

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

ANNEXE

C

Extraits du rapport
de la Commission
de l'administration publique



Table des matières

Page

Introduction	C-3
Extraits du rapport	
La gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux	C-3
La Vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement	C-5

Introduction

En vertu de la *Loi sur l'administration publique et du Règlement de l'Assemblée nationale*, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général du Québec.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits¹, principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en juin 2008.

Le *Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires de trois de nos rapports, soit une vérification de l'optimisation des ressources, une vigie et un suivi. La vérification et le suivi figurent dans le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*. Quant à la vigie, elle a été publiée dans le second tome du même rapport.

Extraits du rapport

La gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux

Le 13 février 2008, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux (MSSS) [...] et le président-directeur général de la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) [...] concernant la gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux [...].

[...]

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

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

1. Les notes en bas de page et les appels y afférents ne sont pas reproduits.

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

- Il existe bien un cadre de gestion des immobilisations au Ministère. Toutefois, certaines actions du processus d'approbation des projets ne sont pas aussi efficaces et efficientes qu'elles devraient l'être. L'absence d'une planification globale à long terme des besoins actuels et futurs et d'une justification de la pertinence des projets en est un exemple. L'absence de définition claire du rôle des différents acteurs et de dispositions relatives à la nomination d'un gestionnaire de projet en est un autre ;
- Le rôle de la Corporation d'hébergement est imprécis à plusieurs égards. À titre d'exemple, ses interventions se font généralement à la fin des étapes du processus de réalisation plutôt qu'au début. Par ailleurs, il n'y a pas d'obligation pour les établissements de transférer la propriété des immeubles à la Corporation, en dépit des économies de taxes liées à un tel transfert ;
- Les annonces ministérielles ne sont pas toujours soutenues par des programmes fonctionnels et techniques (PFT) complets. De plus, la plupart des PFT ne contiennent pas l'analyse des risques nécessaire au choix du meilleur mode de réalisation des projets et à l'établissement des budgets pour les imprévus ;
- Pour la plupart des projets, la Corporation ne produit pas de rapport d'étape formel permettant de prévoir les coûts en tenant compte de l'évolution des risques, des modifications effectuées et des faits nouveaux ;
- La Corporation ne dresse pas de bilan des projets. Pourtant, un tel bilan permettrait de faire le point sur la réussite des projets et sur les améliorations à apporter. En outre, le rapport annuel de la Corporation ne permet pas d'évaluer sa gestion des projets.

[...]

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

Que la Corporation d'hébergement du Québec :

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

Que le ministère de la Santé et des Services sociaux :

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

La Vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement

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

[...]

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

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

[...]

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

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

[...]

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

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

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

Que le Vérificateur général :

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