appuyer une solution immobilière, apprécier d'autres mesures possibles, leurs avantages et leurs coûts pendant la durée de vie utile du bien et verser ces analyses au dossier.			MSSS Agences		
Démontrer que les projets immobiliers retenus sont la solution la plus économique pour la durée de vie de l'immeuble.				MSSS Agences	
Mesurer les effets de l'option retenue sur le budget de fonctionnement.	MSSS Agences				
Utilisation du parc immobilier					
Connaissance du parc immobilier					
Prendre les mesures pour dresser un inventaire du parc immobilier sous leur responsabilité. Cet inventaire devrait comprendre une liste des bâtiments avec leurs caractéristiques [...], des détails sur l'utilisation de ces bâtiments [...] et un état du parc immobilier [...].		MSSS CHQ Agences Établissements			
Rationalisation du parc immobilier					
Rationaliser l'espace dans les centres hospitaliers existants.		Agences			
Immeubles excédentaires					
Déclarer les immeubles excédentaires dès qu'aucune utilisation n'est plus prévue pour eux et en aviser le ministère.			Agences Établissements		
Réévaluer son protocole d'aliénation des immeubles.				MSSS CHQ	
Tenir compte du marché et des coûts de possession pour pouvoir décider en temps opportun de l'aliénation ou de la démolition d'un immeuble.	Agences	MSSS CHQ			
Entretien du parc immobilier					
Prendre les mesures pour que les immeubles du réseau de la santé et des services sociaux soient entretenus selon les règles reconnues.		MSSS Agences Établissements CHQ			



TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS	Recommandation				Caduque
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Déficit d'entretien Connaître le déficit d'entretien des immeubles du réseau de la santé et des services sociaux.		CHQ	MSSS Agences		
Gestion de l'énergie Transmettre l'information dont il dispose sur la consommation énergétique aux [agences] et aux établissements.	MSSS				
Analyser l'information lui permettant de juger de la performance énergétique du réseau.		MSSS			
Évaluer de façon continue la performance énergétique des immeubles du réseau et s'assurer de la mise en place des mesures correctives, s'il y a lieu.		Agences Établissements			
Financement Se doter d'un système d'information leur permettant de faire une analyse de la nature des dépenses engagées pour les immeubles.		MSSS Agences			
Statuer sur les investissements nécessaires pour assurer l'entretien des immeubles.		MSSS			
S'assurer que les établissements utilisent les sommes versées aux fins prévues.		MSSS			
Temporairement prévoir des mécanismes d'ajustement pour les établissements qui ont accumulé des retards importants dans le maintien d'actifs.		MSSS			
Évaluation, information de gestion et reddition de comptes Faire connaître aux établissements les objectifs et les indicateurs qui serviront à évaluer leur performance en matière de gestion des immeubles.		MSSS	Agences		
Mettre en place un processus de reddition de comptes qui leur permettrait de connaître la performance des établissements et d'en rendre compte.		MSSS Agences			
Rendre compte à l'Assemblée nationale de l'efficacité des investissements immobiliers et de la préservation de la valeur de ces éléments d'actif.				MSSS	
Nombre de recommandations					
Ministère	8	14	2	4	1
Agences	2	7	7	1	–
Établissements	–	4	1	–	–
CHQ	–	4	–	1	–
Total	10	29	10	6	1*
Répartition	18%	53%	18%	11%	
Gestes concrets	89%				
Application complète ou progrès satisfaisants	71%				

* La recommandation caduque n'est pas considérée à des fins statistiques puisqu'elle n'avait plus à être appliquée.



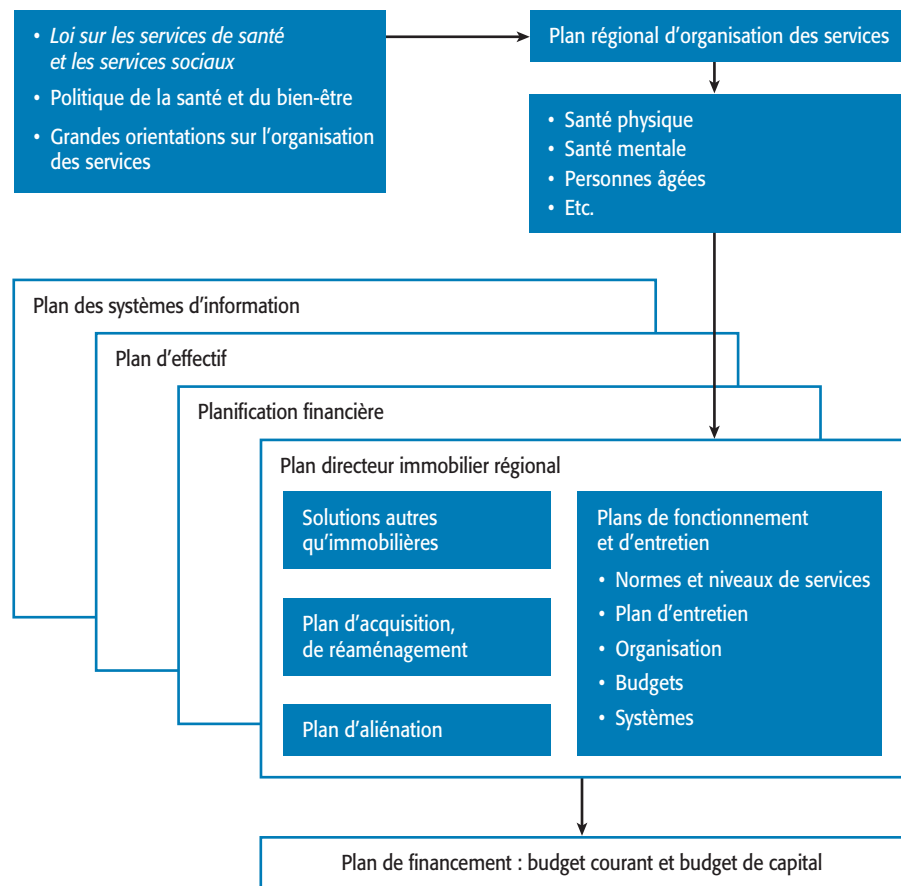
Planification immobilière

5.2.7 Lors de la vérification initiale, le réseau de la santé et des services sociaux vivait une période de changements majeurs en raison du virage ambulatoire et de la rationalisation des services, qui rendaient complexe la planification immobilière. Par la suite, le réseau a continué à évoluer, mais les effets des modifications sur le parc immobilier ont été plus progressifs.

5.2.8 Rappelons que la planification immobilière doit être intégrée dans la planification stratégique du ministère et que les ressources immobilières existent pour répondre à un besoin de services. La figure 1 présente un schéma des liens qui devraient être établis entre la planification immobilière et celle des services.

FIGURE 1

SCHÉMA DE LA GESTION IMMOBILIÈRE





Plan directeur immobilier

- 5.2.9** En 1999-2000, aucune agence ne possédait de plan directeur immobilier complet pour l'ensemble de son territoire, et ce, malgré une demande du Conseil du trésor. Plusieurs agences avaient toutefois entrepris des démarches visant à établir cette planification.
- 5.2.10** De fait, les agences visitées ne disposaient pas de toute l'information voulue pour compléter et mettre à jour leur plan. D'abord, le ministère n'avait pas précisé ni diffusé les lignes directrices en matière de développement de soins et de services, qui concernaient directement le parc immobilier. Ensuite, les agences n'avaient pas un portrait complet et à jour de l'état de leurs immeubles au regard de la vétusté, de la sécurité et de la fonctionnalité ainsi que des sommes à leur consacrer. Enfin, les plans régionaux d'organisation des services n'étaient pas terminés, notamment parce que le ministère n'avait pas encore fait connaître ses décisions à l'égard des établissements à vocation suprarégionale et des services ultraspécialisés.

Plan directeur immobilier: du travail reste à faire.

- 5.2.11** Actuellement, trois des six agences sondées révisent ou comptent réviser prochainement leur plan directeur immobilier, ce qui sera principalement fait par territoire de centre de santé et de services sociaux (CSSS). Une autre prévoit terminer la réalisation d'un tel plan dans les prochains mois. Quant aux deux autres agences, elles n'ont pas entrepris de démarche pour produire un plan d'ensemble. Par contre, elles détiennent des plans directeurs pour certains établissements de leur région.
- 5.2.12** Par ailleurs, bien que les agences aient à leur disposition plus d'information qu'à l'époque pour compléter et mettre à jour cet outil de planification, comme nous le montrons dans les paragraphes suivants, elles n'ont pas encore toutes les données nécessaires.
- 5.2.13** En effet, les agences n'ont pas encore un portrait complet et à jour de l'état de leurs immeubles, ce que nous mettons en évidence dans la sous-section « Connaissance du parc immobilier ».

Mise sur pied des réseaux universitaires intégrés de santé.

- 5.2.14** En matière de développement de soins et de services, le ministère a fait connaître ses lignes directrices, notamment dans son cadre de référence pour la priorisation des projets. Nous traitons de ce point dans la sous-section « Examen des projets immobiliers », qui fait partie de la présente section. En ce qui concerne les établissements à vocation suprarégionale et les services ultraspécialisés, le ministère a confirmé en décembre 2005 la mise sur pied des réseaux universitaires intégrés de santé. Ceux-ci, au nombre de quatre, sont responsables de formuler des propositions sur l'offre de services dans les domaines d'expertise qui ont été reconnus aux établissements ayant une désignation universitaire. Présentement, l'offre de services est déterminée pour deux de ces réseaux.



- 5.2.15** Enfin, la responsabilité de produire des plans d'organisation des services incombe désormais aux CSSS. Au moment de notre suivi, ceux-ci étaient en train de concevoir leurs projets cliniques, qui visent à répondre aux besoins de la clientèle de leur territoire.

Choix des projets immobiliers

Établissement des priorités

- 5.2.16** Lors de la vérification initiale, le ministère et les agences n'avaient pas élaboré de critères pour classer objectivement les projets de même nature ni pour établir les travaux immobiliers prioritaires. De plus, il n'y avait pas de critères permettant de déterminer à quel moment un immeuble devenait inacceptable et nécessitait des réparations ou devait être remplacé.
- 5.2.17** Par ailleurs, le ministère n'avait pas préparé de plan ni d'échéancier pour réaliser rapidement tous les travaux de sécurité incendie recensés dans les établissements. Il n'avait pas non plus prévu les moyens ni les délais pour remédier aux importantes déficiences relevées concernant la vétusté et le manque de sécurité de certains immeubles utilisés par des établissements privés conventionnés.
- 5.2.18** Tout comme à l'époque, le processus de choix des projets constitue un mécanisme d'acheminement et d'approbation qui s'appuie en grande partie sur les demandes des établissements et les priorités fixées par les agences.

**Le ministère
a donné
plusieurs balises au réseau.**

- 5.2.19** Notre suivi révèle qu'au regard de l'établissement de priorités, le ministère a donné plusieurs balises au réseau. Outre qu'il a établi une liste de critères généraux à prendre en compte lors de la sélection des projets immobiliers, il s'est doté d'un cadre de référence pour la priorisation des projets. Ce cadre donne les lignes directrices en lien avec le mode d'offre de services à privilégier. Enfin, des critères ont été définis pour déterminer les travaux prioritaires dans certains secteurs, notamment les urgences et la radio-oncologie. Du côté des agences vérifiées, une seule a développé un outil d'évaluation pour classer les projets immobiliers selon leur ordre d'importance.
- 5.2.20** Pour ce qui est des plans et des échéanciers relatifs à la sécurité incendie et aux problèmes de vétusté, la responsabilité de les élaborer revient maintenant en premier lieu aux établissements qui, dans leurs plans de conservation et de fonctionnalité immobilières, déterminent les travaux à réaliser de façon prioritaire.

**Démarche effectuée
pour connaître
l'état de tous les CHSLD.**

- 5.2.21** Par ailleurs, en plus de ces derniers plans qui sont produits par les établissements, une démarche visant à connaître l'état des centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), qu'ils soient publics ou privés conventionnés, a été effectuée en 2005 par le MSSS. Notons que les problèmes soulevés dans notre rapport initial touchaient ce type d'établissements. À terme, cette opération devrait permettre aux agences, en collaboration avec le ministère, de statuer sur les travaux à mener en priorité. En outre, plusieurs projets ont été réalisés depuis 1999-2000 afin de remédier à des déficiences relatives à la sécurité incendie et à la vétusté.



Approbation des projets immobiliers

- 5.2.22** En 1999-2000, les agences et le ministère recommandaient et approuvaient la mise à l'étude ou la réalisation de certains projets et déterminaient le budget de construction ou de réaménagement de façon hâtive, sans toujours détenir l'information démontrant les besoins et la faisabilité technique. Qui plus est, ils autorisaient l'exécution de plusieurs projets et leur allouaient un budget sans que les plans et devis préliminaires aient été arrêtés.
- 5.2.23** Notre examen de certains dossiers nous permet de conclure que, dans la plupart des cas, ces lacunes ont été corrigées et que le ministère ainsi que les agences se sont assurés de détenir l'information requise.

Examen des projets immobiliers

- 5.2.24** Aux fins de notre suivi, nous avons examiné les dossiers de neuf projets dont la mise à l'étude ou la réalisation a été autorisée. Nous avons fait notre sélection de manière à inclure différents types de projets, comme des constructions et des rénovations dans des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS), des CHSLD et des centres de recherche. En nous fondant sur les renseignements contenus dans les dossiers, nous estimons le coût total des projets sélectionnés à près de 200 millions de dollars.

Pertinence des projets

- 5.2.25** À l'époque, il n'y avait aucun écrit démontrant que le ministère ou les agences avaient effectué un examen critique de la pertinence des projets avant leur autorisation. Le ministère n'avait pas défini ni fait clairement connaître les responsabilités de chacun dans ce processus; il n'avait pas non plus précisé les critères à utiliser pour s'assurer de la pertinence du projet.
- 5.2.26** Pour ce qui est des responsabilités, elles sont aujourd'hui spécifiées dans les normes et les pratiques de gestion du ministère.

**Présence
d'un cadre de référence
pour la priorisation
des projets.**

- 5.2.27** Quant aux critères relatifs à la pertinence, le ministère, dans son cadre de référence pour la priorisation des projets, en a établi pour les principaux programmes qui ont des incidences immobilières. De plus, des guides ont été conçus pour des projets précis, tels ceux se rapportant aux urgences et aux laboratoires. Ces guides présentent notamment une grille d'analyse des projets permettant d'évaluer leur pertinence ainsi que les éléments dont il faut tenir compte pour cette évaluation.
- 5.2.28** En ce qui concerne la documentation afférente à la pertinence des projets, nous avons trouvé un avis produit par le ministère à ce sujet dans six des sept dossiers pour lesquels il devait en formuler un. Les agences, elles, n'ont inclus les documents ayant trait à leur examen critique de la pertinence que dans deux des sept dossiers examinés.



- 5.2.29** Lors de la vérification initiale, le ministère n'avait pas précisé, mis à jour ni divulgué les lignes directrices au sujet des principales composantes des centres hospitaliers et des centres d'hébergement, tels les lits pour soins de courte ou de longue durée, les urgences et les cliniques externes.

Centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés

- 5.2.30** Ainsi, au regard de la planification des lits de courte durée, le ministère n'avait pas fixé officiellement aux régions un objectif à atteindre quant au nombre de lits par 1 000 habitants.
- 5.2.31** Avec la mise sur pied des réseaux locaux de services de santé et de services sociaux ainsi que le plus grand nombre de soins offerts en mode ambulatoire, le ministère ne mesure plus la conformité du parc immobilier en fonction des lits. Il la mesure plutôt selon l'organisation des services retenue, tout en considérant les durées de séjour et les besoins liés à l'hospitalisation. Il faut donc que les projets de construction correspondent à cette nouvelle façon de faire.
- 5.2.32** Bref, vu cette nouvelle approche, le ministère ne fixe plus d'objectif à atteindre par rapport au nombre de lits.

Urgences et cliniques externes

- 5.2.33** À l'époque, aucune ligne directrice ministérielle ne traitait des services des urgences autres que les urgences intégrées dans les centres hospitaliers et celles faisant partie de centres de stabilisation. Pourtant, on investissait plusieurs millions de dollars dans des urgences appelées « mineures », qui ne présentaient pas les caractéristiques retenues par le ministère pour définir une urgence. Par ailleurs, celui-ci n'avait pas établi de normes précises sur l'accessibilité aux services dans les cliniques externes spécialisées. De plus, pour ces services, il se reportait à un critère de masse critique, mais n'en avait pas précisé la notion (volume d'activité, éloignement, etc.).

Urgences :
un comité d'experts
examine les projets.

- 5.2.34** Le ministère a publié en 2000 le *Guide de gestion de l'unité d'urgence*, qui donne les lignes directrices pour les urgences intégrées dans des centres hospitaliers. Une nouvelle version, prévue en 2006, ajoutera des balises pour celles qui sont à l'extérieur de ces centres. Par ailleurs, le Comité d'experts du Centre de coordination nationale des urgences s'assure de la conformité des projets effectués dans les urgences avec les orientations ministérielles.
- 5.2.35** En ce qui a trait aux cliniques externes spécialisées, la situation n'a pas changé. Le ministère mentionne qu'il n'a pas défini de normes d'accessibilité aux services offerts par ces cliniques ni précisé la notion de masse critique. Par ailleurs, il travaille actuellement à l'élaboration d'une politique d'accès aux services médicaux, incluant les services des cliniques spécialisées.



Centres d'hébergement et de soins de longue durée

5.2.36 En 1999-2000, le ministère n'avait pas précisé ses orientations pour tenir compte de l'ensemble des besoins des personnes âgées en perte d'autonomie (nombre de lits requis, services de maintien à domicile, etc.). Il avait décidé d'investir dans le réseau d'hébergement des personnes âgées au moyen des projets immobiliers avant d'avoir établi ses lignes directrices. De plus, il avait choisi d'ajouter des lits pour l'hébergement de longue durée dans des établissements privés conventionnés plutôt que dans le réseau public, mais il n'avait pas justifié son choix. Pourtant, la fermeture de lits dans ce type d'établissements aurait pu se révéler plus difficile à accomplir que dans le réseau public et être plus coûteuse.

5.2.37 Enfin, il y avait de très grandes variations dans le ratio de lits de soins de longue durée d'une région à l'autre et le ministère n'avait pas de plan de redressement qui, tout en tenant compte des services de maintien à domicile, ramènerait les régions à une offre comparable de lits.

**Plan d'action
sur les services aux aînés
en perte d'autonomie.**

5.2.38 En 2001, le ministère a précisé ses orientations à l'égard des personnes âgées en perte d'autonomie et, à l'automne 2005, il a déposé son plan d'action 2005-2010 sur les services à leur offrir. En somme, il vise le maintien du nombre de places actuel pour l'hébergement de longue durée et le développement des services dans la communauté. Présentement, il travaille à la mise en application du plan d'action, de concert avec les agences et les établissements. Les investissements seront donc principalement concentrés sur la rénovation ou la reconstruction d'immeubles vétustes en fonction des choix faits pour l'organisation des services.

5.2.39 Relativement à l'ajout de lits dans les établissements privés conventionnés, seulement 38 lits ont été ajoutés depuis la vérification initiale et ce choix a été justifié. En effet, selon le ministère, on a profité de rénovations importantes ou de relocalisations d'établissements privés conventionnés pour optimiser la prestation des soins sur des territoires où il y avait des besoins.

5.2.40 Enfin, le ministère n'a pas élaboré de plan de redressement pour équilibrer le nombre de lits entre les régions. En effet, avec la mise en place du plan d'action 2005-2010, l'objectif ne se rapporte plus à l'offre de lits, quoique le ministère vise globalement à en maintenir le nombre actuel. Il faut plutôt que l'ensemble des agences et des CSSS s'assure que la gamme des services dispensés réponde aux besoins des personnes âgées en perte d'autonomie en ce qui concerne tant l'hébergement que le maintien à domicile.

Analyse des solutions de rechange

5.2.41 Lors de la vérification initiale, la plupart des dossiers examinés ne contenaient pas d'analyse d'autres mesures possibles (réaménagement avec ou sans agrandissement, fermeture, construction, etc.), des avantages que celles-ci procureraient et des coûts qu'elles entraîneraient au cours de la durée de vie utile du bien. Les seules études effectuées portaient sur la solution adoptée.



On ne considère pas toujours les solutions de rechange.

5.2.42 Notre suivi révèle que des solutions de rechange ont été appréciées dans quatre des huit dossiers qui nécessitaient une telle démarche. Toutefois, la quantité d'information versée dans le dossier est souvent très restreinte, la qualité de celle-ci est variable et on indique rarement les coûts, les avantages et les inconvénients des mesures écartées. Par exemple, dans un dossier, on énumère les solutions envisagées et on indique que la mesure retenue est le résultat d'une analyse de plusieurs hypothèses, mais on n'y consigne pas cette analyse. Par ailleurs, selon le ministère, l'analyse d'autres mesures possibles a été faite pour des dossiers majeurs tels ceux du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) et du Centre universitaire de santé McGill (CUSM).

Analyse des coûts

5.2.43 À l'époque, les dossiers ne contenaient pas d'analyse à l'égard des coûts de la durée de vie³. On ne démontrait pas que la solution proposée était économique pour la durée de vie du projet. De plus, les effets sur le budget de fonctionnement n'étaient pas précisés.

Pas d'outil pour analyser les coûts de la durée de vie.

5.2.44 En 2005-2006, les dossiers n'incluent toujours pas une telle analyse. Le ministère et des agences nous ont indiqué qu'elle devrait être effectuée, mais qu'il faudrait développer des outils dans ce but.

5.2.45 Toutefois, la situation s'est grandement améliorée au regard de la détermination de l'impact sur les budgets de fonctionnement. La quasi-totalité des dossiers examinés renferment désormais cette information.

Utilisation du parc immobilier

5.2.46 Selon les principes de gestion des immeubles, des mesures doivent être prises par le ministère et les agences pour connaître l'état des immeubles du réseau, leur utilisation ainsi que leur rendement, de façon à repérer systématiquement les immeubles sous-utilisés et ceux qui ne répondent pas aux exigences fonctionnelles.

Connaissance du parc immobilier

5.2.47 En 1999-2000, le ministère et les agences ne disposaient pas d'un inventaire complet et à jour des immeubles qui étaient la propriété du réseau. En outre, il n'existait pas de procédure systématique pour que les établissements puissent enregistrer cette information et en rendre compte aux agences et au ministère.

3. Les coûts de la durée de vie comprennent toutes les dépenses engagées pour faire fonctionner l'immeuble et l'entretenir pendant sa durée d'utilisation (planification, conception, construction, financement, exploitation, entretien, rénovations et aliénation).



- 5.2.48** Certaines agences possédaient bien une information partielle sur la superficie des bâtiments occupés par des CHSGS, leur âge et leur utilisation, mais elles ignoraient l'état de leurs immeubles. De plus, seulement 44 p. cent des agences déclaraient connaître les superficies vacantes de leur région.
- 5.2.49** En ce qui concerne les établissements, leurs gestionnaires avaient rarement quantifié de façon intégrale les sommes nécessaires pour combler leurs besoins immobiliers, notamment pour pallier les problèmes de vétusté et ceux reliés au manque de sécurité. En outre, 25 p. cent des établissements ayant répondu au questionnaire n'avaient pas de données sur les superficies vacantes de leurs immeubles.
- Absence d'un inventaire complet.** **5.2.50** Depuis, le ministère et la CHQ, ainsi que les agences et les établissements qui ont répondu au questionnaire, ont accompli des actions pour obtenir plus d'information sur le parc immobilier du réseau. Cependant, nous déplorons l'absence d'un inventaire complet en soi; en effet, il manque toujours des données aussi importantes que l'état de tous les immeubles.
- 5.2.51** Afin de dresser un inventaire du parc immobilier, le ministère a mandaté la CHQ en 2001 pour mettre en place le Système d'information de gestion des actifs du réseau de la santé et des services sociaux (SIGARSSS) qui est conçu pour regrouper de l'information sur tous les immeubles du réseau. À ce jour, des données sur les caractéristiques des bâtiments (propriétaire, adresse, superficie, âge, etc.) y sont enregistrées, mais on y trouve peu de renseignements sur leur état.
- 5.2.52** Actuellement, la CHQ procède à une évaluation des immeubles dont elle est propriétaire, ainsi que d'autres pour lesquels les agences ont formulé une demande. Elle recueille des données sur l'état des immeubles, établit un ordre de grandeur des coûts nécessaires pour les remettre en état et détermine les priorités d'investissement. Lorsque ces travaux seront terminés, la proportion d'immeubles évalués qui appartiennent au réseau sera de 35 p. cent. Les résultats seront saisis dans SIGARSSS.
- 5.2.53** Pour sa part, compte tenu des nombreux problèmes de vétusté, le ministère a récemment demandé à chaque agence d'apprécier l'état des CHSLD de son territoire et de voir si les activités pratiquées dans les immeubles se font de façon sécuritaire et adéquate. Le ministère ne compte pas saisir les données dans SIGARSSS.
- On a entrepris des démarches pour connaître l'état des bâtiments.** **5.2.54** En sus des démarches de la CHQ et du ministère, une majorité d'agences sondées ont entrepris des travaux pour connaître l'état de vétusté des bâtiments de leur région. Par ailleurs, les six agences sondées disent maintenant connaître l'âge et la superficie de leurs bâtiments. De plus, toutes ont déclaré qu'elles connaissent les superficies vacantes de leur région, comparativement à 17 p. cent d'entre elles à l'époque.



5.2.55 Enfin, pour les établissements sélectionnés, la situation s'est améliorée quant à la connaissance des superficies vacantes dans leurs immeubles: il ne reste que 15 p. cent des établissements qui n'ont rien à cet égard. Certains établissements ont également effectué des évaluations techniques notamment pour connaître l'état de leurs bâtiments et les sommes requises pour les réhabiliter, mais ces informations n'ont pas été enregistrées dans SIGARSSS.

Rationalisation du parc immobilier

5.2.56 À l'époque, le ministère et les agences n'avaient que peu profité de la transformation du réseau pour assurer l'utilisation optimale de l'espace. De 1995 à 1998, 5 726 lits de soins de courte durée (26 p. cent) avaient été fermés sans que l'on évalue l'espace qui aurait pu être libéré. Depuis 1998, 1 504 lits supplémentaires ont été fermés.

5.2.57 Le ministère et les agences n'avaient pas toujours établi le nombre optimal de bâtiments à conserver pour offrir les services ainsi que le nombre d'immeubles en surplus à fermer. À cause de l'absence d'orientation ministérielle précise et de la pression engendrée par les nombreuses fermetures de lits et d'hôpitaux, chaque agence avait agi à sa guise: une avait concentré la majorité des réductions de lits en fermant des centres hospitaliers alors qu'une autre avait étendu les compressions à tous les hôpitaux existants, créant une utilisation peu optimale des espaces.

5.2.58 La création des réseaux locaux de services et la mise en place en juin 2004 des CSSS devraient permettre une meilleure intégration de l'offre de services. En effet, les CSSS ont comme responsabilité d'organiser les services de santé sur leur territoire en considérant les volets tant clinique qu'organisationnel. À cause de l'importance des changements en cours et des conséquences sur les besoins d'espaces, le ministère n'a pas accordé la priorité aux actions visant l'utilisation optimale des espaces.

5.2.59 Par ailleurs, dans l'optique de cette utilisation, quatre des six agences sondées ont fait ou font l'évaluation des immeubles de leur territoire. Les espaces excédentaires qu'elles ont identifiés sont peu importants, notamment en raison des besoins reliés à l'augmentation des services ambulatoires et aux nouvelles pratiques médicales.

5.2.60 En ce qui concerne les centres hospitaliers psychiatriques Louis-Hippolyte-LaFontaine et Robert-Giffard, dans lesquels des diminutions importantes de lits avaient été effectuées à l'époque, il n'existait pas de plan de rationalisation de l'espace. Depuis, des projets de réaménagement ayant entre autres pour objet d'ajuster l'utilisation du parc à l'organisation des services de santé mentale ont été réalisés ou sont planifiés. Nous considérons que, malgré certains espaces dont l'utilisation reste à définir, la démarche est bien enclenchée.



Immeubles excédentaires

Le nombre d'immeubles excédentaires a diminué.

- 5.2.61** Lors de la vérification initiale, un nombre important d'immeubles n'étaient plus nécessaires à cause de la restructuration du réseau. Nous avons alors noté que le ministère ne possédait pas d'état descriptif à jour de la situation des immeubles excédentaires. Aujourd'hui, la situation est beaucoup plus stable et le nombre d'immeubles excédentaires a grandement diminué (ventes, réutilisations, etc.); en effet, il est passé de 42 en 1999-2000 à 23 en 2005-2006.
- 5.2.62** Le ministère possède maintenant la liste des immeubles excédentaires de chacune des régions et certaines informations les concernant, telles que les coûts de possession, l'évaluation municipale et les actions entreprises pour en disposer.
- 5.2.63** Aux fins de notre suivi, nous avons examiné 18 dossiers d'immeubles qui étaient excédentaires à la fin de la vérification initiale ou qui le sont aujourd'hui. Parmi ceux-ci, 14 appartiennent aux établissements et l'autorisation quant à leur disposition relève du ministère. En ce qui a trait aux 4 autres, ils sont la propriété de la CHQ qui est responsable de leur aliénation.

Déclaration des immeubles excédentaires

Certains immeubles sont déclarés excédentaires tardivement.

- 5.2.64** Lors de la vérification initiale, les établissements et les agences reconnaissaient trop tardivement, dans certains cas, qu'un immeuble était excédentaire et ils n'en avisaient pas assez rapidement le ministère, ce qui engendrait des coûts inutiles. Dans le cadre de nos travaux de suivi, nous avons identifié deux immeubles qui ont été déclarés excédentaires de façon tardive par les établissements et les agences. Par ailleurs, il y a un manque d'information dans la majorité des dossiers du ministère, ce qui l'empêche de détecter de tels cas.

Processus d'aliénation des immeubles

- 5.2.65** À l'époque, nous avons relevé certaines lacunes concernant le protocole d'aliénation des immeubles. D'une part, il ne prévoyait pas de délai à respecter lors de la consultation que le ministère devait tenir auprès des autres organismes publics pour savoir si ces derniers étaient intéressés à acquérir un immeuble excédentaire. D'autre part, le processus ne proposait pas de solution de rechange si l'appel d'offres ne donnait pas les résultats escomptés. Le ministère a indiqué en janvier 2005 que la révision du protocole devait être entreprise rapidement; toutefois, ni le ministère ni la CHQ n'ont agi en ce sens jusqu'à maintenant.
- 5.2.66** Par ailleurs, les établissements avaient peu d'incitation à vendre leurs immeubles si le prix offert était inférieur au solde de l'hypothèque, car ils devaient rembourser celle-ci. Depuis, la situation n'a pas changé. Les choses sont différentes en ce qui a trait aux immeubles appartenant à la CHQ. En effet, cette dernière n'a pas d'hypothèque propre à chaque immeuble. Elle prend la décision de vendre en se basant sur la valeur aux livres, la valeur marchande et l'évaluation municipale.



- 5.2.67** En 1999-2000, le ministère, les agences et les établissements n'envisageaient pas assez tôt ni assez souvent le recours à la démolition. Lors de notre examen de dossiers d'immeubles déclarés excédentaires à partir de 2000, tant à la CHQ qu'au ministère, nous n'avons pas recensé de cas pour lesquels la démolition aurait pu être considérée, alors qu'elle ne l'a pas été.
- On tarde à démolir : les coûts s'accumulent.** **5.2.68** Relativement à deux immeubles dont on prévoit depuis longtemps la démolition, soit en 1997 et en 2003, et qui sont sous la responsabilité du ministère, des pressions importantes de la part du milieu empêchent l'application de la solution préconisée. Pour ces deux immeubles, les frais cumulatifs depuis qu'ils ont été déclarés excédentaires, en 1994 et en 2001, sont importants (entretien, chauffage, gardiennage, etc.). Ils s'élèvent respectivement à 2,4 millions et à 4,5 millions de dollars.
- 5.2.69** Contrairement au MSSS, la CHQ détient rarement les informations relatives aux coûts de possession des immeubles. Quant aux agences, elles connaissent ces coûts pour la presque totalité des immeubles, ce qui leur permet d'en tenir compte pour pouvoir décider en temps opportun de l'aliénation ou de la démolition de ceux-ci.

Entretien du parc immobilier

- 5.2.70** L'entretien d'un immeuble nécessite deux types d'actions : celles faisant partie de l'entretien préventif et celles qui relèvent de l'entretien curatif. Il est reconnu de façon générale que la préservation des valeurs immobilières par un programme d'entretien et des travaux de réhabilitation bien financés est la solution la plus rentable.
- 5.2.71** Lors de la vérification initiale, ni le ministère ni les agences ne vérifiaient si les établissements avaient des pratiques appropriées concernant l'entretien. De plus, il n'y avait aucune politique ministérielle ayant trait aux normes d'entretien des immeubles du réseau. Ces lacunes demeurent toujours.
- 5.2.72** Toutefois, le ministère a pris des mesures pour favoriser un entretien accru de ces immeubles. En effet, dans une circulaire adressée aux établissements, il demande de consacrer annuellement à l'entretien curatif et préventif environ 2 p. cent de la valeur de remplacement du parc immobilier. En 2003-2004, les établissements y ont alloué 2,1 p. cent.
- 5.2.73** De plus, le ministère donne la responsabilité aux agences de veiller à ce que l'augmentation de l'enveloppe réservée au maintien d'actifs⁴, soit des dépenses de nature capitale, n'entraîne pas de diminution des dépenses d'entretien⁵,

4. Par maintien d'actifs, on entend les travaux de sécurité, de réparation et de vétusté portant plus particulièrement sur l'architecture et les systèmes électriques ainsi que mécaniques, généralement financés par des enveloppes de nature capitale.

5. Les dépenses d'entretien incluent les travaux récurrents, couverts par le budget de fonctionnement, qui contribuent à retarder ou à empêcher l'usure et la détérioration. Ces travaux comprennent l'entretien préventif (actions planifiées pour maintenir l'état des immeubles) et l'entretien curatif (réparation ou remplacement de composantes défectueuses).



c'est-à-dire des dépenses de fonctionnement. Enfin, il exige que chaque établissement se dote d'un plan triennal de conservation et de fonctionnalité immobilières.

5.2.74 Tout comme lors de la vérification initiale, nous avons fait parvenir un questionnaire aux gestionnaires d'installations. À l'époque, nous avons compilé les données relatives à 70 installations qui avaient une valeur de remplacement totale de 3,7 milliards de dollars. En 2005-2006, nous avons sondé les gestionnaires de 26 installations faisant partie de notre échantillon initial et réparties dans plusieurs régions. Leur valeur de remplacement est de 2,9 milliards de dollars. Notons que les données de 1999-2000 utilisées aux fins de comparaison se rapportent aux 26 installations qui ont été à nouveau l'objet du questionnaire en 2005-2006. Lorsque nous l'avons jugé nécessaire, nous avons indiqué entre parenthèses les données concernant les 70 installations du premier sondage.

5.2.75 Presque tous les gestionnaires qui ont répondu au questionnaire ont mentionné, comme à l'époque, ne pas faire suffisamment d'entretien préventif. Toutefois, depuis 1999-2000, la situation s'est améliorée pour quelques composantes, telles les toitures. Ainsi, le taux de ceux qui ne font pas d'entretien préventif à cet égard est passé de 16,33 p. cent (27 p. cent pour les 70 installations) à 5,94 p. cent. En revanche, la situation s'est détériorée, parfois de façon importante, pour d'autres composantes. C'est le cas pour les appareils d'éclairage : le taux est passé de 26,60 p. cent (35 p. cent pour les 70 installations) à 53,64 p. cent. En outre, il est important de souligner qu'un pourcentage élevé de répondants ne font aucun entretien préventif de certaines composantes.

**Entretien curatif :
on constate
une amélioration notable.**

5.2.76 Par ailleurs, pour ce qui est de l'entretien curatif, une amélioration notable a été constatée par les gestionnaires. En effet, 88 p. cent de ceux ayant répondu au questionnaire lors de notre vérification initiale et qui ont été sondés de nouveau cette année avouaient alors avoir de plus en plus de difficulté à répondre à toutes les demandes (79 p. cent pour les 70 installations). Quoique tous les besoins ne sont pas comblés, ce taux a chuté à 30 p. cent en 2005-2006.

5.2.77 Au regard des immeubles appartenant à la CHQ et exploités par des établissements privés conventionnés, il n'y a toujours pas de supervision des pratiques d'entretien. Cependant, la démarche entreprise par le ministère, qui vise à connaître l'état des CHSLD, qu'ils soient publics ou privés conventionnés, lui permettra d'avoir le portrait de l'état de ces immeubles.

Déficit d'entretien

5.2.78 Le déficit d'entretien représente le coût des travaux d'entretien curatif qui devaient être effectués, mais qui ont été reportés, sur une base planifiée ou non, jusqu'à ce que les fonds nécessaires soient disponibles.



- 5.2.79** À l'époque, personne dans le réseau ne connaissait la situation réelle ni les problèmes de chaque établissement par bâtiment et par discipline. On ignorait d'ailleurs si ces problèmes étaient urgents ou prioritaires. Le ministère et les agences ne connaissaient pas l'envergure des travaux d'entretien ni les sommes nécessaires à déboursier pour rattraper le retard.
- 5.2.80** De façon générale, le parc immobilier était alors mal entretenu. En fait, le parc de plus de 46 p. cent des répondants s'était détérioré entre les années 1994 et 1999. Pour les centres hospitaliers dont la valeur de remplacement était supérieure à 92,1 millions de dollars, le taux s'élevait même à 54 p. cent.
- 5.2.81** Encore aujourd'hui, 5 des 6 agences ayant répondu au questionnaire ne savent pas quel est le déficit d'entretien des immeubles de leur région, et ce, bien que 15 des 26 établissements sondés le connaissent. Cependant, le Plan de conservation et de fonctionnalité immobilières, en vigueur depuis le printemps 2005, donne certains renseignements. Il permet ainsi au ministère et aux agences de recueillir de l'information sur la nature des investissements prévus en matière de maintien d'actifs pour lesquels le financement est disponible pour une période de trois ans.
- 5.2.82** Toutefois, le ministère et cinq des six agences sondées ne savent pas quels sont les travaux immobiliers requis ni combien il leur faudra déboursier pour rattraper le retard. Ces informations sont nécessaires pour une bonne gestion immobilière; il faut tenir compte du coût d'obtention de ces informations. La situation est différente pour les immeubles qui sont la propriété de la CHQ ainsi que pour certains immeubles identifiés par les agences; en effet, comme nous l'avons dit précédemment, ils ont fait l'objet d'une évaluation par la CHQ.
- 5.2.83** Lors de la vérification initiale, nous avons apprécié l'ampleur du déficit d'entretien de trois régions. Nous étions arrivés à la conclusion que le parc immobilier de ces régions présentait un sérieux déficit d'entretien, soit près de 20 p. cent de la valeur de remplacement des immeubles évalués. De plus, 58 p. cent des gestionnaires à qui nous avons envoyé le questionnaire mentionnaient qu'ils avaient des immeubles accusant un déficit d'entretien de plus de 10 p. cent de la valeur de remplacement de leur parc, ce qui indiquait que l'état des installations était déficient.
- 5.2.84** Nous n'avons pas apprécié l'ampleur du déficit d'entretien lors de nos travaux de suivi, car l'information disponible ne le permettait pas. Cependant, en ce qui a trait aux 15 installations sondées qui détiennent cette information, 10 ont enregistré un déficit qui représente plus de 10 p. cent de leur valeur de remplacement. D'autre part, 40 p. cent des gestionnaires ayant répondu au questionnaire jugent que l'état du parc s'est amélioré depuis 2000, 31 p. cent estiment qu'il est demeuré stationnaire et 29 p. cent considèrent qu'il s'est détérioré.

**Le déficit d'entretien
n'est toujours pas connu.**



5.2.85 Par ailleurs, une évaluation qualitative effectuée en 1999-2000 par les répondants révélait qu'un pourcentage notable du parc immobilier nécessitait des réparations majeures ou le remplacement de composantes. Encore aujourd'hui, les gestionnaires d'installations à qui nous avons expédié un questionnaire précisent que plusieurs composantes, soit la toiture, les réseaux de distribution (plomberie) et les fenêtres, sont en piètre état. Ainsi, on prévoit les remplacer ou y effectuer des réparations majeures dans 20 p. cent des cas ou plus.

Gestion de l'énergie

5.2.86 La dépense énergétique est importante dans le réseau de la santé et des services sociaux: elle a entraîné des coûts de 193 millions de dollars en 2004-2005.

5.2.87 Lors de la vérification initiale, le ministère préparait le bilan énergétique (consommation et coût) des établissements du réseau pour l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE). Cependant, il ne le transmettait pas aux agences et aux établissements; pourtant, cette information les aurait aidés à se comparer et à dépister des économies potentielles. Par ailleurs, le ministère ne faisait aucune analyse pour déceler des régions moins performantes, il ne demandait pas d'explications aux agences ayant des bilans hors normes⁶ ni n'exigeait, le cas échéant, que des correctifs soient apportés.

5.2.88 À présent, le ministère transmet le bilan énergétique aux agences, tout comme l'AEE. Le bilan de celle-ci porte sur cinq ans et présente le classement de chaque établissement par rapport à sa performance énergétique.

5.2.89 D'autre part, le ministère demande maintenant à tous les établissements une reddition de comptes trimestrielle sur la consommation d'énergie. Il identifie les établissements qui présentent des bilans hors normes et recommande, si nécessaire, la réalisation d'études sur l'efficacité énergétique; ces travaux de suivi du ministère ne sont cependant pas consignés. En outre, le ministère offre aux établissements, depuis 2004-2005, un programme d'emprunts temporaires pour des projets autofinancés portant sur l'économie d'énergie. Il a également adopté en 2004-2005 l'objectif proposé par l'AEE de réduire de 14 p. cent la consommation d'énergie d'ici 2009.

5.2.90 En 1999-2000, les agences ne s'assuraient pas de façon continue que les coûts énergétiques des établissements étaient bien gérés.

**Présence d'une cible
concernant la réduction
de la consommation d'énergie.**

5.2.91 Nos récents travaux révèlent qu'elles ont entrepris certaines actions qui favorisent une meilleure gestion des dépenses énergétiques. Ainsi, les ententes de gestion 2005-2006, qu'elles ont signées avec tous les établissements, incluent désormais une cible concernant la réduction de la consommation d'énergie. De plus, plusieurs études de faisabilité en matière d'efficacité énergétique ont été réalisées;

6. Un bilan est dit hors normes lorsqu'il s'éloigne de la moyenne.



ces études sont en lien avec le programme d'emprunts pour les projets portant sur l'économie d'énergie. À cet égard, quatre des six agences ayant répondu au questionnaire ont procédé ou procèdent à de telles études pour l'ensemble ou une partie de leurs bâtiments. Toutefois, ces actions sont ponctuelles et certaines des agences consultées nous ont déclaré ne pas faire le suivi de la situation de façon régulière dans leur région.

5.2.92 Pour ce qui est des établissements, plusieurs présentaient à l'époque des résultats douteux et surtout des pratiques non recommandables quant à la gestion de l'énergie. Pour les 26 installations ayant été l'objet du récent questionnaire, 4 des 6 pratiques mentionnées en 1999-2000 ont été améliorées (c'est-à-dire connaître le bilan énergétique, effectuer le suivi de la consommation énergétique en la comparant aux années antérieures, comparer la consommation à celle d'autres établissements et analyser les mesures d'économie d'énergie).

*Plusieurs mesures
d'économie d'énergie
non implantées.*

5.2.93 Par ailleurs, nous avons déploré dans le rapport initial que des établissements n'aient pas implanté des mesures d'économie d'énergie qui ne génèrent pas de dépenses ou qui s'autofinancent en quelques années. Actuellement, 81 p. cent des gestionnaires d'installations sondées disent avoir déterminé de telles mesures, mais la plupart n'étaient pas encore appliquées au moment où ils ont rempli le questionnaire. Mentionnons que les études de faisabilité qui ont été récemment réalisées en matière d'efficacité énergétique ont permis de cibler des mesures qui pourront éventuellement être mises en œuvre dans le cadre du programme d'emprunts temporaires.

Financement

5.2.94 Le ministère alloue aux établissements un budget de fonctionnement à partir duquel ils doivent prévoir les sommes nécessaires à l'entretien et à la réparation des immeubles. En plus, le plan triennal d'investissement (PTI) prévoit des enveloppes régionales et d'autres centralisées pour payer les dépenses de nature capitale, telles que le maintien d'actifs et les nouveaux projets.

5.2.95 À l'époque, le ministère ne s'était pas prononcé sur le niveau d'investissement nécessaire à la conservation du parc immobilier ni n'était en mesure de dire quel était le niveau d'investissement réel à ce titre. En outre, les systèmes d'information ne permettaient pas de faire une analyse précise de la nature des dépenses engagées pour les immeubles. De fait, les postes des états financiers des établissements n'étaient pas suffisamment détaillés pour que l'on puisse avoir une image exacte des dépenses d'entretien. En ce qui concerne les dépenses en capital, les sommes affectées au maintien des immeubles n'étaient pas différenciées de celles destinées au développement de nouveaux services.



**Maintien d'actifs :
augmentation des enveloppes
de 300 p. cent.**

- 5.2.96** Par ailleurs, les budgets alloués aux établissements pour leurs immeubles n'étaient pas déterminés en fonction d'un programme d'évaluation méthodique et systématique du parc immobilier. Il n'y avait pas non plus d'ajustement pour tenir compte des déficits d'entretien. De surcroît, la taille du budget n'était pas fixée en fonction de la valeur de remplacement des immeubles.
- 5.2.97** Devant le défi constant d'équilibrer les priorités avec des ressources limitées, les gestionnaires négligeaient souvent l'entretien de leurs immeubles, d'autant plus que le budget n'était pas réservé à cet effet. Ainsi, pour les trois régions visitées, les sommes consacrées à l'entretien et à la réparation des immeubles avaient diminué au cours des cinq dernières années.
- 5.2.98** D'autre part, la structure de financement ne favorisait pas une utilisation judicieuse des ressources allouées aux immeubles. En effet, un établissement qui choisissait de ne pas faire l'entretien courant de ses immeubles et, par conséquent, d'accumuler un déficit d'entretien n'était pas pénalisé. Au contraire, il pouvait proposer un projet de construction immobilière décentralisé ou centralisé et bénéficier ainsi de fonds du ministère. Pareille façon de faire amenait ce dernier à se servir du financement de capital pour des travaux d'entretien qui avaient été reportés.
- 5.2.99** Depuis, plusieurs actions ont été accomplies. Ainsi, en ce qui a trait au niveau d'investissement nécessaire à l'entretien du parc immobilier, le ministère recommande maintenant dans une circulaire que les établissements consacrent annuellement pour l'entretien curatif et préventif de leur parc environ 2 p. cent de la valeur de remplacement de leurs immeubles. Il veut également attribuer aux établissements, au moyen des enveloppes régionales, un autre 2 p. cent de la valeur de remplacement pour le maintien d'actifs immobiliers. D'ailleurs, ces enveloppes ont augmenté de plus de 300 p. cent de 1999-2000 à 2005-2006.
- 5.2.100** Quant à l'information présentée dans les états financiers, les établissements doivent maintenant indiquer quelle est la source de financement des dépenses d'entretien (budget de fonctionnement ou enveloppe réservée au maintien d'actifs). Cependant, on ne distingue pas encore les dépenses d'entretien liées aux immeubles de celles se rapportant au mobilier.
- 5.2.101** Pour ce qui est des dépenses en capital, l'information disponible permet de comprendre l'ampleur des enveloppes régionales affectées au maintien d'actifs immobiliers.
- 5.2.102** Bien que le ministère utilise un nouveau mode d'allocation des ressources depuis 2004-2005, il ne tient toujours pas compte des besoins spécifiques concernant chacun des immeubles ni de son déficit d'entretien. Cependant, il établit la taille du budget en considérant la valeur de remplacement des immeubles. En outre, il autorise les agences depuis 2004-2005 à retenir jusqu'à 20 p. cent de l'enveloppe régionale destinée au maintien d'actifs immobiliers en vue de régler des problèmes particuliers, dont les déficits d'entretien.



**Dépenses de fonctionnement
relatives
à l'entretien des bâtiments:
hausse de 20 p. cent.**

- 5.2.103** Relativement à l'utilisation du budget de fonctionnement pour l'entretien des bâtiments, les dépenses couvertes avec ce budget ont augmenté de près de 20 p. cent de 1998-1999 à 2003-2004.
- 5.2.104** De plus, le ministère demande depuis 2004-2005 aux agences de s'assurer que l'augmentation de l'enveloppe régionale réservée au maintien d'actifs immobiliers n'entraînera pas de diminution des dépenses courantes d'entretien. À partir de l'exercice 2004-2005, le vérificateur externe des établissements doit aussi veiller à ce que les sommes afférentes à l'enveloppe régionale destinée au maintien d'actifs immobiliers soient réellement utilisées à cette fin et non pour l'entretien préventif ou curatif. Il deviendra ainsi plus difficile pour un établissement d'accumuler un déficit d'entretien et de compenser par la suite par des projets centralisés.

Évaluation, information de gestion et reddition de comptes

- 5.2.105** L'administration des biens immobiliers a été attribuée aux établissements publics et privés et à la CHQ. Le ministère et les agences doivent être en mesure de savoir si les établissements gèrent les propriétés de façon adéquate.
- 5.2.106** Lors de la vérification initiale, ni le ministère ni les agences n'obtenaient d'information fiable et pertinente qui leur aurait permis d'évaluer la performance des établissements en matière de gestion des immeubles. Ils n'avaient pas non plus défini d'objectifs ou de cibles à atteindre pour les établissements au regard de la gestion des immeubles en général et de la gestion de l'espace, de l'entretien et de l'énergie en particulier.
- 5.2.107** Par ailleurs, les systèmes d'information que le ministère utilisait ne lui donnaient pas la possibilité de suivre la performance des agences et des établissements à partir d'indicateurs clés, comme l'état du parc immobilier, son utilisation, le déficit d'entretien, etc. En outre, aucune reddition de comptes des établissements ne permettait aux agences et au ministère de comparer la performance de ceux-ci.
- 5.2.108** Enfin, le rapport annuel du ministère était muet au sujet de l'efficacité des investissements immobiliers et de la préservation de la valeur de ces éléments d'actif.

**Mesurer la performance
en matière
de gestion immobilière
n'est toujours pas possible.**

- 5.2.109** Nos présents travaux nous amènent à conclure que l'information dont disposent actuellement le ministère et les agences ne leur permet toujours pas de mesurer la performance des établissements en matière de gestion immobilière.
- 5.2.110** Certes, le ministère a fixé certains objectifs. Ceux-ci se rapportent à la consommation d'énergie, comme nous l'avons mentionné précédemment, à la mise en place du Plan de conservation et de fonctionnalité immobilières ainsi qu'au programme d'entretien préventif des systèmes de chauffage, de ventilation et de



conditionnement d'air. Cependant, à part la cible de consacrer 2 p. cent de la valeur du parc à l'entretien et celle de réduire la consommation d'énergie, ces objectifs ne sont pas assortis de cibles ni d'indicateurs.

5.2.111 En ce qui concerne les agences, elles reprennent, dans les ententes de gestion 2005-2006 qu'elles ont signées avec les établissements, les objectifs et les cibles ministériels. Cependant, la cible voulant que les établissements réservent quelque 2 p. cent de la valeur de leur parc à l'entretien des immeubles ne s'y trouve pas et aucun des établissements sondés n'a mentionné la connaître. De plus, nous nous serions attendus à ce que les agences précisent les objectifs généraux ou les adaptent en fonction de la performance des établissements de leur région.

**Ententes de gestion :
une reddition de comptes
est demandée
aux établissements.**

5.2.112 Afin de faire le suivi des objectifs inclus dans les ententes de gestion, le ministère exige une reddition de comptes trimestrielle de la part des établissements. Il a d'ailleurs développé un outil qui lui permet de recueillir cette information. Un autre outil de reddition de comptes mis en place par le ministère est le Plan de conservation et de fonctionnalité immobilières. Ce plan demande entre autres à chaque établissement de donner de l'information sur ses pratiques générales en matière d'entretien immobilier ainsi que sur les perspectives et les orientations budgétaires en termes d'entretien préventif et curatif. La reddition de comptes obtenue des établissements permettra au ministère et aux agences de mieux suivre la performance de ceux-ci.

5.2.113 Quant au constat portant sur le rapport annuel déposé à l'Assemblée nationale, nous ne remarquons aucun changement dans le rapport ministériel de 2004-2005.

5.2.114 Commentaires du ministère

« **Préambule.** Dans un premier temps, force nous est de constater avec plaisir que votre organisme reconnaît que la très grande majorité de vos recommandations ont fait l'objet de gestes concrets du ministère. Je crois utile de vous indiquer que, dans la foulée du rapport que votre organisme a déposé à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000, le ministère s'est doté d'une stratégie globale de conservation immobilière reposant sur les éléments suivants :

- La responsabilisation complète des établissements du réseau sociosanitaire concernant l'entretien et le maintien de leurs actifs immobiliers.
- L'attribution de ressources financières conformes au standard nord-américain, auquel vous référiez d'ailleurs, notamment :
 - le rehaussement de l'enveloppe récurrente de maintien des actifs immobiliers (250 millions de dollars) ;
 - la récurrence de l'enveloppe de rénovation fonctionnelle mineure (125 millions de dollars) (on entend par rénovation fonctionnelle les travaux de rénovation, de réaménagement, de transformation ou de remplacement visant à améliorer la qualité, l'efficacité et la capacité des services ainsi que la création de milieux de vie et de soins) ;
 - la révision du mode d'allocation des budgets d'entretien du parc immobilier.



- La consolidation du réseau, rehaussant la masse critique des établissements et revalorisant la fonction de services techniques.
- L'élaboration d'outils de gestion permettant :
 - de soutenir les opérations :
 - Plan de conservation et de fonctionnalité immobilières (PCFI) ;
 - Système général de suivi de projets (SGSP) ;
 - Système de gestion des actifs du réseau de la santé et des services sociaux (SIGARSSS).
 - d'encadrer les opérations :
 - guide sur la qualité de l'air intérieur dans les établissements du réseau ;
 - lignes directrices en hygiène et salubrité pour la prévention et le contrôle des maladies nosocomiales ;
 - ententes de gestion.

« Nous avons toutefois des commentaires à formuler concernant les aspects suivants de votre rapport :

« **Examen des projets immobiliers.** Comme votre organisme a pu le constater, le ministère s'est appliqué à mettre en œuvre la totalité des recommandations formulées par votre organisme au regard de l'examen des projets immobiliers, sauf la suivante : "Avant d'appuyer une solution immobilière, apprécier d'autres mesures possibles, leurs avantages et leurs coûts pendant la durée de vie utile du bien et verser ces analyses au dossier."

« Compte tenu du haut degré de complexité de la réalisation de projets d'immobilisation dans un réseau comme celui de la santé et considérant la rareté d'outils permettant de réaliser profitablement cet exercice, le ministère, bien qu'il reconnaisse l'intérêt d'une telle démarche, ne peut donner suite à cette recommandation pour le moment.

« **Entretien du parc immobilier.** L'entretien et le maintien des actifs sont des entités liées. Le manque de ressources affectant l'une d'entre elles se répercute sur les autres. Ainsi, jusqu'en 2004-2005, l'efficacité de chaque dollar affecté à l'entretien du parc immobilier s'est trouvée diminuée par le manque de ressources en maintien d'actifs.

« Votre organisme reproche au ministère de n'avoir aucune politique "ayant trait aux normes d'entretien du réseau". Ayant reconnu aux établissements le rôle premier concernant l'entretien de leur parc immobilier et ayant confié aux agences régionales la supervision de cette activité, le ministère, outre le suivi de la situation, entend se concentrer sur l'élaboration et l'implantation des outils de gestion nécessaires pour maintenir son parc immobilier en bon état de conservation, tout en améliorant et en restaurant la santé et le bien-être des Québécoises et des Québécois.

« Il a posé des gestes quant à l'entretien d'éléments particuliers à un réseau comme celui de la santé et des services sociaux, plus particulièrement en publiant un guide sur la qualité de l'air intérieur dans les établissements du réseau. Il se penchera également sous peu sur des éléments concernant l'hygiène et la salubrité, au regard des maladies nosocomiales. Les efforts entrepris se poursuivront au cours des prochaines années et le ministère entend y apporter toute la vigilance qui s'impose en la matière. Ce faisant, le ministère s'attend



à ce que les gestionnaires immobiliers du réseau utilisent les normes et façons de faire généralement reconnues dans le domaine immobilier pour l'entretien de murs extérieurs, de fondations, de fenêtres, etc.

« **Déficit d'entretien.** Au cours des dernières années, en collaboration avec ses partenaires, le ministère a travaillé à améliorer sa connaissance du parc immobilier du réseau sociosanitaire et, par la même occasion, à mesurer son déficit d'entretien. De plus, il a contribué à la réduction dudit déficit d'entretien en rehaussant de plus de 825 p. cent les enveloppes annuellement allouées au maintien des actifs immobiliers et à la rénovation fonctionnelle mineure entre les exercices budgétaires 2003-2004 et 2007-2008.

« En résumé, le ministère entend se doter d'une connaissance générale du déficit d'entretien du parc immobilier du réseau dans le contexte d'une utilisation judicieuse de ses ressources. À cet effet, la révision en cours du système SIGARSSS prévoit le calcul d'un indice de vétusté du parc immobilier du réseau et la mise en place d'un protocole d'évaluation normalisé.

« **Conclusion.** En conclusion, le ministère a pris les mesures nécessaires pour corriger la situation et il entend poursuivre dans cette voie par un suivi rigoureux de sa démarche. »

5.2.115 Résumé des commentaires des agences de la santé et des services sociaux

Plan directeur immobilier. Une des agences, qui n'a pas entrepris de démarche pour produire un plan global, nous indique que « un plan directeur régional est en préparation pour les personnes âgées en perte d'autonomie, soit environ 75 installations, et qu'un autre est également en préparation pour la santé mentale ».

Choix des projets immobiliers. Une agence nous fait part qu'elle compte adopter « un outil d'évaluation pour classer les projets immobiliers selon leur ordre d'importance dans le cadre de son plan directeur immobilier régional actuellement en cours ».

Examen des projets immobiliers. Les agences indiquent, en ce qui concerne les examens critiques de la pertinence des projets, qu'elles ont pris les mesures pour que cette information soit consignée dans le dossier. À cet égard, une agence mentionne que « les projets immobiliers recommandés par l'agence auxquels on fait référence dans le rapport découlaient des orientations stratégiques adoptées par l'agence en 1996 et 1999 (Plan de transformation et Plan de consolidation). Les paramètres de l'offre de services sont précisés dans lesdits plans. Par ailleurs, les plans directeurs immobiliers territoriaux renferment une section portant sur les solutions alternatives (études coûts-bénéfices). » De plus, deux des agences soulignent qu'il faudrait que des outils d'analyse du coût complet des projets soient développés, car « l'analyse économique d'un projet dans sa totalité pour la durée de vie d'un immeuble est complexe ».

Connaissance du parc immobilier. À ce sujet, une agence précise ce qui suit : « En collaboration avec le MSSS et la CHQ, les efforts de l'agence se poursuivent afin de posséder un inventaire complet de toutes les installations de notre région de même que leur état de vétusté physique et fonctionnelle. Également, tous les CHSLD auront été évalués d'ici l'automne pour leur volet vétusté physique. »



Entretien du parc immobilier et déficit d'entretien. Une agence signale « qu'il manque aux établissements et aux agences un outil rigoureux d'évaluation de l'état de leurs immeubles, de planification des travaux prioritaires, de gestion et de suivi des améliorations en découlant. Cet outil, qui analyse un bâtiment en fonction de ses diverses composantes, est un plan directeur de maintien d'actifs et il est un complément logique à un plan directeur immobilier. »

Une autre est d'avis que « la responsabilité de prendre les mesures pour que les immeubles du réseau de la santé et des services sociaux soient entretenus selon les règles reconnues relève de chaque établissement. En effet, le nouveau cadre de gestion du MSSS sur le maintien des actifs immobiliers déposé en janvier 2005 prévoit, d'une part, de poursuivre la transition vers un système favorisant la responsabilisation des établissements et, d'autre part, que chaque établissement dispose d'une enveloppe récurrente pour assumer ses responsabilités en matière de maintien d'actifs. »

Gestion de l'énergie. Une agence mentionne que « la performance énergétique des installations est une préoccupation importante pour l'agence ; plusieurs projets ont été analysés présentant un potentiel d'économies annuelles en énergie de plus de 15 millions de dollars. ».

Évaluation, information de gestion et reddition de comptes. Une agence a formulé le commentaire suivant : « Nous réalisons l'importance d'indicateurs, de "benchmarking" et des meilleures pratiques en ce domaine. Une étude préliminaire est en cours à ce sujet. »

5.2.116 Commentaires de la Corporation d'hébergement du Québec

« **Préambule.** Comme vous le mentionnez dans votre rapport, des progrès ont été réalisés en ce qui a trait à la connaissance du parc immobilier du réseau de la santé et des services sociaux. À ce chapitre, la Corporation a travaillé activement à développer des outils permettant de répondre aux préoccupations du Vérificateur général.

« **Connaissance du parc immobilier.** Ainsi, le système SIGARSSS, qui a été développé par la Corporation à la demande du ministère de la Santé et des Services sociaux, comprend tous les immeubles du réseau de la santé et des services sociaux, incluant les caractéristiques de tous les bâtiments et les détails concernant leur utilisation. Ce système comprend les données du parc immobilier de chacune des régions et ces informations sont continuellement mises à jour depuis 2003. Elles sont disponibles sur le réseau RTSS [Réseau de télécommunications sociosanitaire] pour tous les gestionnaires des établissements.

« De plus, la Corporation a entrepris à l'automne 2005 l'évaluation de tous ses immeubles, ce qui lui permettra de connaître l'état du parc immobilier dont elle est propriétaire ainsi qu'un ordre de grandeur des coûts pour le remettre en état. À ce jour, l'ensemble des immeubles de la Corporation ont été évalués. De plus, tous les établissements et agences qui ont signifié leur intérêt à se joindre à cette démarche ont été acceptés, ce qui a permis de doubler le nombre d'immeubles évalués du réseau.



« **Immeubles excédentaires.** En ce qui concerne la réévaluation du protocole d'aliénation des immeubles, il importe de souligner que des progrès significatifs ont été réalisés. En effet, ce protocole a été révisé dans le cadre de la mise en œuvre du système Qualité ISO 9001 (2000).

« **Entretien du parc immobilier.** En matière d'entretien du parc immobilier, je tiens à vous souligner que les obligations détaillées au bail type de la Corporation spécifient que le maintien d'actifs est confié aux établissements alors que, dans le cas des établissements privés conventionnés, cette responsabilité est confiée aux agences. Même si, dans le cadre de son plan d'affaires, un plan de conservation de ses immeubles sera élaboré, la Corporation ne dispose pas présentement de sommes dédiées et nécessaires à la réalisation de ce mandat.

« **Conclusion.** En guise de conclusion, je désire vous rappeler que les établissements du réseau de la santé et des services sociaux ont comme mission première la dispensation des soins de santé et des services sociaux et non pas la gestion immobilière. Plusieurs sociétés privées (banques, chaînes commerciales, etc.) ont confié la responsabilité de la gestion immobilière à des professionnels qui détiennent toutes les expertises requises en cette matière et qui en sont imputables. »



ADMINISTRATION DE L'IMPÔT DES PARTICULIERS

Travaux effectués auprès de Revenu Québec¹

Suivi mené par

Jean Villeneuve

Directeur de vérification

Dominique Carrier

Stéphane Jacob

- 5.3.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2000-2001 auprès de Revenu Québec. Nos travaux ont pris fin en décembre 2005.
- 5.3.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 8 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, visait à nous assurer que Revenu Québec avait mis en place des systèmes et des mécanismes qui favorisaient une gestion efficace, efficiente et économique de ses activités.
- 5.3.3** Au regard de la gestion des services au public, nos travaux portaient plus particulièrement sur les services de renseignements aux contribuables, l'élaboration des guides et des formulaires de même que la prise en charge des plaintes. Quant à la gestion des risques, nous avons notamment analysé les contrôles relatifs au traitement initial des déclarations de revenus et les programmes de recotisation. Nous avons limité notre vérification à certains types de revenus, de déductions et de crédits d'impôt.
- 5.3.4** Rappelons que les travaux initiaux avaient touché principalement trois directions générales, soit celles du traitement et des technologies, de la capitale et des régions (DGCAR) ainsi que de la métropole (DGMET). En 2004, à la suite de l'obtention du statut d'agence, Revenu Québec a modifié sa structure : il a supprimé la DGCAR ainsi que la DGMET et mis en place la Direction générale des particuliers (DGP) et la Direction générale des entreprises. La DGP a pour mission de contribuer de façon efficace et efficiente à l'administration du régime fiscal québécois.

Conclusions générales

**Gestes concrets
pour 96 p. cent
des recommandations.**

- 5.3.5** Notre suivi révèle que plusieurs actions ont été accomplies relativement à l'administration de l'impôt des particuliers. En effet, 96 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets. Nous avons constaté des progrès tant pour les services au public que pour la gestion des risques.
- 5.3.6** En ce qui concerne les services au public, Revenu Québec a réalisé des progrès à l'égard de l'élaboration de normes de services, de l'accès aux services téléphoniques, du respect de ses engagements ministériels ainsi que de la simplification de ses guides et de ses formulaires. Mentionnons cependant que des améliorations sont toujours nécessaires quant à la qualité des renseignements exigeant des connaissances fiscales, qui sont fournis aux contribuables pour répondre à leurs questions, et aux mesures à prendre afin de répondre promptement aux demandes écrites reçues.

1. À l'époque, le nom de l'entité était « ministère du Revenu du Québec ».



5.3.7 Des progrès ont également été enregistrés pour ce qui est de la gestion des risques : production d'analyses de risques, mise en place de mesures pour détecter et corriger les déclarations de revenus des contribuables qui versent des montants d'impôt excédentaires et évaluation des critères de rejet des déclarations. Toutefois, des efforts restent à faire pour intégrer les risques, promouvoir l'utilisation des formulaires et des annexes, se fixer des objectifs en matière d'assurance qualité et revoir l'étendue des travaux.

5.3.8 Le tableau 1 fait le point sur l'état de chacune des recommandations.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Services au public				
Attentes de la clientèle et qualité du service				
Prendre en considération les attentes du public lors de l'élaboration de ses normes de services.		X		
Mesurer régulièrement le degré de satisfaction du public au regard des services offerts.		X		
Assurer une diffusion dans le grand public de ses engagements.	X			
Téléphonie				
Définir des objectifs significatifs relatifs à l'accessibilité téléphonique, mesurer leur atteinte avec précision et en rendre compte.	X			
Recueillir des données sur la nature des appels et les analyser.		X		
Élaborer un plan d'action afin d'améliorer l'accessibilité [...], faire connaître à tous les paliers de gestion la contribution attendue du personnel à cet effet et évaluer sa réalisation.	X			
Élaborer un plan d'action afin d'améliorer [...] la qualité des renseignements fournis aux contribuables, faire connaître à tous les paliers de gestion la contribution attendue du personnel à cet effet et évaluer sa réalisation.			X	
Correspondance				
Considérer le délai total d'attente du contribuable lors de la détermination de l'objectif ministériel concernant la correspondance et avoir une information adéquate pour sa reddition de comptes.		X		
Prendre les mesures nécessaires afin que toute demande faite par écrit obtienne une réponse dans un délai raisonnable.			X	
Guides et formulaires				
Élaborer un plan d'action afin d'améliorer la clarté des textes qu'il émet.		X		
Simplifier ses guides et formulaires.		X		

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Plaintes Obtenir, compiler et analyser toutes les plaintes formulées par écrit ou par téléphone à son égard pour mesurer adéquatement l'atteinte de l'objectif ministériel et en rendre compte.	X			
Gestion des risques				
Évaluation des risques Intégrer les diverses activités de contrôle fiscal dans une gestion globale des risques.			X	
Effectuer des analyses de risques plus complètes sur l'ensemble des éléments de la déclaration de revenus et évaluer les résultats de façon appropriée.		X		
Mettre en place des mesures pour détecter et corriger les déclarations de revenus des contribuables qui versent des montants excédentaires d'impôt.		X		
Traitement de l'information obtenue de tiers Prendre les mesures nécessaires pour disposer de fichiers de données plus complets lors du traitement des déclarations de revenus des particuliers.	X			
Formulaires et annexes Promouvoir l'utilisation des annexes et des formulaires requis et étudier la possibilité d'attribuer un facteur de risque supplémentaire aux contribuables qui ne les produisent pas.			X	
Cotisation originale S'assurer que le processus d'examen des déclarations de revenus permet de couvrir intégralement les risques qui leur sont associés.			X	
Évaluer l'impact des changements apportés aux critères de rejet sur l'ensemble du processus de traitement des déclarations de revenus des particuliers.		X		
Activités de recotisation Revoir la portée de ses travaux de recotisation dans le cadre de sa stratégie de contrôle fiscal.		X		
Assurance qualité Se fixer un objectif de qualité pour la cotisation des déclarations de revenus des particuliers et en mesurer le degré d'atteinte d'une façon continue ainsi que revoir l'étendue des travaux d'assurance qualité afin d'obtenir un niveau de confiance acceptable dans la qualité de la cotisation.				X
Nombre de recommandations	5	10	5	1
Répartition	24 %	48 %	24 %	4 %
Gestes concrets	96 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	72 %			



Services au public

Attentes de la clientèle et qualité du service

- 5.3.9** En tant que contribuables, les Québécois sont en droit de s'attendre à des services de qualité. De son côté, Revenu Québec se doit de les fournir à un coût abordable. Pour atteindre un équilibre satisfaisant entre ces deux aspects, il doit tenir compte non seulement des attentes des personnes qui formulent des demandes, mais aussi de celles, plus larges, de tous les contribuables. Les normes de services de Revenu Québec se reflètent dans ses engagements et ses objectifs. Toutefois, il s'avérait à l'époque que les objectifs n'avaient pas été établis d'après les attentes exprimées par les contribuables.
- 5.3.10** De plus, l'entité mesurait très peu la satisfaction du public d'une façon régulière. La connaissance de cet élément lui aurait permis d'évaluer l'efficacité des améliorations et des correctifs qui avaient été mis en place et de repérer les services nécessitant une révision.
- 5.3.11** Enfin, les engagements ministériels n'apparaissaient pas dans le guide de la déclaration de revenus, qui est la publication à plus fort tirage de Revenu Québec. Ils étaient cependant publiés sur son site Web et dans son rapport annuel, en plus d'être affichés dans les bureaux régionaux. Nous avons alors souligné que, vraisemblablement, un grand nombre de contribuables n'étaient pas rejoints par ces modes de communication.
- 5.3.12** Par conséquent, nous avons recommandé à Revenu Québec de prendre en considération les attentes du public lors de l'élaboration de ses normes de services, de mesurer régulièrement le degré de satisfaction de celui-ci au regard des services offerts et d'assurer une diffusion dans le grand public de ses engagements.
- 5.3.13** Depuis, Revenu Québec a réalisé des progrès satisfaisants pour ce qui est de tenir compte des attentes des contribuables lors de l'élaboration de ses normes de services. En effet, il a considéré la majorité des attentes du public lors de la mise à jour de la *Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises* en 2004-2005.
- 5.3.14** Par ailleurs, la *Loi sur le ministère du Revenu* a été modifiée en mai 2002; ainsi, l'entité peut procéder à des sondages sur la satisfaction de sa clientèle en utilisant certaines informations confidentielles dont elle dispose. Nous jugeons que les progrès réalisés sont satisfaisants, puisque Revenu Québec a approuvé son plan triennal 2003-2006 concernant les sondages et l'a déposé à l'Assemblée nationale à l'automne 2004. À ce jour, un seul des deux sondages prévus dans ce plan a été mené.
- 5.3.15** Enfin, à partir de l'année d'imposition 2001, Revenu Québec a assuré une meilleure diffusion de ses engagements dans le grand public en publiant une version synthèse de la *Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises* dans le guide de la déclaration de revenus. Notre recommandation a donc été appliquée.

**Revenu Québec
prend en compte
les attentes
des contribuables.**



Téléphonie

- 5.3.16** La majorité des renseignements fiscaux est fournie aux contribuables par téléphone. Lors de la vérification initiale, nous avons examiné deux aspects clés du rendement des services téléphoniques, soit l'accessibilité au système et la qualité de la réponse.

Accessibilité

- 5.3.17** En 2001, malgré l'engagement de Revenu Québec de répondre à toute demande de renseignements faite par téléphone dans la minute qui suit l'appel, seulement 68 p. cent des appels étaient pris en charge dans ce délai. Par ailleurs, la mesure de l'accessibilité aux services téléphoniques était incomplète : les appels restés sans réponse, soit parce que toutes les lignes étaient occupées, soit parce que l'appelant avait raccroché, n'étaient pas comptés. Le ministère ne s'était pas fixé d'objectifs en la matière et ne rendait pas compte de cet aspect. À la lumière de ces constats, nous avons recommandé à Revenu Québec de définir des objectifs significatifs relatifs à l'accessibilité téléphonique, de mesurer leur atteinte avec précision et d'en rendre compte. En outre, nous l'avons incité à élaborer un plan d'action afin d'améliorer l'accessibilité, de faire connaître à tous les paliers de gestion la contribution attendue du personnel à cet effet et d'évaluer sa réalisation.

**Appels pris en charge
dans le délai prévu :
90 p. cent.**

- 5.3.18** Nos travaux de suivi montrent que ces deux recommandations ont été appliquées. En effet, Revenu Québec mesure avec plus de précision l'accessibilité aux services téléphoniques et en rend compte dans son rapport annuel de gestion. De plus, il a produit un plan d'action en 2001 et les mesures qui en découlent lui ont permis d'atteindre ses objectifs d'accessibilité. Notons que la proportion d'appels pris en charge dans le délai correspondant à l'engagement ministériel a augmenté pour les cinq dernières années. En 2003-2004, il a répondu à 90 p. cent des appels dans le délai prévu.
- 5.3.19** D'autre part, le système téléphonique ne fournissait à l'époque aucune information aux appelants sur les heures de pointe ni sur la durée prévue de l'attente en ligne. De même, peu de renseignements étaient systématiquement recueillis et analysés sur la nature des appels. Par conséquent, Revenu Québec ne pouvait cerner les causes précises des demandes. Il ne pouvait pas non plus concevoir les correctifs à apporter en ce qui concerne notamment les mesures fiscales, la rédaction des formulaires et des guides, les besoins d'information et l'administration fiscale. C'est pourquoi nous lui avons recommandé de recueillir des données sur la nature des appels et de les analyser.
- 5.3.20** À ce chapitre, nous estimons que Revenu Québec a enregistré des progrès satisfaisants puisqu'il recueille maintenant des renseignements sur la nature des appels. Toutefois, comme il ne dispose pas d'une information suffisamment détaillée pour les appels de nature fiscale, il lui est difficile de savoir ce sur quoi portait précisément la demande.



Qualité de la réponse

Qualité des renseignements de nature fiscale fournis aux contribuables : les actions n'ont pas amené d'amélioration.

- 5.3.21** En 2000-2001, nous avons mentionné que Revenu Québec s'était fixé, dans ses orientations ministérielles, l'objectif d'améliorer la qualité des renseignements tout en se proposant de mesurer son atteinte annuellement. Peu de gestes avaient été accomplis en la matière; par conséquent, nous lui avons recommandé d'élaborer un plan d'action afin d'améliorer la qualité des renseignements fournis aux contribuables, de faire connaître à tous les paliers de gestion la contribution attendue du personnel à cet effet et d'évaluer sa réalisation.
- 5.3.22** Revenu Québec a mené des travaux afin d'améliorer la qualité des services à la clientèle. Il a notamment effectué une sensibilisation du personnel à cet égard et il a instauré un processus d'évaluation de la qualité des renseignements. Les résultats des sondages téléphoniques – par lesquels on pose à l'employé, à son insu, des questions prédéterminées – effectués par Revenu Québec pendant les derniers exercices viennent confirmer que la qualité des renseignements fournis aux contribuables ne s'est pas améliorée. Nous estimons donc que les progrès réalisés sont insatisfaisants puisque les moyens qu'il a mis de l'avant au cours des dernières années n'ont pas permis d'améliorer la qualité des réponses aux questions de nature fiscale.

Correspondance

- 5.3.23** En 2001, l'engagement ministériel de répondre à toute demande écrite au plus tard 35 jours après sa réception n'était pas tenu. De plus, l'examen de dossiers nous permettait de conclure que les résultats compilés par Revenu Québec concernant le pourcentage de lettres auxquelles il avait répondu en 35 jours ou moins, soit 65 p. cent en 2000-2001, étaient surévalués. D'une part, le point de départ du délai ne correspondait pas toujours à la date de réception des demandes, qui souvent n'avait pas été consignée. Le délai courait alors à compter de la date d'ouverture du dossier. D'autre part, l'entité mettait un terme à ce délai lorsqu'elle avait terminé de traiter le dossier. Or, à ce moment-là, le contribuable n'avait pas encore reçu sa réponse ou son avis de nouvelle cotisation.
- 5.3.24** Au surplus, les dossiers dont le traitement excédait 35 jours étaient examinés dans un délai moyen de 140 jours. Or, de longs délais occasionnaient une hausse du nombre d'appels téléphoniques, de l'insatisfaction de la part du public et parfois le dépôt de plaintes.
- 5.3.25** Par conséquent, nous avons recommandé à Revenu Québec de considérer le délai total d'attente du contribuable lors de la détermination de l'objectif ministériel concernant la correspondance et d'avoir une information adéquate pour sa reddition de comptes. Nous l'avons aussi incité à prendre les mesures nécessaires afin que toute demande faite par écrit obtienne une réponse dans un délai raisonnable.



- 5.3.26** Nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants puisque, depuis décembre 2005, Revenu Québec a implanté un nouveau système de gestion de la correspondance dont le traitement est court. Celui-ci permet de mieux gérer l'inventaire de ce type de correspondance. Des progrès restent cependant à accomplir : malgré des modifications apportées à sa méthode de calcul et une augmentation du pourcentage de lettres auxquelles il a répondu en 35 jours ou moins (75 p. cent en 2003-2004), Revenu Québec ne considère toujours pas le délai total d'attente du contribuable. En effet, même si l'entité calcule maintenant le délai à partir de la date de réception, elle met un terme au calcul lorsqu'elle a terminé de traiter le dossier. Pourtant, le contribuable n'a pas encore reçu sa réponse ou son avis de cotisation.
- 5.3.27** D'autre part, les résultats sont insuffisants pour ce qui est de répondre aux demandes écrites des contribuables dans un délai raisonnable. Pour les dossiers dont l'examen excède 35 jours, la situation ne s'est pas améliorée. Effectivement, nous avons calculé que le délai moyen était en 2003-2004 de 142 jours (2000-2001 : 140 jours). Selon Revenu Québec, ces cas représentent 25 p. cent du total des demandes. Il ne dispose cependant pas d'une information suffisante pour expliquer les causes d'un tel délai.

Guides et formulaires

- 5.3.28** Depuis plusieurs années, Revenu Québec se préoccupe de simplifier ses guides et formulaires. Ainsi, lors de la vérification initiale, il s'était fixé l'objectif de mesurer annuellement et d'améliorer la clarté et la simplicité des formulaires et des guides ainsi que leur disponibilité. Cependant, il n'avait pas défini ce qu'il entendait par des « formulaires et guides clairs et simples ». Il n'avait pas non plus déterminé de critères ni de cibles à atteindre à cet égard. En outre, aucun plan d'action n'avait été établi pour favoriser la concrétisation de cet objectif. Nous lui avons alors recommandé d'élaborer un plan d'action afin d'améliorer la clarté des textes qu'il émettait et de simplifier ses guides et formulaires.
- 5.3.29** Revenu Québec a enregistré des progrès satisfaisants relativement au plan d'action. De fait, plusieurs documents ont été produits afin d'améliorer la clarté des formulaires et des guides. Il a précisé ce qu'il entend par des « formulaires et guides clairs et simples ». Toutefois, le plan d'action devrait contenir des cibles et des indicateurs pour lui permettre de mesurer les progrès accomplis et l'atteinte des objectifs.

Simplification et lisibilité des textes

- 5.3.30** Malgré les efforts déployés par Revenu Québec à l'époque, nous n'avions pu observer de simplification significative à propos du fardeau administratif des contribuables. La mise en place, pour 1998, d'un nouveau régime d'imposition qui devait rendre la structure d'imposition plus équitable et, surtout, plus simple pour la majorité des particuliers, n'avait pas eu véritablement cet effet sur la tâche du contribuable.



**Progrès satisfaisants
pour la simplification
des guides et formulaires.**

- 5.3.31** Par comparaison, les déclarations de revenus de l'Agence du revenu du Canada (ARC) étaient mieux adaptées et moins complexes pour les contribuables dont la situation fiscale est simple. Nous avons alors suggéré à Revenu Québec d'uniformiser autant que possible les termes utilisés dans les lois fédérale et québécoise ainsi que de favoriser l'utilisation des mêmes formulaires pour déclarer les revenus aux deux ordres de gouvernement.
- 5.3.32** Quant à la lisibilité des textes, les principaux documents relatifs à l'impôt des particuliers pour l'année 2000 comportaient des difficultés de lecture majeures et généralisées, comme des phrases complexes ou trop longues. De plus, l'examen visuel de la structure et de la présentation des documents nous avait permis de dégager certaines lacunes.
- 5.3.33** Depuis, Revenu Québec a accompli diverses actions en ce qui a trait à la simplification des guides et formulaires. Notons que, dans le cadre du Discours sur le budget du 31 mars 2004, le gouvernement a procédé à la simplification du régime d'imposition sur le revenu des particuliers en unifiant les régimes général et simplifié. Revenu Québec a effectué la mise à jour de la déclaration pour 2005 et a modifié la terminologie employée afin de s'approcher le plus possible des termes utilisés par l'ARC. D'autre part, des déclarations sur mesure sont maintenant disponibles pour une clientèle précise; en outre, la structure ainsi que la présentation des documents ont été améliorées notamment par l'ajout d'une table des matières et le retrait de la grille de calcul afférente au régime d'imposition.
- 5.3.34** Nous jugeons que les progrès réalisés à cet égard sont satisfaisants. Toutefois, des efforts restent à accomplir puisque les principaux documents se rapportant à l'impôt des particuliers pour l'année 2004 comportent toujours des difficultés de lecture. De plus, l'entité n'a pas évalué l'ampleur des travaux qui devront être accomplis pour respecter ses propres règles de rédaction.

Plaintes

- 5.3.35** En 1996, Revenu Québec s'était engagé à répondre à toute plainte écrite provenant d'un citoyen au plus tard 35 jours après sa réception. Lors de la vérification initiale, nous avons constaté que la mesure du respect de l'engagement était incomplète puisqu'elle ne tenait pas compte des plaintes écrites adressées aux directions régionales. En outre, à l'exception de celles reçues à la direction des plaintes, les doléances exprimées par voie téléphonique n'étaient pas compilées ni analysées. Par ailleurs, l'entité ne recevait plus le rapport statistique trimestriel du Protecteur du citoyen; ce rapport faisait état des plaintes que ce dernier avait reçues la concernant.
- 5.3.36** Nous avons donc recommandé à Revenu Québec d'obtenir, de compiler et d'analyser toutes les plaintes formulées par écrit ou par téléphone à son égard pour mesurer adéquatement l'atteinte de l'objectif ministériel et d'en rendre compte.



- 5.3.37** Nos récents travaux révèlent que toutes les plaintes écrites et verbales sont maintenant compilées et analysées et que cette compilation tient compte de celles adressées aux directions régionales. En raison des nombreux efforts déployés en ce sens, Revenu Québec est à même d’effectuer une reddition de comptes plus complète.

Gestion des risques

- 5.3.38** La responsabilité de Revenu Québec de percevoir les impôts et les taxes afin que chaque citoyen paie la juste part des montants dont il est redevable s’inscrit dans l’objectif global d’équité du gouvernement. Pour ce faire, l’entité réalise des contrôles dont l’efficacité est basée sur une évaluation des risques. Ces contrôles s’effectuent en grande partie lors de la cotisation originale et au moment des programmes de recotisation.

Évaluation des risques

Intégration des activités de contrôle

- 5.3.39** En 2001, Revenu Québec avait instauré un processus de traitement structuré pour les activités de cotisation des déclarations. Toutefois, la planification des activités en matière de contrôle fiscal n’intégrait pas tous les types d’intervention touchant l’impôt des particuliers, telles la cotisation, la recotisation, la vérification, les enquêtes et la lutte à l’évasion fiscale.

- 5.3.40** À titre d’exemple, des facteurs de risque précis avaient été déterminés dans le cadre des travaux effectués pour la lutte contre l’évasion fiscale mais, faute d’une gestion globale des risques, ils n’étaient pas utilisés lors de la planification des activités de cotisation et de recotisation. Par conséquent, nous avons recommandé à l’entité d’intégrer les diverses activités de contrôle fiscal dans une gestion globale des risques.

- 5.3.41** En mai 2005, Revenu Québec a présenté un rapport d’analyse des activités de contrôle fiscal. Les recommandations de ce rapport permettent de conclure que les façons de faire actuelles ne sont pas optimales en termes de récupération fiscale et que l’entité devrait recenser et déterminer les meilleures façons d’exercer les contrôles relatifs à l’impôt.

La gestion globale des risques n’intègre pas les diverses activités de contrôle.

- 5.3.42** Par ailleurs, depuis notre vérification initiale, les activités reliées à l’impôt des particuliers ont été regroupées dans une seule direction générale afin de permettre une meilleure coordination entre les régions. Toutefois, les paramètres de contrôle utilisés par les unités diffèrent et les éléments de risque ne sont pas pris en considération à toutes les étapes du processus de contrôle fiscal. Somme toute, puisque Revenu Québec n’intègre toujours pas les diverses activités de contrôle dans sa gestion globale des risques, nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants.



Diversité des analyses

- 5.3.43** Étant donné que le nombre de déclarations de revenus devant être vérifiées ou corrigées est élevé, des études sont réalisées annuellement pour accroître l'efficacité des opérations. En 2000-2001, un examen des résultats des activités de cotisation de l'année précédente était incomplet : les critères portant sur la sélection des déclarations ne faisaient pas tous l'objet d'un examen systématique afin d'en vérifier la pertinence et la rentabilité, de détecter les causes des erreurs et de trouver les solutions de remplacement pour améliorer le contrôle.
- 5.3.44** Nous avons également conclu que les risques associés à certains éléments, tels que les revenus d'entreprises, les gains en capital et le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, avaient été peu analysés ; pourtant, cet exercice aurait permis de cibler les déclarations à examiner lors de la cotisation originale. De plus, Revenu Québec était peu empressé d'entreprendre des analyses à la suite de l'entrée en vigueur de nouvelles mesures ou il tardait à apporter les correctifs nécessaires lorsque des problèmes étaient décelés. Nous lui avons donc recommandé d'effectuer des analyses de risques plus complètes sur l'ensemble des éléments de la déclaration de revenus et d'évaluer les résultats de façon appropriée.
- 5.3.45** En 2006, Revenu Québec a réalisé une étude portant sur certains éléments des déclarations ; il a entre autres comparé celles qui ont été transmises de façon électronique avec les déclarations pour lesquelles on a utilisé d'autres modes de transmission afin de déterminer si les traitements étaient divergents. Cette étude fait suite au rapport d'analyse des activités liées au contrôle fiscal, présenté en mai 2005 par Revenu Québec, qui est venu confirmer les besoins en matière d'analyses de risques plus complètes afin d'orienter sa stratégie de contrôle fiscal. Nous jugeons que les progrès enregistrés à cet égard sont satisfaisants.

Équité

- 5.3.46** À l'époque, Revenu Québec s'était engagé à promouvoir l'équité dans ses relations avec les contribuables et les mandataires. Il avait ainsi mis en place des mesures pour corriger, à leur avantage, les déclarations de revenus de contribuables ayant commis une erreur ou fait un mauvais choix. Cependant, ses orientations stratégiques et ses plans tactiques auraient pu davantage concrétiser son engagement et mieux répondre à ce souci d'équité. L'examen des diverses analyses de risques démontrait que peu d'entre elles servaient à déceler les erreurs qui pénalisaient les contribuables. Nous avons donc recommandé à l'entité de mettre en place des mesures pour détecter et corriger les déclarations de revenus des contribuables qui versaient des montants excédentaires d'impôt.



**Présence de programmes
pour que chacun
obtienne son dû.**

5.3.47 Dans son plan stratégique 2005-2008, Revenu Québec s'est fixé comme objectif de faire en sorte que chacun bénéficie des sommes auxquelles il a droit; il accorde donc des crédits et verse certaines prestations aux personnes qui n'ont pas touché tout ce qu'il leur était possible de recevoir. De plus, il planifie chaque année des programmes de recotisation dont l'objectif est de remettre au contribuable des sommes que ce dernier n'aurait pas demandées dans sa déclaration. Par exemple, la personne qui est imposée sur un revenu de pension de vieillesse se verra accorder les déductions auxquelles elle a droit, qu'elle les ait réclamées ou non. Toutefois, le degré d'application de ces programmes peut varier en fonction des régions et selon les ressources disponibles. Somme toute, étant donné les efforts accomplis à ce chapitre, nous estimons que les progrès réalisés sont satisfaisants.

Traitement de l'information obtenue de tiers

5.3.48 Lors de la vérification initiale, beaucoup d'information n'était pas encore disponible au moment du traitement des déclarations de revenus. À la fin de mars 2000, plus d'un million de déclarations avaient été traitées, alors que la saisie des relevés pour les revenus d'emploi et les revenus de retraite transmis par les employeurs et les mandataires n'était pas encore terminée. Ainsi, des déclarations étaient rejetées inutilement par le système ou échappaient aux contrôles lors de la cotisation originale. Même si des programmes spéciaux de recotisation étaient effectués plus tard dans l'année, les opérations étaient moins efficaces et les probabilités de recouvrement s'en trouvaient réduites. Nous avons donc recommandé à Revenu Québec de prendre les mesures nécessaires pour disposer de fichiers de données plus complets lors du traitement des déclarations de revenus des particuliers.

5.3.49 Depuis, l'entité a encouragé les personnes concernées à transmettre les différents relevés par Internet ou sur support électronique, ce qui permet de traiter les déclarations plus rapidement. Nous avons d'ailleurs remarqué une augmentation des relevés reçus par ces modes de transmission et, par le fait même, une diminution du nombre de déclarations rejetées inutilement. Par conséquent, nous jugeons que notre recommandation a été appliquée.

Formulaires et annexes

5.3.50 La comparaison des renseignements déclarés par le contribuable avec ceux fournis par des tiers permet à Revenu Québec d'obtenir un niveau d'assurance élevé quant à l'exactitude des montants déclarés pour certaines catégories de revenus et diverses déductions. Par contre, il n'existe aucune donnée comparative pour plusieurs autres éléments. L'entité doit alors s'en remettre à l'utilisation des formulaires et des annexes et mettre en place divers contrôles pour réduire les risques. En 2001, les contribuables sur lesquels Revenu Québec détenait moins d'information étaient moins susceptibles d'être vérifiés; en effet, plusieurs des



critères associés aux déclarations exigeant un contrôle plus étroit ne leur étaient pas applicables. Nous avons alors recommandé à l'entité de promouvoir l'utilisation des annexes et des formulaires requis et d'étudier la possibilité d'attribuer un facteur de risque supplémentaire aux contribuables qui ne les produisaient pas.

- 5.3.51** Nos récents travaux nous amènent à conclure que les progrès enregistrés sont insatisfaisants. D'une part, il y a encore des contribuables qui ne remplissent pas les annexes et les formulaires requis ou qui le font de façon incomplète. À titre d'exemple, 72 p. cent des particuliers qui ont demandé le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants pour 2003 n'ont pas fourni toute l'information demandée. D'autre part, aucune analyse n'a été menée pour déterminer si un facteur de risque supplémentaire devait être attribué à ces contribuables.

Cotisation originale

- 5.3.52** Revenu Québec a développé un système informatique appelé « le profil du particulier » pour établir le niveau de risque associé à chaque contribuable et les priorités dans le traitement des déclarations comportant des éléments à vérifier; une mesure du risque et une mesure de rentabilité y sont associées. Il a également mis au point une stratégie et un système logique pour gérer les risques rattachés au traitement de la déclaration de revenus des particuliers.
- 5.3.53** En 2000-2001, les activités de cotisation subissaient continuellement des modifications quant à leur étendue, à leur portée et à leur nature, ce qui perturbait grandement la gestion des risques. Nous avons alors recommandé à Revenu Québec de s'assurer que le processus d'examen des déclarations de revenus permet de couvrir intégralement les risques qui leur sont associés.
- 5.3.54** Par la suite, Revenu Québec a modifié certaines de ses façons de faire. Ainsi, la proportion de déclarations examinées lors de la cotisation originale de 2004 est comparable d'une région à l'autre.
- 5.3.55** Par ailleurs, le nombre de déclarations présentant des risques selon les critères mis en place par Revenu Québec a augmenté depuis 1999. Pourtant, en raison du nombre de déclarations sélectionnées pour examen au moment de la cotisation originale et des ressources disponibles, il doit fréquemment, au cours du traitement, prendre la décision de reporter l'étude de certaines déclarations à l'étape de recotisation. En effet, pour l'année 2004, 19 p. cent des déclarations qu'il a jugées risquées (33 p. cent en 2000-2001) ont été examinées au moment des travaux de cotisation originale.

***Revenu Québec
n'applique qu'en partie
sa stratégie
de contrôle fiscal.***

- 5.3.56** De plus, nos récents travaux font ressortir que Revenu Québec n'applique que partiellement sa stratégie de contrôle. Ainsi, après avoir examiné les déclarations très risquées, il donne la priorité au critère de rentabilité sans égard au niveau de risque attribué aux contribuables. Il n'a pas évalué l'impact de cette décision sur sa stratégie. Nous estimons donc que les progrès sont insatisfaisants.



- 5.3.57** En 2001, l'absence de vérification relative aux déclarations comportant des risques, la désactivation des paramètres de certains critères, la hausse de la tolérance aux risques et la réduction des instructions de travail occasionnaient des incohérences dans le traitement et de l'iniquité quant à la probabilité pour le contribuable d'être vérifié. Revenu Québec menait peu de travaux pour évaluer objectivement l'incidence de ses choix et de ses pratiques sur la gestion des risques. Nous lui avons donc recommandé d'évaluer l'impact des changements apportés aux critères de rejet sur l'ensemble du processus de traitement des déclarations de revenus des particuliers.
- 5.3.58** Encore aujourd'hui, Revenu Québec n'évalue pas les effets de toutes ses décisions. Toutefois, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants puisqu'il applique les mêmes critères de rejet pour l'ensemble du processus de traitement des déclarations.

Activités de recotisation

- 5.3.59** Après la période de pointe de l'impôt des particuliers, Revenu Québec met en place des programmes de recotisation où des éléments particuliers des déclarations de revenus sont examinés. Nos travaux de 2000-2001 avaient démontré que, pour 1997, 60 p. cent des déclarations comportant des risques n'auraient probablement aucune vérification. Cette situation nous amenait à conclure que les activités de recotisation ne complétaient que partiellement la stratégie de contrôle fiscal de Revenu Québec. Nous lui avons donc recommandé de revoir la portée de ses travaux de recotisation dans le cadre de sa stratégie de contrôle fiscal.

**Recotisation :
Revenu Québec
a revu
la portée de ses travaux.**

- 5.3.60** Nous constatons que Revenu Québec a revu la portée de ses travaux de recotisation en apportant des précisions aux critères de sélection, principalement en matière de rentabilité. Un faible potentiel de récupération fiscale explique en partie le nombre important de déclarations, initialement jugées risquées, qui ne feront pas fait l'objet d'un examen lors des programmes de recotisation. Nous jugeons donc que les progrès accomplis sont satisfaisants.

Assurance qualité

- 5.3.61** Pour évaluer la qualité des activités de cotisation, Revenu Québec se doit d'énoncer clairement ses objectifs en la matière. Or, à l'époque, il ne s'était pas fixé de cible quant au pourcentage de déclarations dont la révision viendrait confirmer l'exactitude des corrections initiales. Nous lui avons donc recommandé de revoir l'étendue des travaux d'assurance qualité afin d'obtenir un niveau de confiance acceptable dans la qualité de la cotisation.
- 5.3.62** D'autre part, Revenu Québec présentait le bilan de ses activités de cotisation seulement une fois par année, dans un rapport qui n'était disponible que plusieurs mois après la fin de la période de pointe. Aucune information n'était produite en



ce qui a trait à l'évolution de la qualité de la cotisation dans le temps. Pourtant, il aurait été pertinent de connaître le taux d'erreur selon les périodes qui rythment le travail et pour l'ensemble des déclarations examinées. L'ampleur et la visibilité des activités de cotisation justifiaient un engagement précis de la part de l'entité sur la qualité de la cotisation et l'établissement d'un indicateur pour la mesurer. Par conséquent, nous l'avions invitée à se fixer un objectif de qualité pour la cotisation des déclarations de revenus des particuliers et à en mesurer le degré d'atteinte d'une façon continue.

5.3.63 Nous considérons que notre recommandation n'a pas été appliquée puisque Revenu Québec ne s'est toujours pas fixé d'objectif de qualité et n'a pas revu l'étendue de ses travaux d'assurance qualité.

5.3.64 Commentaires de Revenu Québec

« **Commentaires généraux.** Revenu Québec est heureux de constater que le Vérificateur général reconnaît que 96 p. cent des recommandations ont suscité des gestes concrets. Par ailleurs, Revenu Québec poursuivra ses efforts afin d'améliorer les points soulevés concernant les services publics et la gestion des risques. Il estime pertinent d'ajouter les précisions qui suivent à propos des constatations faites.

« **Services au public.** Revenu Québec accorde une attention particulière à la simplification de ses guides et formulaires. Ainsi, un plan d'action triennal est en préparation visant leur simplification. Ce plan prévoit des activités liées à l'impôt des particuliers, à l'impôt des sociétés ainsi qu'au secteur des taxes. Pour chacun de ces domaines, des cibles précises ont été identifiées.

« Revenu Québec est très préoccupé par la qualité des renseignements fournis aux contribuables. Dans ce cadre, l'agence est à revoir son plan d'action qui devrait se traduire par une amélioration.

« Revenu Québec prend note du commentaire du Vérificateur général relativement au délai de réponse jugé trop long suite à certains types de demandes de contribuables. Par ailleurs, ce délai peut être normal dans certaines circonstances, puisque plusieurs de ces dossiers exigent des échanges de renseignements avec les contribuables et Revenu Québec ne contrôle pas le délai de réponse de ces derniers. À cet effet, un système sera utilisé qui identifiera les cas où il y a un échange de renseignements avec le contribuable. Il lui sera donc possible de savoir si ces échanges constituent la raison du délai et de prendre action si nécessaire.

« **Gestion des risques.** Revenu Québec prend note du commentaire du Vérificateur général à l'effet qu'après avoir examiné les déclarations très risquées, il donne priorité aux dossiers les plus rentables. Des travaux seront amorcés au cours du prochain exercice sur la meilleure façon d'utiliser la notion de risque dans la sélection de ses dossiers, et ce, dans le respect des orientations gouvernementales.



« De plus, Revenu Québec s’interrogera sur le risque supplémentaire que peut représenter un contribuable qui ne produit pas certaines annexes. Notons cependant que le risque que ce dernier représente peut être évalué par d’autres facteurs de risque.

« Enfin, concernant l’assurance qualité des activités de cotisation, Revenu Québec prend note du commentaire du Vérificateur général. Au cours de la prochaine année, il amorcera une réflexion à cet effet.

« Par ailleurs, Revenu Québec prendra en compte les recommandations du Vérificateur général dans un plan d’action qui fera l’objet d’un suivi par la Direction de la vérification interne et des enquêtes. »