

# Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Tome II

## CHAPITRE 10

Suivi de vérifications  
de l'optimisation des ressources

## Table des matières

	Paragraphe
<b>Introduction</b> .....	<b>10.1.1</b>
<b>Inspection des aliments</b> .....	<b>10.2.1</b>
Conclusions générales .....	10.2.11
Charge de risque et fréquence d'inspection .....	10.2.14
Productivité du personnel .....	10.2.37
Compréhension de la méthodologie et supervision des résultats .....	10.2.43
Rappels alimentaires .....	10.2.55
Traitement des plaintes .....	10.2.58
Gestion des ententes .....	10.2.61
<b>Réforme cadastrale</b> .....	<b>10.3.1</b>
Conclusions générales .....	10.3.4
Bref rappel sur la réforme cadastrale .....	10.3.6
Planification du projet .....	10.3.10
Réalisation des travaux .....	10.3.15
Gestion des contrats .....	10.3.39
Indicateurs de gestion .....	10.3.45

Les commentaires des entités apparaissent aux paragraphes 10.2.70 et 10.3.49.

## Abréviations et sigles

<b>CAP</b>	Commission de l'administration publique	<b>MRNF</b>	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
<b>ETC</b>	Équivalent temps complet	<b>SNIP</b>	Situation nécessitant une intervention prioritaire
<b>IBR</b>	Inspection basée sur l'évaluation des risques		

## Introduction

- 10.1.1** 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 faisant l'objet du suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences sous-jacentes.
- 10.1.2** 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 et invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.
- 10.1.3** La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de la vérification de l'optimisation des ressources.
- 10.1.4** Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.
- 10.1.5** Le tableau 1 présente les suivis dont traite le présent tome, avec la référence à la vérification initiale.

**Tableau 1**  
**Suivis dont traite le présent tome**

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Inspection des aliments	2005-2006, tome I, chapitre 2
Réforme cadastrale	2005-2006, tome I, chapitre 4

## Inspection des aliments

### Équipe:

Jean Villeneuve  
 Directeur de vérification  
 Julie Lampron  
 Josée Levasseur  
 Marise Simard

### *Travaux effectués auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*

- 10.2.1** L'inspection des aliments est une responsabilité dévolue au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. C'est le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, unité administrative du ministère, qui assume cette responsabilité. Le ministère délègue l'inspection des aliments à la Ville de Montréal pour les établissements situés sur son territoire, principalement ceux du secteur de la vente au détail et de la restauration.
- 10.2.2** Le pouvoir d'inspecter les aliments émane de la *Loi sur les produits alimentaires*. De fait, le Centre a la responsabilité de visiter les établissements alimentaires pour vérifier l'innocuité<sup>1</sup> des aliments, la salubrité et l'hygiène. Les établissements visés sont ceux des producteurs agricoles, des propriétaires d'abattoirs, des transformateurs alimentaires, des distributeurs, des grossistes ainsi que des détaillants et des restaurateurs. De plus, le Centre donne suite aux diverses plaintes et aux signalements reçus relativement aux toxi-infections alimentaires<sup>2</sup> et à la salubrité des établissements. Certains aliments peuvent aussi être retirés du marché.
- 10.2.3** Outre le Centre et la Ville de Montréal, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, joue un rôle dans l'inspection des aliments au Québec. Il possède un pouvoir d'inspection à l'égard d'établissements québécois qui sont engagés dans des activités interprovinciales ou internationales en matière d'aliments. Les responsabilités de l'Agence et de la Ville sont encadrées par des ententes signées avec le ministère.
- 10.2.4** La méthode d'inspection adoptée par le Centre en 1996 est basée sur l'évaluation des risques, c'est-à-dire la probabilité qu'un établissement soit lié à une toxi-infection alimentaire. Cette méthode lui permet de recenser les facteurs à maîtriser et de classer chaque établissement inspecté dans une des catégories de risque prédéterminées (nous appellerons les inspections basées sur l'évaluation des risques « inspections IBR »). Il existe cinq catégories de risque : faible, faible-moyen, moyen, moyen-élevé et élevé. En 2009, environ 4 p. cent des établissements inspectés par le Centre figuraient dans les deux dernières catégories ; pour la Ville, ce pourcentage se situait à un peu plus de 7 p. cent.
- 10.2.5** La catégorie de risque attribuée à un établissement reflète sa situation au moment de la visite et elle indique dans quel délai doit se faire la prochaine inspection IBR. La fréquence d'inspection est de 3 à 36 mois, selon la catégorie. Certains établissements, tels que les entreprises de distribution et de transport de même que les entrepôts, sont plutôt soumis à une fréquence d'inspection fixe de 36 mois.
- 10.2.6** Le tableau 1 présente, pour 2008-2009, le nombre d'établissements visés par l'inspection des aliments de même que le nombre de visites d'inspection réalisées.

1. L'innocuité se définit comme suit : « Caractère, qualité de ce qui n'est pas nuisible, toxique ou nocif ».

2. Une toxi-infection alimentaire est un ensemble de symptômes de nature infectieuse, toxique ou allergique, causée par la consommation d'aliments ou d'eau.

**Tableau 1**  
**Établissements visés et visites d'inspection en 2008-2009**

	Centre	Ville de Montréal	Total
Établissements visés par l'inspection des aliments	59 613	12 295	71 908
Visites d'inspection réalisées (inspections IBR, suivi des correctifs, traitement de plaintes, vérification de rappels, etc.)	47 238	18 413	65 651

Sources : Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale; Ville de Montréal.

- 10.2.7** En 2005-2006, nous avons réalisé des travaux de vérification de l'optimisation des ressources concernant l'inspection des aliments auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et, plus particulièrement, auprès du Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale ainsi qu'auprès de la Ville de Montréal. Ces travaux, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du tome I du *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, avaient d'abord pour but d'apprécier si la méthodologie d'inspection élaborée par le Centre tenait compte des risques liés à la sécurité des aliments. Nous cherchions également à nous assurer que cette méthodologie était mise en œuvre, et ce, avec un souci d'économie et d'efficacité.
- 10.2.8** Lors de notre vérification initiale, nous avons mentionné que, selon divers intervenants du domaine, la méthodologie utilisée pour procéder à l'inspection des aliments – qui tient compte des risques liés à leur sécurité – était adéquate pour gérer ces risques. Toutefois, des différences appréciables existaient entre le Centre et la Ville de Montréal dans l'application de cette méthodologie, particulièrement en ce qui avait trait au classement d'un établissement dans une catégorie de risque et à la fréquence des inspections. On relevait aussi des pratiques variables au sein des directions régionales du Centre dans l'organisation et la conduite de l'ensemble des activités d'inspection.
- 10.2.9** Nous avons effectué un suivi de l'application de 15 des 22 recommandations qui avaient été formulées au ministère en 2005-2006. À une occasion, nous avons fusionné deux recommandations, puisque la mise en œuvre de l'une était conditionnelle à l'application satisfaisante de l'autre. Les résultats présentés dans le rapport concernent donc 14 recommandations. Aux fins de ce suivi, nous avons retenu celles qui, à notre avis, ont le plus d'impact sur les activités d'inspection. Parmi ces recommandations, mentionnons celles relatives à l'uniformisation des charges de risque et des fréquences d'inspection sur tout le territoire et au respect de ces fréquences ainsi que celles associées aux abattoirs exemptés de permis et à l'application des mesures coercitives.
- 10.2.10** Nous avons également évalué l'application de trois recommandations formulées par la Commission de l'administration publique (CAP) dans son rapport de décembre 2006, lequel faisait suite aux travaux relatifs à notre vérification initiale.

## Conclusions générales

- 10.2.11** Nos présents travaux révèlent que, pour 79 p. cent des recommandations, les progrès enregistrés sont satisfaisants. Pour les autres recommandations, malgré les actions entreprises par le Centre, nous considérons que les progrès sont insatisfaisants. **Progrès satisfaisants pour 79 p. cent des recommandations.**
- 10.2.12** Le tableau 2 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations par le ministère.

**Tableau 2**  
**Suivi des recommandations**

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
<b>Charge de risque et fréquence d'inspection</b>		
<b>Méthodologie</b>		
Veiller à ce que les charges de risque de chacune des catégories et les fréquences d'inspection soient uniformes sur tout le territoire.	✓	
<b>Respect des fréquences d'inspection</b>		
Mettre en place les moyens requis afin de s'assurer que les fréquences d'inspection sont respectées sur tout le territoire.	✓	
<b>Nouveaux établissements</b>		
Inspecter le plus rapidement possible un nouvel établissement, en observant à tout le moins le délai maximal qu'il a fixé à cet égard, et s'assurer que la procédure concernée est suivie sur tout le territoire.	✓	
<b>Abattoirs exemptés de permis</b>		
S'assurer que les inspections basées sur l'évaluation des risques menées auprès des abattoirs exemptés de permis ainsi que les activités de surveillance destinées aux bovins, instaurées par le gouvernement fédéral, sont effectuées lorsqu'il y a abattage.	✓	
Respecter la périodicité des activités de surveillance dont la réalisation est convenue avec le gouvernement fédéral et vérifier que les exploitants exercent l'ensemble des contrôles prévus dans la directive du Centre à ce propos.	✓	
<b>Productivité du personnel</b>		
Analyser la productivité du personnel chargé de réaliser les inspections pour évaluer si des gains sont possibles, prendre des mesures appropriées, le cas échéant, et tenir compte des résultats de cette analyse lors de la détermination de ses besoins concernant le personnel inspecteur.		✓
<b>Compréhension de la méthodologie et supervision des résultats</b>		
<b>Suivi des correctifs</b>		
S'assurer que sa procédure relative aux situations nécessitant une intervention prioritaire est mise en œuvre uniformément sur tout le territoire.	✓	
Prendre les moyens pour que le suivi des correctifs soit fait avant l'expiration des délais accordés, et ce, sur tout le territoire.		✓
<b>Mesures coercitives</b>		
Analyser l'application des mesures coercitives et, s'il y a lieu, élaborer des lignes directrices à cet égard.		✓

**Tableau 2**  
**Suivi des recommandations (suite)**

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
<b>Rappels alimentaires</b>		
Veiller à ce que la procédure relative à la vérification de l'efficacité des rappels alimentaires soit suivie et que cette vérification s'effectue de la façon la plus économique et efficiente possible sur tout le territoire.	✓	
<b>Traitement des plaintes</b>		
S'assurer que les plaintes sont traitées dans les délais prévus, particulièrement celles qui ont trait à la santé et aux toxi-infections alimentaires, et ce, sur tout le territoire.	✓	
<b>Gestion des ententes</b>		
Veiller à ce que les ententes conclues avec la Ville de Montréal et le gouvernement fédéral soient entièrement respectées.	✓	
S'assurer qu'il acquiert de façon économique les services rendus par la Ville de Montréal.	✓	
Établir, dans le cadre des ententes avec le gouvernement fédéral, si des sommes doivent être recouvrées par une partie à la suite d'activités réalisées pour le compte de l'autre et, le cas échéant, prendre les moyens pour que les montants dus soient versés.	✓	
<b>Total des recommandations</b>	<b>11</b>	<b>3</b>
<b>Pourcentage des recommandations</b>	<b>79%</b>	<b>21%</b>

**10.2.13** En ce qui concerne les recommandations de la CAP, nos travaux révèlent des progrès satisfaisants pour les trois recommandations examinées. Il faut noter que celles-ci sont étroitement liées à celles qui ont été formulées lors de la vérification de 2005-2006. Les résultats présentés dans notre suivi expliquent par le fait même nos conclusions quant aux recommandations de la CAP. Le tableau 3 dresse le bilan relatif à leur application.

**Tableau 3**  
**Suivi des recommandations formulées  
par la Commission de l'administration publique en 2006**

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Que le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale revoie ses méthodes d'inspection des abattoirs sans permis (type B).	✓	
Que le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale procède à une analyse coûts-avantages des ententes qui le lient à la Ville de Montréal et à l'Agence canadienne d'inspection des aliments.	✓	
Que le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale prenne les mesures nécessaires pour harmoniser les fréquences et les méthodes d'inspection des établissements alimentaires sur tout le territoire du Québec.	✓	
<b>Total des recommandations</b>	<b>3</b>	
<b>Pourcentage des recommandations</b>	<b>100%</b>	

## Charge de risque et fréquence d'inspection

### Méthodologie

- 10.2.14** Lors de notre vérification de 2005-2006, nous avons constaté qu'il existait des différences importantes entre le Centre et la Ville de Montréal quant aux charges de risque et aux fréquences cibles d'inspection. En raison de ces disparités, le nombre d'inspections IBR à réaliser par la Ville était presque deux fois plus élevé que si la méthodologie du Centre à cet égard était appliquée. Le tableau 4 présente les charges de risque et les fréquences cibles d'inspection qui avaient cours à cette époque.

**Tableau 4**  
**Charges de risque et fréquences cibles d'inspection en 2006**

Catégories de risque	Charges de risque (en pointage)		Fréquences cibles (en mois)	
	Centre	Ville de Montréal	Centre	Ville de Montréal
Faible	De 1 à 99	De 1 à 50,0	36*	24
Faible-moyen	De 100 à 199	De 50,1 à 104,0	36*	18
Moyen	De 200 à 599	De 104,1 à 251,0	12	12
Moyen-élevé	De 600 à 1 299	De 251,1 à 629,9	6	6
Élevé	1 300 ou plus	630 ou plus	3	3

\* Pour les fermes laitières, la fréquence est établie à 24 mois.

- 10.2.15** Lors de nos travaux de suivi, nous avons constaté que la Ville a harmonisé ses charges de risque et ses fréquences d'inspection avec celles du Centre. Ainsi, les progrès réalisés quant à l'uniformisation de ces éléments sur tout le territoire sont satisfaisants.

**Charges de risque et fréquences d'inspection : harmonisation entre le Centre et la Ville.**

### Respect des fréquences d'inspection

- 10.2.16** En 2005-2006, nous avons remarqué que les fréquences d'inspection en vigueur n'étaient pas toujours respectées. Ainsi, il existait un nombre relativement important d'établissements dont l'inspection était en retard. Bien que de nombreux retards persistent, le nombre d'inspections en retard a diminué dans des proportions appréciables au moment de notre suivi, notamment dans les catégories de risque supérieures, et ce, tant pour le Centre que pour la Ville de Montréal. Nous jugeons donc que les progrès réalisés sont satisfaisants, mais nous encourageons le Centre et la Ville à poursuivre leurs efforts pour résorber les retards accumulés. Le tableau 5 présente le nombre d'établissements dont l'inspection était en retard lors de la vérification initiale par rapport à celui constaté en novembre 2009 de même que le nombre de ces établissements se situant dans les catégories de risque supérieures (élevé et moyen-élevé).



**Tableau 5**  
**Établissements dont l'inspection est en retard**

Ampleur du retard	Centre		Ville de Montréal	
	Décembre 2005	Novembre 2009	Décembre 2005 (selon ses charges de risque et ses fréquences)	Novembre 2009
1 an et moins	3 915	3 592	3 145	1 185
De 1 à 2 ans	1 827	877	12	132
De 2 à 3 ans	1 052	148	2	1
De 3 à 4 ans	581	47	2	–
Plus de 4 ans	994	183	–	–
<b>Total</b>	<b>8 369</b>	<b>4 847</b>	<b>3 161</b>	<b>1 318</b>
<b>Catégories de risque supérieures (élevé et moyen-élevé)</b>	<b>338</b>	<b>207</b>	<b>1 173</b>	<b>105</b>

**10.2.17** Mentionnons que le Centre a principalement concentré ses efforts sur l'inspection des établissements qui accusaient les retards les plus importants; il s'est aussi doté d'un nouvel outil permettant le suivi informatique des retards. Quant à la Ville de Montréal, l'harmonisation de ses charges de risque et de ses fréquences d'inspection avec celles du Centre a contribué à diminuer le nombre d'inspections en retard. Notons également que la crise de la listériose survenue en 2008 a accaparé les inspecteurs durant cette période.

**Nouvel outil informatique pour le suivi des retards.**

### Nouveaux établissements

- 10.2.18** Un « nouvel établissement » est celui qui commence ses activités ou qui change d'exploitant. Il doit être inspecté promptement afin de voir s'il maîtrise les facteurs contribuant à minimiser les risques qu'une toxi-infection alimentaire se produise. Lors de la vérification initiale, le Centre visait à inspecter tout nouvel établissement dans les six mois de son ouverture. Nous avons alors constaté que de nouveaux établissements n'avaient toujours pas été visités par le Centre durant les six premiers mois suivant la délivrance de leur permis; parmi ces établissements, certains l'avaient obtenu depuis plus d'une année.
- 10.2.19** La procédure du Centre stipule maintenant qu'un nouvel établissement doit être inspecté dans les plus brefs délais possible, sans excéder une période de 12 mois. Cependant, certaines catégories d'établissements dites « prioritaires » doivent l'être dans un délai ne dépassant pas 6 mois, par exemple les boucheries et les restaurants.
- 10.2.20** Lors du présent suivi, nous avons constaté que la situation décrite en 2005-2006 pour le Centre existe toujours, mais dans des proportions moindres. Par ailleurs, peu d'établissements non inspectés au-delà d'un délai de 6 mois appartiennent aux catégories dites « prioritaires », soit 59 établissements; parmi ceux-ci, 24 n'étaient pas encore visités après 12 mois.

- 10.2.21** Quant à la Ville, l'information qu'elle détenait au moment de la vérification initiale ne permettait pas de répertorier facilement les établissements pour lesquels il y avait eu un changement d'exploitant, ni de connaître la date de la première inspection IBR. Depuis, la Ville a modifié sa façon de suivre les établissements qu'elle inspecte. Elle possède maintenant des données sur les nouveaux établissements qui ne sont pas encore inspectés.
- 10.2.22** Le tableau 6 présente la situation qui avait cours en 2005-2006 par rapport à celle qui a été constatée lors du suivi.

**Tableau 6**  
**Nouveaux établissements non inspectés**

	Centre		Ville de Montréal
	Décembre 2005	Février 2010	Novembre 2009
Durant les 6 premiers mois suivant la délivrance de leur permis	1 460	895	32
Durant les 12 premiers mois suivant la délivrance de leur permis	985	541	9

- 10.2.23** À l'époque, nous avons également mentionné que, parmi les établissements inspectés par le Centre au cours des deux dernières années, certains l'avaient été dans un délai dépassant six mois. Nos travaux de suivi révèlent que la proportion d'établissements inspectés par le Centre après un délai de six mois a diminué, ce que montre le tableau 7. Par ailleurs, pour les nouveaux établissements qu'elle a inspectés, la Ville n'est pas en mesure de fournir le délai à l'intérieur duquel elle est intervenue; elle est toutefois en train d'implanter un nouveau système informatique de gestion des inspections.
- Diminution de la proportion de nouveaux établissements inspectés après six mois.**

**Tableau 7**  
**Nouveaux établissements inspectés par le Centre**

	De janvier 2004 à décembre 2005	D'avril 2006 à février 2010
Établissements inspectés durant la période	4 960	14 491
Établissements inspectés dans un délai dépassant 6 mois	785 (16%)	1 479 (10%)

- 10.2.24** Par ailleurs, depuis le 21 novembre 2008, une partie du personnel des nouveaux établissements doit être formée en hygiène et salubrité alimentaires. Les exigences sont déterminées dans le *Règlement sur les aliments*; elles varient selon le type d'activités exercées. Le Centre est d'avis que cette mesure devrait permettre d'améliorer la gestion des risques alimentaires.
- 10.2.25** Considérant qu'il y a peu de nouveaux établissements classés « prioritaires » qui ne sont pas encore inspectés, nous jugeons les progrès satisfaisants et invitons le Centre et la Ville à poursuivre leurs efforts à l'égard de l'inspection des nouveaux établissements.

## Abattoirs exemptés de permis

- 10.2.26** En 2005-2006, nous avons mentionné qu'il était nécessaire de détenir un permis pour exploiter un abattoir, lequel était soumis à une inspection permanente<sup>3</sup>.
- 10.2.27** Toutefois, la *Loi sur les produits alimentaires* précisait qu'un abattoir en exploitation le 14 juin 1977 et servant exclusivement à approvisionner son atelier de préparation en vue de la vente au détail était exempté d'obtenir un permis. On dénombrait alors 89 abattoirs qui bénéficiaient d'une exemption à cet égard. Ceux-ci étaient inspectés selon la méthodologie basée sur l'évaluation des risques et à une fréquence dictée par la catégorie de risque dont ils faisaient partie.
- 10.2.28** En juin 2009, une loi visant particulièrement ces abattoirs a été sanctionnée, soit la *Loi visant la régularisation et le développement d'abattoirs de proximité*. Les exploitants d'abattoirs exemptés de permis doivent dorénavant obtenir un permis d'abattoir transitoire et respecter certaines exigences. En 2008-2009, il restait un peu plus de 70 abattoirs de ce type. Les exploitants avaient jusqu'au 29 septembre 2009 pour demander un tel permis et le ministre, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2010 pour le délivrer ou refuser de le délivrer. Ce permis pourra faire l'objet de deux renouvellements. Par la suite, l'exploitant devra se procurer un permis d'abattoir de proximité et se conformer aux exigences s'il veut poursuivre ses activités. Ces abattoirs continuent d'être inspectés selon la méthodologie basée sur l'évaluation des risques.
- 10.2.29** En ce qui concerne les inspections IBR menées auprès de ces abattoirs, nos travaux de 2005-2006 indiquaient qu'il arrivait qu'une telle inspection ait été réalisée même s'il n'y avait pas d'abattage le jour de la visite. Nous étions alors en droit de nous demander comment chacun des points énoncés dans la méthodologie avait pu être évalué. Selon les données du Centre, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2007, 98 p. cent des visites d'inspection IBR et des suivis y afférents ont été effectués lorsqu'il y avait des activités d'abattage.
- 10.2.30** Par ailleurs, en ce qui a trait aux exigences particulières s'adressant notamment aux exploitants d'abattoirs que le gouvernement fédéral avait établies à la suite d'un cas de maladie de la vache folle, il avait été convenu que celui-ci et les provinces exerceraient des activités de surveillance destinées aux bovins. La périodicité prévue était de quatre fois par année, soit une fois par trimestre. Pour donner suite aux exigences du gouvernement fédéral, le Centre avait rédigé une directive décrivant les contrôles que les exploitants devaient effectuer.
- 10.2.31** Lors de la vérification initiale, nous avons relevé, parmi les dossiers examinés pour 2004 et 2005, 31 visites aux fins de la surveillance concernée sans qu'il y ait eu d'activités d'abattage. De plus, nous avons constaté que, pour d'autres visites inscrites comme étant des inspections de ce type, plusieurs des contrôles figurant dans la directive du Centre n'avaient pas été validés.

---

3. L'inspection permanente consiste en une surveillance continue des activités d'abattage.

- 10.2.32** Le Centre a accompli diverses actions depuis la vérification initiale. Il dit demander systématiquement les horaires d'abattage afin de planifier ses inspections en fonction de ceux-ci, mais les exploitants y apportent parfois des changements sans l'aviser. La *Loi visant la régularisation et le développement d'abattoirs de proximité* oblige entre autres les exploitants à respecter l'horaire d'abattage transmis lors de la demande de délivrance ou de renouvellement de leur permis. Dans le cas contraire, ils sont passibles d'une amende. Cette mesure favorise le fait que les visites du Centre puissent se faire lorsqu'il y a des activités d'abattage.
- 10.2.33** Le Centre a également bonifié sa grille d'évaluation des activités de surveillance dans le but d'y préciser les points de contrôle à vérifier selon l'âge du bovin. De plus, il mentionne avoir procédé, en 2007-2008 et en 2008-2009, à un exercice de validation de l'ensemble des grilles remplies par les inspecteurs en vue de s'assurer que cette grille est comprise et appliquée de manière uniforme. Depuis juin 2007, le Centre a aussi effectué des audits conjoints avec le gouvernement fédéral auprès de certains abattoirs, afin de vérifier que les contrôles relatifs aux bovins sont exercés par les exploitants.
- 10.2.34** En ce qui concerne la périodicité prévue des activités de surveillance destinées aux bovins, elle n'avait pas été respectée, en 2005-2006, pour plus de 60 p. cent des abattoirs exemptés de permis. Pour 2008-2009, les données du Centre indiquent que cette périodicité ne l'a pas été dans 20 p. cent des cas.
- 10.2.35** De plus, lors de notre examen de certains dossiers d'inspection récents, nous avons constaté que le Centre avait haussé la fréquence de ses inspections. En effet, l'examen de neuf dossiers d'exploitants (pour des activités menées de novembre 2010 à janvier 2011) fait ressortir que, de façon générale, les visites sont maintenant effectuées lorsque les abattoirs sont « en opération<sup>4</sup> », selon la périodicité prévue et lorsqu'il y a des activités d'abattage. Le Centre démontre ainsi qu'il a vérifié l'application des contrôles prévus lors de l'abattage de bovins. **Activités d'abattage lors des visites d'inspection.**
- 10.2.36** Nous jugeons donc satisfaisants les progrès à l'égard des deux recommandations relatives aux abattoirs exemptés de permis.

## Productivité du personnel

- 10.2.37** Lors de la vérification initiale, nous avons mentionné que ni le Centre ni la Ville n'avaient évalué la productivité de leurs inspecteurs, même si de l'information de gestion était disponible à cet égard. Notamment, pour chaque inspecteur, la durée des divers types d'interventions accomplies et le nombre d'inspections effectuées n'avaient donné lieu à aucune analyse. La Ville exerçait tout de même un suivi relatif à la proportion du temps consacré directement à l'inspection par rapport aux autres activités de l'employé, en fonction d'objectifs qu'elle avait déterminés. Pour ce qui est du Centre, le contrôle à ce chapitre n'était que partiel et il n'était pas systématique. Dans les faits, la productivité était très variable pour certaines activités comparables, et ce, tant à l'intérieur du Centre qu'entre celui-ci et la Ville.

4. « En opération » signifie que l'établissement est ouvert, que du personnel y travaille et que des activités telles que du nettoyage ou de l'abattage s'y déroulent.

- 10.2.38** Au moment de notre suivi, le Centre et la Ville n'avaient toujours pas procédé à une analyse de la productivité de leurs inspecteurs. Le Centre a tablé sur la révision de ses processus d'organisation du travail et a introduit un outil informatique mobile pour améliorer la productivité de son personnel. L'implantation de cet outil devait se terminer au printemps 2010. Par la suite, le Centre entend faire une analyse de la productivité comme le prévoit notre recommandation. Quant à la Ville, elle continue d'exercer un suivi relatif à la proportion du temps consacré à l'inspection et, à l'instar du Centre, elle vise à implanter cet automne un outil informatique mobile.
- 10.2.39** Dans les faits, nous constatons que la durée moyenne des inspections du Centre a quelque peu diminué, alors que celle de la Ville a augmenté. Cette dernière explique cette hausse par divers éléments, notamment les suivants :
- les inspections moins fréquentes dans les établissements depuis l'harmonisation de ses charges de risque et de ses fréquences avec celles du Centre, de sorte que la connaissance des établissements est moins grande qu'auparavant;
  - l'application rigoureuse de la méthodologie basée sur l'évaluation des risques à la suite des diverses formations offertes aux inspecteurs de 2007 à 2009.
- 10.2.40** Le tableau 8 dresse le portrait de la durée moyenne globale – qui exclut le déplacement – des inspections, IBR ou à fréquence fixe, effectuées en 2005 par rapport à celle de 2008-2009, tant pour le Centre que pour la Ville de Montréal.

**Tableau 8**  
**Durée moyenne globale des inspections (en minutes)**

Types d'établissements	Centre		Ville de Montréal	
	2005	2008-2009	2005	2009
Tous types confondus	87	82	s.o.	71*
Secteur de la vente au détail et de la restauration	87	83	49	n.d.*
Hypermarchés	209	205	120	150
Restaurants	100	96	56	81
Fermes laitières	74	72	s.o.	s.o.

\* La Ville inspecte maintenant des établissements de distribution et de transformation situés sur son territoire, lesquels sont regroupés avec ceux du secteur de la vente au détail et de la restauration. La grande majorité des établissements sous sa responsabilité font partie de ce secteur.

- 10.2.41** Par ailleurs, il existe encore des écarts importants entre les directions régionales du Centre de même qu'entre ses divers points de service, bien qu'ils se soient quelque peu rétrécis. Le tableau 9 montre les moyennes des directions régionales et des points de service du Centre en 2005 et en 2008-2009.

**Tableau 9**

**Durée moyenne des inspections effectuées par les directions régionales et les points de service du Centre (en minutes)**

Types d'établissements	2005		2008-2009	
	Directions régionales	Points de service	Directions régionales	Points de service
Tous types confondus	De 70 à 102	De 55 à 137	De 73 à 95	De 61 à 109
Secteur de la vente au détail et de la restauration	De 70 à 106	De 56 à 141	De 73 à 96	De 61 à 110
Hypermarchés	De 155 à 260	De 90 à 345	De 158 à 272	De 132 à 289
Restaurants	De 83 à 117	De 65 à 145	De 85 à 110	De 71 à 124
Fermes laitières	De 59 à 85	De 40 à 110	De 68 à 75	De 57 à 101

- 10.2.42** Ainsi, nous jugeons insatisfaisants les progrès relatifs à la recommandation portant sur l'analyse de la productivité et sur la prise en compte des résultats de cette analyse lors de la détermination des besoins concernant le personnel inspecteur.

## Compréhension de la méthodologie et supervision des résultats

### Suivi des correctifs

- 10.2.43** En 2005-2006, les situations déficientes observées dans le cadre d'une inspection pouvaient donner lieu à un avis de non-conformité ou être considérées comme une situation nécessitant une intervention prioritaire (SNIP). Elles requéraient un suivi pour vérifier si des correctifs avaient été apportés à temps et s'ils avaient eu l'effet escompté. Nous avons remarqué que, selon les inspecteurs ou les régions, la procédure liée aux SNIP, instaurée depuis deux ans au moment de la vérification initiale, était interprétée différemment. Certains la considéraient comme un outil additionnel, qui s'utilisait avant d'en arriver à l'avis de non-conformité, alors que d'autres faisaient appel à l'un ou à l'autre, ou bien aux deux. La Ville, de son côté, n'avait pas adopté la procédure du Centre sur les SNIP.
- 10.2.44** Lorsqu'un avis de non-conformité à la réglementation était émis, l'inspecteur déterminait le délai consenti à l'exploitant pour rectifier le tir. Pour ce qui était d'une SNIP, trois options étaient prévues, en fonction de l'ampleur du problème : amélioration immédiate, délai de 7 jours ou délai de 30 jours. C'était l'inspecteur qui jugeait des faits et indiquait quand l'établissement devait procéder aux correctifs.
- 10.2.45** Le présent suivi démontre qu'en 2007, le Centre a remplacé sa procédure relative aux SNIP par le nouveau programme d'intervention Gestion des risques supérieurs en sécurité des aliments. La Ville de Montréal a également adopté ce programme. Par celui-ci, le Centre vise à amener les établissements à se responsabiliser davantage, particulièrement ceux qui présentent un risque élevé.

**Gestion des risques supérieurs en sécurité des aliments : nouveau programme d'intervention.**

- 10.2.46** Le programme détermine diverses caractéristiques appelées « événements » qui font qu'un établissement se classe dans un niveau de risque supérieur. À titre d'exemples, la charge de risque élevée d'un établissement et la non-maîtrise d'un point critique, comme la température des aliments, constituent de tels événements. Le programme tient également compte de l'historique de l'établissement, lequel est qualifié selon les niveaux de risque suivants : aigu, chronique ou critique. Au moment de nos travaux, les données du Centre montraient qu'il y avait respectivement 2 759, 464 et 4 établissements classés dans ces niveaux. Quant à la Ville, 477 et 1 015 établissements étaient associés aux deux premiers niveaux en novembre 2009.
- 10.2.47** Selon la gravité des événements, une correction doit être immédiatement apportée ou un suivi doit être effectué, afin de s'assurer que l'établissement maîtrise le ou les événements concernés. C'est le système informatique qui inscrit ce suivi à l'agenda de l'inspecteur, suivi devant se faire dans une période variant de un à deux mois ou de deux à quatre mois, selon l'événement. Quant au suivi relatif à l'avis de non-conformité, il n'y a plus de délai particulier qui y est associé, car l'approche est maintenant plus globale. Des suivis auront lieu tant que l'établissement ne maîtrisera pas les divers éléments. Différents moyens d'intervention sont alors employés, qui vont de la remise de documents à la suspension de permis. De façon intermédiaire, d'autres outils peuvent être utilisés selon la situation, tels qu'un avis de non-conformité, une session de sensibilisation ou un constat d'infraction.
- 10.2.48** En 2005-2006, nous avons recommandé que la procédure du Centre relative aux SNIP soit mise en œuvre uniformément sur tout le territoire. Comme cette procédure a été remplacée par le programme relatif aux risques supérieurs, qui a été adopté pour l'ensemble du territoire du Québec et pour lequel la majeure partie de la formation a été donnée, nous considérons les progrès à cet égard comme satisfaisants. Nous invitons le Centre à s'assurer que cette procédure est appliquée uniformément sur tout le territoire.
- 10.2.49** Par ailleurs, lors de la vérification initiale, les données recueillies par le Centre démontraient que les améliorations souhaitées relativement aux SNIP n'étaient pas toujours apportées, et ce, sans égard au temps alloué pour ce faire. À l'époque, il n'existait pas, pour l'ensemble des SNIP et des avis de non-conformité produits, de statistiques sur le respect des délais associés au suivi des correctifs. Par contre, notre examen de dossiers d'inspection avait révélé que le Centre et la Ville n'avaient pas l'assurance que les problèmes étaient réglés dans les délais imposés, le suivi étant régulièrement effectué après leur expiration.
- 10.2.50** Pour le programme relatif aux risques supérieurs, les délais calculés concernent les visites liées aux suivis de maîtrise des événements. Rappelons que les délais accordés pour faire ce type de suivis sont plus grands que ceux qui avaient trait aux SNIP. Pour les suivis réalisés au cours de l'année 2008-2009, les données du Centre montrent que les délais ont été respectés dans une proportion de 82 p. cent. Cependant, en février 2010, il y avait toujours 669 suivis de maîtrise qui n'étaient pas effectués par le Centre et qui étaient en retard. Ce dernier ne peut donc savoir si le ou les événements concernés sont maîtrisés. Quant à la Ville, elle ne compile pas ces données. Dans l'ensemble, nous concluons que les progrès accomplis sont insatisfaisants à l'égard du suivi des correctifs dans les délais prévus.

## Mesures coercitives

- 10.2.51** Lorsqu'un exploitant déroge à la réglementation ou ne corrige pas à temps une situation problématique, il peut faire l'objet d'une mesure coercitive, qui se traduit notamment par la production d'un constat d'infraction (abrégé ou général) menant à une amende. Un constat d'infraction abrégé est établi pour une faute évidente, qui ne prête pas à interprétation; dans ce cas, une peine minimale est appliquée, soit une amende qui, fréquemment, se monte à 250 dollars. La procédure du Centre précise, entre autres, qu'il est possible de dresser un tel constat par suite d'une infraction relative à la température interne des aliments.
- 10.2.52** En 2005-2006, nous avons noté que le recours aux mesures coercitives était très variable. Ainsi, les régions n'avaient pas la même ligne de conduite à cet égard et il en était de même pour les inspecteurs. Il y en avait parmi eux qui toléraient plusieurs fois une situation inadéquate avant de rédiger un constat d'infraction, tandis que d'autres procédaient plus rapidement. De leur côté, les inspecteurs de la Ville utilisaient très peu les constats abrégés.
- 10.2.53** Les données obtenues lors du suivi démontrent qu'il existe encore des disparités entre les diverses directions régionales du Centre et que la Ville utilise encore très peu les constats abrégés. Le tableau 10 brosse un portrait concernant les constats d'infraction. Notons que les données sont présentées par directions régionales et par types de constats et que les régions sont regroupées de façon différente par rapport à la vérification de 2005-2006.

**Mesures coercitives: encore des disparités entre les directions régionales.**

**Tableau 10**

**Données relatives aux constats d'infraction ayant donné lieu à une amende (depuis avril 2006)**

Directions régionales du Centre	Nombre d'établissements par région*	Constat d'infraction général (nombre)	Constat d'infraction abrégé (nombre)	Total
Capitale-Nationale–Bas-Saint-Laurent–Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine–Saguenay–Lac-Saint-Jean–Côte-Nord	14 599	355	277	632
Chaudière-Appalaches–Mauricie–Centre-du-Québec	13 299	167	73	240
Montérégie–Estrie	16 431	1 154	340	1 494
Montréal–Laval–Laurentides–Outaouais–Abitibi-Témiscamingue–Lanaudière	14 253	277	224	501
<b>Total – Centre</b>	<b>58 582</b>	<b>1 953</b>	<b>914</b>	<b>2 867</b>
<b>Ville de Montréal</b>	<b>12 005</b>	<b>602</b>	<b>13</b>	<b>615</b>

\* Il s'agit du nombre d'établissements en 2009.



- 10.2.54** Puisque les condamnations constituent la seule information afférente aux inspections qui est rendue publique, nous avons souligné à l'époque qu'une analyse de la situation permettrait au Centre de déterminer les facteurs expliquant l'usage très variable des mesures coercitives. Le Centre n'a pas procédé à une telle analyse. Il mentionne toutefois que des lignes directrices ont été intégrées dans le programme relatif aux risques supérieurs et que de la formation a été offerte, tant aux inspecteurs du Centre qu'à ceux de la Ville. De plus, il indique que la formation en cours à l'égard du dernier exercice d'actualisation des inspections IBR devrait permettre de mieux encadrer le recours aux mesures coercitives et favoriser l'harmonisation de leur application. Les actions accomplies en lien avec la recommandation sur les mesures coercitives nous amènent à conclure que les progrès enregistrés à cet égard sont insatisfaisants.

## Rappels alimentaires

- 10.2.55** Lorsque des produits alimentaires sont retirés du marché parce qu'ils représentent un risque pour la santé, la responsabilité de procéder au rappel incombe à l'exploitant tandis que le Centre doit en vérifier l'efficacité. La procédure du Centre à cet égard précise que, pour les établissements à succursales multiples, aller sur place ou téléphoner sont jugés d'égale efficacité. Pour les établissements indépendants, 75 p. cent des vérifications doivent donner lieu à des vérifications sur place, le reste étant réalisé au moyen d'appels téléphoniques.
- 10.2.56** Lors de la vérification de 2005-2006, le Centre ne s'assurait pas que cette procédure était suivie à cet égard ni que le moyen choisi était le plus efficient. D'ailleurs, nos travaux indiquaient que les façons de faire étaient loin d'être uniformes. Plusieurs de ses inspecteurs, certains de ses points de service ainsi que la Ville optaient pour un déplacement, même quand la vérification pouvait être faite par téléphone.
- 10.2.57** Les travaux de suivi démontrent que le Centre compile maintenant ses données pour savoir si les pourcentages de visites et d'appels téléphoniques qu'il s'est fixés sont atteints. Pour les établissements indépendants, le Centre tend vers le respect du taux de 75 p. cent de visites. Pour les établissements à succursales multiples, il vise à présent à ce que l'efficacité des rappels soit totalement vérifiée par téléphone de façon à être plus efficient. En 2007-2008 et en 2008-2009, le taux d'appels téléphoniques a varié de 80 à 90 p. cent. Le Centre nous a expliqué que la crise de la listériose survenue en 2008 l'a parfois amené à effectuer des visites plutôt que des appels téléphoniques. Nous constatons donc une nette amélioration par rapport à la vérification initiale. Les progrès réalisés à l'égard des rappels alimentaires sont ainsi satisfaisants.

## Traitement des plaintes

- 10.2.58** Lorsqu'une plainte est adressée au Centre ou à la Ville, la procédure veut qu'elle soit traitée dans un délai variant de 24 à 96 heures, en fonction de sa nature. Pour les plaintes dont le délai est de 24 heures, il est important que celui-ci soit respecté, puisqu'il y a un risque pour la santé. C'est le cas, par exemple, des toxi-infections alimentaires.

- 10.2.59** En 2005-2006, les données du Centre montraient que celui-ci ne respectait pas toujours les délais qu'il s'était fixés pour prendre en charge les plaintes. Quant à la Ville, elle ne mesurait pas les délais d'intervention de la même manière que le Centre.
- 10.2.60** Nos travaux de suivi démontrent que la Ville calcule maintenant ses délais comme le Centre et que le pourcentage de plaintes pour lesquelles les délais sont respectés est satisfaisant. Quant au respect des délais par le Centre, nous avons constaté une amélioration depuis 2005-2006. Les progrès relatifs à la recommandation portant sur le traitement des plaintes sont donc satisfaisants. Le tableau 11 illustre dans quelles proportions le Centre est parvenu à observer les délais pour les plaintes reçues en 2008-2009 par comparaison avec les pourcentages de 2005-2006. Pour la Ville, le tableau fournit uniquement les données de 2008-2009 puisque la base de calcul n'était pas la même en 2005-2006.

**Tableau 11****Respect des délais relatifs à la prise en charge des plaintes (en pourcentage)**

Objet de la plainte (délai visé)	Centre		Ville de Montréal
	2005-2006	2008-2009	2008-2009
Santé et toxi-infection alimentaire (24 heures)	90,8	94,2	93,9
Salubrité et environnement (48 heures)	88,4	95,1	99,4
Pratiques commerciales (96 heures)	81,1	95,1	100,0
<b>Moyenne</b>	<b>87,2</b>	<b>94,8</b>	<b>96,4</b>

## Gestion des ententes

### Respect des ententes avec la Ville de Montréal et le gouvernement fédéral

- 10.2.61** Tout au long de notre rapport de 2005-2006, nous avons souligné un manque d'uniformité entre les façons de faire de la Ville et celles du Centre. Ainsi, le Centre n'avait pas réussi à bien gérer la mise en œuvre de l'entente qui avait été établie avec la Ville. Cette entente lui offrait pourtant la possibilité d'effectuer une vérification du travail d'inspection mené par la Ville afin de veiller au respect de sa méthodologie. Or, la dernière vérification remontait à 1997.
- 10.2.62** Depuis 2005-2006, la Ville a harmonisé des éléments importants avec le Centre, notamment les charges de risque et les fréquences d'inspection de même que le calcul du délai de traitement des plaintes. Le Centre n'a toutefois pas procédé à une vérification pour s'assurer que la Ville remplit l'ensemble des exigences de l'entente comme le respect des programmes d'inspection du Centre.
- 10.2.63** Quant à l'entente avec le gouvernement fédéral, la vérification initiale avait fait ressortir que le ministère n'obtenait pas l'assurance que les travaux effectués par l'Agence canadienne d'inspection des aliments satisfaisaient à ses exigences, même s'il avait la latitude de le faire. D'autres modalités prévues par l'entente n'étaient pas appliquées. Par exemple, les données en provenance du gouvernement fédéral concernant la réalisation d'activités d'inspection n'étaient transmises qu'une fois l'an et vice-versa, bien que les parties aient convenu d'échanges trimestriels.

- 10.2.64** Nos travaux de suivi font ressortir que les parties ont convenu d'un plan de travail et que ce dernier est en cours de réalisation. De plus, le Centre et l'Agence ont reconnu que leurs méthodes d'inspection sont maintenant équivalentes. Néanmoins, il existe toujours des modalités de l'entente qui ne sont pas appliquées. En effet, en février 2008, les parties se sont entendues sur le fait de réaliser un bilan annuel en mai de chaque année et de préparer des rapports trimestriels, mais aucun de ces documents n'a été produit.
- 10.2.65** Dans l'ensemble, tant pour l'entente avec la Ville que pour celle avec le gouvernement fédéral, nous considérons les progrès relatifs à la recommandation concernant le respect de ces ententes comme satisfaisants. Nous incitons toutefois le Centre à poursuivre ses efforts en cette matière.

### Coût des services d'inspection

- 10.2.66** Le Centre verse annuellement 3,7 millions de dollars à la Ville de Montréal afin qu'elle inspecte les établissements exploités sur son territoire, soit la même somme que lors de notre vérification de 2005-2006. À cette époque, le Centre n'était pas en mesure d'apprécier si le montant accordé à la Ville correspondait aux services requis puisqu'il ne connaissait pas le coût moyen d'une visite pour chaque type d'interventions. Nous avons alors signalé que, dans le cadre des discussions visant le renouvellement de l'entente avec la Ville, il serait opportun que le Centre évalue l'avantage économique de signer une telle entente, en considérant notamment les coûts liés à l'administration de celle-ci et les écarts salariaux existant entre le Centre et la Ville.
- 10.2.67** Depuis notre vérification initiale, le Centre a élaboré divers scénarios dans lesquels il a inclus ou non certains coûts, tels que les coûts liés au soutien administratif ou au loyer. Il a ventilé ses coûts de 2005-2006 de façon détaillée et a calculé ce qu'il lui en coûterait s'il réalisait totalement les activités d'inspection effectuées par la Ville. Il a fait cette évaluation en fonction de ses coûts et du temps qu'il consacre aux inspections; les données en provenance de la Ville concernaient uniquement le nombre d'établissements, les volumes d'activité et la durée moyenne des déplacements. Les travaux que le Centre a accomplis lui permettent de conclure qu'il acquiert de façon économique les services rendus par la Ville. Les progrès sont donc jugés satisfaisants.
- 10.2.68** En ce qui concerne les ententes avec le gouvernement fédéral, une clause prévoit le recouvrement des sommes dépensées relativement aux services rendus à l'autre. Dans la réalité, chaque partie supporte globalement le coût des inspections qu'elle effectue. En 2005-2006, nous avons mentionné que le Centre avait évalué en équivalents temps complet (ETC) le nombre d'employés affectés aux activités réalisées pour le compte du gouvernement fédéral, mais qu'il ne connaissait pas l'ampleur des coûts assumés réciproquement par ce dernier. Le Centre estimait toutefois que la situation entraînait pour lui un certain manque à gagner, sans pouvoir le quantifier.

**Les services rendus par la Ville sont acquis de façon économique.**

**10.2.69** Depuis notre rapport de 2005-2006, le Centre a évalué, en collaboration avec le gouvernement fédéral, les écarts qui existent entre les ressources utilisées par chacune des parties dans le cadre de la gestion des ententes. Il a également chiffré la charge de travail qu'il investit dans les activités de surveillance destinées aux bovins, lesquelles découlent d'exigences fédérales additionnelles s'adressant notamment aux exploitants d'abattoirs. Il en résulte pour le Centre un déficit estimé à environ 20 ETC. Quelques mesures ont été prises en vue de compenser ce déficit. Le gouvernement fédéral fournit une ressource vétérinaire spécialisée dans le secteur des abattoirs et la responsabilité de l'inspection de quelques établissements lui a été transférée. Compte tenu des actions entreprises, nous concluons que les progrès sont satisfaisants et nous encourageons le Centre à poursuivre ses discussions avec l'Agence.

### 10.2.70 Commentaires du ministère

« **Commentaires généraux.** Le ministère est heureux de constater que dans son examen de suivi détaillé des recommandations adressées à son endroit en 2005-2006, le Vérificateur général note que plusieurs de ses recommandations ont été prises en compte de façon satisfaisante.

« Des mesures particulières ont été prises pour donner suite à certaines recommandations. Ainsi, pour mieux encadrer les activités d'inspection dans les abattoirs exemptés de permis, la *Loi visant la régularisation et le développement d'abattoirs de proximité* (L.R.Q., chapitre R-19.1) a été sanctionnée, en juin 2009. Les exploitants de ces établissements doivent dorénavant obtenir un permis d'abattoir transitoire et respecter certaines exigences, notamment de respecter l'horaire d'abattage transmis lors de la demande de délivrance ou de renouvellement de leur permis. Cela a permis de démontrer et d'assurer le meilleur suivi et contrôle, non seulement des abattoirs transitoires, mais aussi du Matériel à Risque Spécifié (MRS), et ce, comme convenu dans l'Entente avec le gouvernement fédéral à ce sujet.

« En janvier 2010, la structure d'intervention de la Direction générale de l'alimentation a été revue, créant une Direction de l'inspection des viandes et une Direction de l'inspection des aliments comportant deux directions régionales. Ces changements permettront d'augmenter l'harmonisation dans l'application des programmes de contrôle.

« Plusieurs des recommandations visant le manque d'harmonisation entre les activités exercées par le ministère et la Ville de Montréal ont été réalisées. De plus, afin de s'assurer d'uniformiser ces activités, le ministère a produit un plan d'action et l'a intégré à la dernière entente avec la Ville de Montréal.

« Notons que l'épisode de la listériose survenu en 2008 a accaparé les inspecteurs pendant une bonne période, modifiant sensiblement les plans d'action et les échéanciers prévus. Le ministère poursuit ses efforts pour donner suite à l'ensemble des recommandations du Vérificateur général.

« **Commentaires particuliers.** L'analyse de la productivité du personnel, le respect des délais dans le suivi des correctifs et l'application non uniforme des mesures coercitives sont les sujets qui ont retenu l'attention du Vérificateur général dans ses travaux de suivi.

« **Productivité du personnel.** Durant les deux dernières années, le ministère a consenti beaucoup d'énergie pour développer un outil informatique moderne. Celui-ci permet aux inspecteurs d'avoir accès instantanément à toute la documentation nécessaire à l'exercice de leurs tâches et diminue le temps de saisie de l'information. L'inspecteur peut remettre aux établissements inspectés un rapport imprimé, facilitant sa compréhension. L'implantation de cet outil s'est terminée en mars 2010. Des gains de productivité seront ainsi réalisés. Ce projet s'est vu décerner un prix OCTAS dans la catégorie "Transformation des processus organisationnels".

« Les efforts déployés jusqu'à maintenant pour améliorer la productivité du personnel inspecteur se poursuivront par une analyse systématique du processus d'inspection.

« **Suivi des correctifs.** Pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général de 2005-2006 concernant les SNIP, le ministère a modifié ses façons de faire et il a remplacé cette procédure par le programme d'intervention Gestion des risques supérieurs en sécurité des aliments. Dans ses travaux de suivi, le Vérificateur général juge satisfaisante l'uniformité de la mise en œuvre de ce programme. Le ministère a respecté les délais pour effectuer les suivis dans une proportion de 82 p. cent.

« Rappelons que le programme d'intervention Gestion des risques supérieurs en sécurité des aliments est nouveau et que des ajustements seront apportés, et ce, dans le but de rencontrer les attentes du Vérificateur général.

« **Mesures coercitives.** Le ministère a intégré des lignes directrices concernant les mesures coercitives dans le programme d'intervention Gestion des risques supérieurs en sécurité des aliments qui a nécessité la formation de tout le personnel inspecteur. Quatre exercices ont été élaborés afin de vérifier l'intégration des connaissances par le personnel. Le Vérificateur général a jugé satisfaisante l'uniformité dans l'application de ce programme, mais évalue que l'uniformité d'application des mesures coercitives peut encore être améliorée. Le ministère est conscient qu'il doit mieux encadrer ce volet d'intervention. Ce suivi sera également pris en compte dans l'analyse du processus d'inspection. »

## Réforme cadastrale

### Équipe:

Alain Fortin  
Directeur de vérification  
Lorraine Paradis

### *Travaux effectués auprès du ministère des Ressources naturelles et de la Faune*

- 10.3.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2005-2006 auprès du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF). Nos travaux ont pris fin au début de juin 2010.
- 10.3.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 4 du tome I du *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, avait pour objectif de nous assurer que le MRNF gère la réforme cadastrale avec un souci d'économie et d'efficacité. Nous nous étions intéressés plus particulièrement à la planification du projet, à la réalisation des travaux de rénovation, à la gestion des contrats et à la reddition de comptes.
- 10.3.3** Lors de cette vérification, nous avons formulé neuf recommandations au ministère. Nos présents travaux ont porté plus spécifiquement sur sept d'entre elles. Nous avons aussi fait le suivi de quatre des sept recommandations formulées par la CAP au MRNF en juin 2008. Nous avons effectué le suivi des recommandations qui, à notre avis, favorisent le plus le succès de la réforme cadastrale. Nous avons exclu celles portant sur la reddition de comptes et une autre qui ne s'appliquait plus au moment du suivi. Pour mener à bien nos travaux, nous avons rencontré des gestionnaires ainsi que des employés du ministère et nous avons analysé diverses données et des documents pertinents. De plus, nous avons examiné 10 dossiers concernant des demandes de correction du cadastre, dossiers qui ont été fermés entre le 1<sup>er</sup> février 2006 et le 31 janvier 2010.

## Conclusions générales

- 10.3.4** Nos travaux de suivi nous amènent à conclure qu'il y a eu des progrès notables dans la gestion de la réforme cadastrale depuis 2005-2006. En effet, les sept recommandations dont nous avons assuré le suivi ont toutes donné lieu à des progrès satisfaisants (tableau 1).
- Progrès satisfaisants pour 100 p. cent de nos recommandations.**

**Tableau 1**  
**Suivi des recommandations**

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
<b>Planification du projet</b>		
<b>Analyse des risques</b>		
Élaborer un plan de gestion des risques afin de les déterminer et d'établir leurs causes, les probabilités que ces risques se concrétisent, leurs conséquences sur la qualité des travaux, sur les coûts et sur les échéances ainsi que les mesures à prendre pour les réduire.	✓	
<b>Réalisation des travaux</b>		
<b>Gestion des coûts et de l'échéancier</b>		
Établir des prévisions de coûts complètes.	✓	
S'assurer, avant d'effectuer une modification de l'échéance, que cette décision est bien documentée et qu'elle constitue la solution appropriée dans les circonstances.	✓	
Procéder à un suivi des coûts en expliquant annuellement les écarts par rapport aux prévisions actuelles.	✓	
<b>Intégrité du cadastre</b>		
S'assurer que les travaux réalisés sont de qualité.	✓	
S'assurer que les demandes de correction sont traitées dans les délais fixés.	✓	
<b>Gestion des contrats</b>		
<b>Principe de la concurrence et autres éléments de gestion</b>		
Prendre les mesures requises afin de favoriser la concurrence lors de l'attribution des contrats.	✓	
<b>Total des recommandations</b>	<b>7</b>	
<b>Pourcentage des recommandations</b>	<b>100%</b>	

**10.3.5** En ce qui concerne les quatre recommandations de la CAP dont nous avons fait le suivi, nos travaux révèlent que les progrès sont satisfaisants à l'égard de trois d'entre elles. La recommandation dont nous jugeons les progrès insatisfaisants veut qu'une partie du surplus réalisé dans le cadre du programme de rénovation cadastrale serve de compensation aux propriétaires qui, à la suite de cette rénovation, sont obligés de déboursier des sommes considérables pour faire respecter leurs droits. Le tableau 2 dresse le bilan relatif à l'application de ces quatre recommandations.

**Tableau 2**  
**Suivi des recommandations formulées**  
**par la Commission de l'administration publique en 2008**

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune précise les actions nécessaires et leur calendrier de réalisation pour la mise en place d'un cadre de référence des appels d'offres afin de créer une saine concurrence entre les fournisseurs de services pour la rénovation cadastrale.	✓	
Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune précise les mesures et leur calendrier de réalisation afin que les demandes de correction des erreurs de rénovation cadastrale soient traitées dans des délais acceptables.	✓	
Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune propose un mécanisme d'arbitrage ou de règlement des différends. À cette fin, les membres de la Commission suggèrent qu'une partie du surplus réalisé dans le cadre du programme de rénovation cadastrale serve de compensation aux propriétaires qui, à la suite de la rénovation cadastrale, sont obligés de déboursier des sommes considérables pour faire respecter leurs droits.		✓
Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune développe des indicateurs de gestion plus représentatifs et tenant compte de la qualité des travaux.	✓	
<b>Total des recommandations</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
<b>Pourcentage des recommandations</b>	<b>75%</b>	<b>25%</b>

## Bref rappel sur la réforme cadastrale

- 10.3.6** Le cadastre est un registre public; il constitue la représentation graphique des propriétés foncières situées sur le territoire privé, soit 8 p. cent de la superficie du Québec, et sur lesquelles les droits<sup>1</sup> s'exercent. Un numéro de lot est attribué à chaque propriété inscrite sur le cadastre, ce qui permet de l'identifier. Le cadastre donne également les mesures des propriétés, leur superficie et leur forme ainsi que leur position par rapport aux propriétés voisines.
- 10.3.7** Vers 1980, alors que le Québec compte environ 3 500 000 propriétés, le MRNF<sup>2</sup> estime que le cadastre rend fidèlement à peine 50 p. cent du morcellement foncier du territoire privé et que, par conséquent, il n'est plus en mesure de remplir sa mission.
- 10.3.8** En 1985, le gouvernement autorise la réforme du cadastre québécois. La *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois* est adoptée et elle confie au MRNF, à titre de maître d'œuvre du projet de réforme, la responsabilité de procéder à la rénovation cadastrale du territoire ainsi que celle d'assurer la mise à jour régulière des plans cadastraux. En 1991, le ministère procède à une réévaluation complète du programme et il constate que l'ampleur des travaux et les coûts ont été largement sous-estimés. Au printemps 1992, il présente au Conseil des ministres un mémoire sur la poursuite des activités liées à la réforme, dans

1. Un droit confère à son titulaire le pouvoir d'exploiter directement toutes les utilités d'un bien ou une partie de celles-ci, sans l'intermédiaire d'une autre personne. Les droits principaux, comme le droit de propriété, les servitudes et le droit d'usage, ont trait à la jouissance d'un bien tandis que les droits accessoires, tels que l'hypothèque, sont liés à l'existence d'une obligation.

2. Aux fins du présent rapport, nous utilisons la dénomination qui est employée actuellement.



lequel il réévalue les coûts et l'échéance. Le Conseil des ministres autorise le MRNF à poursuivre le projet et il précise que le programme devra s'autofinancer, et ce, par un tarif applicable lors de l'enregistrement des droits découlant des transactions immobilières. Les sommes ainsi perçues seront versées dans le Fonds d'information foncière<sup>3</sup> et serviront, entre autres, à financer les activités liées à la réforme cadastrale.

- 10.3.9** Il est à noter que nos travaux de 2005-2006 portaient sur la gestion de la réforme depuis sa relance, soit en 1992, jusqu'en mars 2006.

## Planification du projet

### Analyse des risques

- 10.3.10** Tout projet comporte inévitablement des risques qui, s'ils ne sont pas déterminés et gérés, peuvent avoir des incidences importantes sur son déroulement. Une gestion proactive des risques permet notamment d'établir des estimations réalistes quant aux coûts, à l'échéancier et à la mesure des incertitudes relevées, et ainsi d'exercer un meilleur contrôle sur le projet.
- 10.3.11** En 2006, relativement à son important projet de réforme cadastrale, nous avons recommandé au ministère d'élaborer un plan de gestion des risques afin de les déterminer et d'établir leurs causes, les probabilités que ces risques se concrétisent, leurs conséquences sur la qualité des travaux, sur les coûts et sur les échéances ainsi que les mesures à prendre pour les réduire.
- 10.3.12** Lors de notre suivi, nous avons noté que le MRNF a donné suite de manière satisfaisante à cette recommandation. Accompagné par une firme de consultants, il a procédé en 2007 à l'élaboration d'un plan de gestion des risques pour la réforme du cadastre québécois. Pour ce faire, dans le cadre d'un exercice rigoureux, il a notamment dressé une liste de 42 risques en indiquant, pour chacun, leurs causes et leurs conséquences. Il a aussi attribué des cotes quant à leur probabilité et à leur impact. À partir de cette liste, le ministère a retenu une dizaine de risques nécessitant un plan d'action et, pour chacun, il a déterminé des mesures à mettre en place. **Un plan de gestion des risques a été élaboré.**
- 10.3.13** Le MRNF a également procédé à des suivis des mesures décrites dans son plan d'action par rapport à chacun des risques importants, soit un suivi au 31 octobre 2008, un autre au 30 juin 2009 et un dernier au 31 janvier 2010.
- 10.3.14** À la fin de nos travaux en juin 2010, le MRNF effectuait un exercice de révision des risques associés à la réforme cadastrale. Un nouveau plan d'action devait en découler.

3. Avant l'année 2000, ces sommes étaient versées dans un fonds destiné exclusivement à la réforme cadastrale.

## Réalisation des travaux

### Gestion des coûts et de l'échéancier

#### Prévisions de coûts

- 10.3.15** Lors de notre vérification en 2005-2006, le budget total prévu par le MRNF pour le projet de réforme cadastrale s'élevait à 980 millions de dollars. Toutefois, il n'incluait pas de sommes pour les contingences, c'est-à-dire pour les risques et les imprévus, et les coûts associés aux contrats de rénovation ne tenaient pas compte de l'inflation à partir de l'année 2008-2009. Nous avons alors estimé que, si le ministère avait pris en considération ces deux éléments, les coûts prévus de la réforme auraient plutôt été de 1,038 milliard de dollars. Nous lui avons donc recommandé d'établir des prévisions de coûts complètes.
- 10.3.16** À la fin de nos travaux de suivi, les coûts totaux estimés pour la réforme cadastrale s'élevaient à 1,071 milliard de dollars. Ce montant tient compte de l'inflation et des contingences. De plus, pour corriger une autre lacune soulignée à l'époque, on présente maintenant séparément les coûts planifiés concernant la mise à jour du cadastre et ceux relatifs à sa rénovation. **Inflation et contingences incluses dans les coûts totaux prévus.**
- 10.3.17** Nous considérons donc que les progrès réalisés par le MRNF sont satisfaisants relativement aux mesures qu'il a mises en place pour corriger les lacunes liées aux prévisions de coûts de la réforme.

#### Échéance du projet de réforme

- 10.3.18** Notre rapport de 2005-2006 soulignait que l'année prévue de la fin des travaux de rénovation cadastrale avait été modifiée à quelques reprises et que le ministère n'avait pas documenté les diverses options examinées avant de procéder à un tel report. Nous lui avons alors recommandé de s'assurer, avant d'effectuer une modification de l'échéance, que cette décision est bien documentée et qu'elle constitue la solution appropriée dans les circonstances.
- 10.3.19** Depuis le dépôt de notre rapport en 2006, l'échéance prévue de la réforme, soit 2020-2021, n'a pas été modifiée par le ministère. Nous avons donc examiné la façon dont celui-ci documente le maintien de cette échéance. Nos travaux révèlent tout d'abord que l'échéance annoncée par le MRNF pour terminer la rénovation cadastrale est documentée de manière satisfaisante. De plus, elle est appropriée pour autant que les mesures établies au cours des dernières années continuent de donner les résultats escomptés. Ces mesures ont été prises afin de gérer les risques qui influencent l'échéancier relatif à la réforme, par exemple la suffisance d'employés au ministère et la capacité des fournisseurs à effectuer les mandats de rénovation.

## Explication des écarts

- 10.3.20** Une autre recommandation formulée à l'époque voulait que le ministère procède à un suivi des coûts en expliquant annuellement les écarts par rapport aux prévisions actuelles, lesquelles figuraient dans le budget de 2006-2007. Pour la réforme cadastrale, ce suivi est d'autant plus important que les sommes en jeu sont colossales et que le projet s'étale sur plusieurs années.
- 10.3.21** Nous avons noté lors de nos derniers travaux que le MRNF explique les écarts entre les résultats réels et les prévisions d'une année, de même qu'entre le budget global le plus récent et celui préparé l'année précédente. En outre, depuis l'exercice 2006-2007, il produit chaque année un rapport sur le déroulement de la réforme cadastrale pour le Conseil du trésor. Ce document explique non seulement les écarts mentionnés précédemment, mais aussi la variation des revenus et des dépenses prévus d'ici 2021, par grandes catégories, selon la plus récente planification budgétaire par rapport à ces mêmes montants tels qu'ils figuraient dans le budget 2006-2007. En conséquence, nous jugeons que les progrès réalisés pour donner suite à notre recommandation sont satisfaisants.

## Intégrité du cadastre

- 10.3.22** L'intégrité du cadastre peut être décrite comme suit: il s'agit de la fiabilité de la représentation cadastrale par rapport à l'occupation des lieux et aux titres de propriété. Les éléments qui influent le plus sur cette intégrité sont la qualité des travaux de rénovation ainsi que celle des modifications et des corrections apportées par la suite.

## Qualité des travaux

- 10.3.23** Au sujet de la qualité des travaux de rénovation cadastrale, nous avons noté lors de notre vérification initiale que celle-ci était inégale, particulièrement durant les premières années de la réforme. Le ministère avait toutefois investi des efforts pour améliorer la qualité du produit mais, comme certaines des actions accomplies étaient récentes, nous avons jugé nécessaire de lui recommander de s'assurer que les travaux réalisés sont de qualité.
- 10.3.24** Notre suivi révèle que le MRNF a poursuivi ses efforts afin que les travaux réalisés soient de qualité, et ce, à notre satisfaction. Ainsi, il a bonifié en mars 2009 les instructions pour la réalisation d'un mandat de rénovation cadastrale.
- 10.3.25** Il a également maintenu son critère de sélection rendant l'expertise locale incontournable afin de favoriser une rénovation de qualité, à une exception près. En effet, sur son site Internet à l'intention des fournisseurs, le MRNF a annoncé, le 18 septembre 2009, « un projet pilote d'appel d'offres ne comportant aucune exigence quant à la connaissance du territoire ». Le ministère a ajouté ce qui suit: « Lors de sa tournée des régions au printemps 2009, la Direction de la rénovation cadastrale avait informé les arpenteurs-géomètres rencontrés de son intention d'adopter des approches particulières dans certaines régions. Il s'agit de circonscriptions foncières où les firmes locales ne peuvent dégager la capacité nécessaire pour suivre le rythme de production requis pour respecter les délais de réalisation de la rénovation

**Efforts soutenus pour des travaux de rénovation cadastrale de qualité.**

cadastrale et où le volume des travaux d'arpentage existants est peu significatif.» Le ministère a donc choisi dans ces cas de ne pas appliquer le critère de l'expertise locale afin de favoriser le respect de son échéance, c'est-à-dire de terminer la rénovation cadastrale en 2020-2021. Il a toutefois prévu d'autres moyens pour assurer la qualité des travaux dans de tels cas.

- 10.3.26** Le MRNF nous a par ailleurs confirmé que la qualité des services offerts antérieurement par les fournisseurs figure encore parmi ses critères d'attribution d'un contrat. Il a aussi mentionné qu'il peut, avant d'attribuer un contrat à un fournisseur donné, lui fixer comme condition de régler auparavant les demandes de correction cadastrale que ce fournisseur a en suspens. Le ministère peut de plus ajouter un avenant au contrat pour imposer certaines façons de faire bien précises à un fournisseur.
- 10.3.27** Enfin, nous avons souligné dans notre rapport initial que le MRNF avait établi, en janvier 2006, un processus d'évaluation de la qualité des mandats afin de déterminer ceux comportant un risque qu'il y ait un nombre élevé de demandes de correction. Ce processus existe toujours et, à notre avis, il favorise la réalisation de travaux de rénovation cadastrale de qualité. En effet, si les résultats d'une évaluation ne sont pas satisfaisants, le fournisseur ne sera pas dégagé de sa responsabilité, après un certain nombre d'années, de reprendre à ses frais tous les travaux pour lesquels des erreurs ou des omissions ont été constatées, ou pour lesquels le ministère juge que son opinion doit être révisée.

### **Demandes de correction**

- 10.3.28** La qualité des travaux de rénovation a un lien étroit avec les demandes de correction que reçoit le MRNF. En effet, lorsqu'une personne est d'avis que sa propriété n'est pas représentée correctement sur le plan cadastral, elle peut soumettre une telle demande au ministère. Ce dernier avise immédiatement le fournisseur de la demande reçue. Toutefois, ce n'est qu'après avoir effectué une analyse de celle-ci que le ministère juge s'il est nécessaire d'adresser une demande officielle de justification ou de modification cadastrale au fournisseur. Si c'est le cas, selon l'information que ce dernier lui transmet, le ministère détermine si une modification cadastrale est requise ou non.
- 10.3.29** En 2005-2006, le MRNF avait reçu plus de 6 800 demandes de correction, dont la majorité à partir de 2002, relativement à des lots pour lesquels la rénovation avait été officialisée. Au 31 mars 2010, ce nombre s'élevait à 13 700, soit un peu plus du double. D'autre part, le MRNF avait aussi reçu, principalement de 1992-1993 à 1998-1999, un peu plus de 2 700 demandes de correction concernant des lots dont la rénovation n'était pas encore officialisée. Au 31 mars 2010, le ministère avait donc ouvert plus de 16 400 dossiers pour traiter l'ensemble de ces demandes et environ 9 100 d'entre elles avaient donné lieu à des corrections touchant 51 000 lots.
- 10.3.30** À l'époque, le délai moyen de traitement d'une demande s'élevait à plus de 300 jours, soit un délai beaucoup plus élevé que les 180 jours visés par le MRNF. Nous lui avons alors recommandé de s'assurer que les demandes de correction sont traitées dans les délais fixés. Par ailleurs, la CAP avait recommandé au ministère en juin 2008 de préciser les mesures et leur calendrier de réalisation afin que les demandes de correction des erreurs de rénovation cadastrale soient traitées dans des délais acceptables.

- 10.3.31** L'une des explications fournies à l'époque par le MRNF relativement aux longs délais était qu'il n'avait pas affecté toutes les ressources nécessaires au traitement des demandes de correction dans le passé. À la suite de notre rapport, il a ajouté des ressources et il a amélioré son processus de traitement des dossiers. Conséquemment, le nombre de dossiers actifs est passé de 1 379 au 31 mars 2006 à 821 au 31 mars 2010 (tableau 3).

**Tableau 3**  
**Nombre de dossiers reçus, fermés et actifs**

	Dossiers reçus	Dossiers fermés	Dossiers actifs au 31 mars
2005-2006	1 532	1 438	1 379
2006-2007	1 512	1 856	1 035
2007-2008	1 811	2 112	734
2008-2009	1 712	1 733	713
2009-2010	1 681	1 573	821

Source : MRNF.

- 10.3.32** La baisse importante du nombre de dossiers actifs, principalement ceux datant de un an ou plus, a eu pour effet de diminuer notablement le délai moyen de traitement des dossiers. Pour l'année terminée le 31 mars 2010, ce délai s'est élevé à 179 jours. Toutefois, le ministère a réduit ses attentes en 2008 à cet égard : au lieu de 180 jours, il a fixé un délai moyen de 203 jours à atteindre d'ici le 31 mars 2011. Comme le délai moyen pour 2009-2010 est inférieur à sa nouvelle cible et qu'il y a eu une diminution significative du délai moyen de traitement si on le compare à celui publié dans notre rapport de 2005-2006, nous considérons que les progrès enregistrés à l'égard de notre recommandation et de celle de la CAP sont satisfaisants.
- Réduction significative du délai moyen de traitement d'une demande.**

### Mécanisme d'arbitrage ou de règlement des différends

- 10.3.33** Le rapport publié par la CAP en juin 2008 soulignait ce qui suit : « Le règlement des différends tracasse particulièrement les membres de la Commission. [...] des citoyens [...] peuvent être victimes d'erreurs commises par des arpenteurs-géomètres engagés par le Ministère dans le cadre de la rénovation cadastrale. [...] les propriétaires sont susceptibles d'assumer des frais pour la correction d'erreurs dont ils ne sont pas responsables. » Le rapport mentionnait aussi ceci : « La Commission prend note que le MRNF prévoit atteindre, pour la durée du programme de rénovation cadastrale, des revenus de 1 223 millions de dollars alors que les dépenses totaliseront 1 068 millions, ce qui laisse un surplus de 155 millions. Elle considère qu'une partie de ce surplus pourrait servir à la mise en place d'un mécanisme d'arbitrage ou de règlement des différends. Les propriétaires obligés de payer des sommes pour faire respecter leurs droits pourraient ainsi recevoir une compensation. »

- 10.3.34** La CAP avait recommandé au MRNF dans ce même rapport de proposer un mécanisme d'arbitrage ou de règlement des différends. À cette fin, les membres de la Commission avaient suggéré qu'une partie du surplus réalisé dans le cadre du programme de rénovation cadastrale serve de compensation aux propriétaires qui, à la suite de la rénovation cadastrale, sont obligés de déboursier des sommes considérables pour faire respecter leurs droits.
- 10.3.35** Pour donner suite à cette recommandation, le ministère a créé en mars 2010 le Comité de révision du plan cadastral. Celui-ci représente un recours additionnel pour le citoyen qui, à la suite d'une demande de correction relative à l'intégrité du cadastre ou d'une plainte, est insatisfait de la réponse reçue. Le comité est constitué de trois membres de l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec. Pour faire partie du comité, les candidats doivent remplir certaines conditions relativement à leur expérience, à leurs connaissances et à leur indépendance. Après avoir analysé un dossier, le comité a les deux possibilités suivantes :
- Recommander au ministère une modification cadastrale qui peut correspondre en tout ou en partie à la demande reçue. Dans ce cas, le ministère doit prendre les moyens nécessaires pour appliquer la recommandation puis en informer le citoyen.
  - Suggérer une autre solution lorsque la représentation cadastrale de la propriété n'est pas en cause et en informer également le citoyen. Cette solution peut guider celui-ci s'il prévoit entreprendre des actions ultérieures.
- 10.3.36** À la fin de nos travaux, un premier comité venait d'être constitué et il s'était vu présenter un dossier. Son rapport devait être déposé au ministère dans les semaines suivantes.
- 10.3.37** Pour ce qui est de l'indemnisation des citoyens, le ministère a produit un rapport en janvier 2010 dans lequel on peut lire que « l'opportunité de mettre en place un fonds d'indemnisation n'est pas retenue ». Pour appuyer cette décision, les principaux arguments avancés sont les suivants :
- Lors de l'adoption de la *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois*, le législateur a choisi de maintenir un cadastre graphique plutôt qu'un cadastre juridique, ce dernier étant le seul à pouvoir fixer de façon définitive et irrévocable la limite des propriétés. De plus, le législateur n'a pas prévu la mise en place d'un mécanisme de compensation.
  - En vertu du *Code civil du Québec*, il appartient à celui qui souhaite donner un caractère définitif aux limites de sa propriété d'entreprendre les démarches requises auprès d'un arpenteur-géomètre pour procéder au bornage et ainsi délimiter sa propriété.
  - Selon le contrat signé par le fournisseur, celui-ci « s'engage à indemniser, à protéger et à prendre faits et cause pour le ministre contre tout recours, demande, poursuite et autre procédure pris par toute personne en raison des dommages ainsi causés » par la rénovation cadastrale. Afin d'être en mesure de respecter cet engagement, le fournisseur possède une assurance responsabilité qui est propre à la rénovation cadastrale.
  - Le citoyen qui n'est pas satisfait des travaux de rénovation cadastrale effectués sur sa propriété peut adresser, sans frais, une demande de correction au ministère.
  - Le ministère reçoit un très faible volume de réclamations.

- 10.3.38** Les éléments énumérés ci-dessus avaient tous été mentionnés par les représentants du ministère lors de la séance de la CAP du 31 janvier 2008 traitant de la réforme cadastrale. Malgré cela, les membres de la CAP, dans leur recommandation, avaient suggéré qu'une partie du surplus réalisé dans le cadre du programme de rénovation cadastrale serve de compensation aux propriétaires. Nous jugeons donc que les progrès accomplis par rapport à la recommandation de la CAP sont insatisfaisants. Toutefois, pour y donner suite, des modifications législatives sont requises, ce qui nécessite une décision gouvernementale. Nous invitons le ministère à amorcer des démarches en ce sens.
- Démarches requises pour offrir une compensation aux propriétaires.**

## Gestion des contrats

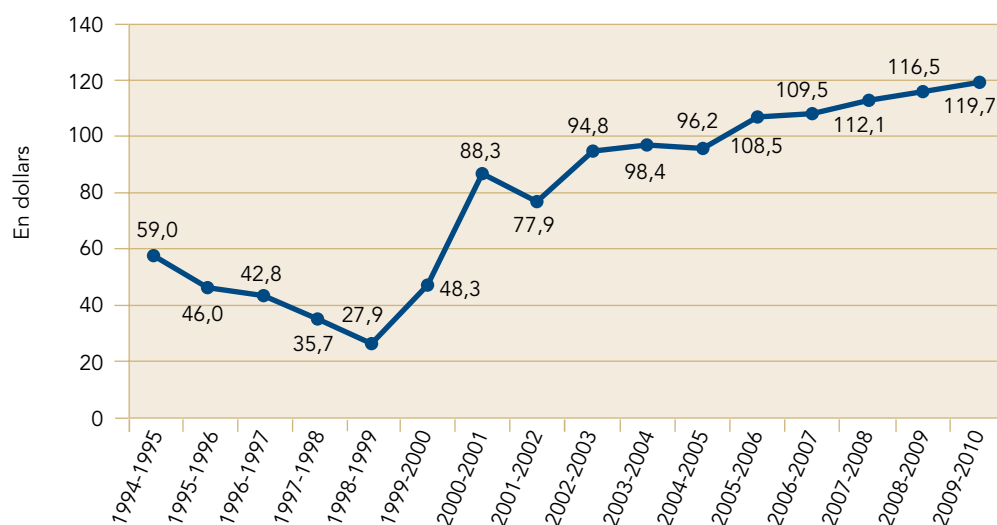
### Principe de la concurrence et autres éléments de gestion

- 10.3.39** Pour l'ensemble des travaux de rénovation cadastrale, le MRNF prévoit attribuer plus de 500 contrats aux arpenteurs-géomètres exerçant dans les cabinets privés, qui sont les seuls experts habilités à effectuer ce genre de travail. Aux fins de l'attribution de ces contrats, le ministère doit s'assurer que l'acquisition des biens et services est assujettie notamment au principe de la concurrence, lequel permet d'obtenir le bassin le plus large possible de fournisseurs.
- 10.3.40** Dans notre rapport de 2005-2006, nous avons recommandé au ministère de prendre les mesures requises afin de favoriser la concurrence lors de l'attribution des contrats. De même, dans son rapport de juin 2008, la CAP avait recommandé au MRNF de préciser les actions nécessaires et leur calendrier de réalisation pour la mise en place d'un cadre de référence des appels d'offres afin de créer une saine concurrence entre les fournisseurs de services pour la rénovation cadastrale.
- 10.3.41** Notre recommandation découlait de plusieurs constats formulés dans le rapport de vérification. Ainsi, de 2000-2001 à la fin de nos travaux en 2006, une seule soumission avait été présentée pour la presque totalité des appels d'offres, soit 107 propositions par rapport à 101 contrats signés. De plus, pour 35 appels d'offres, personne n'avait soumissionné. Le MRNF a expliqué ce phénomène notamment par le fait que des fournisseurs se sont regroupés. La situation s'est légèrement améliorée depuis puisque, pour les années d'attribution des contrats de 2006-2007 à 2009-2010, 109 propositions ont été reçues relativement à 88 contrats signés. De plus, seuls 10 appels d'offres n'ont fait l'objet d'aucune proposition.
- 10.3.42** Par ailleurs, mentionnons que le but de la concurrence est d'obtenir le meilleur prix pour un service ou un produit d'une qualité donnée. Lors de la vérification initiale, nous avons observé une forte pression à la hausse sur les coûts. À cet égard, le MRNF a pris des dispositions pour obtenir des prix « contrôlés ». En fait, pour la période de 2006-2007 au 31 mars 2010, 70 p. cent des contrats ont été attribués à partir d'un appel d'offres sans prix, c'est-à-dire dans lequel le prix est fixé par le ministère plutôt que par le soumissionnaire. L'utilisation à la fois d'offres « avec prix » et « sans prix » a permis un meilleur contrôle des coûts associés aux contrats de rénovation cadastrale.

**10.3.43** Le graphique 1 illustre l'évolution du coût moyen de rénovation d'un lot depuis 1994-1995<sup>4</sup>. Ce coût est établi en fonction des facteurs de conversion ministériels qui permettent de tenir compte des efforts accrus qu'il faut fournir pour certains lots, notamment ceux agricoles ou forestiers. La lecture du graphique montre que, au cours des six premières années de la rénovation, soit de 1994-1995 à 2000-2001, le coût moyen a augmenté de 50 p. cent. Au cours des cinq années suivantes, lesquelles se sont terminées en même temps que notre vérification initiale, la croissance a plutôt été de 23 p. cent. Enfin, pour les quatre dernières années (terminées le 31 mars 2010), elle s'est limitée à environ 10 p. cent.

### Graphique 1

#### Coût moyen de la rénovation d'un lot (de 1994-1995 à 2009-2010)



Source : MRNF.

**10.3.44** À défaut d'avoir créé beaucoup plus de concurrence sur le marché de la rénovation cadastrale, le ministère veille à contrôler la croissance des coûts des contrats attribués. Étant donné que le ministère a réussi à contrôler de façon raisonnable l'augmentation du coût moyen de rénovation d'un lot au cours des dernières années, nous considérons que le MRNF a donné suite à notre recommandation ainsi qu'à celle de la CAP de manière satisfaisante. Nous l'incitons à porter attention à cet aspect et à continuer d'exercer un contrôle sur les coûts des contrats de rénovation cadastrale.

**Coûts des contrats attribués : croissance limitée.**

4. Notre rapport de 2005-2006 soulignait qu'en 2004 un supplément de 5 p. cent avait été ajouté à la rémunération prévue dans les contrats lorsque les travaux étaient jugés satisfaisants. Puisque cette bonification n'était pas incluse dans les contrats signés avec les fournisseurs avant 2004-2005, les coûts moyens présentés dans le graphique 1 excluent celle-ci.



## Indicateurs de gestion

- 10.3.45** Dans le cadre des discussions entre le MRNF et les membres de la CAP lors de l'audition de janvier 2008 portant sur la réforme cadastrale, un commentaire a été formulé selon lequel il manquait des indicateurs de performance quant à cette importante initiative gouvernementale. En lien avec ces propos, la CAP a recommandé ce qui suit : « Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune développe des indicateurs de gestion plus représentatifs et tenant compte de la qualité des travaux. »
- 10.3.46** Pour évaluer les progrès réalisés par rapport à cette recommandation, nous avons notamment examiné le *Plan stratégique 2008-2011* et le *Rapport annuel de gestion 2008-2009* du MRNF ainsi que le *Rapport 2008-2009* de Foncier Québec<sup>5</sup>. Nous avons aussi regardé le rapport 2008-2009 produit pour le Conseil du trésor sur le déroulement de la réforme cadastrale et enfin le tableau de bord de gestion du 31 mars 2010 élaboré par la direction générale responsable de la réforme.
- 10.3.47** Nous avons recensé dans ces documents plusieurs types d'indicateurs, dont les suivants, que nous avons regroupés sous cinq thèmes :
- État d'avancement de la rénovation cadastrale :
    - pourcentage cumulatif des lots rénovés et celui des lots attribués<sup>6</sup> ;
    - comparaison entre le nombre prévu et le nombre réel pour une année des éléments suivants : contrats attribués, mandats de rénovation terminés, lots pour lesquels la rénovation a été officialisée.
  - Efficacité des ressources internes pour accomplir certaines tâches :
    - évolution du nombre de demandes de correction reçues, fermées et actives ;
    - pourcentage d'amélioration du délai moyen de traitement d'une demande de correction ;
    - effort moyen consacré par mandat de rénovation.
  - Qualité des travaux de rénovation :
    - prévision du nombre de lots rénovés à corriger<sup>7</sup> ;
    - comparaison sur trois ans du nombre des demandes de correction fermées selon la nécessité ou non d'apporter des modifications cadastrales et selon le type de correction ou la raison invoquée pour ne pas en faire.
  - Amélioration des façons de faire :
    - taux relatif à la réalisation du plan d'amélioration de la rénovation et de la mise à jour du cadastre.

5. Les activités liées à la réforme cadastrale sont gérées par Foncier Québec, un des secteurs du MRNF.

6. Le contrat est attribué, mais la rénovation des lots visés par celui-ci n'est pas nécessairement terminée.

7. Le MRNF calcule annuellement depuis 2007-2008 une statistique concernant la qualité des travaux de rénovation cadastrale. Ainsi, dans le *Rapport 2008-2009* de Foncier Québec, on peut lire que « afin de mesurer la qualité de la rénovation cadastrale, le Ministère a répertorié, au cours des années, divers renseignements sur les lots déposés susceptibles d'amener une correction au cadastre. Ces renseignements, jumelés aux lots corrigés, permettent d'évaluer le nombre de lots à corriger. Ainsi, en fonction de ces renseignements, le Ministère prévoit corriger 2,7% des lots rénovés. »

- Autre information de gestion sur la réforme cadastrale :
  - évolution du coût moyen pour rénover un lot;
  - comparaison du nombre de plaintes traitées au cours des trois dernières années par Foncier Québec.

**10.3.48** Bien que quelques-uns de ces indicateurs ne soient pas assortis d'une cible à atteindre, la quantité et la variété des indicateurs recensés lors de notre suivi nous portent à conclure que les progrès enregistrés par le ministère à l'égard de la recommandation de la CAP sont satisfaisants.

**Indicateurs de gestion : progrès enregistrés en termes de quantité et de variété.**

### **10.3.49 Commentaires du ministère**

« Le MRNF a reçu avec intérêt le rapport sur le suivi de la vérification de l'optimisation des ressources portant sur la réforme cadastrale.

« À la lecture de ce rapport, nous constatons qu'il rend bien compte des travaux entrepris par le MRNF pour donner suite aux recommandations que le Vérificateur général et la CAP avaient formulées en 2006 et en 2008. Le personnel du MRNF a investi temps et efforts pour améliorer la gestion de cet important programme qu'est la réforme cadastrale et l'appréciation qu'a le Vérificateur général au terme de ce suivi rend bien justice à ces efforts.

« Ce rapport fait état d'une seule recommandation pour laquelle les travaux réalisés par le MRNF ne sont pas jugés satisfaisants, soit la création d'un mécanisme d'indemnisation suggérée par les membres de la CAP. À cet égard, nous en profitons pour souligner que le MRNF a mis sur pied un mécanisme qui permet aux propriétaires insatisfaits des travaux de rénovation cadastrale de présenter leur dossier à une instance neutre, soit un comité de révision du plan cadastral. Le Vérificateur général et la CAP peuvent être assurés que nous suivrons attentivement les travaux de ce comité et ses résultats.

« Enfin, considérant ce qui précède, le ministère n'a aucun autre commentaire particulier à formuler sur ce rapport. Nous constatons que cet exercice de vérification a été constructif. De fait, il a constitué une opportunité pour le MRNF d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion du programme de réforme du cadastre québécois afin d'optimiser l'utilisation des ressources tout en assurant l'atteinte de ses objectifs, et ce, au bénéfice des citoyens. Nous avons encore des actions à compléter, et elles seront guidées par vos recommandations et celles de la CAP. »