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

Tome II

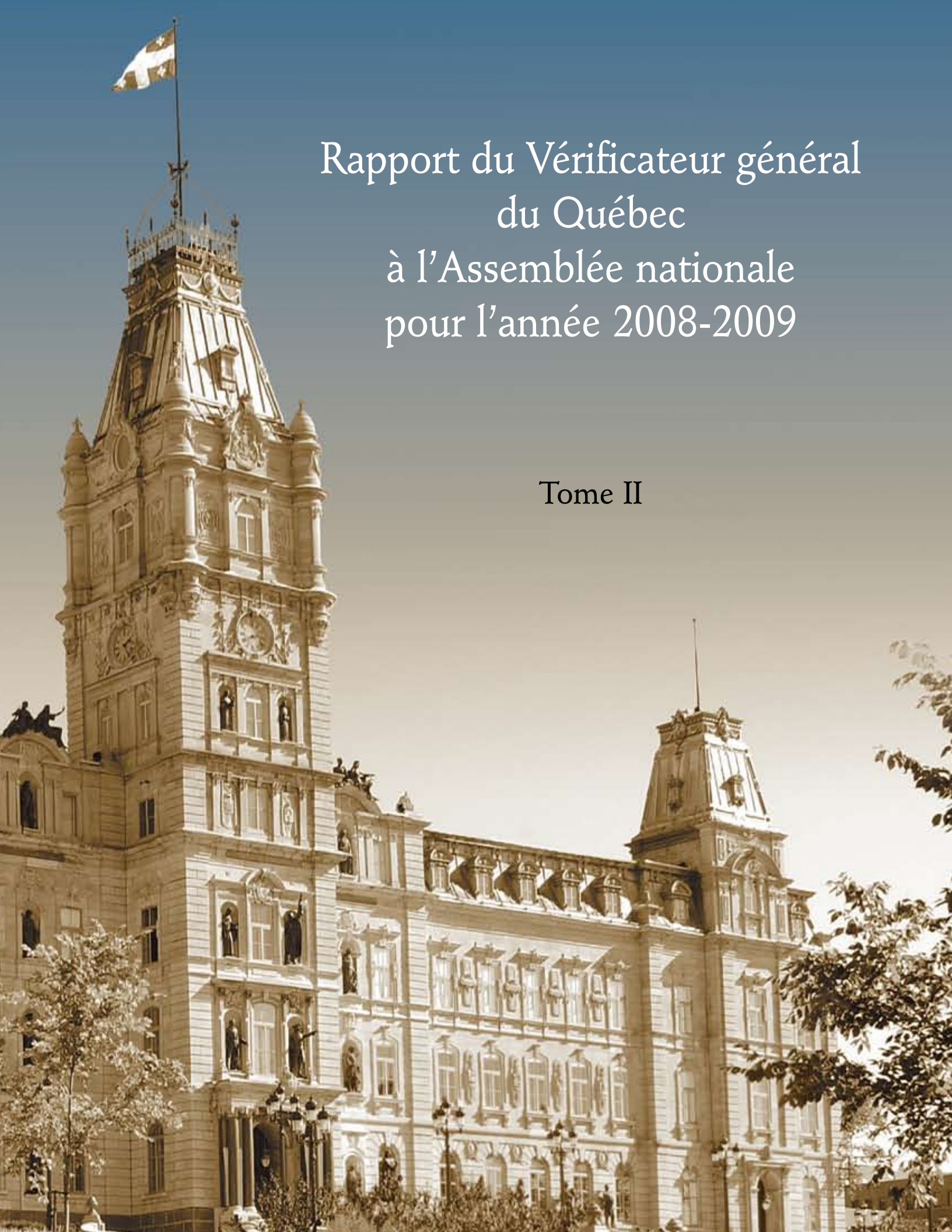


Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale





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

Tome II

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, mars 2009

Monsieur Yvon Vallières
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec)  G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le deuxième tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général,



Renaud Lachance, CA

## Table des matières


| | |
|---|---|
| Chapitre 1 | Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance |
| Chapitre 2 | Interventions gouvernementales dans le secteur minier |
| Chapitre 3 | Planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal |
| Chapitre 4 | Application de la *Loi sur le développement durable*: 2008 |
| Chapitre 5 | Interventions en matière d'habitation |
| Chapitre 6 | Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources |
| Annexe | Rapport spécial du Vérificateur général du Québec déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2008 |

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

Tome II

CHAPITRE 1

## Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

## Table des matières

Paragraphe

**Introduction** ..... **1.1**
**Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances** ..... **1.7**
**Priorités du commissaire au développement durable** ..... **1.13**
**Contenu du présent tome** ..... **1.35**
**Conclusion** ..... **1.40**

## Abréviations et sigles

| | |
|---|---|
| CARRA | Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances |
| LDD | *Loi sur le développement durable* |
| MDDEP | Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs |
| PGI | Plan global d'investissement |
| PIB | Produit intérieur brut |

# Introduction

**1.1** L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

**1.2** Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce document est livré sous forme de tomes. Chacun de ceux-ci débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire au développement durable l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission poursuivie par l'organisation.

**1.3** Le présent tome est principalement consacré aux travaux effectués au cours de l'année 2008 par le commissaire au développement durable. Il inclut également les résultats relatifs à une mission de vérification et à deux suivis réalisés par des équipes rattachées à d'autres secteurs.

**1.4** La *Loi sur le développement durable* (LDD) est entrée en vigueur en avril 2006. À la même époque, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée afin de prévoir la nomination d'un commissaire au développement durable faisant partie de l'effectif du Vérificateur général du Québec.

**1.5** Au moment de mettre sous presse ce tome, le poste de commissaire au développement durable était vacant. Le processus visant la nomination du prochain titulaire est enclenché. Cette personne aura à assumer une tâche importante : contribuer à ce que l'administration publique intègre de manière concrète dans sa gestion les principes véhiculés par la LDD. Pour y parvenir, il lui faudra considérer les trois volets de son mandat :

- le suivi relatif à l'application de la LDD ;
- les travaux de vérification en matière de développement durable ;
- l'analyse des principes adoptés par le gouvernement ainsi que des procédures ou autres moyens utilisés pour combler les attentes du législateur.

**1.6** Les pages suivantes présentent différents éléments qui devront orienter ses priorités. Auparavant, il est utile de faire le point sur des travaux réalisés auprès de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA). Ils découlent notamment de la demande d'un parlementaire pour que soient examinées certaines de ses pratiques d'affaires.

# Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

**1.7** Les travaux menés auprès de la CARRA ont porté particulièrement sur le projet relatif à la refonte de ses systèmes informatiques, connu sous le nom de Plan global d'investissement (PGI), et ils ont couvert la période de 2003 à 2008.

**1.8** Lors de l'approbation du projet en 2005, le plan d'affaires prévoyait que celui-ci coûterait 87,1 millions de dollars et que la livraison finale de la solution aurait lieu en juin 2009. En juin 2007, le nouveau conseil d'administration a demandé que soit réalisée une analyse quant au déroulement du PGI. Par la suite, divers documents ont été produits pour permettre au conseil d'administration d'apprécier la situation et d'évaluer les risques liés au projet.

**1.9** Le 17 décembre 2008, un bilan contenant les résultats de ces travaux d'analyse et les évaluations concernant les coûts des différents scénarios pour l'achèvement du PGI a été présenté au conseil d'administration. Or, dans le scénario qui a été retenu, le coût annoncé est de 107,5 millions de dollars, soit une augmentation de 23 p. cent par rapport au montant initialement autorisé par une décision du Conseil du trésor ; cette estimation se rapproche du scénario pessimiste inclus dans le plan d'affaires de 2005. De plus, la livraison finale est reportée à mai 2010. Le conseil d'administration a formulé des exigences afin d'être en mesure d'effectuer un suivi plus serré à l'égard du déroulement du projet. Il a également mandaté une firme externe pour obtenir un avis indépendant sur la possibilité de mener à terme le projet selon l'échéancier et le budget révisés, les sommes en cause devant être versées progressivement.

**1.10** Les travaux du Vérificateur général ont également fait ressortir une situation pour laquelle l'objectif de faire jouer la concurrence entre les prestataires de services n'avait pas été atteint. Il convient d'abord de préciser que la CARRA a obtenu, en 2005 et en 2007, l'autorisation du Conseil du trésor de recourir à la préqualification en vue d'acquérir des services professionnels en technologie de l'information (PGI et autres projets) ; les mandats visés sont ceux dont le coût estimé s'élève à moins de 100 000 dollars. Cette procédure a pour objet de constituer, par un appel d'offres de services sans prix, une liste de prestataires préqualifiés. La CARRA prépare ensuite une demande d'intervention qu'elle communique à ces derniers afin d'obtenir des soumissions. Le contrat est alors attribué au prestataire ayant présenté l'offre la plus basse, sauf si les curriculum vitæ des personnes-ressources proposées ne répondent pas aux exigences énoncées dans la demande d'intervention.

**1.11** Le 10 novembre 2008, 51 contrats (totalisant 3,3 millions de dollars) avaient été conclus en vertu de cette autorisation :

- 17 contrats ont été accordés alors qu'une seule soumission avait été reçue ;
- pour 10 autres contrats, seulement deux offres avaient été déposées ;
- pour les 34 contrats attribués alors que plusieurs offres avaient été soumises, celle correspondant au prix le plus bas n'a pas été retenue à 12 occasions. La CARRA explique cette situation par le fait que les ressources proposées ne répondaient pas aux exigences de la demande d'intervention et qu'il était de la responsabilité des fournisseurs de déposer des soumissions conformes aux besoins.

**1.12** Devant ce constat, le Vérificateur général a recommandé à la CARRA de faire en sorte que les mécanismes de gestion contractuelle favorisent notamment une saine concurrence et de déterminer, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il y a eu un seul soumissionnaire.

# Priorités du commissaire au développement durable

**1.13** C'est en décembre 2007 qu'a été déposée, conformément aux exigences de la loi, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Le projet de stratégie avait d'ailleurs fait l'objet de commentaires de la part du commissaire lors d'une commission parlementaire tenue sur le sujet ; il avait aussi abordé la question dans son premier rapport.

**1.14** L'adoption de la LDD et celle de la stratégie posent des défis aussi stimulants qu'exigeants : maintenir les acquis de la société, éliminer les modes de développement non viable employés jusqu'à maintenant et chercher à accroître notre bien-être alors que nous sommes déjà parmi les plus privilégiés de la planète.

**1.15** On peut comprendre que les trois premières années de l'application de la LDD se soient déroulées sous le signe de l'apprentissage. Le dépôt des plans d'action de développement durable par les entités assujetties, au plus tard à la fin de mars 2009, suppose le passage à une nouvelle étape reflétant un certain degré de maturité : en effet, il convient d'accélérer le rythme afin que la loi et ses principes soient pris en compte de façon plus soutenue.

**1.16** Le commissaire a la responsabilité d'appuyer l'ensemble des acteurs pour qu'ils atteignent cet objectif. Bien entendu, ses diverses interventions doivent favoriser avant tout le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics, mission première du Vérificateur général. Compte tenu du caractère novateur de la loi, le rôle de conseil du commissaire auprès des autorités gouvernementales et des entités de même qu'à l'interne est aussi des plus importants.

### Soutien aux parlementaires

**1.17** Les priorités du commissaire seront établies en fonction de l'utilité des travaux pour les parlementaires. Les possibilités sont nombreuses et le soutien qu'il leur offrira pourra prendre différentes formes.

**1.18** Tout d'abord, rappelons l'existence de quelque 150 plans d'action au 31 mars 2009. Dans le cadre de ses travaux, le commissaire informera les parlementaires quant à la conformité des plans par rapport aux exigences légales. Il portera également une attention particulière aux caractéristiques permettant d'en apprécier la qualité. Ainsi, il évaluera dans quelle mesure les documents examinés répondent notamment aux critères suivants :

- Ils reposent sur une analyse rigoureuse des objectifs figurant dans la stratégie gouvernementale, démarche ayant permis de déterminer ceux qui sont pertinents, compte tenu de la mission et des mandats des entités.
- Ils visent les activités principales et ne se limitent pas à certaines mesures d'écologisation ayant trait au volet administratif.
- Ils établissent un lien étroit avec les principes de la LDD et s'y arriment de façon évidente.
- Ils satisfont aux règles relatives à la gestion par résultats, c'est-à-dire qu'ils comportent des objectifs clairs, des indicateurs significatifs, des cibles réalistes et des échéances précises ; de plus, les responsabilités confiées à chacun y sont décrites.

**1.19** Ensuite, par ses vérifications de l'optimisation des ressources, le commissaire indiquera aux membres de l'Assemblée nationale le degré d'influence des principes énoncés dans la LDD sur les pratiques de gestion des entités et témoignera du fait que le « nécessaire » virage est effectivement en train de s'opérer, si tel est le cas. À titre d'exemples, voici quelques-uns des gestes attendus de la part des entités :

- Un recensement des modifications à apporter concernant les lois, les règlements, les politiques et les programmes est effectué. À cette fin, les incidences environnementales, sociales et économiques, à court et à long termes, sont considérées.
- Les mesures préventives sont mises sur le même pied que celles de nature curative.
- Des initiatives sont menées en vue d'obtenir des résultats probants et durables en matière de consommation. Ces initiatives peuvent se rapporter à différents domaines, comme l'acquisition de biens, l'énergie et les transports.

**1.20** Le commissaire aura également un rôle essentiel à remplir auprès des élus pour ce qui est de la formation, notamment par la publication du fruit de ses travaux ainsi que par ses interventions en commission parlementaire. Il devra faire preuve de disponibilité afin de les guider en temps opportun dans le choix des moyens de contrôle à privilégier, eu égard aux nouveaux objectifs de développement.

### Collaboration avec les acteurs clés de l'Administration

**1.21** Bien que la prise en considération des principes de développement durable à l'échelle gouvernementale soit une responsabilité collective, certains acteurs ont des fonctions déterminantes à assumer. L'exécution adéquate de ces dernières favorisera globalement le succès de la démarche. Mentionnons les ministères et organismes à vocation horizontale, le Comité interministériel de développement durable et, cela va de soi, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Ces parties prenantes peuvent en effet, par leurs propos et par leurs gestes, aiguiller les autres acteurs publics sur la bonne voie et sensibiliser la population aux changements requis.

**1.22** Pour obtenir les résultats escomptés, il faut cependant que les responsables gouvernementaux modifient leurs façons de faire en se méfiant des réflexes de gestion bien ancrés. Comme le prévoit son mandat, le commissaire devra rester à l'affût des occasions les plus propices pour faire valoir son point de vue aux décideurs et commenter les actions qu'ils entreprennent en matière de développement durable. Il convient d'illustrer par des exemples concrets la nature des interventions que le commissaire est susceptible de réaliser auprès de ceux-ci.

**1.23** D'abord, signalons que la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* s'articule autour de 9 orientations et de 29 objectifs, et qu'elle s'applique à toutes les sphères d'activité de l'État. Cela est tout à fait en lien avec les mesures annoncées dans la LDD, qui ont pour objet d'instaurer un « nouveau cadre de gestion ». Pareille expression dénote que cette loi a une portée majeure, comparable à celle de la *Loi sur l'administration publique*, adoptée en 2000.

**1.24** À la lecture de la stratégie, on constate que la recherche d'une approche plus viable englobe les multiples volets du développement. Pour s'en convaincre, il suffit de penser à quelques-uns des objectifs énoncés : « soutenir la recherche et les nouvelles pratiques et technologies […] » ; « favoriser le recours aux incitatifs économiques, fiscaux et non fiscaux […] » ; « accroître le niveau de vie » ; « prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Ceux-ci démontrent de manière éloquente que le développement durable transcende la dimension environnementale. Par conséquent, le commissaire poursuivra ses efforts visant à rectifier la perception selon laquelle les enjeux se résument à cette dimension, perception qui influe encore trop souvent sur la prise de décision.

**1.25** Ensuite, parmi les moyens dont dispose l'État en vue de créer les conditions favorables à la mise en œuvre de la stratégie, le processus budgétaire occupe une place centrale. Il n'y a pas de message plus significatif quant aux orientations prioritaires d'un gouvernement en matière de développement que la teneur de son budget. Ce dernier permet de traduire dans la réalité les engagements, les intentions et les décisions associés aux activités de toute nature. Dans un tel contexte, il sera important que le commissaire donne son avis sur la façon d'arrimer le processus budgétaire aux objectifs de la stratégie et aux mesures à prendre pour les atteindre.

**1.26** Par ailleurs, l'un des défis majeurs du gouvernement est de jauger globalement l'état du développement. Pour ce faire, il doit déterminer les principaux enjeux sociétaux et, par la suite, se référer à des outils de mesure fiables et capables de montrer l'évolution des paramètres en cause.

**1.27** Traditionnellement, l'évaluation de notre situation économique a été largement basée sur les tendances connues ou prévues à l'égard du produit intérieur brut (PIB). Ainsi, notre conception d'une économie forte repose sur la croissance du PIB. Or, une telle approche peut être difficile à concilier avec certains principes figurant dans la LDD. Celui qui porte sur la production et la consommation responsables de même que celui lié au respect de la capacité de support des écosystèmes décrivent bien la complexité du problème.

**1.28** Il ne faut pas oublier que le PIB reflète avant tout, de manière chiffrée, la valeur de tous les biens et services produits à l'intérieur d'un territoire ; il n'a pas été conçu pour rendre compte du caractère durable du développement. Le gouvernement doit donc rapidement mettre au point des indicateurs fournissant des réponses qui vont au-delà de celles tirées du PIB.

**1.29** Le commissaire continuera à suivre d'un œil attentif l'élaboration des indicateurs associés au développement durable afin de donner un avis éclairé aux parlementaires et aux gestionnaires concernés quant à leur pertinence pour apprécier plus justement le progrès de la société.

### Accompagnement des entités

**1.30** Le chapitre 4 du présent tome montre que les entités assujetties à la LDD sont conscientes de leurs responsabilités et qu'elles investissent des efforts marqués en vue de prendre le virage demandé par celle-ci. Pour mener à bien cette entreprise d'envergure, elles ont cependant besoin de comprendre précisément les objectifs à atteindre. Dès lors, elles pourront, si nécessaire, réorienter leurs actions en conséquence, et ce, de manière concertée.

**1.31** À ce propos, il est clair que les autorités gouvernementales ont intérêt à envoyer au plus tôt un signal fort aux entités visées ainsi qu'à la population quant à la place accordée à ce projet de société. Cela pourra notamment se traduire par la préparation et la distribution de guides, l'implantation de mesures permettant d'accroître la collaboration interministérielle et la diffusion de bonnes pratiques.

**1.32** En ce qui concerne le commissaire, une attitude proactive sera maintenue afin de seconder du mieux possible les entités. Des travaux seront menés pour leur communiquer des commentaires propres à la mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration, et ce, dans un souci de complémentarité avec le mandat du MDDEP à cet égard. Ces travaux pourront porter sur la teneur des plans d'action, la révision des modes de gestion dans le but d'une meilleure prise en compte des principes adoptés et le recours à des outils particuliers.

### Appui au personnel du Vérificateur général

**1.33** À l'instar des ministères et organismes, la mise en œuvre du développement durable au sein du Vérificateur général ne saurait être l'affaire d'un groupe restreint d'individus. Ainsi, comme il a été spécifié dans le premier tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, l'objectif général est que chacun des membres de l'organisation comprenne la portée de la LDD, s'approprie les principes y afférents et puisse les utiliser adéquatement de manière à orienter autant les activités de vérification que celles d'une autre nature.

**1.34** Le commissaire continuera à investir le temps et les efforts nécessaires afin de sensibiliser le personnel aux enjeux associés au développement durable, de donner de la formation appropriée et de concevoir divers outils de vérification facilitant l'intégration des principes de la LDD dans tous les travaux. Il s'appliquera à tisser des liens étroits avec chacune des unités administratives en ayant à l'esprit leur vocation.

## Contenu du présent tome

**1.35** Les chapitres 2 et 3 traitent respectivement des interventions gouvernementales dans le secteur minier ainsi que de la planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal. Ils font état des changements à opérer dans la recherche d'un développement plus durable à l'égard de ces aspects. Quelques pistes d'amélioration y sont proposées : une planification à long terme qui tient compte du caractère indissociable des enjeux économiques, sociaux et environnementaux ; une collaboration interministérielle active ; une cohésion accrue des gestes accomplis par les différents acteurs ; une application plus rigoureuse des mécanismes de contrôle, de suivi et de reddition de comptes.

**1.36** Quant au chapitre 4, qui se penche sur l'application de la LDD en 2008, il révèle que la mise en place des mécanismes et moyens assurant le déploiement de la stratégie gouvernementale se poursuit, malgré certains retards. Lorsqu'ils seront disponibles, ces éléments auront leur utilité à condition d'être implantés en terrain fertile et focalisés sur les activités qui sont au cœur de la mission des entités.

**1.37** Pour ce qui est du chapitre 5, il porte sur les interventions en matière d'habitation de la Société d'habitation du Québec. Compte tenu du volet social de sa mission, elle a un rôle essentiel à remplir dans la recherche d'un meilleur développement relativement aux activités gouvernementales qui la concernent. La santé et la qualité de vie de même que l'équité et la solidarité sociales sont des principes qui doivent demeurer au centre de ses préoccupations. En outre, la démarche entreprise quant à la modernisation de ses processus a un lien étroit avec le principe de subsidiarité prôné par la LDD.

**1.38** Enfin, le chapitre 6 regroupe deux suivis. Le premier concerne le Régime général d'assurance médicaments alors que le second s'intéresse à la qualité de l'information sur la performance publiée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

**1.39** Les commentaires et les recommandations formulés dans ce tome ont pour objet premier de contribuer à bonifier la gestion des entités vérifiées. Toutefois, il est à espérer que les autres entités, étant assujetties à la LDD, s'en inspireront pour baliser leur propre cheminement.

## Conclusion

**1.40** Il est évident qu'en matière de développement durable, nous nous affairons sur un vaste chantier et que les travaux à réaliser ont parfois un caractère inédit. Bien que la tâche soit ardue, le projet collectif que l'État s'est donné est des plus motivants ; il invite au dépassement. Pour atteindre le but visé, il faudra faire preuve de souplesse et accepter des changements significatifs à divers égards. C'est un grand défi pour l'appareil gouvernemental tout autant que pour la personne exerçant la fonction de commissaire au développement durable.

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

Tome II

CHAPITRE 2

## Interventions gouvernementales dans le secteur minier

Entité vérifiée :

- ministère des Ressources naturelles et de la Faune

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

## Table des matières

Paragraphe

**Faits saillants** ..... **2.1**
**Recommandations** ..... **2.7**
**Vue d'ensemble** ..... **2.8**
**Objectifs et portée de notre vérification** ..... **2.26**
**Résultats de notre vérification**
Planification des interventions gouvernementales ..... **2.31**
Analyse des coûts et des bénéfices ..... **2.35**
Gestion de l'information ..... **2.44**
Responsabilités gouvernementales liées à la conservation des ressources ..... **2.52**
Élaboration de la stratégie minérale ..... **2.55**
Mécanismes de contrôle ..... **2.61**
Plans de réaménagement et de restauration ..... **2.64**
Garantie financière ..... **2.72**
Inspections ..... **2.85**
Certificats de libération ..... **2.92**
Suivi et reddition de comptes ..... **2.98**
**Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation**
**Annexe 2 – Glossaire**
**Annexe 3 – Mines actives et gîtes principaux**
**Annexe 4 – Lois régissant le secteur**
**Annexe 5 – Mesures fiscales**

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de ce chapitre.

## Abréviations et sigles

| | |
|---|---|
| MDDEP | Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs |
| MRNF | Ministère des Ressources naturelles et de la Faune |
| ISQ | Institut de la statistique du Québec |

# Faits saillants

**Équipe :**
Janique Lambert
Directrice de vérification
Serge Gagnon
Dick McCollough
Isabelle Savard
Carl Touzin
Christian Villeneuve
Nadia Zenadocchio

**2.1** Le Québec est reconnu pour son territoire riche en ressources minérales. Le nombre de titres d'exploration actifs atteignait en 2007 son sommet des 10 dernières années, ce qui s'est traduit par des investissements de 401 millions de dollars en dépenses d'exploration et de mise en valeur de gisements de minerai métallique. À cette même période également, la valeur de la production des métaux représentait un montant de 3,9 milliards de dollars, soit une hausse de 61 p. cent par rapport à 2005. À titre de fiduciaire de ce bien commun, l'État, par l'entremise du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), doit faire face à différents enjeux qui sont autant d'ordre économique que social et environnemental.

**2.2** Nous avons vérifié dans quelle mesure le MRNF intègre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans la planification des interventions gouvernementales relatives au secteur minier afin d'en optimiser les retombées pour la société dans une perspective à long terme. De même, nous avons évalué si les mécanismes de contrôle mis en place par le MRNF permettent de minimiser les conséquences environnementales et, par le fait même, les risques que l'État doive prendre en charge de nouvelles obligations financières.

**2.3** Nous nous sommes intéressés plus particulièrement à l'exploration et à l'exploitation des minéraux métalliques. Nos travaux se sont échelonnés principalement de janvier à septembre 2008.

### Planification des interventions gouvernementales

**2.4** Dans un contexte d'augmentation importante de l'exploration minière au Québec, il est essentiel et fondamental que le MRNF planifie à long terme les interventions gouvernementales liées à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales. À cet égard, il était prévu qu'il élabore une première stratégie gouvernementale du secteur minier avant la fin de 2007. Une telle stratégie n'avait toujours pas été rendue publique au moment où nous avons terminé nos travaux.

**2.5** Compte tenu de ce que nous avons constaté dans son mode de fonctionnement, nous avons des préoccupations quant à la capacité du MRNF à considérer, dans cette stratégie minérale, les principaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Nos constats sont notamment les suivants :

- Les analyses fiscales et économiques produites par le MRNF ne lui permettent pas d'établir de façon claire et objective si le Québec retire une compensation suffisante en contrepartie de l'exploitation de ses ressources naturelles. La question se pose notamment en ce qui concerne les droits miniers perçus par l'État. Pour la période allant de 2002 à 2008, 14 entreprises n'ont versé aucun droit minier alors qu'elles cumulaient des valeurs brutes de production annuelle de 4,2 milliards de dollars. Quant aux autres entreprises, elles ont versé pour la même période 259 millions de dollars, soit 1,5 p. cent de la valeur brute de production annuelle.
- Au cours des dernières années, le MRNF a modifié ses façons de faire en ce qui concerne le recensement et l'analyse de l'information sur l'industrie minière. Par conséquent, il a cessé d'effectuer une étude systématique des statistiques et de rendre publics des renseignements sur cette industrie.

- Quoique l'un des volets de la mission du MRNF porte sur la conservation des ressources, ce dernier ne s'est pas donné d'objectifs d'acquisition de connaissances en la matière.

### Mécanismes de contrôle

**2.6** Par le passé, de nombreux sites d'exploration et d'exploitation ont été abandonnés par leurs propriétaires. Ils sont maintenant à la charge de l'État qui devra engager pour les restaurer des sommes estimées à 264 millions de dollars au 31 mars 2008. Les résultats de nos travaux ont démontré que les interventions visant à s'assurer du respect des exigences légales par les compagnies minières aux différentes étapes de la vie d'une mine ne minimisent pas le risque que l'État doive supporter des coûts de restauration additionnels dans l'avenir. À partir de l'analyse d'un échantillon de 25 dossiers de sites miniers, nous avons relevé les éléments suivants :

- Pour 11 des 25 dossiers examinés, les délais prévus n'ont pas été respectés en ce qui concerne le dépôt ou la révision du plan.
- L'appréciation du plan de réaménagement et de restauration et la décision qui en découlait ne concordaient pas toujours.
- Les délais moyens entre le dépôt du plan et son approbation ont été de trois ans environ. Plus les délais sont longs, plus les versements de la garantie financière tardent, compte tenu du fait que ces derniers ne débutent qu'après l'approbation du plan.
- La *Loi sur les mines* prévoit que le MRNF approuve le plan après consultation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Dans 10 dossiers, il a été approuvé malgré un avis du MDDEP non concluant, défavorable ou spécifiant des conditions, ou encore en l'absence d'un avis. Ces décisions du MRNF n'étaient pas suffisamment documentées pour permettre de comprendre ce qui les justifiait sans un avis favorable.
- La garantie financière, censée couvrir 70 p. cent des coûts de restauration estimés, comporte des limites, compte tenu des modalités d'établissement et de versement des sommes. À titre illustratif, la garantie applicable aux dossiers vérifiés s'élevait à 109 millions de dollars alors que le coût total des travaux de restauration de l'ensemble de ces sites était de 352 millions en date du 31 mars 2007.
- Le MRNF a fait peu de travail afin de suivre l'état des réserves indiqué dans le plan de réaménagement et de restauration bien que ce soit un des facteurs importants pour établir le calendrier des versements de la garantie financière.
- Les versements de la garantie ne correspondaient pas toujours à l'échéancier établi par le MRNF, les retards pouvant dépasser deux ans. Dans certains cas, ils n'avaient tout simplement pas été faits. Au moment de notre vérification, le total de la garantie non versée pour deux dossiers vérifiés représentait environ 4,4 millions de dollars. Par ailleurs, les exigences de versement déterminées par le MRNF pour certains dossiers n'étaient pas conformes à la réglementation, ce qui a fait en sorte de reporter les versements de 16 millions de dollars.
- Les activités d'inspection souffraient d'un sérieux manque d'organisation. Aucun rapport concernant de telles activités n'a pu être retracé dans 56 p. cent des dossiers analysés. Pour les autres, les inspections avaient été effectuées sans grille d'analyse et remontaient parfois à plus de deux ans.

- Dans la quasi-totalité des dossiers, nous n'avons retrouvé aucune trace de collaboration entre les inspecteurs du MRNF et ceux du MDDEP. Une telle collaboration s'avère incontournable si le gouvernement veut favoriser la cohérence de ses travaux et optimiser l'efficience et l'efficacité des activités d'inspection.
- Parmi les trois dossiers vérifiés pour lesquels un certificat de libération avait été délivré à la suite de la réalisation des travaux de restauration, nous n'avons pas retracé d'analyse documentée permettant de voir que l'émission du certificat avait reposé sur les critères établis à cet égard. De plus, lorsqu'un tiers avait accepté d'assumer les obligations de restauration, le MRNF n'avait pas vérifié sa solvabilité.
- Les renseignements consignés dans les dossiers des sites miniers du MRNF ne permettaient pas d'avoir une image complète des interventions effectuées. Nous avons aussi noté un manque d'information de gestion et d'outils susceptibles d'aider le ministère à colliger des données sur l'évolution de la situation de l'ensemble des sites miniers.

## Recommandations

**2.7** Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

**(2.43)** Nous avons recommandé au ministère :

- d'analyser les principaux coûts et bénéfices économiques, sociaux et environnementaux associés aux interventions gouvernementales afin d'aider les décideurs dans leur planification ;
- de réévaluer les droits miniers dans le but de s'assurer qu'ils sont suffisants pour compenser l'épuisement des ressources extraites.

**(2.51)** Nous avons recommandé au ministère :

- de déterminer clairement l'information nécessaire à l'acquisition et au maintien des connaissances du secteur minier ;
- de développer des outils qui permettent de recueillir une information de gestion précise, à jour et susceptible de s'intégrer au processus décisionnel ;
- de rendre l'information disponible afin de faciliter, entre autres, la participation au processus décisionnel des personnes intéressées et leur engagement.

**(2.54)** Nous avons recommandé au ministère d'acquérir une meilleure connaissance des moyens complémentaires à l'extraction des minerais afin d'en tenir compte dans le processus de planification des interventions gouvernementales.

**(2.60)** Nous avons recommandé au ministère de mener à terme l'élaboration d'une stratégie minérale qui :

- tient compte de l'ensemble des principaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux recensés et respecte les principes de développement durable ;
- comporte des indicateurs de résultats significatifs, des cibles précises, des actions prioritaires et des échéances à respecter ;
- précise les responsabilités.

**(2.71)** Nous avons recommandé au ministère :

- de se munir de mécanismes permettant de s'assurer du respect des exigences à l'égard du dépôt des plans de réaménagement et de restauration, et de leur révision ;
- de renforcer le processus d'autorisation des plans de réaménagement et de restauration, notamment d'effectuer les actions suivantes :
  - documenter adéquatement les raisons qui mènent à l'acceptation ou au refus d'un plan ;
  - obtenir un avis favorable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avant d'approuver un plan ou documenter les motifs d'agir en l'absence d'un tel avis ;
  - déterminer un délai raisonnable pour l'approbation des plans.

**(2.84)** Nous avons recommandé au ministère :

- de réévaluer la suffisance de la garantie actuellement exigée afin de protéger adéquatement l'État contre le risque de devoir supporter des coûts additionnels de restauration dans l'avenir ;
- de se doter de moyens de contrôle permettant d'apprécier la plausibilité de l'état des réserves divulgué dans le plan de réaménagement et de restauration déposé par les compagnies minières ;
- d'améliorer le processus de suivi des versements de la garantie par les compagnies afin de s'assurer du respect de la réglementation.

**(2.91)** Nous avons recommandé au ministère :

- de planifier les activités d'inspection en fonction des risques potentiels de chacun des sites afin de déterminer une fréquence optimale des sites à visiter ;
- d'encadrer la réalisation des activités d'inspection, notamment à l'égard des aspects suivants :
  - la portée et l'étendue des travaux ;
  - la documentation du résultat des inspections et des décisions qui en découlent ;
  - le suivi des lacunes décelées ;
- d'établir, en collaboration avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, les informations qu'il serait pertinent de partager quant à leurs travaux d'inspection respectifs.

**(2.97)** Nous avons recommandé au ministère :

- de documenter la décision de délivrer un certificat de libération sur la base des quatre critères établis pour considérer que l'état des lieux est satisfaisant ;
- de s'assurer d'obtenir un avis favorable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avant de délivrer un certificat de libération ou de documenter les motifs d'agir en l'absence d'un tel avis ;
- de porter une attention particulière à la situation financière de l'acquéreur, dans les cas où la responsabilité environnementale est transférée à un tiers, afin de s'assurer que celui-ci a la capacité de satisfaire aux obligations liées à la restauration.

**(2.108)** Nous avons recommandé au ministère :

- d'encadrer la documentation des dossiers afin de permettre un suivi efficace de ses interventions de contrôle, notamment à l'égard des plans de réaménagement et de restauration, de la garantie financière, des inspections et des certificats de libération ;
- de définir les informations et les outils de gestion nécessaires pour évaluer régulièrement l'efficacité et l'efficience de ses interventions.

# Vue d'ensemble

**2.8** Le Québec est reconnu pour son territoire riche en ressources minérales[1]. En septembre 2008 on y dénombrait 24 mines actives dont 18, situées essentiellement en Abitibi-Témiscamingue, sur la Côte-Nord et dans le Nord-du-Québec, dans lesquelles étaient extraits des minéraux métalliques. De plus, 13 gîtes principaux ont été repérés et certains sont en voie d'exploitation. On entend par gîte une masse minérale susceptible de contenir un gisement minier. L'annexe 3 présente la répartition géographique des mines actives et des principaux gîtes minéraux du Québec. En ce qui concerne plus spécifiquement les minéraux métalliques, l'activité minière comprend différentes étapes menant à la production d'un concentré de minerai (voir le tableau 1).

**Tableau 1**
**Activité minière concernant les minéraux métalliques**

| Étape | Description |
|---|---|
| Exploration | Cette étape est composée d'une série d'activités scientifiques et de travaux sur le terrain visant à découvrir et à délimiter un gîte minéral, et à en évaluer le potentiel économique de façon préliminaire. |
| Mise en valeur | Il s'agit d'activités et de travaux permettant de juger de la rentabilité du gîte. |
| Aménagement minier | Lorsqu'un gîte est considéré comme rentable, d'autres démarches de planification et de préparation du site sont exécutées avant son exploitation. |
| Exploitation | Ce stade consiste à extraire le minerai d'un gisement et à le traiter pour obtenir un produit minéral de valeur pour la société. L'exploitation des mines peut se faire à ciel ouvert ou de manière souterraine. Les résidus miniers produits au cours des différentes étapes sont amassés dans des aires d'accumulation, tels les parcs à résidus miniers, les haldes à stériles et les bassins d'eaux usées. |
| Fermeture et restauration | Lorsque le gisement minier est épuisé ou que les activités ne sont plus rentables, la mine cesse ses activités. Le site minier doit alors être restauré et remis dans un état satisfaisant. La restauration peut également se faire en cours d'exploitation. |

**2.9** L'activité minière est avant tout influencée par l'entreprise privée et le marché financier. L'État est cependant tenu de jouer un rôle de fiduciaire du bien commun que sont nos ressources naturelles. Les enjeux auxquels il doit faire face sont autant d'ordre économique que social et environnemental.

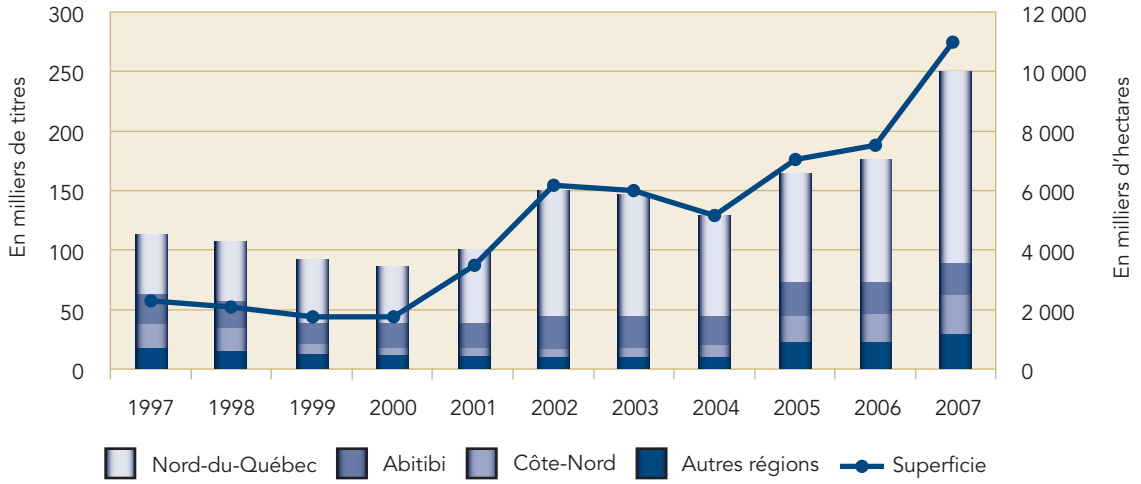
**L'État est fiduciaire des ressources naturelles.**

1. Ces ressources minérales se répartissent en trois catégories, soit : les minéraux métalliques, les minéraux industriels et les matériaux de construction.

## Enjeux économiques

**2.10** En plus de posséder des ressources attrayantes pour les compagnies minières, le Québec a créé un contexte fiscal favorable à l'exploration et à l'exploitation minière. D'ailleurs, selon le sondage effectué en 2007 par l'Institut Fraser, lequel est basé sur les perceptions des dirigeants des compagnies minières, le Québec est considéré comme l'endroit offrant le meilleur contexte d'investissement pour les activités d'exploration. Ce n'est certes pas étranger au fait que le nombre de titres d'exploration actifs en 2007 sur le territoire québécois atteignait son sommet des 10 dernières années, comme l'illustre le graphique 1.

### Graphique 1
**Évolution du nombre de titres d'exploration actifs et de leur superficie**




**2.11** L'augmentation s'est traduite par des investissements de 401 millions de dollars en dépenses d'exploration et de mise en valeur de gisements de minerai métallique. À cet égard, le Québec se classe au deuxième rang parmi les provinces canadiennes, comme le montre le tableau 2.

### Tableau 2
**Dépenses estimatives liées à l'exploration minière et à la mise en valeur pour 2007 (en milliers de dollars)**

| | Métaux | Non-métaux | Diamants | Charbon | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Ontario | 470 123 | 2 749 | 28 709 | – | **501 581** |
| **Québec** | **400 970** | **1 234** | **27 689** | **–** | **429 893** |
| Colombie-Britannique | 394 520 | 5 062 | – | 28 372 | **427 954** |
| Nunavut | 271 480 | 544 | 50 300 | – | **322 324** |
| Saskatchewan | 171 678 | 16 435 | 84 874 | 150 | **273 137** |
| Terre-Neuve-et-Labrador | 137 373 | 976 | – | – | **138 349** |
| Territoire du Yukon | 132 670 | 141 | – | 25 | **132 836** |
| Autres provinces | 203 184 | 2 583 | 116 098 | 12 431 | **334 296** |
| **Total** | **2 181 998** | **29 724** | **307 670** | **40 978** | **2 560 370** |

Source : Ces données ont été établies par Ressources naturelles Canada à partir du *Relevé fédéral-provincial-territorial des dépenses d'exploration minière, de mise en valeur du gisement et d'aménagement du complexe minier.*

**2.12** C'est une augmentation marquée par rapport aux années précédentes. Par ailleurs, les emplois générés par l'industrie de l'extraction de minerais métalliques au Québec ont diminué de 17 p. cent depuis 1997 (tableau 3).

## Tableau 3
### Activité minière concernant les minerais métalliques

| | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2007* | Tendance (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Investissements en dépenses d'exploration et de mise en valeur (en millions de dollars) | 167 | 109 | 94 | 113 | 181 | 401 | **140** |
| Valeur de la production (en millions de dollars) | 2 288 | 2 237 | 2 239 | 2 250 | 2 443 | 3 936 | **72** |
| Nombre d'emplois générés par l'extraction | 7 134 | 6 527 | 6 083 | 6 134 | 5 948 | n.d. | **– 17** |

* Il s'agit de données préliminaires.

Sources : Ressources naturelles Canada et Statistique Canada.

**2.13** Au Québec, la valeur de la production des métaux a fluctué entre 2,2 et 2,4 milliards de dollars de 1997 à 2005 ; elle était donc relativement stable. Par la suite, elle a connu une très forte augmentation. En 2007, elle représentait un montant de 3,9 milliards de dollars, soit une hausse de 61 p. cent par rapport à 2005.

**2.14** Cet accroissement résulte essentiellement de l'augmentation des prix mondiaux car on observe durant la même période une réduction des quantités produites pour la plupart des métaux, comme nous le montre le tableau 4.

## Tableau 4
### Variation des prix et des quantités produites de certains métaux

| | | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | Variation (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cuivre | Prix par kilogramme | 3,16 | 2,36 | 2,57 | 2,50 | 4,49 | 7,65 | 142 |
| | Nombre de tonnes | 125 396 | 133 669 | 98 014 | 80 149 | 39 171 | 21 303 | – 83 |
| Or | Prix par gramme | 14,74 | 13,31 | 13,75 | 16,38 | 17,33 | 24,07 | 63 |
| | Nombre de kilogrammes | 37 192 | 37 203 | 33 996 | 27 989 | 23 903 | 27 354 | – 26 |
| Nickel | Prix par kilogramme | 9,84 | 9,00 | 9,87 | 13,74 | 18,20 | 40,06 | 307 |
| | Nombre de tonnes | n.d. | 19 402 | 24 417 | 25 168 | 22 230 | 24 622 | 27 |
| Argent | Prix par kilogramme | 217,84 | 250,65 | 224,79 | 221,27 | 285,90 | 463,55 | 113 |
| | Nombre de tonnes | 191 | 210 | 239 | 241 | 194 | 187 | – 2 |
| Zinc | Prix par kilogramme | 1,82 | 1,60 | 1,58 | 1,25 | 1,79 | 3,48 | 91 |
| | Nombre de tonnes | 190 276 | 184 303 | 252 143 | 252 852 | 102 958 | 104 777 | – 45 |
| Fer | Prix par tonne | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| | Nombre de kilotonnes | 16 550 | 14 962 | 9 560 | 13 324 | 11 227 | 14 647 | – 11 |

Source : Ressources naturelles Canada.

**2.15** Le zinc illustre bien ce fait. En effet, entre 2003 et 2007, le prix de ce métal a augmenté de 178 p. cent tandis que les quantités produites ont diminué de 59 p. cent, comme l'indiquent les cases ombrées du tableau 4. L'augmentation du prix a masqué la diminution des quantités, de sorte que la valeur de la production s'est accrue de 15 p. cent. Il est à noter que plusieurs facteurs contribuent à la hausse du prix des métaux. Entre autres, la demande de minerai des pays émergents comme la Chine et l'Inde a crû beaucoup plus rapidement que l'offre au cours des dernières années.

**2.16** En résumé, la valeur de la ressource a été en forte hausse au cours des dernières années compte tenu de la demande. On constate cependant que son volume d'extraction et les emplois qu'elle a générés n'ont pas nécessairement suivi la même tendance. Dans un contexte où les prix mondiaux connaîtraient un cycle à la baisse, les conséquences sur la valeur de la production minérale et les emplois risqueraient d'être beaucoup plus significatives. Il devient donc primordial pour l'État de planifier ses interventions à l'égard de l'exploration et de l'extraction futures de minerais par l'industrie minière, de manière à en maximiser les retombées pour la société québécoise, en créant des emplois ou une autre forme de richesse. En même temps, il doit favoriser une utilisation responsable de la ressource au bénéfice des générations actuelles et à venir ou, à tout le moins, leur garantir une juste compensation économique pour la perte de cette ressource non renouvelable.

### Enjeux sociaux

**2.17** Certaines régions telles que l'Abitibi-Témiscamingue sont fortement dépendantes de l'activité minière compte tenu du fait que cette dernière représente une base économique importante sur leur territoire. Elles sont donc vulnérables aux décisions des entreprises, à l'épuisement des gisements et aux cycles traditionnellement inhérents à ce type d'activité. Des emplois sont créés dans ces régions, mais leur maintien est tributaire entre autres de la durée de vie de la mine, du caractère cyclique de l'industrie et de l'introduction de nouvelles technologies qui nécessitent moins d'emplois que les anciennes.

**Certaines régions sont fortement dépendantes de l'activité minière.**

**2.18** L'implantation d'activités minières sur un territoire fait parfois l'objet de débats importants. Certains pensent qu'elles entraîneront la prospérité, le développement social et la construction d'infrastructures de taille (routes, lignes de transport, centrales électriques, etc.) pour répondre à la demande accrue d'énergie. D'autres, par contre, prévoient qu'elles auront des répercussions négatives, dont une altération majeure des écosystèmes et des paysages, une atteinte à leur santé ou un déplacement des communautés locales.

**2.19** C'est pourquoi la planification du développement minier doit permettre de voir plus loin que les retombées à court terme liées à l'exploration et à l'exploitation de la mine, et de considérer l'ensemble des enjeux sociaux qui y sont rattachés.

**La planification doit permettre de voir plus loin que les retombées à court terme.**

### Enjeux environnementaux

**2.20** L'exploitation de chaque site minier, tout comme l'exploration qui la précède, a des effets plus ou moins considérables sur l'environnement. Ces effets varient principalement en fonction du type de minerai, de l'importance du gisement, du mode d'exploitation et de la capacité de support de l'écosystème dans lequel l'activité a lieu. Ils se traduisent par des modifications physiques, chimiques et biologiques de l'environnement qui peuvent se manifester notamment par la perturbation du paysage et la contamination de l'eau, de l'air ou du sol.

**2.21** Depuis 1995, les détenteurs de titres d'exploitation minière ont l'obligation de déposer, avant le début de leurs activités minières, un plan de réaménagement et de restauration de leurs sites miniers ainsi qu'une description de la garantie financière. Toutefois, dans le cas où il est impossible de retrouver le responsable des activités d'exploitation ou si ce dernier devient insolvable, le gouvernement a le devoir de restaurer le site.

**2.22** Au 31 mars 2007, le MRNF a établi que 345 sites[2] relevant de la responsabilité de l'État devront être restaurés. C'est à ce moment que les coûts de restauration et de suivi de ces sites ont été comptabilisés pour la première fois dans les états financiers du gouvernement à titre de passif environnemental. Ils représentaient un montant de 264 millions de dollars[3] au 31 mars 2008. À cet égard, dans le *Discours sur le budget 2007-2008*, des travaux de restauration de sites sous la responsabilité réelle de l'État et s'étendant sur une période de 10 ans ont été annoncés.

**Coûts de restauration : 264 millions.**

**2.23** Les enjeux environnementaux représentent donc un grand défi pour l'État. D'une part, il doit s'assurer que l'exploitation minière ne contribue pas indûment à la dégradation de l'environnement. D'autre part, il doit faire en sorte que les compagnies minières assument totalement les coûts liés à la restauration des sites.

### Cadre législatif

**2.24** Plusieurs lois et règlements provinciaux et fédéraux encadrent les activités du secteur minier. En ce qui concerne la législation québécoise, ce secteur est principalement régi par la *Loi sur les mines* et le règlement y afférent, soit le *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*, la *Loi concernant les droits sur les mines*, la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur les impôts*. L'annexe 4 présente une description sommaire de ces lois.

### Rôles et responsabilités

**2.25** Le MRNF est principalement interpellé par nos travaux de vérification compte tenu de sa mission, de son rôle et de ses responsabilités concernant les activités minières (voir le tableau 5).

2. Ce total inclut les sites pour lesquels l'État est tenu d'assumer les frais de restauration (322) et les sites représentant un risque élevé qu'il doive le faire (23).
3. Ce montant est compris dans le total des passifs environnementaux (789 millions de dollars) qui figure dans les Comptes publics 2007-2008.

**Tableau 5**
**Mission et responsabilités du ministère des Ressources naturelles et de la Faune**

| | |
|---|---|
| **Mission** | Dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée, assurer la conservation et la mise en valeur des ressources naturelles, dont la faune et son habitat, ainsi que des terres du domaine de l'État, au bénéfice des citoyens. |
| **Responsabilités** | En tant que gestionnaire des ressources minérales, le ministère a notamment la responsabilité :<br>• d'acquérir, de traiter et de diffuser les connaissances pertinentes au secteur minéral ;<br>• d'encadrer l'exploration, la mise en valeur et le développement des ressources minérales ;<br>• de favoriser l'accroissement des connaissances géoscientifiques du territoire québécois et leur diffusion ;<br>• d'assurer l'attribution des titres ou des droits d'utilisation et la gestion des droits et des redevances sur les ressources minières, gazières, pétrolières et hydrauliques. |

# Objectifs et portée de notre vérification

**2.26** La présente vérification a porté sur les interventions du MRNF à l'égard de l'activité minière au Québec. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement à l'exploration et à l'exploitation des minéraux métalliques puisque ce secteur représentait 93 p. cent des dépenses d'exploration et 71 p. cent de la valeur de la production minérale totale au Québec en 2007.

**2.27** En premier lieu, nous avons évalué dans quelle mesure le MRNF intègre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans la planification des interventions gouvernementales relatives au secteur minier afin d'en optimiser les retombées pour la société dans une perspective à long terme. Ses activités en matière d'acquisition des connaissances, de planification des actions, de suivi et de reddition de comptes ont retenu notre attention. Nous tenons à souligner que les activités de connaissances géoscientifiques effectuées par l'unité autonome de service, Géologie Québec, ont été exclues de notre vérification.

**2.28** Par la suite, nous avons évalué si les mécanismes de contrôle mis en place par le MRNF permettent de minimiser les conséquences environnementales et les risques que l'État doive prendre en charge de nouvelles obligations financières découlant des activités minières. Il est à noter que, par l'émission des certificats d'autorisation, le MDDEP a également un rôle à jouer à cet égard. Nous n'avons toutefois pas examiné la qualité des interventions de contrôle effectuées par ce ministère.

**2.29** Certains autres acteurs importants du domaine minier, tels l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), l'Association minière du Québec, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik et Mines Alerte Canada, ont été consultés dans le cadre de cette intervention.

**2.30** Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à notre mission de vérification. Nos travaux se sont échelonnés principalement de janvier à septembre 2008. Nos commentaires se rapportent à des activités effectuées depuis les 15 dernières années.

# Résultats de notre vérification

## Planification des interventions gouvernementales

**2.31** Dans un contexte d'augmentation importante de l'exploration minière au Québec, il est essentiel et fondamental que le MRNF planifie à long terme les interventions gouvernementales liées à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales. Une telle planification vise à assurer le ministère du bien-fondé de ses interventions et à optimiser les retombées pour la société.

**2.32** Il est à noter que, pour la première fois de son histoire, le MRNF prévoit mettre en œuvre une stratégie gouvernementale du secteur minier. Cette stratégie, qui devait être rendue publique avant la fin de l'année 2007, ne l'était toujours pas au moment où nous avons terminé nos travaux de vérification. En son absence, les orientations que le ministère privilégie pour ce secteur se trouvent dans son plan stratégique.

**2.33** La *Loi sur le développement durable* reconnaît l'importance pour les ministères d'effectuer un virage en vue de contribuer à un développement qui soit viable à long terme. Le MRNF doit s'inspirer des principes énoncés dans cette loi pour réaliser la planification du secteur minier. Ainsi, des principes tels que l'efficacité économique, l'internationalisation des coûts, la participation et l'engagement, la protection de l'environnement, le concept de pollueur-payeur et l'équité intergénérationnelle doivent être pris en compte de manière explicite dans la vision et la planification à long terme du secteur. Pour l'instant, ce n'est pas le cas. De même, nous avons des préoccupations quant à la capacité du MRNF à considérer dans la stratégie les principaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux, compte tenu de ce que nous avons constaté dans son mode de fonctionnement.

**2.34** En fait, le MRNF effectue des analyses incomplètes des coûts et des bénéfices relativement à ses décisions. Il manque d'outils de gestion afin de structurer l'information nécessaire au maintien des connaissances du secteur et s'informe peu des moyens complémentaires à l'extraction des minerais pour les intégrer au processus décisionnel.

## Analyse des coûts et des bénéfices

**2.35** L'intervention de l'État dans le secteur minier est fondée sur la nécessité de s'assurer qu'il engendre des retombées positives pour la société québécoise. Ces retombées peuvent prendre différentes formes : création d'emplois, ouverture sur les relations internationales par le commerce, revenus fiscaux, droits et taxes, structuration communautaire, etc. En tant que fiduciaire de la ressource publique, le gouvernement doit vérifier si ces retombées justifient les coûts économiques, sociaux et environnementaux qui y sont associés à court et à long terme.

**2.36** Le gouvernement reconnaît l'importance d'une analyse exhaustive dans sa *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Ainsi, dans l'orientation visant à accroître l'efficience économique, on lit ce qui suit : « Grâce à l'établissement des coûts réels (qui incluent les impacts environnementaux et sociaux dans la valeur de la production), le gouvernement et la société peuvent faire des choix éclairés. Ces choix favorisent ainsi un usage optimal des ressources naturelles et en atténuent les conséquences sur l'environnement. »

**2.37** Par ailleurs, un des défis ciblés par le MRNF lors de la consultation pour l'élaboration de sa stratégie minérale est le suivant : « renforcer la compétitivité du secteur minier et maximiser les retombées ». Comme c'est une des orientations poursuivies par le gouvernement et que le ministère a reconnu son importance pour le développement du secteur minier, il est d'autant plus essentiel que ce dernier fasse des analyses afin d'en apprécier les retombées pour le Québec.

**2.38** Dans un objectif de saine gestion des biens publics et d'équité, de telles analyses doivent tenir compte des principaux coûts et bénéfices associés aux interventions publiques dans le secteur minier. Le tableau 6 présente des éléments importants que l'on pourrait s'attendre à y trouver.

## Tableau 6
## Exemples d'éléments à considérer dans une analyse des coûts et des bénéfices de l'activité minière

| Coûts | Bénéfices |
|---|---|
| **Dépenses publiques** | **Revenus publics** |
| Crédits et allocations reliés au régime de droits miniers | Droits miniers et autres redevances |
| Mesures fiscales (crédits, actions accréditives, recherche et développement) | Impôts sur le revenu des sociétés minières |
| Pertes sur investissement des sociétés d'État (ex. : Société de développement de la Baie James, Société générale de financement du Québec, Investissement Québec) | Gains sur investissement des sociétés d'État (ex. : Société de développement de la Baie James, Société générale de financement du Québec, Investissement Québec) |
| Fournitures et services du MRNF consacrés à l'activité minière (incluant le Fonds du patrimoine minier) | Impôts sur le revenu (emplois miniers) |
| Subventions (recherche et développement, soutien à l'emploi, aide aux régions ressources) | |
| Coûts de réhabilitation de sites contaminés | |
| **Externalités négatives** | **Externalités positives** |
| Atteinte à la santé humaine | Développement régional (emploi, infrastructures) |
| Dommages environnementaux | Bénéfices de la recherche et du développement |
| Dommages à la propriété | Développement social (santé, éducation, etc.) |
| Gaz à effet de serre | |

**2.39** Parmi les différents éléments à considérer, les droits miniers ont particulièrement retenu notre attention. Afin de compenser les pertes dues à l'extraction des ressources minérales sur le territoire québécois, les compagnies minières sont tenues de payer des droits miniers qui correspondent à 12 p. cent de leur profit « minier ». Selon les informations compilées par le ministère, un grand nombre n'ont pas eu à verser de droits miniers. Pour la période allant de 2002 à 2008, 14 entreprises n'ont versé aucun droit minier alors qu'elles cumulaient des valeurs brutes de production annuelle relative aux minerais métalliques de 4,2 milliards de dollars. Quant aux autres entreprises, comme le présente le tableau 7, elles ont versé pour la même période 259 millions de dollars, soit 1,5 p. cent de la valeur brute de production annuelle déclarée par l'ensemble des entreprises. Les compagnies bénéficient de plusieurs mesures et allocations qui leur permettent de réduire leur profit, voire même de le ramener à zéro. Par exemple, pour les exercices 2006-2007 et 2007-2008, la totalité des droits miniers relatifs aux minerais métalliques a été payée respectivement par 3 des 16 et 3 des 14 entreprises productrices, et ce, malgré une conjoncture favorable à cette industrie.

## Tableau 7
**Droits miniers versés par les entreprises productrices de minerais métalliques au 31 mars**

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nombre d'entreprises* | 16 | 18 | 20 | 20 | 18 | 16 | 14 | – |
| Nombre d'entreprises ayant payé des droits miniers | 7 | 8 | 9 | 12 | 7 | 3 | 3 | – |
| Valeur brute de la production annuelle (VBPA)** (en millions de dollars) | 2 358 | 2 445 | 2 295 | 2 102 | 2 659 | 2 262 | 2 996 | 17 117 |
| Droits miniers versés (en millions de dollars) | 20 | 19 | 9 | 25 | 45 | 49 | 92 | 259 |
| Ratio droits miniers versés / VBPA (en %) | 0,8 | 0,8 | 0,4 | 1,2 | 1,7 | 2,2 | 3,1 | 1,5 |

* Certaines entreprises possèdent plus d'une mine et d'autres n'ont eu aucune production annuelle, ce qui explique l'écart par rapport au nombre de mines en exploitation.

** Il s'agit de la valeur déclarée par les entreprises qui sert à établir le profit minier à partir duquel sont calculés les droits miniers exigibles.

Source : MRNF.

**2.40** Dans le cadre de l'élaboration de la stratégie minérale, le MRNF a produit quelques analyses fiscales et économiques. Par exemple, il a comparé les mesures fiscales du Québec à celles des autres provinces canadiennes. L'annexe 5 présente en partie, à titre informatif, la comparaison de différentes mesures fiscales du Québec avec celles de trois autres provinces canadiennes. Il a également estimé le coût des mesures fiscales se rapportant précisément au secteur minier. Le tableau 8 illustre le coût de ces mesures fiscales pour les années 2003 à 2008, comparé aux droits miniers perçus pour ces mêmes années.

## Tableau 8
**Coût estimatif des mesures fiscales et droits se rapportant à l'ensemble du secteur minier au 31 mars (en millions de dollars)**

| Mesure | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Avantages fiscaux relatifs aux actions accréditives | 10,0 | 18,0 | 23,0 | 36,0 | 49,0 | 54,0 |
| Crédit d'impôt relatif aux ressources | 33,0 | 40,0 | 58,0 | 73,0 | 80,0 | 62,0 |
| Crédit de droits remboursable pour perte | 9,8 | 12,6 | 13,7 | 18,5 | 12,5 | 20,9 |
| **Coût estimatif des mesures fiscales** | **52,8** | **70,6** | **94,7** | **127,5** | **141,5** | **136,9** |
| **Droits miniers perçus** | **24,8** | **10,2** | **26,4** | **48,4** | **52,1** | **93,9** |

Sources : MRNF et ministère des Finances (*Dépenses fiscales – Édition 2008*).

**2.41** Bien que pertinents, les travaux du ministère sont incomplets. Ils se limitent à répondre à des demandes précises et ne permettent pas d'estimer les retombées nettes réelles pour la société québécoise. En effet, à partir des analyses disponibles, il est impossible d'établir, de façon claire et objective, si le Québec retire une compensation suffisante en contrepartie de l'exploitation de ses ressources minérales. Il est d'autant plus important d'examiner cette question compte tenu de l'écart observé dans le tableau 8 entre le coût estimatif des mesures fiscales et les droits miniers perçus pour chacune des années.

**Impossibilité d'établir si le Québec retire une compensation suffisante.**

**2.42** Nous nous serions attendus à ce que le MRNF, en tant que gestionnaire des ressources minérales, connaisse et analyse de manière plus exhaustive les coûts et les bénéfices associés aux interventions gouvernementales et qu'il les considère lors de la planification de ce secteur. Le caractère incomplet de ses analyses est surprenant, particulièrement au moment de produire une première stratégie minérale. Le ministère se prive d'une information essentielle afin d'évaluer si les bénéfices réels retirés actuellement des activités minières justifient ses interventions et compensent les coûts liés aux répercussions de ces activités à court et à long terme.

**2.43** Nous avons recommandé au ministère :

- d'analyser les principaux coûts et bénéfices économiques, sociaux et environnementaux associés aux interventions gouvernementales afin d'aider les décideurs dans leur planification ;
- de réévaluer les droits miniers dans le but de s'assurer qu'ils sont suffisants pour compenser l'épuisement des ressources extraites.

## Gestion de l'information

**2.44** Si le ministère veut être à même de conseiller le gouvernement sur la meilleure façon d'orienter le développement du secteur minier dans les prochaines décennies, il doit être en mesure de tracer l'historique de la situation, d'établir un diagnostic et d'anticiper les principaux enjeux. Pour ce faire, il est primordial qu'il ait les informations et les outils de gestion lui permettant d'acquérir et de maintenir une bonne connaissance des facteurs économiques, sociaux et environnementaux qui influencent le secteur.

**2.45** D'ailleurs, le MRNF indiquait dans sa planification stratégique de 2005-2008 que, pour jouer efficacement son rôle de gestionnaire des ressources naturelles et du territoire, il devait « posséder une solide infrastructure en matière de connaissance et de recherche » afin de détenir une information à jour, précise et pertinente qui soit intégrée au processus décisionnel.

**2.46** Nous n'avons toutefois pas constaté la présence d'une telle « infrastructure » au MRNF en ce qui a trait au secteur des mines. Les directions du ministère concernées par la gestion des ressources minérales recueillent des données se rapportant à leur propre champ d'activité, entre autres lors de comités, de congrès et de colloques, de même que dans le cadre de leurs interventions. Elles consultent également des publications et des sites Internet pour ce qui touche leur domaine. Cependant, cette collecte d'informations n'est ni planifiée ni structurée, ce qui aurait permis d'en optimiser l'utilité et l'efficacité. En pratique, l'accès à l'information de ce secteur au niveau décisionnel repose principalement sur des demandes ponctuelles faisant appel à des connaissances individuelles au sein des directions. Nous n'avons pas été en mesure d'apprécier comment les activités de veille s'intégraient à une vue d'ensemble du secteur.

**Collecte d'informations ni planifiée ni structurée.**

**2.47** Au cours des dernières années, le MRNF a modifié ses façons de faire en ce qui concerne le recensement et l'analyse de l'information sur l'industrie minière. Il a confié à l'ISQ la collecte et la compilation de l'information statistique. S'il peut être tout à fait justifié, dans une recherche d'une plus grande efficience, de déléguer ces tâches à un organisme spécialisé, cette décision ne diminue en rien le devoir du ministère de conserver une fine connaissance de la situation. Nous avons constaté que ce dernier a cessé, par la même occasion, d'effectuer une analyse systématique et une interprétation contextuelle des statistiques visant à dégager des constats et des tendances.

**Le ministère a cessé de faire une analyse systématique des statistiques.**

**2.48** Auparavant, le MRNF rendait publics des renseignements sur l'industrie minière afin que la population puisse en apprécier les retombées et en connaître les répercussions. Ce n'est plus le cas. Les régions qui dépendent économiquement du secteur minier et la population en général ont donc accès à beaucoup moins d'information gouvernementale à ce sujet. Cette situation ne favorise ni la participation et l'engagement ni l'accès au savoir, qui sont deux des principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable*. Ces principes ont par ailleurs été reconnus dans la stratégie de développement durable du gouvernement et ont même été associés à l'orientation 1 – informer, sensibiliser, éduquer, innover – qui a été retenue comme étant prioritaire pour les années à venir.

**2.49** L'indisponibilité des ressources humaines a été soulevée par les représentants du MRNF pour expliquer un tel manque d'organisation. À notre avis, le fait que ces ressources ne sont pas illimitées représente justement une raison pour définir les informations essentielles et pour se doter d'outils de gestion qui permettraient d'orienter correctement les efforts et d'apprécier l'efficacité et l'efficience du secteur.

**2.50** Par ailleurs, les départs à la retraite prévisibles au cours des prochaines années constituent un défi de taille à relever, de l'avis même du MRNF dans sa planification stratégique 2008-2011. Une bonne structure de l'information de gestion, nécessaire au développement et à la continuité des activités de connaissances et de veille, faciliterait le transfert de ces connaissances et favoriserait le maintien de la mémoire corporative.

**Une meilleure structure de l'information pour le maintien de la mémoire corporative.**

**2.51** Nous avons recommandé au ministère :

- de déterminer clairement l'information nécessaire à l'acquisition et au maintien des connaissances du secteur minier ;
- de développer des outils qui permettent de recueillir une information de gestion précise, à jour et susceptible de s'intégrer au processus décisionnel ;
- de rendre l'information disponible afin de faciliter, entre autres, la participation au processus décisionnel des personnes intéressées et leur engagement.

## Responsabilités gouvernementales liées à la conservation des ressources

**2.52** L'un des volets importants de la mission du MRNF porte sur la conservation des ressources naturelles. En pratique, toutefois, le ministère s'intéresse peu à la conservation des ressources minérales. Ainsi, la plupart de ses efforts sont dirigés vers l'exploitation, la découverte de nouveaux gisements et la considération des conséquences environnementales qui y sont associées.

**2.53** Les interventions du MRNF sont pertinentes compte tenu de sa mission, mais incomplètes dans une perspective de développement à long terme. Il serait essentiel qu'il envisage aussi des moyens complémentaires à l'extraction afin d'optimiser cette dernière activité au bénéfice des générations actuelles et futures. Pour ce faire, il doit s'intéresser à l'approche du cycle de vie des métaux en considérant entre autres le recyclage et la réutilisation. Dans les faits, il ne s'est pas donné d'objectif quant à l'acquisition de connaissances relatives à la collecte d'informations sur la conservation de ces ressources. Il s'informe peu de l'évolution des activités de conservation et ne s'attribue pas cette responsabilité. Des renseignements à cet égard ne peuvent donc pas être pris en compte dans les processus décisionnels qui orientent les interventions gouvernementales dans le secteur.

**Cycle de vie des métaux : approche à considérer.**

**2.54** Nous avons recommandé au ministère d'acquérir une meilleure connaissance des moyens complémentaires à l'extraction des minerais afin d'en tenir compte dans le processus de planification des interventions gouvernementales.

## Élaboration de la stratégie minérale

**2.55** C'est la première fois de son histoire que le Québec veut se doter d'une stratégie d'ensemble du secteur minier qui détermine des orientations et des actions en vue d'assurer le développement à long terme de ce secteur. Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette stratégie devait être rendue publique avant la fin de l'année 2007, mais elle ne l'était toujours pas à la fin de nos travaux de vérification.

**2.56** La consultation des parties prenantes est un des principes de base d'un développement durable parce qu'elle augmente les chances de définir une vision concertée du développement. Dans le cadre de l'élaboration de la stratégie minérale, le MRNF a tenu des consultations publiques afin de susciter la participation des personnes et des organismes intéressés par l'activité minière au Québec. Pour aider les intervenants dans leur réflexion et la préparation de leurs commentaires, il a produit un document présentant cinq défis du secteur minier :

**La consultation : un principe de base d'un développement durable.**

- découvrir de nouveaux gisements ;
- renforcer la compétitivité du secteur minier et en maximiser les retombées ;
- attirer et former la main-d'œuvre ;
- protéger l'environnement et assurer une intégration harmonieuse dans le milieu ;
- associer les régions.

**2.57** Le document à lui seul est insuffisant pour bien informer les gens concernés. Pourtant, des renseignements sur la problématique propre aux régions, les évolutions temporelles et les rendements économiques de diverses données sur la main-d'œuvre, l'investissement minier, le financement, la fiscalité, l'environnement, la santé et la sécurité, entre autres, auraient contribué à optimiser les résultats de la consultation.

**2.58** Par ailleurs, les individus et les organismes intéressés avaient une période d'environ six semaines pour préparer et communiquer leur point de vue. Au moment de publier notre rapport, plus d'un an s'était écoulé depuis cette consultation et les résultats n'avaient toujours pas été rendus publics. En l'absence de la publication d'une stratégie minérale, il aurait été pertinent de prévoir une certaine forme de rétroaction afin de démontrer l'importance de la démarche.

**Les résultats de la consultation ne sont toujours pas publics.**

**2.59** Enfin, au-delà des orientations qui seront retenues dans la stratégie, son contenu devra permettre de bien comprendre les objectifs qui seront poursuivis au fil des ans et de prévoir les façons d'en évaluer le degré d'atteinte dans les prochaines années.

**2.60** Nous avons recommandé au ministère de mener à terme l'élaboration d'une stratégie minérale qui :

- tient compte de l'ensemble des principaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux recensés et respecte les principes de développement durable ;
- comporte des indicateurs de résultats significatifs, des cibles précises, des actions prioritaires et des échéances à respecter ;
- précise les responsabilités.

## Mécanismes de contrôle

**2.61** Par le passé, de nombreux sites d'exploration et d'exploitation ont été abandonnés par leurs propriétaires. Ils sont maintenant à la charge de l'État qui devra engager pour les restaurer des sommes qui étaient estimées à 264 millions de dollars le 31 mars 2008. Devant l'augmentation considérable du nombre de titres et de dépenses d'exploration, le MRNF doit veiller à ce que le problème ne s'amplifie pas dans les années à venir. Cela est d'autant plus important qu'un des objectifs du document de consultation sur la stratégie minérale est de découvrir des gisements dans de nouvelles régions, tels le Nunavik et la Baie-James, qui représenteront certes de sérieux défis sur le plan du contrôle gouvernemental en raison de leur éloignement.

**2.62** Pour les fins de notre vérification, nous avons sélectionné 25 dossiers de sites miniers parmi ceux qui comportaient un plan de réaménagement et de restauration. Nous en avons choisi 22 à l'étape de l'exploitation et 3 à celle de l'exploration. Nos travaux visaient à nous assurer que l'encadrement du MRNF était suffisant pour garantir le respect des exigences légales par les entreprises et minimiser le risque que l'État doive prendre en charge de nouveaux coûts de restauration. Ils ont porté sur les interventions du ministère quant aux plans de réaménagement et de restauration, à la garantie financière, aux inspections et, enfin, aux certificats de libération.

**2.63** Les résultats de nos travaux ont démontré que les interventions visant à s'assurer du respect des exigences légales par les compagnies minières aux différentes étapes de la vie d'une mine ne minimisaient pas le risque que l'État doive supporter des coûts de restauration additionnels dans l'avenir. Ils nous ont également amenés à douter de la capacité du MRNF à remplir les exigences administratives liées à la protection de l'environnement dans le cadre d'une éventuelle stratégie minérale. À notre avis, la façon d'appliquer les mécanismes de contrôle doit être revue si l'on vise un développement à long terme du secteur qui soit bénéfique pour la société.

**Les interventions du ministère ne minimisent pas le risque financier auquel l'État est exposé.**

## Plans de réaménagement et de restauration

### Dépôt et révision

**2.64** La *Loi sur les mines* comporte des dispositions, définies par les articles 108 et 109 du *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*, qui obligent les entreprises à soumettre au MRNF un plan de réaménagement et de restauration avant le début de leurs activités minières. Le plan vise notamment à prévoir dès le départ la façon d'orienter les décisions durant toute la vie d'une mine, entre autres pour ce qui regarde la remise en état du site. Le MRNF l'approuve après consultation du MDDEP ou peut, s'il le juge à propos, exiger des recherches ou des études supplémentaires. Il est à noter que, selon la loi, une compagnie minière qui soumet son plan en retard est passible d'une amende allant de 1 175 à 6 975 dollars pour une première infraction.

**2.65** Le plan de réaménagement et de restauration doit être révisé tous les cinq ans et présenté à nouveau au MRNF pour approbation. Le ministre peut toutefois fixer un délai de révision plus court dans certains cas, notamment :

- lorsqu'il y a eu un changement dans les activités minières ;
- lorsqu'il juge nécessaire de modifier le plan ou que l'exploitant lui-même souhaite le modifier.

**2.66** D'entrée de jeu, le MRNF n'a pas développé de mécanisme lui permettant de connaître et de surveiller le début des activités minières d'une entreprise. Ainsi, il lui est impossible d'arrimer le commencement des travaux à l'obtention du plan. D'ailleurs, dans notre échantillon, deux compagnies avaient démarré leurs activités sans lui avoir soumis de plan et neuf n'avaient pas pris en compte la période prescrite pour sa révision. En fait, pour ces dossiers, les délais prévus concernant le dépôt ou la révision du plan n'avaient pas été respectés. De plus, aucune amende n'avait été exigée.

**Délais non respectés pour 11 des 25 dossiers examinés.**

### Analyse

**2.67** Le MRNF étudie les plans de réaménagement et de restauration avant de les approuver. Il doit en faire une analyse documentée afin de bien appuyer sa décision. Notre vérification de 25 dossiers nous a permis de voir que le résultat de ce travail et la décision qui en découlait ne concordaient pas toujours. Par exemple, nous avons relevé dans un dossier des éléments contradictoires. Une analyse concluait que le plan était inacceptable alors qu'une autre n'arrivait pas aux mêmes conclusions quelques mois plus tard, et ce, sans qu'il y ait trace de changements ni dans le plan ni dans le dossier. Le plan a finalement été approuvé sans plus d'explication de ce différend. Dans un autre cas, le professionnel mentionnait à 3 reprises sur une période de 3 ans que le plan était inacceptable. Le plan a tout de même été approuvé par la suite, après qu'une inspection a constaté l'abandon du site. Auparavant, la mine avait été en production durant 6 ans sans qu'un plan ait été approuvé.

**2.68** Par ailleurs, la *Loi sur les mines* prévoit que le MRNF approuve le plan après consultation du MDDEP. Le document de référence pour les compagnies minières, *Guide et modalités de préparation du plan et exigences générales en matière de restauration des sites miniers au Québec*, établit de son côté que la transmission du plan au MDDEP et son évaluation par ce ministère constituent une étape du processus d'approbation de ce plan.

**2.69** Dans 10 dossiers, le MRNF a approuvé le plan de réaménagement et de restauration même si l'avis du MDDEP n'était pas concluant, s'il était défavorable, s'il spécifiait des conditions ou s'il était absent. Dans tous ces cas, la communication avec le MDDEP et la décision du MRNF n'étaient pas suffisamment documentées pour comprendre ce qui justifiait malgré tout l'approbation.

**2.70** De plus, les délais d'approbation étaient très longs. Pour les dossiers examinés, il s'était écoulé en moyenne trois ans entre le dépôt du plan et son approbation, ce qui avait contribué à augmenter le risque auquel le gouvernement était exposé. En effet, le versement de la garantie, dont il sera question dans la section suivante, débute seulement après que le plan a été approuvé alors que l'entreprise peut démarrer ses activités dès qu'elle a déposé son plan. Ainsi, plus les délais sont longs, plus les versements tardent.

**Délai moyen entre le dépôt et l'approbation du plan : trois ans.**

**2.71** Nous avons recommandé au ministère :

- de se munir de mécanismes permettant de s'assurer du respect des exigences à l'égard du dépôt des plans de réaménagement et de restauration et de leur révision ;
- de renforcer le processus d'autorisation des plans de réaménagement et de restauration, notamment d'effectuer les actions suivantes :
  - documenter adéquatement les raisons qui mènent à l'acceptation ou au refus d'un plan ;
  - obtenir un avis favorable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avant d'approuver un plan ou documenter les motifs d'agir en l'absence d'un tel avis ;
  - déterminer un délai raisonnable pour l'approbation des plans.

## Garantie financière

### Établissement

**2.72** La loi précise que la responsabilité de la restauration d'un site minier relève de l'entreprise qui l'exploite. En guise d'assurance, le MRNF exige une garantie financière pour l'exécution d'une partie des travaux prévus au plan de réaménagement et de restauration en cas de défaut de la compagnie.

**2.73** Ainsi, l'entreprise doit fournir au ministère une garantie financière, correspondant à 70 p. cent des coûts estimés de la restauration des aires d'accumulation, une fois que le plan a été approuvé. Cette garantie peut prendre différentes formes autorisées par le *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure* : obligations émises par les gouvernements, certificats de dépôt, lettre de crédit ou cautionnement, par exemple.

**2.74** Nous avons constaté des limites quant à la valeur de cette garantie pour éviter au gouvernement d'avoir à payer d'éventuels coûts associés à l'abandon d'un site minier. Tout d'abord, le calendrier des versements de la garantie décrit dans le règlement prévoit une gradation de ces derniers en fonction de la durée de vie de la mine. Plus la durée de vie s'allonge, plus les versements importants sont reportés dans le temps. Par exemple, pour un site dont la durée de vie prévue est de 15 ans, 3,3 p. cent des sommes totales seront versés dans la première tranche de 5 ans, 37,1 p. cent dans la deuxième tranche et, enfin, 59,6 p. cent dans la troisième. C'est donc dire que, si la mine connaît des problèmes financiers dans les 10 premières années, comme le gouvernement est censé n'avoir reçu que 40 p. cent du montant environ, il risque de devoir payer une grande part de la restauration.

**La garantie a des limites.**

**2.75** Ensuite, la garantie n'est basée que sur le coût de restauration des aires d'accumulation et non sur celui de tout le site. Ainsi, en cas de défaut de la compagnie, le risque financier pour l'État est beaucoup plus élevé que les 30 p. cent de coût de restauration des aires d'accumulation auxquels la garantie ne s'applique pas. Pour illustrer ce fait, nous avons évalué la situation des sites figurant dans les dossiers vérifiés. La garantie applicable aux aires d'accumulation assujetties s'élevait à 109 millions de dollars. L'estimation du coût des travaux de restauration de l'ensemble de ces sites établi par le MRNF était de 352 millions de dollars en date du 31 mars 2007. En cas de leur reprise par l'État, le risque assumé par le ministère, et par conséquent non couvert par la garantie, représentait donc [69] p. cent du coût total des travaux de restauration et de suivi, soit 243 millions de dollars.

**2.76** De même, le calendrier des versements de la garantie est déterminé par la durée de vie de la mine. Cette durée est basée sur le taux d'extraction des réserves que les compagnies minières indiquent dans le plan de réaménagement et de restauration. Elle varie selon les découvertes de nouveaux gisements, la rentabilité de l'exploitation, le coût des métaux, la technologie disponible, etc.

**2.77** Le MRNF a fait peu de travail afin de suivre l'état des réserves indiqué dans le plan de réaménagement et de restauration bien que ce soit un facteur important dans l'établissement du calendrier. Il existe pourtant des documents qui lui permettraient de procéder à un suivi plus rigoureux à cet égard. En effet, les compagnies minières assujetties au règlement afférent à la *Loi sur les valeurs mobilières,* le *Règlement 51-102 sur les obligations d'information continue*, doivent déclarer annuellement l'état de leurs réserves établi par un ingénieur ou un géoscientifique. Un suivi systématique contribuerait à renseigner davantage le ministère sur l'évolution possible de la durée de vie de la mine et, par conséquent, sur l'étalement des versements associés à la garantie financière.

**2.78** Enfin, il arrive que le MRNF s'appuie sur la notion de « ressource » plutôt que sur la notion de « réserve » pour déterminer la durée de vie d'une mine. Il faut comprendre que, si l'on utilise le dernier concept, on obtient une évaluation plus prudente. En effet, c'est alors la partie économiquement exploitable de la ressource que l'on retient, tandis que, en prenant le premier concept comme base, c'est plutôt le minerai disponible dans le site que l'on considère. Donc, en se basant sur la « ressource », le MRNF répartit le versement de la garantie sur une période plus longue que celle prévue pour extraire le minerai jugé économiquement accessible.

### Versement

**Plusieurs lacunes dans le suivi des versements de garanties.**

**2.79** En plus de nous permettre de constater que la garantie financière exigée ne couvrait qu'une petite partie des risques associés à la restauration des sites, l'analyse des dossiers nous a démontré des lacunes dans le suivi des versements de cette garantie. Ainsi, ces derniers ne correspondaient pas toujours à l'échéancier établi par le MRNF, les retards pouvant dépasser deux ans. Dans certains cas, les versements prévus n'étaient tout simplement pas faits. Par exemple, dans deux dossiers, nous avons trouvé des demandes répétées du MRNF au cours des dernières années pour obtenir le versement immédiat de la totalité de la garantie, sans succès. Au moment de notre vérification, les sommes non versées totalisaient environ 4,4 millions de dollars, selon les données disponibles pour ces deux dossiers.

**2.80** De plus, le non-versement de la garantie a également été constaté dans deux autres dossiers pour lesquels les plans révisés n'avaient jamais été approuvés, compte tenu du fait que le ministère n'était pas satisfait des réponses à ses questions. Dans un autre dossier, le ministère a demandé un nouveau plan sans avoir approuvé le précédent et, par conséquent, sans avoir obtenu de garanties financières.

**2.81** Ensuite, pour trois dossiers vérifiés, aucun versement n'a été fait puisqu'il a été décidé d'appliquer la garantie à partir du moment où il ne restera que 15 années d'activité. Ce procédé est non conforme au *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure* qui stipule que le versement de la garantie correspond à la plus courte des deux éventualités suivantes :

- la durée anticipée des activités établie à compter de l'approbation ou de la révision du plan ;
- 15 ans calculés à compter de l'approbation ou de la révision du plan.

**2.82** En plus de notre échantillon, nous avons recensé tous les dossiers – 7 au total – pour lesquels la garantie avait été établie sur la base des 15 dernières années d'activité. Nous avons noté que les compagnies n'avaient effectué aucun paiement alors qu'elles auraient dû avoir versé la somme d'environ 16 millions de dollars en garanties au moment de notre vérification, étant donné le fait que le plan de réaménagement et de restauration de la majorité de ces mines avait été approuvé depuis déjà quelques années.

**Application non conforme : 16 millions en garanties non versés.**

**2.83** Enfin, nous avons observé d'autres cas qui illustrent aussi le suivi déficient des dossiers en ce qui a trait aux garanties financières. En voici quelques exemples :

- Nous avons découvert qu'il manquait 210 000 $ dans le versement d'une garantie. Cette erreur n'avait jamais été documentée et, par conséquent, le montant n'avait jamais été réclamé.
- Lorsque des garanties étaient fournies en fiducie, le dossier financier propre aux sites assujettis à la garantie financière était parfois introuvable. Il devenait donc impossible de faire le suivi des sommes versées.

**2.84** Nous avons recommandé au ministère :

- de réévaluer la suffisance de la garantie actuellement exigée afin de protéger adéquatement l'État contre le risque de devoir supporter des coûts additionnels de restauration dans l'avenir ;
- de se doter de moyens de contrôle permettant d'apprécier la plausibilité de l'état des réserves divulgué dans le plan de réaménagement et de restauration déposé par les compagnies minières ;
- d'améliorer le processus de suivi des versements de la garantie par les compagnies afin de s'assurer du respect de la réglementation.

## Inspections

**2.85** La *Loi sur les mines* confère des pouvoirs aux inspecteurs autorisés. Ces derniers peuvent notamment accéder aux sites et examiner des documents relatifs aux activités minières dans le but de faire respecter cette loi.

**2.86** Nos travaux nous ont permis de constater que les inspections souffraient d'un sérieux manque d'organisation. Leur planification était déficiente, leur réalisation était non encadrée et l'information qui en découlait manquait de structure.

**2.87** La planification de telles activités doit reposer sur une approche méthodique, qui prend en compte les risques potentiels que représente chacun des sites. Au MRNF, il n'existe ni planification de ce type ni stratégie servant à guider le choix des inspections à effectuer.

**2.88** En effet, nous avons constaté que 56 p. cent des 25 dossiers analysés ne présentaient pas de rapport d'inspection. De plus, dans les rapports que nous avons examinés, les dernières visites remontaient parfois à plus de 2 ans. En contrepartie, nous avons vu dans un dossier que 8 inspections avaient eu lieu durant une période de 2 ans et demi, mais nous n'avons pas trouvé de raison justifiant ce nombre. Qui plus est, lorsque des rapports évoquaient des lacunes, nous n'avions pas toujours la trace permettant de nous assurer qu'un suivi avait bel et bien été fait afin de confirmer que les correctifs avaient été apportés.

**Aucun rapport d'inspection dans 56 p. cent des dossiers analysés.**

**2.89** En outre, comme les inspections étaient effectuées sans grille d'analyse, les façons de procéder différaient d'un inspecteur à l'autre. De plus, les constats prenaient diverses formes : notes d'observation appuyées de photos, courriels aux supérieurs, correspondance avec les compagnies minières, etc. Cette diversité a fait en sorte qu'il était difficile de juger de la qualité et de la rigueur des interventions du MRNF en la matière.

**2.90** Enfin, le MRNF et le MDDEP se partagent les responsabilités à l'égard de la surveillance des sites miniers. Alors que le premier s'occupe des aspects liés à la sécurisation du site et à sa remise dans un état satisfaisant, le second effectue des inspections portant sur le respect des conditions énumérées dans le certificat d'autorisation délivré en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement.* Dans la quasi-totalité des dossiers du MRNF que nous avons vérifiés, nous n'avons retrouvé aucune trace de collaboration entre les inspecteurs des deux ministères. Une telle collaboration s'avère incontournable si le gouvernement veut favoriser la cohérence de ses travaux et optimiser l'efficience et l'efficacité des activités d'inspection.

**Une collaboration entre les deux ministères s'avère incontournable.**

**2.91** Nous avons recommandé au ministère :

- de planifier les activités d'inspection en fonction des risques potentiels de chacun des sites afin de déterminer une fréquence optimale des sites à visiter ;
- d'encadrer la réalisation des activités d'inspection, notamment à l'égard des aspects suivants :
  - la portée et l'étendue des travaux ;
  - la documentation du résultat des inspections et des décisions qui en découlent ;
  - le suivi des lacunes décelées ;
- d'établir, en collaboration avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, les informations qu'il serait pertinent de partager quant à leurs travaux d'inspection respectifs.

## Certificats de libération

**2.92** La *Loi sur les mines* permet qu'un certificat attestant qu'une entreprise est libérée de ses obligations envers l'État soit délivré :

- lorsque les travaux de restauration ont été réalisés conformément au plan approuvé, que le site ne présente plus aucun risque de drainage minier acide et qu'aucune somme n'est due à l'État ;
- lorsqu'un tiers accepte d'assumer les obligations de restauration.

**2.93** En ce qui concerne le premier type de libération, l'état satisfaisant pouvant mener à l'obtention d'un certificat de libération est établi en fonction du document intitulé *Guide et modalités de préparation du plan et exigences générales en matière de restauration des sites miniers au Québec*, que nous avons mentionné précédemment. La restauration vise à remettre le site dans un état satisfaisant, c'est-à-dire à :

- éliminer les risques inacceptables pour la santé et assurer la sécurité des personnes ;
- limiter la production et la propagation de substances susceptibles de porter atteinte au milieu récepteur et, à long terme, éliminer toute forme d'entretien et de suivi ;
- remettre le site dans un état visuellement acceptable pour la collectivité ;
- remettre le site des infrastructures (en excluant les aires d'accumulation) dans un état compatible avec l'usage futur.

**2.94** Parmi les trois dossiers vérifiés pour lesquels un certificat avait été délivré à la suite de la réalisation des travaux de restauration, nous n'avons pas retracé d'analyse documentée permettant de voir que l'émission du certificat avait reposé sur ces quatre critères. Dans ces circonstances, rien n'assure que le MRNF avait accordé des certificats à des entreprises qui satisfaisaient à l'ensemble des conditions édictées.

**2.95** Par ailleurs, un avis favorable du MDDEP peut rassurer davantage le MRNF quant au respect des exigences, particulièrement de celle qui vise à limiter la production et la propagation de substances susceptibles de porter atteinte au milieu récepteur. Bien que cet avis ne soit pas requis par la *Loi sur les mines*, il est inclus dans le protocole d'entente liant les deux ministères. En dépit de ce fait, un site minier a obtenu un certificat de libération du MRNF sans que l'on ait retrouvé un tel avis du MDDEP. Ce site avait pourtant fait antérieurement l'objet d'un rapport défavorable de ce dernier, compte tenu de ses incidences environnementales.

**2.96** Enfin, dans tous les dossiers vérifiés touchant le deuxième type de libération, soit lorsqu'un tiers avait accepté d'assumer les obligations de restauration, le MRNF s'était assuré que ce dernier avait versé la garantie financière et qu'il s'était engagé à remplir lesdites obligations. Toutefois, il n'avait pas vérifié sa solvabilité même si les coûts totaux de restauration de l'ensemble du site étaient souvent largement supérieurs au montant de la garantie versée. Pourtant, si le tiers est en mauvaise position financière et qu'il n'est pas en mesure de s'acquitter de ses obligations, cela constitue un risque évident pour l'État. Nous en sommes d'autant plus persuadés que le MRNF a eu à faire face à ce genre de situation par le passé.

**2.97** Nous avons recommandé au ministère :

- de documenter la décision de délivrer un certificat de libération sur la base des quatre critères établis pour considérer que l'état des lieux est satisfaisant ;
- de s'assurer d'obtenir un avis favorable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avant de délivrer un certificat de libération ou de documenter les motifs d'agir en l'absence d'un tel avis ;
- de porter une attention particulière à la situation financière de l'acquéreur, dans les cas où la responsabilité environnementale est transférée à un tiers, afin de s'assurer que celui-ci a la capacité de satisfaire aux obligations liées à la restauration.

## Suivi et reddition de comptes

**2.98** Le suivi de gestion du MRNF doit se baser sur une information pertinente, suffisante et à jour de l'état de la situation à l'égard des sites miniers afin que ce dernier puisse jouer efficacement son rôle de fiduciaire des ressources naturelles. De plus, le ministère doit développer des outils lui permettant d'évaluer l'efficience et l'efficacité de ses interventions et d'en rendre compte.

### Documentation des dossiers des sites miniers

**2.99** Compte tenu du nombre relativement limité de sites miniers en exploitation et, en même temps, de leur incidence importante dans certaines régions au point de vue économique, social et environnemental, nous nous attendions à trouver un dossier complet et structuré sur chacun d'eux. Un tel dossier est essentiel afin de connaître, en temps opportun, les activités de la mine par rapport aux prévisions du plan de réaménagement et de restauration, l'état de ses réserves, la nature de ses liens avec la communauté, son historique quant au respect de la réglementation, l'état des dépôts des garanties financières, etc.

**2.100** Dans les faits, l'information consignée dans les dossiers du MRNF ne permettait pas d'avoir une image complète des interventions. De plus, les renseignements étaient variables d'un document à l'autre, tant dans leur contenu que dans leur forme.

**2.101** Ainsi, comme nous l'avons mentionné précédemment, la justification de certaines décisions et la documentation à l'appui étaient parfois absentes du dossier. Dans certains cas, des pièces maîtresses, tels le plan de réaménagement et de restauration, le calendrier de versement des garanties ou encore le certificat de libération, étaient introuvables. Parfois, les interventions du MRNF n'étaient pas consignées dans les documents, qu'il s'agisse des communications relatives au plan, des rapports d'inspection ou de ses échanges avec le MDDEP. Il arrivait aussi qu'il n'était pas possible de savoir qui avait inscrit une information au dossier et à quel moment.

**Dans certains dossiers, les pièces maîtresses sont introuvables.**

**2.102** Ces lacunes ont entraîné un suivi incomplet des dossiers et empêché d'en conserver l'historique en vue d'assurer un transfert des connaissances. Il y a également un risque que des informations nécessaires à la prise de décisions aient été ainsi manquantes.

### Information de gestion corporative

**2.103** Une information de gestion adéquate permet de mesurer et d'analyser l'efficience et l'efficacité des interventions réalisées et d'apporter les changements nécessaires, le cas échéant.

**2.104** Lors de notre vérification, nous avons noté un manque d'information de gestion et d'outils susceptibles d'aider le MRNF à colliger des données sur l'évolution de la situation de l'ensemble des sites miniers. Des données étaient produites pour répondre à des demandes ponctuelles à partir de renseignements qui n'étaient pas recueillis de façon uniforme et systématique.

**2.105** À titre d'exemple, le tableau des garanties financières était mis à jour irrégulièrement par les responsables de chacun des dossiers. De plus, il n'était pas vérifié de manière globale et continue relativement à l'ensemble des exigences de la loi.

**Tableau des garanties financières mis à jour de façon irrégulière.**

**2.106** L'absence d'un portrait global des activités d'inspection est un autre exemple des manquements observés. De ce fait, le MRNF n'est pas en mesure d'évaluer le degré de surveillance des mines en fonction du risque qu'elles représentent ni l'effet de ses inspections sur le déroulement des activités de la mine.

**2.107** Pour ces raisons, le MRNF ne peut pas produire un portrait intégré et à jour de l'ensemble des interventions qu'il mène dans le secteur minier ni de l'incidence de ces interventions sur l'évolution de la situation. Un tel travail est essentiel pour permettre ultimement la mesure de la performance du secteur.

**2.108** Nous avons recommandé au ministère :

- d'encadrer la documentation des dossiers afin de permettre un suivi efficace de ses interventions de contrôle, notamment à l'égard des plans de réaménagement et de restauration, de la garantie financière, des inspections et des certificats de libération ;
- de définir les informations et les outils de gestion nécessaires pour évaluer régulièrement l'efficacité et l'efficience de ses interventions.

**2.109 Commentaires du ministère**

« **Analyse des coûts et des bénéfices.** Le MRNF reconnaît l'importance de planifier les interventions gouvernementales liées à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales, ainsi qu'à la restauration des sites miniers. Cette planification vise à assurer un usage optimal des ressources minérales au bénéfice de la collectivité. Toutefois, il faut réaliser que l'activité minière est de nature cyclique, fortement dépendante de facteurs que l'État n'est pas en mesure de contrôler et dont les externalités positives et négatives sont parfois imprévisibles et difficilement quantifiables.

« C'est pourtant avec un objectif de préparer l'avenir que le MRNF a élaboré un document de consultation sur la stratégie minérale du Québec. Par ce document, le gouvernement propose " une vision stimulante du secteur minier québécois, de son potentiel de développement et de ce qu'il peut faire pour en assurer la croissance et les retombées économiques afin de créer des emplois et de la richesse ".

« Dans le cadre de cet exercice, le MRNF a effectué des analyses portant principalement sur les revenus générés par l'activité minière et les dépenses assumées par l'État, consacrées à l'activité minière en fonction des données disponibles au ministère. Ces analyses visaient à la fois à déterminer si le Québec retire les retombées nettes suffisantes, tout en maintenant une position concurrentielle avantageuse, et ce, compte tenu du cadre légal existant dont l'application relève du MRNF.

« Ainsi, certains éléments auxquels le Vérificateur général fait référence dans son rapport, à l'égard de ce qui constituerait une analyse des principaux coûts et bénéfices économiques, sociaux et environnementaux, n'ont pas encore été évalués entièrement par le MRNF, puisque certains revenus et coûts sont quantifiés par d'autres ministères et organismes, alors que certains autres devront être estimés également par d'autres ministères et organismes.

« Lorsque le gouvernement prend ses décisions, il considère déjà l'ensemble des aspects économiques, sociaux et environnementaux dans sa décision de soutenir le développement minéral.

« Quoique déjà prévu dans l'avancement des travaux préparatoires à la mise en œuvre de la stratégie minérale du Québec, le MRNF confirme qu'il complétera ses travaux d'analyse financière afin d'intégrer certaines données manquantes associées aux interventions gouvernementales dans le secteur minier. Cette analyse pourra cependant être complétée, sous réserve de pouvoir accéder aux données des ministères et organismes concernés.

« En ce qui concerne le régime des droits miniers, il est revu périodiquement afin de tenir compte de l'évolution de la conjoncture et de s'assurer que les mesures qui sont introduites à la *Loi concernant les droits sur les mines* répondent toujours aux besoins pour lesquels elles ont été adoptées ou antérieurement révisées. Les mises à jour visent également à s'assurer que le Québec, tout en demeurant compétitif par rapport aux autres provinces, retire sa juste part de l'exploitation de la ressource minérale dont il est propriétaire.

« Ainsi, la loi a été refondue en 1965 et elle a été révisée de façon notable en 1975. En 1985, deux changements majeurs y furent apportés. D'une part, l'échelle graduée du taux d'imposition fut remplacée par un taux fixe de 18 p. cent et, d'autre part, on a introduit une mesure d'aide à l'industrie sous forme de crédit de droits remboursable aux fins des travaux d'exploration, de mise en valeur et d'aménagement minier. La dernière réforme, qui a eu lieu en 1994, a fait en sorte de mieux cibler les activités donnant droit au crédit de droits remboursable et d'inciter les exploitants à investir davantage dans les infrastructures minières et de traitement au Québec, ce qui a conduit à une réduction du taux de 18 p. cent à un taux de 12 p. cent. Par ailleurs, les impacts budgétaires du régime de droits miniers sont analysés périodiquement par le ministère des Finances du Québec dans un cadre plus large afin d'évaluer le coût et l'efficacité de la fiscalité minière.

« Dans le cadre de l'élaboration de la stratégie minérale, le MRNF a effectué une évaluation des droits miniers en fonction des dispositions qu'il contrôle. En procédant à une analyse financière plus approfondie, telle que commentée précédemment, le MRNF saura bonifier son évaluation des droits miniers et rédigera, s'il y a lieu, les modifications législatives en conséquence. »

### 2.110 Réaction aux commentaires du ministère

Nous tenons à préciser que notre mandat n'avait pas pour objet d'évaluer le processus décisionnel du gouvernement. De plus, en donnant suite à nos recommandations, le gouvernement pourrait obtenir un portrait plus complet de la situation.

## 2.111 Commentaires du ministère (suite)

« **Gestion de l'information.** Au cours des dernières années, le ministère a fait face à la réduction des ressources budgétaires et humaines, a questionné la pertinence de certains produits et services et a fait des choix. Ainsi, il a cessé, entre autres, la diffusion de deux publications sur l'industrie minérale sans que cela soulève de réactions négatives.

« Par ailleurs, l'information recueillie par la veille opérationnelle réalisée dans les directions du secteur des mines, est utilisée et intégrée au quotidien dans les prises de décisions et recommandations même si elle n'est pas toujours documentée. Cette information a d'ailleurs été de première importance lors de la réflexion qui a mené à l'élaboration de la stratégie minérale.

« La nouvelle organisation administrative du secteur des mines, avec la création d'une direction dont une partie importante des mandats est dédiée à l'élaboration et à l'adaptation des politiques, favorisera la détermination, la structuration et l'utilisation optimale de l'information nécessaire à la gestion de ce domaine.

« **Responsabilités gouvernementales liées à la conservation des ressources.** Le mandat du MRNF relativement aux ressources minérales est d'assurer sa mise en valeur et son développement dans une perspective de développement durable. Le MRNF s'assure que cette ressource est exploitée de façon optimale, notamment en appuyant financièrement plusieurs organismes dont les travaux portent sur l'amélioration des techniques d'exploration minière et celles des procédés de traitement du minerai en usine, sur le développement de nouveaux processus d'extraction du minerai et sur l'amélioration constante des techniques de restauration des sites miniers.

« Par ailleurs, l'approche du cycle de vie des métaux, telles les activités de recyclage et de réutilisation, relève, entre autres, de la compétence et de la mission du MDEIE. Le MRNF reconnaît l'importance du recyclage des métaux et participe à un groupe de travail avec le MDEIE où des sujets comme la première transformation des métaux sont abordés. Le MRNF s'engage à améliorer son maillage avec le MDEIE et à s'informer précisément des activités de recyclage des métaux.

« **Élaboration de la stratégie minérale.** Le but du processus de consultation menant à l'élaboration de la stratégie minérale visait à s'assurer que les défis auxquels l'industrie minérale doit faire face étaient justes puisque le gouvernement se baserait ensuite sur ceux-ci, ainsi que sur les commentaires recueillis, pour élaborer la stratégie dans une perspective de développement durable.

« Le MRNF considère que les informations clés, permettant à quiconque de formuler des commentaires, se retrouvaient dans le document de consultation. Outre la publication du document de consultation sur Internet, le MRNF a procédé à la consultation particulière de plus de 50 organismes. Cette consultation a permis de recueillir 56 documents de type mémoire et 53 formulaires de consultation par Internet. Le MRNF considère que les principaux intéressés par le développement minéral se sont fait entendre.

« La stratégie minérale tiendra compte des principaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux, dans le respect des principes de développement durable. Le plan de mise en œuvre de la stratégie minérale précisera les actions prioritaires, les échéances à respecter et les responsabilités. »

**2.112 Réaction aux commentaires du ministère (suite)**

Le document de consultation à lui seul était insuffisant pour bien informer les participants à la consultation, comme nous l'expliquons dans notre texte. Nous présentons d'ailleurs dans ce texte une liste d'informations qui auraient contribué à optimiser le processus de consultation. Il est aussi important de souligner que le rapport ne porte pas de jugement quant à la suffisance de la représentation dans ce processus.

**2.113 Commentaires du ministère (suite)**

« **Plan de réaménagement et de restauration.** La *Loi sur les mines* indique qu'un avis est requis du MDDEP avant d'approuver un plan de restauration, sans toutefois préciser que cet avis doit être favorable. De plus, l'avis du MDDEP ne peut être soumis que selon ses responsabilités légales et réglementaires, tel qu'indiqué dans le protocole administratif MRNF-MDDEP, et selon ses domaines de compétence.

« Dans tous les cas, la décision d'approuver ou non un plan de restauration sera adéquatement documentée.

« Le MRNF et le MDDEP ont convenu des façons de faire qui permettront de diminuer les délais d'approbation d'un plan de restauration. Également, le MRNF élabore présentement des dispositions législatives pour que les versements des garanties financières débutent au plus tard un an après le dépôt du plan.

« **Garantie financière.** Minimiser les risques pour l'État d'hériter de sites à restaurer est une préoccupation constante du MRNF. Le MRNF prépare des modifications législatives et réglementaires qui diminueront de façon significative les risques pour l'État d'hériter de sites miniers à restaurer.

« Le MRNF s'engage à ce que tous les dossiers soient complets en ce qui concerne la vérification des réserves servant à établir le calendrier de versement de la garantie financière. Le MRNF entend aussi proposer des modifications législatives et réglementaires qui feront que la notion de réserve n'aura plus d'impact sur le versement de la garantie financière.

« Les analyses du MRNF ont démontré que la garantie financière n'est pas déposée suffisamment tôt dans la durée de vie de la mine. Le suivi de certains dossiers doit également être amélioré. Le MRNF prépare des modifications législatives et réglementaires qui permettront d'accélérer le versement des garanties financières.

« **Inspections.** Le MRNF reconnaît qu'il doit mettre sur pied un programme d'inspection systématique dans le but de déterminer une fréquence optimale de visite des sites en fonction des risques potentiels que comporte chacun d'eux. De ce programme découlera une grille d'analyse qui permettra de déterminer les éléments à inspecter, de consigner les résultats d'inspection ainsi que le suivi à effectuer.

« Il existe une collaboration entre le MDDEP et le MRNF au regard des travaux d'inspection. Le MRNF reconnaît cependant la nécessité de formaliser la démarche. À cet effet, le MRNF établira une planification d'inspection qu'il transmettra au MDDEP et signalera si des inspections conjointes sont requises. De plus, les lacunes seront mentionnées au MDDEP et celui-ci verra à effectuer le suivi approprié. Les deux ministères échangeront les informations pertinentes dans la mesure où ces informations respectent les prescriptions de la *Loi d'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

« **Certificats de libération.** Le MRNF considère les quatre critères établis pour évaluer l'état des lieux lorsqu'il émet un certificat de libération. Il entend toutefois mieux documenter sa décision.

« Un avis du MDDEP n'est pas requis en application de la *Loi sur les mines*. Malgré ceci, le protocole administratif convenu entre le MRNF et le MDDEP indique que ce dernier soumet son avis selon ses responsabilités et ses compétences. Dans tous les cas, la décision d'attribuer ou non un certificat de libération sera adéquatement documentée et le MDDEP en sera informé.

« Le MRNF s'assurera dorénavant d'analyser et de documenter tous les dossiers sur la capacité des tiers de faire face à leurs obligations liées à la restauration des sites. »

**2.114** Nous tenons à signaler que le MRNF a adhéré à l'ensemble des recommandations.

## Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. 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 évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés de différentes sources, notamment de la réglementation en vigueur au Québec, de la littérature sur les mines, les minéraux et les moyens de minimiser l'impact de l'extraction sur l'épuisement des ressources, des recommandations d'organismes nationaux et internationaux et de comités sectoriels nationaux sur le sujet. Les principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* ont également inspiré notre choix. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

### Objectif de vérification

**Déterminer dans quelle mesure le MRNF intègre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans la planification des interventions gouvernementales relatives au secteur minier afin d'en optimiser les retombées pour la société dans une perspective à long terme.**

### Critères d'évaluation

- Le MRNF a mis en place des mécanismes pour recenser et analyser l'information de nature sociale, environnementale et économique se rapportant au secteur minier, ainsi qu'aux régions particulièrement visées par les activités minières, et a établi un diagnostic à jour.
- Compte tenu du caractère non renouvelable des ressources minérales, le MRNF maintient une veille concernant les façons de minimiser l'impact de l'extraction sur l'épuisement des ressources (technologies, recyclage, réutilisation, etc.).
- La planification à long terme des activités afférentes à la production minérale est fondée sur une prise en considération de l'ensemble des facteurs importants. Pour ce faire, le MRNF a préalablement :
  - recensé les bonnes pratiques mondiales concernant la production minérale ;
  - estimé les coûts économiques, sociaux et environnementaux ainsi que les avantages associés aux activités minières. De telles estimations tiennent notamment compte des conséquences environnementales prévisibles et de celles relatives à la disparition des activités minières sur les communautés qui en dépendent, et ce, en fonction du rythme anticipé de l'épuisement des ressources ;
  - déterminé les moyens de minimiser l'impact de l'extraction sur l'épuisement des ressources (technologies, recyclage, réutilisation, etc.) ;
  - mis en place un mécanisme permettant de consulter les acteurs gouvernementaux, les communautés et les entreprises afin de prendre en compte leurs préoccupations et leurs intérêts dans les priorités d'intervention.
- Les priorités d'intervention se traduisent dans un plan qui comporte des objectifs économiques, sociaux et environnementaux précis et qui mentionne les responsables de sa réalisation. Ce plan comprend des indicateurs de résultats, des cibles à atteindre, des actions à privilégier, des échéances ainsi qu'une estimation des ressources requises.
- Des mécanismes de suivi et de reddition de comptes sont mis en place de manière à permettre la mesure des résultats obtenus, l'analyse des écarts et la diffusion de l'information en temps opportun aux autorités et à la population.

## Objectif de vérification

**Évaluer si les mécanismes de contrôle du MRNF, mis en place aux étapes de l'exploration, de l'exploitation et de la fermeture des sites miniers, permettent de minimiser les conséquences environnementales.**

## Critères d'évaluation

- Le MRNF analyse, avant le début des activités minières et à intervalles réguliers, les plans de réaménagement et de restauration pour s'assurer de leur pertinence, de leur conformité et de leur faisabilité.
- Le MRNF s'assure que la garantie financière liée à la restauration des sites miniers respecte les conditions prévues dans la *Loi sur les mines*.
- Le MRNF se dote d'une stratégie d'inspection des sites en exploration ou en exploitation, laquelle permet de relever les écarts importants par rapport au plan de réaménagement et de restauration et d'en évaluer les répercussions pouvant nécessiter des correctifs. Cette stratégie tient compte des travaux d'inspection effectués par le MDDEP.
- Le MRNF s'assure que les titulaires de permis ont rempli toutes leurs obligations en matière de réaménagement et de restauration du terrain avant de leur délivrer un certificat de libération.
- À la suite des contrôles exercés par le MRNF et le MDDEP, une information de gestion complète et à jour est produite et disponible. Cette information permet de suivre de façon continue l'évolution de la situation à l'égard de la fermeture des sites miniers, d'évaluer l'efficacité de leurs mesures de contrôle environnementales et de faire une estimation des coûts de restauration à venir.

## Annexe 2 – Glossaire

| Terme | Définition |
|---|---|
| Action accréditive | Titre émis par une société de ressources qui renonce à déduire ses frais d'exploration en faveur d'un investisseur. |
| Aire d'accumulation | Terrain où l'on a accumulé, l'on accumule ou l'on projette d'accumuler des substances minérales, du sol végétal, des concentrés ou des résidus miniers. Les bassins d'eau de mine, de sédimentation et de polissage sont aussi considérés comme étant des aires d'accumulation. |
| Approche du cycle de vie | Approche axée sur l'ensemble des étapes de la vie des produits, des procédés et des services. Selon cette approche, toutes les étapes du cycle de vie (extraction et traitement des matières premières, fabrication, transport et distribution, utilisation et réemploi, recyclage et gestion des déchets) ont une incidence sur l'environnement et l'économie. |
| Certificat d'autorisation (délivré par le MDDEP) | Conformément à l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, certificat que l'on doit obtenir préalablement à la réalisation de certains travaux ou activités. Ainsi, cette disposition s'avère nécessaire avant d'ériger ou de modifier une construction, d'entreprendre l'exploitation d'une industrie, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel. Elle est aussi requise avant d'augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement. |
| Drainage minier acide | Écoulement d'eau acide et contenant des métaux dissous, résultant de l'oxydation naturelle des minéraux sulfurés contenus dans les stériles, le minerai et les résidus miniers exposés à l'air et à l'eau. |
| Gisement | Volume de minerai dont les limites physiques sont connues. |
| Halde à stériles | Monticule généré par l'accumulation de roches extraites lors de l'exploitation, qui ne contient aucun minéral ayant une valeur économique ou qui renferme des minéraux en trop faible quantité pour en justifier l'usinage. |
| Minerai | Masse rocheuse contenant des minéraux de valeur en teneur et en quantité suffisantes pour en justifier l'exploitation. |
| Minéral métallique | C'est à partir de la transformation des minéraux métalliques que l'on obtient les métaux dont les principaux sont : l'or, le fer, le cuivre, le zinc, l'argent, le nickel et le niobium. |
| Parc à résidus miniers | Endroit où l'on entrepose les substances minérales rejetées. |
| Résidu minier | Substance minérale rejetée, boue et eau (sauf l'effluent final) provenant des opérations d'exploitation ou de traitement des minerais. |
| Site contaminé | Site dans lequel la concentration des contaminants dépasse les niveaux indiqués dans les règlements, les politiques et les directives et pose ou peut poser un danger immédiat ou futur pour la santé et l'environnement. Il désigne un terrain, soit le sol et les eaux souterraines et de surface qui s'y trouvent. Il comprend également les bâtiments et les infrastructures qui y sont associés. |

## Annexe 3 – Mines actives et gîtes principaux

| Région administrative | Mine | Substance | Gîte | Substance |
|---|---|---|---|---|
| Saguenay–Lac-Saint-Jean (02) | Niobec | Niobium | s.o. | s.o. |
| Capitale-Nationale (03) | Petit-Lac-Malbaie | Silice | s.o. | s.o. |
| Mauricie (04) | Lac Letondal | Mica | s.o. | s.o. |
| Estrie (05) | Mine Jeffrey | Chrysotile | Mine Jeffrey | Chrysotile |
| Abitibi-Témiscamingue (08) | Beaufor<br>Doyon<br>Fabie<br>Kiena<br>Goldex<br>LaRonde<br>Mouska<br>Lac Herbin | Or<br>Or<br>Cuivre<br>Or<br>Or<br>Or/zinc/cuivre/argent<br>Or<br>Or | Lapa<br>LaRonde Extension<br>Canadian Malartic<br>Magusi | Or<br>Or/cuivre/zinc<br>Or<br>Zinc/cuivre/or/argent |
| Côte-Nord (09) | Lac Tio<br>Mont-Wright | Ilménite<br>Fer | Lac Bloom<br>Fire Lake | Fer<br>Fer |
| Nord-du-Québec (10) | Casa Berardi<br>Copper Rand<br>Géant Dormant<br>Île Merrill<br>Langlois<br>Raglan<br>Troilus | Or<br>Cuivre<br>Or<br>Cuivre<br>Zinc/cuivre/or/argent<br>Nickel/cuivre/platine/or<br>Or/cuivre | Nunavik Nickel<br>Persévérance<br>Corner Bay<br>Foxtrot | Nickel/cuivre<br>Zinc/cuivre/or/argent<br>Cuivre<br>Diamant |
| Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11) | Mine Seleine | Sel | Grande-Vallée | Aluminium |
| Chaudière-Appalaches (12) | Black Lake | Chrysotile | s.o. | s.o. |
| Laurentides (15) | Lac-des-Îles | Graphite | Niocan | Niobium |
| **Total** | **24** | | **13** | |

Source : MRNF.

## Annexe 4 – Lois régissant le secteur

| Loi | Description |
|---|---|
| *Loi sur les mines* | Cette loi et le règlement y afférent, soit le *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure* visent à favoriser la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales et des réservoirs souterrains, et ce, en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire. Des modifications à la loi et au règlement ont permis de mieux encadrer la restauration des sites miniers à partir de 1995. |
| *Loi concernant les droits sur les mines* | Il s'agit de la loi qui encadre la perception des droits sur les mines et le versement du crédit de droits remboursable pour perte auprès des exploitants. |
| *Loi sur la qualité de l'environnement* | Cette loi accorde à toute personne le droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent. Elle exige également l'obtention d'un certificat d'autorisation pour tout projet ayant pour conséquence d'affecter la qualité de l'environnement. La *Directive 019 sur l'industrie minière* précise les attentes et les exigences concernant les projets d'exploitation minière qui nécessitent l'obtention d'un certificat d'autorisation. |
| *Loi sur les impôts* | C'est la loi qui prévoit les modalités de mise en œuvre du crédit d'impôt relatif aux ressources, des actions accréditives ainsi que des mesures pour la recherche et le développement. Il s'agit de mécanismes d'aide aux entreprises du secteur minier. |

# Annexe 5 – Mesures fiscales

## Tableau A
### Information comparative concernant quelques mesures fiscales

| | Québec | Ontario | Manitoba | Colombie-Britannique |
|---|---|---|---|---|
| **Titre de la loi** | *Loi concernant les droits sur les mines* | *Mining Tax Act* | *The Mining Tax Act* | *Mineral Tax Act* |
| **Taux d'imposition minière** | 12 p. cent du profit | 10 p. cent du profit | • 18 p. cent du profit ;<br>• Taxe spéciale de 0,5 p. cent | • 2 p. cent des produits nets courants<br>• 13 p. cent du revenu net |
| **Dépenses d'exploration** | Déduction de 100 p. cent et 50 p. cent de plus si les dépenses sont effectuées hors site | Déduction de 100 p. cent | Déduction de 100 p. cent et 50 p. cent de plus si les dépenses sont effectuées hors site et sont plus grandes que celles de la moyenne des 3 dernières années | Déduction de 100 p. cent |
| **Exemption** | | 500 000 $ annuellement | | |
| **Mesures pour nouvelles mines** | **Allocation additionnelle pour une mine nordique (nouvelles mines au nord du 55e parallèle)**<br>• Congé de droits miniers : 10 ans<br>• Maximum : 20 p. cent du coût des actifs par année<br>**Crédits à l'exploration**<br>• Crédit de droits remboursable pour perte : 12 p. cent du moindre de :<br>– frais admissibles<br>– perte annuelle | **Nouvelles mines**<br>• Congé de droits miniers : 3 ans<br>• Maximum : 10 M $ de profits par mine<br>• Nouvelles mines en région éloignée :<br>– Congé de droits miniers : 10 ans<br>– Maximum : 10 M $ de profits par mine. Après, taux de 5 p. cent et application des pertes provenant de mines en région éloignée. | **Congé de droits pour nouvelles mines**<br>• Congé de droits miniers tant que le profit minier est inférieur aux débours de capital admissible<br>**Crédit d'impôt à l'investissement**<br>• 7 p. cent sur des investissements effectués entre 1994 et 2004<br>• Maximum : 30 p. cent des droits miniers<br>• Possibilité de report prospectif | |
| **Mesures de la *Loi sur les impôts*** | **Crédit d'impôt relatif aux ressources**<br>• Portion remboursable (de 15 à 18,75 p. cent)<br>• Portion non remboursable (de 6,25 à 30 p. cent)<br>• Maximum : 45 p. cent | **Déduction relative aux ressources**<br>• 25 p. cent | | **Crédit d'impôt pour l'exploration minière**<br>• 20 p. cent des dépenses d'exploration admissibles engagées de 1998 jusqu'à 2016<br>• Remboursable une fois l'impôt sur le revenu payé<br>• Aucun mécanisme de report |

Source : MRNF.

## Tableau B
### Information comparative concernant les actions accréditives (*Loi sur les impôts*)

| Avantages fiscaux (régime des actions accréditives) | Québec | Ontario | Manitoba | Colombie-Britannique |
|---|---|---|---|---|
| **Déduction de base** | 100 p. cent | 100 p. cent | 100 p. cent | 100 p. cent |
| **Déduction* additionnelle** | 25 p. cent | – | – | – |
| **Déduction** supplémentaire** | 25 p. cent | – | – | – |
| **Total** | **150 p. cent** | **100 p. cent** | **100 p. cent** | **100 p. cent** |
| **Crédit d'impôt non remboursable** | – | 5 p. cent | 10 p. cent | 20 p. cent |
| **Économie d'impôt par 1 000 $ investis** | 716 $ | 568 $ | 590 $ | 618 $ |

* Cette déduction est accordée si les frais d'exploration sont engagés par une société qui n'exploite aucune ressource minérale.
** Cette déduction est accordée si les travaux d'exploration sont effectués à partir de la surface.

Source : MRNF.

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

Tome II

CHAPITRE 3

## Planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal

Entités vérifiées :

- ministère des Affaires municipales et des Régions
- ministère des Transports du Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

## Table des matières


Paragraphe

**Faits saillants** ..... **3.1**
**Recommandations** ..... **3.5**
**Vue d'ensemble** ..... **3.6**
**Objectifs et portée de notre vérification** ..... **3.20**
**Résultats de notre vérification** ..... **3.24**
Aménagement du territoire ..... **3.28**
Prise en compte des orientations gouvernementales dans les schémas ..... **3.33**
Analyse des enjeux et des incidences associés à l'aménagement ..... **3.60**
Orientations quant à l'aménagement ..... **3.73**
Planification du transport ..... **3.81**
Vision régionale ..... **3.83**
Mécanismes de coordination ..... **3.90**
Détermination et évaluation des enjeux et des incidences liés à la mobilité ..... **3.94**
Élaboration du *Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal* ..... **3.102**
Contenu du *Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal* ..... **3.107**
Mécanismes de suivi et reddition de comptes ..... **3.119**

**Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation**
**Annexe 2 – Rôles et responsabilités**
**Annexe 3 – Orientations du gouvernement en matière d'aménagement**
**Annexe 4 – Orientations contenues dans le *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal 2001-2021***


Les commentaires du ministère des Affaires municipales et des Régions et ceux du ministère des Transports du Québec apparaissent à la fin de la section les concernant.

## Abréviations et sigles

| | |
|---|---|
| AMT | Agence métropolitaine de transport |
| CMM | Communauté métropolitaine de Montréal |
| GES | Gaz à effet de serre |
| MAMR | Ministère des Affaires municipales et des Régions |
| MRC | Municipalité régionale de comté |
| MTQ | Ministère des Transports du Québec |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| PGDM | Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal |
| RMM | Région métropolitaine de Montréal |

# Faits saillants

**Équipe :**
Maryse Fournier
Directrice de vérification
François Lachapelle
Alain Rajotte
Daniel Rancourt
Amélie Vidal

**3.1** L'aménagement d'un territoire, y compris les systèmes de transport qui le desservent, représente un facteur clé de développement d'une société. Ces systèmes assurent la mobilité des personnes et des biens et constituent un élément déterminant de l'ouverture sur les marchés et de la façon de vivre en société. Le ministère des Transports du Québec (MTQ) a établi des prévisions d'investissement pour la période 2008-2013, qui s'élèvent à 5,12 milliards de dollars dans le transport routier pour les cinq régions administratives incluses entièrement ou partiellement dans la région métropolitaine de Montréal (RMM).

**3.2** La vérification a porté sur la planification du transport et de l'aménagement dans la RMM. Nous voulions, d'une part, évaluer si les activités du ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR)[1] en matière d'aménagement du territoire permettent une cohérence des interventions, et ce, dans une perspective de mobilité. D'autre part, nous voulions établir dans quelle mesure la planification du MTQ à l'égard du développement du transport des personnes et des marchandises tient compte des incidences à court et à long terme sur la santé et le contexte social, l'économie, l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles, et favorise la cohérence des interventions. Nos travaux se sont échelonnés en grande partie de janvier à septembre 2008 et visaient principalement les activités réalisées durant la période de 2001 à 2008.

## Aménagement du territoire

**3.3** Les activités du MAMR en matière d'aménagement du territoire dans la région métropolitaine ne favorisent pas la cohérence des interventions gouvernementales et de celles des autorités locales. À cet égard, voici nos principaux constats :

- Le MAMR éprouve des difficultés à faire en sorte que le processus de révision des schémas d'aménagement et de développement soit achevé par les municipalités régionales de comté (MRC) ou les villes dans des délais raisonnables. Il a aussi des problèmes à faire respecter la loi en ce qui a trait aux délais légaux pour assurer que les orientations gouvernementales de 1994 ou de 1995, ou celles du *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal 2001-2021* ont été prises en compte dans les schémas sur l'ensemble du territoire de la RMM. Dans les faits, les schémas en vigueur dans 6 MRC ou villes, lesquelles comptent 65 p. cent de la population de la RMM, ont plus de 12 ans. De plus, 7 entités se trouvent en situation de non-conformité par rapport aux délais légaux prévus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, et ce, à différentes étapes du processus de révision.
- Selon sa loi constitutive, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) devait produire, avant le 31 décembre 2005, un schéma d'aménagement et de développement métropolitain qui aurait dû remplacer les schémas des MRC ou des villes sur son territoire. Le ministre des Affaires municipales et des Régions a accordé deux délais ; le premier a été fixé le 31 décembre 2006 et le second le 31 décembre 2008. Ce dernier n'a pas été respecté. Il en résulte que, huit ans après la création de la CMM, il n'y

1. Depuis la mi-décembre 2008, cette entité porte le nom de « ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ».

a toujours pas de schéma d'aménagement métropolitain en vigueur qui exposerait clairement les choix pour l'ensemble du territoire. Les difficultés liées au partage des compétences quant à l'aménagement de la région ne sont pas étrangères à ce retard. À cet égard, une réflexion est en cours au MAMR.

- Les travaux d'analyse réalisés par le MAMR à l'égard des projets de schéma et des projets de modification de schémas en vigueur traitent de leur conformité ou non avec chacune des orientations gouvernementales. Cependant, la documentation des dossiers relatifs aux trois schémas ne permet pas de s'assurer que l'analyse finale a porté sur toutes les orientations gouvernementales.
- L'évaluation des incidences et des enjeux associés à l'aménagement est incomplète et ne permet pas de faire évoluer les orientations du cadre d'aménagement. Le ministère n'a pas statué sur les informations nécessaires pour brosser un portrait significatif de l'évolution de la situation. De plus, le portrait n'a pas été mis à jour depuis 2004.
- Le MAMR a constitué en février 2008 une équipe d'analyse stratégique, laquelle a pour but d'orchestrer et de développer les connaissances relatives à la métropole et de conseiller les autorités du ministère sur les enjeux stratégiques. Cependant, cette initiative est trop récente pour que l'on ait pu observer des résultats concrets.
- Le MAMR n'a mené aucune analyse depuis la mise en place du cadre d'aménagement de 2001 afin de déterminer la nature des ajustements qui pourraient être effectués pour répondre aux défis gouvernementaux soulevés au cours des dernières années ou pour prendre en compte l'évolution des différents enjeux. Pourtant, depuis lors, plusieurs documents de nature stratégique qui peuvent influer sur les orientations afférentes à l'aménagement du territoire ont été publiés.

### Planification du transport

**3.4** La planification actuelle du MTQ à l'égard du transport des personnes et des marchandises dans la RMM ne favorise pas la cohérence des interventions en la matière. De plus, cette planification nécessite une meilleure prise en compte des incidences à court et à long terme sur la santé, le contexte social, l'économie, l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles. Les points suivants expliquent notre appréciation de la situation :

- Depuis l'adoption du Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal (PGDM), le MTQ n'est pas parvenu à mettre en place de mécanisme permanent et formel de concertation pour assurer la cohérence de l'ensemble des priorités d'intervention des acteurs de la RMM et établir un consensus.
- La qualité et la fiabilité des informations permettant de tracer le portrait des déplacements des personnes et des marchandises nécessitent des améliorations. Les principaux problèmes ont trait aux opérations de comptage, à la couverture incomplète du réseau, à l'inefficacité de l'équipement et au peu de données sur les activités de camionnage.
- Le MTQ n'a pas mis à jour les informations relatives aux effets du transport sur l'environnement et la santé dans la RMM, lesquelles avaient été utilisées pour réaliser le PGDM, et il n'a pas révisé son scénario de croissance économique depuis 2002.
- Le MTQ n'est pas en mesure de démontrer que les interventions envisagées lors de l'élaboration du PGDM s'avèrent globalement la meilleure solution. En effet, il n'a pas mené d'évaluation à ce moment pour apprécier les incidences globales de l'ensemble des interventions et il n'a pas non plus procédé à une analyse comparée et documentée des différents scénarios possibles.

- Depuis son adoption en 2000, le MTQ n'a pas mis à jour le PGDM, même si la situation dans le domaine du transport des personnes et des marchandises a connu une évolution importante.
- En ce qui concerne le contenu du plan, notons entre autres que la pertinence des cibles établies par rapport aux objectifs et, du même coup, aux orientations que le MTQ a retenues en réponse aux défis importants à relever en matière de mobilité urbaine n'est pas évidente. De plus, les investissements présentés dans le plan ne sont plus représentatifs de la situation actuelle.
- Pour ce qui est du suivi de la mise en œuvre du PGDM, le dernier bilan de l'avancement des interventions figurant dans ce plan a été produit en février 2004. Ce bilan ne faisait pas l'adéquation entre les interventions réalisées et les résultats obtenus à l'égard des cibles qui avaient été établies afin d'évaluer les progrès enregistrés par la mise en application du PGDM.

## Recommandations

**3.5** Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

**(3.59)** Nous avons recommandé au ministère des Affaires municipales et des Régions :

- de terminer la réflexion entreprise sur le partage des compétences en aménagement de la région métropolitaine de Montréal afin de le préciser ;
- de mettre en œuvre des moyens pour que les exigences de la loi constitutive de la Communauté métropolitaine de Montréal à l'égard de son schéma d'aménagement et de développement soient satisfaites ;
- de s'assurer que les schémas d'aménagement et de développement sont révisés avec diligence, notamment :
  - en veillant au respect des délais prévus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ;
  - en terminant la révision du processus d'élaboration et d'approbation des schémas d'aménagement et de développement ;
- de mieux documenter les raisons à l'appui de l'approbation ou non de la version définitive des schémas.

**(3.72)** Nous avons recommandé au ministère des Affaires municipales et des Régions :

- de déterminer les informations nécessaires pour connaître et comprendre les enjeux et les incidences relatifs à l'aménagement de la région métropolitaine, de les analyser en fonction de leur impact sur la mobilité et d'en dresser un portrait périodique ;
- de rendre pleinement opérationnelle l'équipe d'analyse stratégique.

**(3.78)** Nous avons recommandé au ministère des Affaires municipales et des Régions de se doter d'un processus systématique de révision des orientations en matière d'aménagement afin de s'assurer qu'elles répondent adéquatement aux défis actuels de la région métropolitaine.

**(3.93)** Nous avons recommandé au ministère des Transports du Québec de développer des mécanismes permettant d'assurer la cohérence de l'ensemble des interventions.

**(3.101)** Nous avons recommandé au ministère des Transports du Québec :

- d'améliorer la qualité et la fiabilité des données qu'il utilise afin de pouvoir tracer un portrait des déplacements le plus complet possible et pour mieux apprécier les incidences des interventions envisagées ;
- d'élargir ses connaissances quant aux incidences associées à la mobilité, entre autres dans le domaine de la santé publique, de l'environnement et de l'économie, et de les tenir à jour.

**(3.106)** Nous avons recommandé au ministère des Transports du Québec d'évaluer systématiquement et de façon globale les effets des différents scénarios envisagés au moment de l'élaboration d'un plan de transport.

**(3.118)** Nous avons recommandé au ministère des Transports du Québec :

- de mettre à jour la planification du transport dans la région métropolitaine et de s'assurer qu'elle :
  - tient compte des orientations en matière d'aménagement et de l'évolution des enjeux ;
  - permet une adéquation claire et explicite entre les orientations, les objectifs et les cibles utilisées ;
  - établit des échéances précises pour la mise en œuvre des interventions et les résultats attendus ;
  - détermine pour chacune des interventions les responsabilités et les rôles de l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre ;
  - présente les investissements requis pour chacune des interventions selon les évaluations les plus récentes ;
- de terminer le processus menant au développement des indicateurs pour la région métropolitaine.

**(3.122)** Nous avons recommandé au ministère des Transports du Québec :

- de mettre en place un mécanisme formel de suivi des résultats et des interventions ;
- de produire un bilan périodique qui fait état des progrès réalisés par rapport aux résultats attendus et aux interventions prévues, des écarts relevés et des causes à l'origine de ces écarts ainsi que des solutions envisagées pour corriger la situation, le cas échéant.

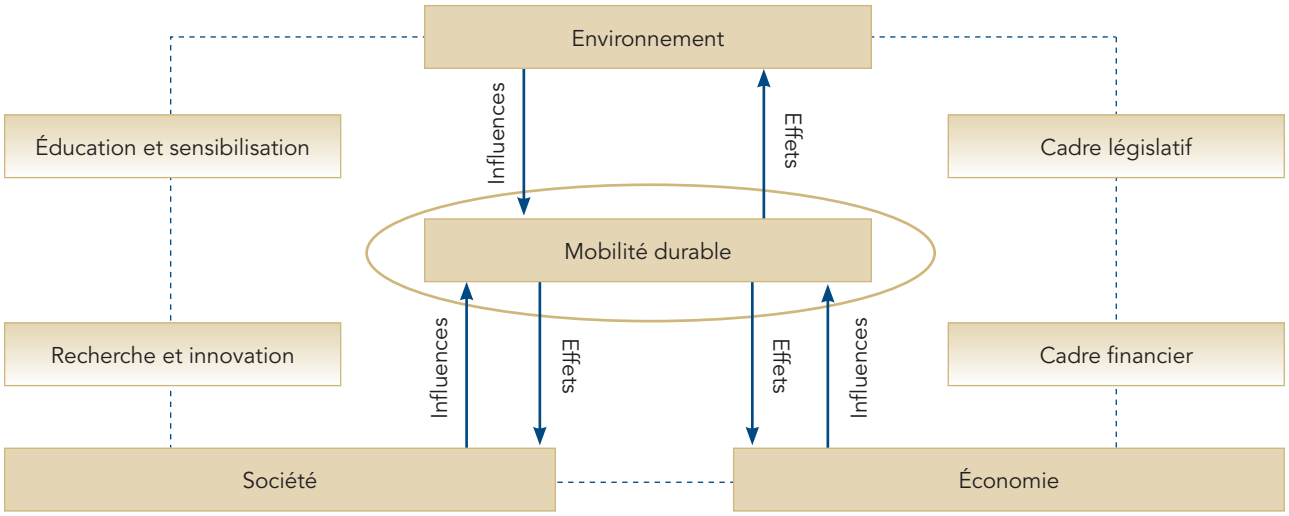
# Vue d'ensemble

## Préambule

**3.6** L'aménagement d'un territoire, y compris les systèmes de transport qui le desservent, représente un facteur clé de développement d'une société. Ces systèmes assurent la mobilité des personnes et des biens et constituent un élément déterminant de l'ouverture sur les marchés et de la façon de vivre en société. Le contexte économique et démographique, la hausse de la consommation et l'urbanisation croissante contribuent à l'augmentation de la demande de transport.

**3.7** Cette tendance pose le défi de l'intégration optimale des besoins de mobilité et de ceux liés aux différentes fonctions (commerciale, culturelle, récréative, résidentielle, etc.) qui façonnent les milieux urbains. La figure 1 présente les principales interactions liées à la mobilité durable[2]. Par exemple, une croissance de la production de biens et services peut conduire à une augmentation des déplacements. On peut y répondre en accroissant l'offre routière ou en mettant en œuvre différentes mesures permettant de gérer la demande. Les choix effectués à cet égard déterminent les effets sur l'environnement, notamment sur la génération de gaz à effet de serre (GES), et la société. En définitive, la mobilité durable future repose sur la capacité des autorités à relever le défi d'assurer une planification intégrée des interventions à court et à long terme.

**Figure 1**
**Interactions quant à la mobilité durable**




Source : Association québécoise du transport et des routes.

2. On dit de la mobilité qu'elle est durable lorsqu'elle respecte les besoins de transport, que son coût est raisonnable, que le fonctionnement des systèmes de transport est efficace et qu'elle appuie une économie dynamique, tout en étant compatible avec la santé publique et les écosystèmes de même qu'avec une utilisation judicieuse des ressources renouvelables et non renouvelables.

## État de situation

**3.8** Nous avons effectué nos travaux dans la RMM, laquelle constitue le principal bassin de population et le plus important centre économique du Québec. C'est aussi dans cette région que les déplacements de personnes et de marchandises sont les plus nombreux.

**3.9** En outre, des investissements importants pour le développement du transport ont été demandés ou sont prévus pour la région. Ainsi, le MTQ a établi des prévisions d'investissement pour la période 2008-2013, qui s'élèvent à 5,12 milliards de dollars dans le transport routier pour les cinq régions administratives incluses entièrement ou partiellement dans la RMM. De son côté, la Ville de Montréal, dans son plan de transport déposé en 2008, mentionne des projets qui totalisent 8,1 milliards de dollars pour les 20 prochaines années. Selon le plan triennal d'immobilisations 2007-2009 produit par le MTQ, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) et les différentes sociétés de transport en commun prévoient dépenser autour de 1,6 milliard de dollars, dont une part importante provient du MTQ.

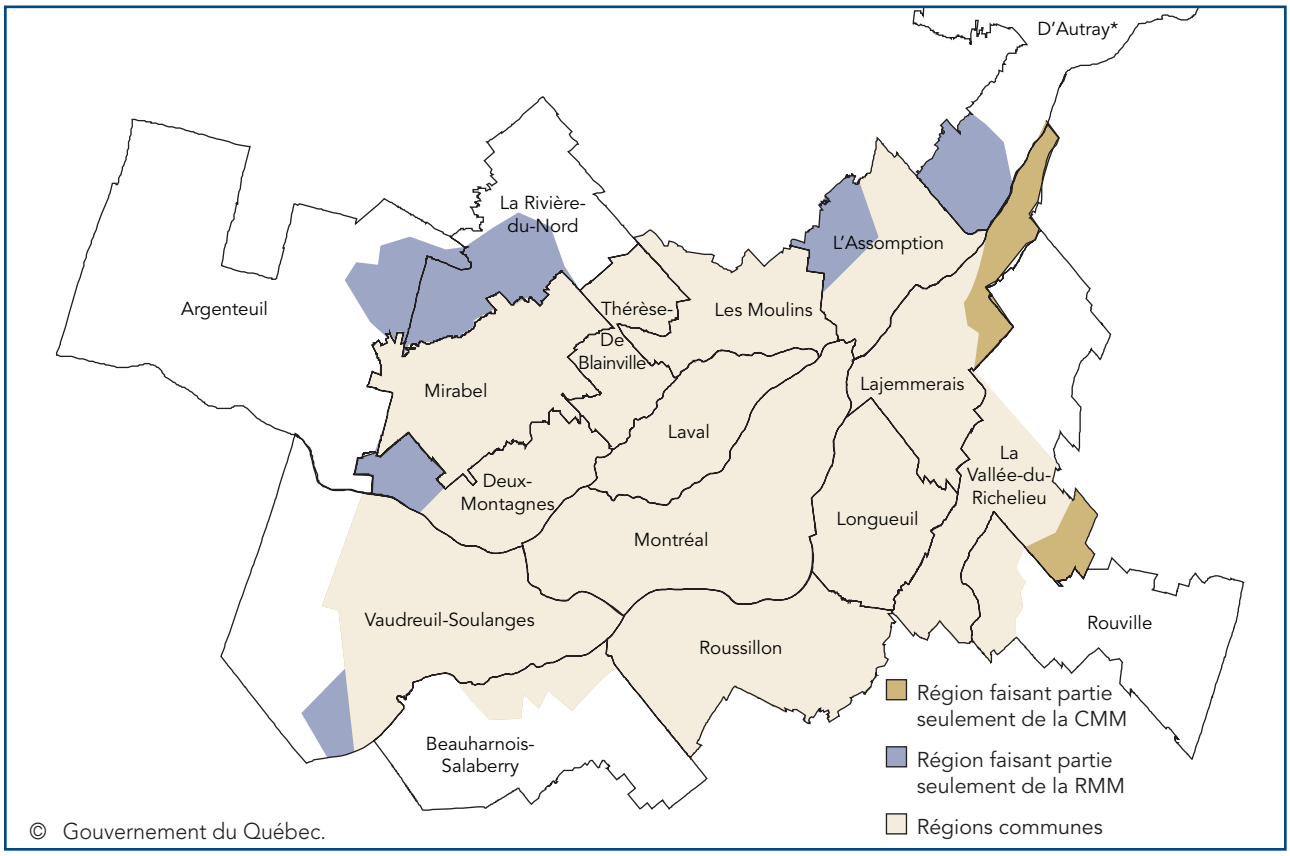
**Investissement de 5,12 milliards de dollars dans le transport routier pour cinq régions administratives.**

**3.10** Depuis longtemps, le gouvernement reconnaît qu'il existe des défis relatifs au développement de la région. Plus particulièrement, dans le *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal 2001-2021*, on précise que le développement pourrait continuer d'engendrer des coûts économiques, sociaux et environnementaux élevés ainsi qu'un gaspillage de ressources en raison de la planification qui a été faite au cours des 20 dernières années. On y fait aussi part d'une préoccupation, laquelle se rapporte à l'absence de vision commune du développement, qui est liée à la gestion fragmentée du territoire.

**3.11** D'autres enjeux sont également soulevés par le gouvernement, comme le développement du transport en commun et la diminution des GES. La *Loi sur le développement durable*, qui a été adoptée en 2006, reconnaît l'importance d'effectuer un virage en vue de contribuer à un développement qui soit plus viable à long terme et précise un nouveau cadre de gestion censé fournir la possibilité d'effectuer un changement dans ce développement.

**3.12** La RMM couvre une superficie de plus de 4 000 $km^2$. Sa population s'élève à environ 3,7 millions d'habitants. Quant à la CMM, son territoire correspond sensiblement au territoire de la RMM, à part certains ajouts et des exclusions, comme la ville de Saint-Jérôme. Sa population s'élève à quelque 3,6 millions d'habitants. La figure 2 présente les territoires de la RMM et de la CMM, ainsi que les MRC qui les composent.

## Figure 2
**Territoire de la région métropolitaine et de la Communauté métropolitaine de Montréal**




* La MRC D'Autray n'apparaît pas en entier sur la carte.

**3.13** Dans le territoire couvert par la CMM, le poids démographique de Montréal a diminué durant les années 90, principalement au profit des territoires situés en périphérie. Pour la période de 2001 à 2006, la diminution s'est poursuivie : le poids démographique est passé de 54 à 52,5 p. cent, malgré un accroissement de la population de Montréal de 2,3 p. cent (tableau 1).

## Tableau 1
**Évolution de la population de la Communauté métropolitaine de Montréal**

| | 2001 | | 2006 | | Variation 2001-2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nombre de personnes | %* | Nombre de personnes | %* | Nombre de personnes | % |
| Montréal | 1 812 723 | 54,0 | 1 854 442 | 52,5 | 41 719 | 2,3 |
| Laval | 343 005 | 10,2 | 368 709 | 10,4 | 25 704 | 7,5 |
| Longueuil | 371 934 | 11,1 | 385 533 | 10,9 | 13 599 | 3,7 |
| Couronne sud | 386 148 | 11,5 | 429 899 | 12,2 | 43 751 | 11,3 |
| Couronne nord | 444 649 | 13,2 | 493 971 | 14,0 | 49 322 | 11,1 |
| **Total** | **3 358 459** | **100,0** | **3 532 554** | **100,0** | **174 095** | |

* Le pourcentage correspond au poids démographique.

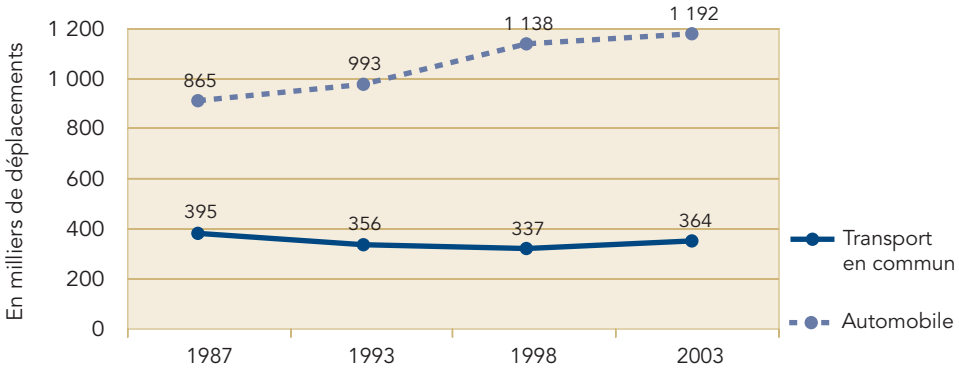
Sources : Statistique Canada ; Ministère des Affaires municipales et des Régions.

**3.14** Notons en outre que, de façon générale, le développement urbain en périphérie est de plus faible densité que celui de Montréal.

**3.15** Les résultats relatifs aux enquêtes Origine-Destination, présentés dans le graphique 1, montrent qu'il y avait en 2003 dans la RMM environ 1 192 000 déplacements en automobile et 364 000 déplacements en transport en commun lors de la période de pointe du matin. Pour les déplacements en automobile, on enregistre une augmentation de 38 p. cent de 1987 à 2003 alors que, pour les déplacements en transport en commun, il y a une décroissance de 8 p. cent.

**Les déplacements en automobile ont augmenté de 38 p. cent de 1987 à 2003.**

### Graphique 1
**Déplacements lors de la période de pointe du matin dans la région métropolitaine de Montréal**




Source : AMT.

**3.16** Bien que la croissance du nombre de déplacements en automobile se soit poursuivie, il faut cependant souligner que, pour la période de 1996 à 2006, la part des travailleurs qui utilisaient un moyen autre que l'automobile (transport collectif, marche, vélo, etc.) pour se rendre au travail est passée de 28 à 30 p. cent, selon les données de Statistique Canada.

**3.17** D'autre part, le secteur du transport est le principal émetteur de GES au Québec. Selon l'inventaire québécois des émissions atmosphériques du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, les GES émis dans l'atmosphère par le secteur du transport routier sur le territoire québécois sont passés de 20,96 à 28,05 millions de tonnes équivalent de dioxyde de carbone de 1990 à 2006, soit une augmentation de 33,8 p. cent. La part relative des émissions de ce secteur est passée de 25,1 à 33,1 p. cent durant cette même période.

## Rôles et responsabilités

**3.18** La planification de l'aménagement du territoire et du transport dans la RMM est répartie entre plusieurs acteurs tant gouvernementaux que non gouvernementaux. Le MAMR, le MTQ, la CMM, l'AMT, les MRC ainsi que les municipalités sont les principaux intervenants. Le gouvernement du Québec a une compétence presque totale

sur le transport routier, compétence qu'il partage principalement avec les municipalités, particulièrement pour la gestion du réseau routier local. Nous exposons dans le tableau 2 en quoi consistent la mission, les rôles et les responsabilités des entités que nous avons vérifiées, soit le MAMR et le MTQ, ainsi que certains de leurs objectifs et de leurs orientations. Ces informations proviennent principalement de leur plan stratégique, de leur rapport annuel de gestion et des lois constituantes. L'annexe 2, quant à elle, présente les autres acteurs que nous avons mentionnés ci-dessus.

## Tableau 2
### Mission, rôles et responsabilités, orientations et objectifs

| | |
|---|---|
| **Ministère des Affaires municipales et des Régions** | |
| Mission | Favoriser, en partenariat avec le monde municipal et les acteurs du développement régional, la mise en place et le maintien d'un cadre de vie et de services municipaux de qualité pour l'ensemble des citoyens, le développement des régions et des milieux ruraux et le rayonnement de la métropole. |
| Rôles et responsabilités | Élaborer les orientations gouvernementales en matière d'aménagement et les avis gouvernementaux sur les documents produits par les entités municipales ;<br>Fournir un soutien aux MRC dans la révision et le suivi de leur schéma d'aménagement et leur offrir une aide technique ;<br>Établir la cohérence entre les interventions des autres ministères et organismes gouvernementaux auprès des collectivités locales et régionales, de même qu'entre les partenaires locaux et régionaux ;<br>En ce qui a trait à la métropole, intervenir quant à l'aménagement du territoire et à l'organisation des transports en concertation avec les ministres concernés. |
| Orientation et objectif | Appuyer le développement économique, social et culturel de la région métropolitaine de Montréal :<br>• favoriser la cohérence des interventions gouvernementales de même que celle des institutions municipales intéressées en matière de développement et d'aménagement métropolitain. |
| **Ministère des Transports du Québec** | |
| Mission | Assurer la mobilité des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement durable du Québec. |
| Rôles et responsabilités | Élaborer des politiques relatives aux services, aux réseaux et aux systèmes de transport ;<br>Connaître et évaluer les systèmes de transport ;<br>Prendre des mesures pour améliorer les systèmes de transport ;<br>Gérer les réseaux routiers dont il a la responsabilité ;<br>Promouvoir la participation des individus, des groupes et des organismes à la détermination des moyens de satisfaire leurs besoins dans le domaine du transport ;<br>Élaborer des plans de transport dans diverses régions du Québec ;<br>Offrir un soutien aux systèmes de transport des personnes, notamment le transport en commun en milieu urbain, et au transport des marchandises en favorisant l'intermodalité et l'utilisation des différents modes de transport (routier, ferroviaire, maritime et aérien) ;<br>Fournir un soutien technique et financier aux municipalités relativement à l'entretien, à la réfection et à l'amélioration du réseau routier local. |
| Orientation et objectifs | Améliorer l'efficacité des systèmes de transport dans une perspective de développement durable :<br>• favoriser la croissance de l'utilisation des modes de transport autres que l'automobile ;<br>• élaborer un nouveau cadre d'intervention sur la mobilité dans la région métropolitaine de Montréal. |

**3.19** La gestion des transports intéresse également plusieurs autres intervenants. Parmi les plus importants, mentionnons les suivants : les sociétés de transport en commun des 3 principales agglomérations ; les 14 organismes locaux de transport en commun des couronnes nord et sud (principalement des conseils intermunicipaux de transport) ; la Société de l'assurance automobile du Québec ; le gouvernement du Canada, incluant les ministères et les organismes relevant de sa responsabilité dans le domaine du transport aéroportuaire, maritime ou ferroviaire et dans celui de la gestion de certains ponts ; les transporteurs, les expéditeurs, les entrepreneurs et les automobilistes, de même que les associations qui les représentent.

## Objectifs et portée de notre vérification

**3.20** Le développement de l'aménagement du territoire et du transport dans la région métropolitaine soulève des préoccupations depuis déjà plusieurs années. Nous avons donc jugé important de mener une vérification dans le secteur afin d'évaluer comment son développement était pris en charge. Bien que de nombreux intervenants soient concernés, c'est auprès du MAMR ainsi que du MTQ que nous avons choisi d'intervenir en raison des fonctions importantes qu'ils ont à remplir.

**3.21** La vérification a porté sur la planification du transport et de l'aménagement dans la RMM. Nous voulions évaluer si les activités du MAMR en matière d'aménagement du territoire permettent une cohérence des interventions, et ce, dans une perspective de mobilité. Nous voulions également établir dans quelle mesure la planification du MTQ à l'égard du développement du transport des personnes et des marchandises tient compte des incidences à court et à long terme de celui-ci sur la santé et le contexte social, l'économie, l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles, et favorise la cohérence des interventions.

**3.22** Nos travaux de vérification ont été réalisés principalement auprès de ces deux ministères. Afin d'obtenir un portrait d'ensemble, nous avons également consulté d'autres acteurs importants du milieu, soit l'AMT et la Ville de Montréal.

**3.23** Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à ce mandat. Nos travaux se sont échelonnés en grande partie de janvier à septembre 2008. Ils visaient principalement les activités réalisées durant la période de 2001 à 2008, mais certains commentaires peuvent se rapporter à des activités effectuées antérieurement.

## Résultats de notre vérification

**3.24** Les défis auxquels la région métropolitaine doit faire face sont nombreux, notamment en matière d'aménagement du territoire et de transport. Plusieurs acteurs ayant des intérêts parfois divergents interagissent sur le territoire. C'est pourquoi atteindre un consensus qui favorise la cohérence des interventions constitue un exercice qui est loin d'être simple. Il est à noter que d'autres métropoles vivent également une situation similaire.

**3.25** Nos travaux révèlent que les modes de gestion actuels ne mènent pas à une vision régionale cohérente et intégrée de l'aménagement et du transport du territoire métropolitain pour les raisons énumérées ci-dessous.

**3.26** D'abord, les activités du MAMR en matière d'aménagement du territoire dans la région métropolitaine ne favorisent pas la cohérence des interventions gouvernementales et de celles des autorités locales. Plus particulièrement, le MAMR éprouve des difficultés à faire approuver dans des délais raisonnables les schémas d'aménagement et de développement, notamment celui de la CMM. De même, l'évaluation des incidences et des enjeux est incomplète et ne permet pas au ministère de faire évoluer les orientations du cadre d'aménagement. Enfin, bien qu'une mise à jour des orientations gouvernementales en matière d'aménagement soit jugée nécessaire par le ministère, aucune analyse n'a été effectuée afin de déterminer l'ampleur des changements qui pourraient être requis.

**3.27** Ensuite, en [ce] qui a trait au MTQ, nous considérons que la planification actuelle à l'égard du transport des personnes et des marchandises dans la RMM ne favorise pas la cohérence des interventions en la matière. De plus, cette planification nécessite une meilleure prise en compte des incidences à court et à long terme du transport sur la santé, le contexte social, l'économie, l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles.

## Aménagement du territoire

**Aménagement du territoire : une responsabilité partagée.**

**3.28** Selon la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, l'aménagement du territoire est une responsabilité partagée entre le gouvernement du Québec, les MRC et les municipalités. Il appartient à l'État de mettre en place des balises pour encadrer la planification et le développement visé et, par conséquent, orienter les interventions des différents acteurs sur le territoire.

**3.29** Le gouvernement a énoncé des orientations en matière d'aménagement en 1994 et en 1995 (annexe 3), qui servent de toile de fond à la révision des schémas d'aménagement et de développement. D'autres orientations portant sur les enjeux relatifs à la protection du territoire et des activités agricoles ainsi que sur ceux associés au développement de l'énergie éolienne ont été ajoutées au fil des ans.

**3.30** En ce qui a trait à la région métropolitaine, le gouvernement a prévu un cadre qui lui est propre. C'est en juin 2001 que le gouvernement, par l'intermédiaire du MAMR, a diffusé à l'intention de la CMM et des MRC voisines le *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal 2001-2021*. Ce document constitue un complément aux orientations de 1994 et de 1995 et précise les orientations que le gouvernement entend suivre en matière d'aménagement sur un horizon de 20 ans. Celles-ci sont présentées à l'annexe 4. C'est donc l'ensemble des documents d'orientation qui doit être considéré au moment de l'élaboration du schéma d'aménagement et de son approbation par le MAMR.

**3.31** Le schéma d'aménagement et de développement est le pivot du processus de planification territoriale, schéma qui est élaboré à l'intérieur des balises fournies par les orientations gouvernementales. Il doit contenir les grandes orientations de la MRC quant à l'aménagement de son territoire et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci. La révision des schémas d'aménagement, entreprise par les MRC conformément aux exigences de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, constitue un moment privilégié pour revoir la planification. Pour sa part, le MAMR a notamment pour rôle de faire l'analyse des documents soumis lors du processus de révision des schémas afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux orientations gouvernementales.

**Le schéma est le pivot du processus de planification.**

**3.32** Nous avons donc posé notre regard sur la date d'entrée en vigueur de tous les schémas d'aménagement et de développement dans la RMM. Les analyses effectuées par le MAMR à l'égard de la révision et des modifications des schémas ainsi que sur le soutien fourni aux MRC en matière d'aménagement ont aussi fait l'objet de nos travaux. De plus, nous avons examiné la pertinence et la suffisance des mécanismes mis en place par le MAMR pour suivre de près et analyser les enjeux et les incidences associés à l'aménagement du territoire métropolitain, et les évaluer en fonction de leur impact sur la mobilité. La façon dont les orientations gouvernementales sont mises à jour en fonction de l'évolution des enjeux a également attiré notre attention.

## Prise en compte des orientations gouvernementales dans les schémas

**3.33** Les équipements et les infrastructures de transport ont un impact structurant sur l'aménagement du territoire. Le type d'aménagement retenu dans le schéma a à son tour une influence majeure sur la planification du transport. L'aménagement doit donc tenir compte de l'effet de la mise en œuvre du développement souhaité, notamment lors de la création de pôles d'emplois ou de la construction d'ensembles résidentiels, sur les équipements et les infrastructures de transport qui assurent la mobilité, dont ceux qui relèvent du gouvernement.

**3.34** Pour la région métropolitaine, la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* stipule que la responsabilité d'élaborer et d'adopter le schéma d'aménagement et de développement revient principalement à la CMM. La loi prévoit également que, tant que le schéma de la CMM n'est pas approuvé, ce sont les schémas des MRC de même que ceux des villes de Montréal, de Laval, de Mirabel et de Longueuil qui sont utilisés. Il était prévu que, dès son entrée en vigueur, le schéma métropolitain remplacerait les schémas ou parties de schémas applicables sur son territoire. Par conséquent, certaines portions de schémas de MRC qui ne font pas partie du territoire continueront de s'appliquer. À noter que ce nouveau schéma ne couvrira pas non plus entièrement la RMM.

### Entrée en vigueur des schémas

**3.35** Dans le but de voir si le MAMR remplit correctement son rôle, nous avons d'abord examiné les dates d'entrée en vigueur de tous les schémas d'aménagement et de développement couvrant le territoire métropolitain. Cela nous a permis de vérifier si le premier schéma de la CMM a été adopté et de voir également si les schémas ont été révisés à la suite de la publication des orientations gouvernementales de 1994 et de 1995 ainsi que de celles parues en 2001 afin de tenir compte de celles-ci. Ensuite, nous avons vérifié si les MRC respectaient les délais prescrits par la loi en ce qui concerne l'étape de révision des schémas, qui est présentement en cours.

**3.36** Selon sa loi constitutive, la CMM devait produire, avant le 31 décembre 2005, un schéma d'aménagement et de développement métropolitain qui aurait dû remplacer les divers schémas et parties de schémas des MRC sur son territoire. Elle devait également déterminer le réseau artériel métropolitain. De fait, la CMM a soumis un projet de schéma métropolitain en février 2005 et le MAMR a délivré en juin 2005 un avis gouvernemental de non-conformité sur cette version. Par la suite, la CMM a demandé un premier délai par rapport à l'échéance qui était fixée au 31 décembre 2005, lequel a été accordé par le ministre des Affaires municipales et des Régions jusqu'au 31 décembre 2006. Après quoi, un deuxième délai a été fixé, soit jusqu'au 31 décembre 2008. Il en résulte que, huit ans après la création de la CMM, il n'y a toujours pas de schéma d'aménagement métropolitain en vigueur qui exposerait clairement les choix pour l'ensemble du territoire sur lequel réside environ la moitié de la population de la province. Elle n'a pas non plus déterminé le réseau artériel.

**Il n'y a toujours pas de schéma métropolitain en vigueur.**

**3.37** Les difficultés liées au partage des compétences quant à l'aménagement de la région ne sont pas étrangères au fait que l'on enregistre un retard dans l'entrée en vigueur du schéma métropolitain. En outre, il persiste des interrogations à propos de ce qu'il adviendra des responsabilités des MRC après l'adoption du schéma de la CMM. Le deuxième délai a été demandé par la CMM précisément pour qu'elle ait le temps de connaître les intentions du gouvernement à l'égard de la révision du partage des compétences en aménagement. Comme cette révision n'est pas encore terminée et qu'une réflexion est en cours au MAMR, le schéma de la CMM n'a pas été adopté pour décembre 2008, date limite du deuxième délai accordé. Sur un territoire pour lequel il y a plusieurs acteurs, il peut être difficile de faire converger les intérêts de tous vers la même direction. Cela rend d'autant plus urgent l'entrée en vigueur d'un schéma définitif afin que les décisions prises localement soient discutées par rapport à l'ensemble des décisions métropolitaines.

**3.38** Or, le schéma d'aménagement et de développement de la CMM constitue le principal instrument de planification. Il doit permettre d'assurer la cohérence relativement à l'aménagement sur le territoire métropolitain, car il requiert la participation des acteurs régionaux, dont les ministères concernés, les municipalités et la population. De plus, ces acteurs doivent respecter le schéma lorsqu'ils effectuent leurs interventions. Par exemple, les municipalités sont tenues de s'y conformer lors de l'élaboration de leurs plans et de leurs règlements d'urbanisme. Pour leur part, les ministères doivent aussi s'y soumettre lorsqu'ils effectuent des interventions sur le territoire métropolitain.

**3.39** La CMM n'ayant pas de schéma d'aménagement, ce sont les schémas des 14 MRC et des villes qui s'appliquent ainsi que ceux des 3 autres MRC qui complètent la RMM. Selon la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les MRC ou les villes doivent réviser leur schéma d'aménagement et de développement en respectant le processus qui y est prévu. Si l'on exclut la CMM, il y a 17 MRC ou villes qui doivent réviser leurs schémas d'aménagement et de développement dans la région métropolitaine de Montréal. Le tableau 3 présente les MRC ou les villes, la date d'entrée en vigueur du schéma actuel et leur population respective, selon le Répertoire des municipalités du Québec de 2008.

## Tableau 3
**Schémas d'aménagement et de développement des municipalités régionales de comté et des villes**

| | Date d'entrée en vigueur du schéma actuel | Population |
|---|---|---|
| Argenteuil* | 1988-06-09 | 1 569 |
| Beauharnois-Salaberry* | 2000-06-28 | 12 154 |
| D'Autray* | 1988-03-31 | 12 362 |
| Deux-Montagnes | 1988-10-13 | 90 434 |
| Lajemmerais* | 2006-02-14 | 65 058 |
| La Rivière-du-Nord* | 2008-03-18 | 75 431 |
| L'Assomption | 2001-05-02 | 111 849 |
| Laval | 1990-02-02 | 376 425 |
| La Vallée-du-Richelieu* | 2007-02-02 | 98 350 |
| Les Moulins | 2002-12-18 | 131 270 |
| Longueuil | 1999-02-25 | 393 651 |
| Mirabel | 1996-04-30 | 35 435 |
| Montréal | 1987-12-31 | 1 898 206 |
| Roussillon | 2006-03-22 | 153 088 |
| Rouville* | 2005-02-04 | 9 893 |
| Thérèse-De Blainville | 2005-03-10 | 146 410 |
| Vaudreuil-Soulanges* | 2004-10-22 | 106 655 |
| **Total** | | **3 718 240** |

* Ces MRC sont comprises en partie dans la RMM. La population donnée dans le tableau correspond uniquement à celle des villes incluses dans la RMM.

**3.40** Tant que les schémas ne sont pas révisés, ce sont ceux en vigueur qui servent de balises légales pour planifier l'aménagement à l'échelle locale et ainsi encadrer les actions. Nous avons constaté que 7 des 17 MRC ou villes ont terminé le processus de révision ; les schémas sont entrés en vigueur après 2003 et ils sont à jour si l'on tient compte du fait que ce processus doit être entrepris au bout de cinq ans.

**Sept MRC ont terminé leur processus de révision.**

**3.41** Par contre, les schémas en vigueur dans six MRC ou villes, lesquelles comptent 65 p. cent de la population de la RMM, ont plus de 12 ans. Pourtant, le processus de révision doit être entrepris au plus tard lors du cinquième anniversaire du schéma. Ces MRC ou villes peuvent avoir franchi des étapes du processus, mais il n'est toujours pas terminé. Cinq schémas datent d'avant les orientations de 1994 et le sixième, d'avant le cadre d'aménagement de 2001.

**Des schémas en vigueur, six ont plus de 12 ans.**

**3.42** En outre, le processus de révision des schémas comporte un certain nombre d'étapes qui sont encadrées par des délais légaux. Par exemple, une des dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* mentionne qu'une MRC doit adopter un projet de schéma d'aménagement et de développement révisé 2 ans après le début de la période de révision. Si le délai ne peut être respecté, le ministre a le pouvoir d'accorder un délai supplémentaire. Nos travaux montrent que 7 entités, dont 3 MRC ou villes qui ont un schéma de plus de 12 ans, se trouvent en situation de non-conformité par rapport à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* puisque le ministre, qui doit veiller à l'application de celle-ci, ne leur a pas accordé de délai supplémentaire.

**3.43** Les difficultés éprouvées par le MAMR à faire en sorte que le processus de révision des schémas soit achevé par les MRC ou les villes dans des délais raisonnables et à faire respecter la loi n'assurent pas que les orientations gouvernementales de 1994 ou de 1995, ou celles du cadre d'aménagement de 2001 ont été prises en compte dans les schémas sur l'ensemble du territoire de la RMM.

**Risque d'incohérence à l'échelle métropolitaine.**

**3.44** Tant que les acteurs ne s'entendent pas sur une vision commune de l'aménagement de la région métropolitaine, ils continuent de développer leur territoire et de prendre des décisions d'investissement importantes. Or, ils accomplissent ces actions en fonction de leur vision respective, laquelle est exposée dans les schémas actuellement en vigueur. Cela entraîne des risques que les interventions locales ne soient pas cohérentes ni optimales à l'échelle métropolitaine, ce qui a également un impact sur les décisions gouvernementales.

**3.45** En effet, les choix effectués selon les schémas actuellement en vigueur, tels le périmètre d'urbanisation, les grandes affectations du territoire et les densités d'occupation du sol, ont des incidences sur la demande de transport, les conditions d'accessibilité, l'utilisation et la performance des réseaux de transport ainsi que le besoin de nouvelles infrastructures. Par exemple, le MTQ peut être amené à modifier son réseau routier pour répondre aux besoins créés par la construction de nouveaux ensembles résidentiels, sans que cela s'inscrive dans une vision d'ensemble. Un schéma pour l'ensemble de la CMM déterminerait les priorités permettant de guider les actions de toutes les MRC concernées, ce qui est difficile avec les schémas actuels.

**Il est important d'avoir une planification intégrée du transport et de l'aménagement.**

**3.46** Le projet de modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal, dont le promoteur actuel est le MTQ, constitue un exemple à cet égard. Dans le rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) portant sur ce dossier, il est mentionné que le projet s'avère « difficilement conciliable avec les orientations du schéma d'aménagement du territoire », lequel date de 1987. Un schéma à jour aurait pu permettre d'éviter ce type de problème. En effet, lors de la révision du schéma, les ministères sont invités à donner leur avis. Le MTQ aurait alors pu formuler des commentaires en lien avec les enjeux associés à ce projet routier. Pareille situation montre l'importance d'avoir une planification intégrée du transport et de l'aménagement.

**3.47** Plus le temps passe, plus des décisions sont prises et des actions sont accomplies sans s'assurer que celles-ci sont conformes à une vision globale de l'aménagement du territoire de la RMM. Or, ces actions auront des conséquences pendant des décennies, ce qui pourrait diminuer encore la marge de manœuvre pour l'élaboration du nouveau schéma. Il est donc important d'avoir un véritable document de planification, sinon ce sera le développement qui orientera l'établissement du schéma plutôt que l'inverse.

**3.48** Il faut noter qu'en mars 2006, le MAMR a amorcé une démarche pour réviser la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, démarche dont l'échéance est fixée à l'automne 2010. Les objectifs poursuivis par le ministère sont notamment de mener à terme, dans les délais prescrits, l'adoption et la mise en œuvre des schémas d'aménagement, et d'améliorer leur efficacité en simplifiant les processus de planification et de réglementation.

### Analyse et soutien du ministère des Affaires municipales et des Régions

**3.49** La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit que, lors du processus de révision, les projets de schéma ainsi que leur version définitive doivent faire l'objet d'un avis du ministre des Affaires municipales et des Régions. Pour une modification du schéma en vigueur, c'est uniquement la version définitive qui donne lieu à un avis du ministre. De plus, le processus prévoit qu'à chacune des étapes, le MAMR sollicite les avis d'autres ministères ou organismes pour obtenir leur appréciation.

**3.50** Avant la présentation du projet de schéma, le MAMR offre, comme mesure de soutien, la possibilité aux villes et aux MRC de lui soumettre un avant-projet de schéma ou de modification du schéma afin qu'il puisse leur formuler des commentaires. Il encourage aussi les représentants des MRC ou des villes à contacter les analystes qu'on leur a désignés afin de recevoir différents conseils.

**3.51** Le ministre des Affaires municipales et des Régions délivre par la suite un avis gouvernemental sur le projet de schéma ou le projet de modification de celui en vigueur. Ce mécanisme lui permet de soulever les éléments à corriger et de donner les explications nécessaires, ce qui est une bonne façon de soutenir les autorités locales pour qu'elles se conforment à la loi. Par exemple, pour un dossier, il est demandé à l'entité d'approfondir l'analyse de la planification relative aux besoins de transport collectif de manière à tenir compte de la demande pour les différents corridors de transport qu'elle a déterminés.

**3.52** Le MAMR a aussi réalisé une tournée en 2007 et en 2008 auprès des MRC et des villes situées sur le territoire de la CMM afin de rencontrer leurs représentants, de faire connaître les services offerts et de recueillir leurs préoccupations tant en matière d'aménagement qu'à l'égard du personnel.

**3.53** Nous avons vérifié les travaux d'analyse réalisés par le MAMR sur le projet de schéma de la CMM, qui a été soumis pour avis. Ensuite, nous avons examiné les travaux effectués par le MAMR à l'égard des trois schémas d'aménagement et de développement pour lesquels le processus de révision a été achevé pendant la période du 1er avril 2005 au 31 mars 2008. Nous avons également étudié les analyses du MAMR relativement aux demandes de modification de schémas durant la même période. Pour ce faire, nous avons sélectionné 22 modifications parmi celles qui avaient été déposées au MAMR.

**L'avis du ministère sur les projets de schéma traite de chacune des orientations gouvernementales.**

**3.54** Pour les trois projets de schéma et celui de la CMM, l'avis délivré par le MAMR mentionne la conformité ou non avec chacune des orientations gouvernementales, les justifications concernant l'opinion formulée de même que les corrections demandées. Pour les 22 dossiers vérifiés qui contenaient un projet de modification, il en est de même en ce qui a trait aux orientations gouvernementales qui sont en lien avec la demande.

**3.55** Après que le projet a été commenté par le MAMR, la MRC transmet à celui-ci le schéma d'aménagement et de développement ou la modification du schéma sous une forme définitive.

**3.56** Dans le cas des trois schémas révisés que nous avons vérifiés, la documentation contenue dans les dossiers ne permet pas de s'assurer que la dernière analyse a porté sur toutes les orientations gouvernementales. Par conséquent, compte tenu des délais avant l'approbation finale et des différents projets soumis tout au long du processus, nous ne pouvons pas avoir l'assurance que toutes les orientations ont été examinées de nouveau lors de la dernière analyse pour en confirmer la conformité.

**3.57** En ce qui a trait aux modifications de schémas, le MAMR, dans sa dernière analyse, a tenu compte de l'ensemble des orientations gouvernementales liées aux demandes pour tous les dossiers vérifiés. De plus, le ministère effectue adéquatement le suivi quant aux points de non-conformité qui ont été relevés au moment de l'analyse préliminaire.

**3.58** Le ministère encadre la réalisation des analyses au moyen d'un guide. Cependant, ce dernier n'aborde pas le sujet de la documentation afférente aux dossiers. Cela peut expliquer les lacunes soulevées à cet égard.

**3.59** Nous avons recommandé au ministère des Affaires municipales et des Régions :

- de terminer la réflexion entreprise sur le partage des compétences en aménagement de la région métropolitaine de Montréal afin de le préciser ;
- de mettre en œuvre des moyens pour que les exigences de la loi constitutive de la Communauté métropolitaine de Montréal à l'égard de son schéma d'aménagement et de développement soient satisfaites ;
- de s'assurer que les schémas d'aménagement et de développement sont révisés avec diligence, notamment :
  - en veillant au respect des délais prévus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ;
  - en terminant la révision du processus d'élaboration et d'approbation des schémas d'aménagement et de développement ;
- de mieux documenter les raisons à l'appui de l'approbation ou non de la version définitive des schémas.

## Analyse des enjeux et des incidences associés à l'aménagement

**3.60** Les décisions découlant de l'application du *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal 2001-2021* ont des répercussions pour de nombreuses années. Il est donc important que ce cadre évolue au rythme des changements, actuels et anticipés, dans le paysage métropolitain. Pour ce faire, les enjeux et les incidences associés à l'aménagement du territoire métropolitain doivent être évalués en fonction de leur impact sur la mobilité.

**3.61** Le *Plan stratégique 2005-2008* du MAMR a établi que la production d'un bilan périodique se rapportant à l'évolution de l'urbanisation de la région métropolitaine de Montréal constituait une priorité, et ce, pour 2005 et 2007.

**3.62** Le MAMR a publié en 2007 un bilan pour la période 2001-2004. Ce dernier dresse le portrait des tendances observées à l'égard notamment de la démographie, des pôles économiques et de l'emploi, ainsi que des investissements réalisés dans le transport en commun et le réseau routier. Toutefois, le contenu de ce bilan est incomplet et il ne présente pas de données sur une période assez longue pour qu'il soit possible de faire une extrapolation des tendances observées ni une évaluation significative de leurs effets.

**Le portrait est incomplet.**

**3.63** Le sujet de la démographie peut servir d'exemple à cet égard. Bien que des données factuelles aient été présentées dans le bilan qui a été dressé, comme celles concernant la population en 2001 et en 2004, aucune analyse n'a été effectuée pour évaluer les incidences de l'évolution afférente à cette population sur l'aménagement du territoire et la mobilité qui en découle. Par ailleurs, les effets de l'évolution de certains phénomènes tout aussi importants pour la gestion de la mobilité n'ont pas été analysés. C'est le cas notamment des problèmes de santé et de pollution associés aux déplacements, à la congestion routière et aux GES, dont la principale source est liée au transport.

**3.64** De plus, d'autres volets importants n'ont pas été traités. Notons l'accès aux systèmes de transport qui peut engendrer l'exclusion sociale ainsi que les coûts d'approvisionnement en énergie.

**3.65** Dans le même ordre d'idées, deux orientations du *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal 2001-2021* plus particulièrement liées au transport et à la mobilité ne sont pas du tout abordées dans ce bilan. Voici ces orientations :

- Contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être public ainsi qu'à la pérennité des investissements par la prise en compte des risques de sinistre naturel et anthropique dans les décisions dictant le développement économique et l'aménagement du territoire.
- Assurer l'intégration de plans d'aménagement d'agglomération dans les schémas d'aménagement des MRC voisines de la CMM […]. Protéger et mettre en valeur le caractère champêtre et patrimonial des villages du territoire et consolider l'économie et la zone agricole. Contrôler les investissements publics dans les secteurs non desservis en périphérie des agglomérations urbaines villageoises.

**Des orientations du cadre traitées de façon partielle.**

**3.66** Cinq autres orientations du cadre, plus particulièrement liées au transport et à la mobilité, sont traitées de façon partielle. Par exemple, une des orientations est celle-ci : « Susciter et soutenir une forme urbaine visant […] une utilisation accrue du transport en commun ainsi que des modes non motorisés et une réduction de l'utilisation de l'automobile. » Bien que le ministère possède des données sur les déplacements des personnes, il n'y a pas d'analyse de l'incidence de la forme urbaine sur ces déplacements. Par exemple, un type de forme urbaine qui offre des fonctions proches les unes des autres (affaires, lieux de travail, loisirs, etc.) et dont le taux de résidence à l'hectare est plus élevé limite les distances à parcourir et peut avoir un impact sur les déplacements en automobile et en transport en commun.

**3.67** Une autre orientation se lit comme suit : « Consolider les zones urbaines existantes et limiter l'urbanisation en périphérie de ces zones aux secteurs qui disposent déjà des infrastructures et des services […]. » Or, le bilan du MAMR ne permet pas d'apprécier dans quelle mesure les mises en chantier sont concentrées dans des secteurs qui disposent déjà des infrastructures et des services.

**3.68** Certaines raisons peuvent expliquer que le portrait soit incomplet. D'abord, le ministère n'a pas statué sur les informations nécessaires pour brosser un portrait significatif de la situation et des tendances. De plus, il n'a pas établi d'indicateurs à suivre ni de cibles à atteindre. Pourtant, la détermination des informations pertinentes et de cibles aurait pu aider au suivi du cadre. Il n'est donc pas surprenant que le MAMR, à l'intérieur de son bilan, signale l'absence de plusieurs données statistiques qui auraient permis d'approfondir certaines questions. De même, dans certains cas, les données utilisées étaient obsolètes. À titre d'exemple, les données les plus récentes ayant trait aux pôles d'emplois datent de 2001 et celles se rapportant à la congestion routière, de 1998.

**3.69** Par ailleurs, bien que le MAMR ait réalisé des activités de veille, l'analyse qui en découle n'est pas suffisante relativement à la RMM. Le ministère a toutefois déterminé une liste de sujets à suivre à l'échelle du Québec afin d'améliorer sa connaissance. Notons, entre autres, les phénomènes d'urbanisation, tels que les tendances en matière d'étalement urbain, et les phénomènes sociodémographiques des territoires, comme le vieillissement de la population.

**3.70** Le MAMR a aussi constitué en février 2008 une équipe d'analyse stratégique, laquelle a pour but d'orchestrer et de développer les connaissances relatives à la métropole et de conseiller les autorités du ministère sur les enjeux stratégiques. Cependant, cette initiative est trop récente pour que l'on ait pu observer des résultats concrets.

**3.71** Enfin, le portrait n'a pas été mis à jour depuis 2004, en dépit du fait que le *Plan stratégique 2005-2008* prévoyait la production d'un deuxième bilan en 2007. À la fin de nos travaux, le MAMR travaillait sur une ébauche de portrait.

**3.72** Nous avons recommandé au ministère des Affaires municipales et des Régions :

- de déterminer les informations nécessaires pour connaître et comprendre les enjeux et les incidences relatifs à l'aménagement de la région métropolitaine, de les analyser en fonction de leur impact sur la mobilité et d'en dresser un portrait périodique ;
- de rendre pleinement opérationnelle l'équipe d'analyse stratégique.

## Orientations quant à l'aménagement

**3.73** Comme nous l'avons mentionné précédemment, les orientations gouvernementales en matière d'aménagement qui ont un lien direct avec la mobilité ont été diffusées en 1994 et en 1995, et un cadre d'aménagement propre à la RMM est paru en 2001.

**3.74** Depuis lors, plusieurs documents de nature stratégique qui peuvent influer sur les orientations afférentes à l'aménagement du territoire ont été publiés. Notons les suivants : la *Loi sur le développement durable* (2006), la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, le *Plan d'action 2006-2012* concernant les changements climatiques, la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, la *Politique québécoise du transport collectif* (2006).

**3.75** Par exemple, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* fait état d'une orientation incontournable relative à l'aménagement, soit « Aménager et développer le territoire de façon durable et intégrée », et y associe les trois objectifs suivants :

- Intégrer les impératifs du développement durable dans les stratégies et les plans d'aménagement et de développement régionaux et locaux ;
- Renforcer la viabilité et la résilience des collectivités urbaines, rurales ou territoriales et des communautés autochtones ;
- Assurer l'accès aux services de base en fonction des réalités régionales et locales, dans un souci d'équité et d'efficience.

**3.76** Une réflexion a été amorcée par le ministère dans le cadre de la révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Selon cette réflexion, une mise à jour des orientations en matière d'aménagement est nécessaire. Toutefois, il n'a mené aucune analyse depuis la mise en place du cadre d'aménagement afin de déterminer la nature des ajustements qui pourraient être effectués pour répondre aux défis gouvernementaux soulevés au cours des dernières années ou pour prendre en compte l'évolution des différents enjeux.

**Une révision des orientations est nécessaire.**

**3.77** L'absence d'analyse est peut-être liée au fait que le MAMR n'a pas prévu d'échéancier pour la révision ou la réévaluation des orientations. Par conséquent, il y a un risque que les décisions des autorités locales, encadrées par les schémas d'aménagement qui doivent être adoptés en conformité avec les orientations du gouvernement, ne tiennent pas compte de l'ensemble des nouvelles préoccupations gouvernementales.

**3.78** Nous avons recommandé au ministère des Affaires municipales et des Régions de se doter d'un processus systématique de révision des orientations en matière d'aménagement afin de s'assurer qu'elles répondent adéquatement aux défis actuels de la région métropolitaine.

**3.79** **Commentaires du ministère des Affaires municipales et des Régions**

« **Commentaires généraux.** En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les orientations et les avis gouvernementaux sont préparés sous la responsabilité du ministre désigné par le gouvernement. Jusqu'à maintenant, c'est le ministre des Affaires municipales et des Régions qui a assumé cette responsabilité.

« Le MAMR a initié et coordonné la rédaction des orientations de portée générale en matière d'aménagement du territoire en 1994. Ces orientations s'avéraient nécessaires dans un contexte où la quasi-totalité des MRC entreprenait, pour la première fois, la révision de leur schéma. Celles-ci servent de référence à l'acceptation des schémas et de tous les règlements d'aménagement. Elles portent notamment sur la gestion de l'urbanisation, l'organisation du transport terrestre, la planification d'équipements et d'infrastructures, la protection de la zone agricole et de l'environnement.

« Depuis, le gouvernement a procédé à l'adoption d'autres orientations en complément de celles adoptées en 1994. Ces dernières demeurent valides et continuent de s'appliquer.

« La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* établit que le ministre désigné doit signifier à la MRC un avis indiquant les orientations gouvernementales qui s'appliquent sur son territoire. C'est sur la base de ces orientations que s'évalue la conformité du schéma d'aménagement et de développement révisé.

« Par ailleurs, le ministère veille à la cohérence et à la clarté du message gouvernemental en matière d'aménagement du territoire et assure la concertation et la conciliation inter-ministérielles en matière d'orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Pour ce faire, il demande aux ministères et organismes d'évaluer la conformité du contenu des documents d'aménagement du territoire des MRC aux orientations gouvernementales qui les concernent. S'ils concluent que le contenu n'est pas conforme, ils doivent formuler une objection et la motiver. Le ministère procède par la suite à l'évaluation de ces objections en effectuant une analyse afin, d'une part, de valider la teneur des objections et, d'autre part, d'assurer la cohérence du message gouvernemental en matière d'aménagement du territoire pour l'ensemble des régions du Québec.

« Une fois le schéma entré en vigueur, les MRC ont la responsabilité d'évaluer la conformité des plans et des règlements d'urbanisme municipaux au schéma d'aménagement.

« **Prise en compte des orientations gouvernementales dans les schémas.** La réflexion sur le partage des compétences en aménagement dans la région métropolitaine, menée avec les représentants de la CMM, tire à sa fin. À cet égard, un projet de loi devrait être déposé au cours de la session du printemps, répondant ainsi à la recommandation sur le partage des compétences en aménagement.

« Une fois le projet de loi adopté, il sera possible de mettre en œuvre les moyens pour que les exigences de la loi constitutive de la CMM, à l'égard de ses compétences en matière d'aménagement, soient satisfaites.

« Quant à la recommandation pour s'assurer que les schémas soient révisés avec diligence, il est prévu que la révision du processus d'élaboration et d'approbation des schémas d'aménagement et de développement se fasse dans le cadre de la révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, actuellement en cours.

« En ce qui a trait à l'analyse et au soutien du ministère, nous tenons à préciser que l'ensemble des documents présentés fait l'objet d'une analyse. L'avis de la ministre, de par sa nature, ne réfère toutefois qu'aux orientations qui ne sont pas respectées, justifie les objections et précise les ajustements qui doivent être apportés avant que le schéma entre en vigueur. Nous prendrons les mesures nécessaires afin que nos analyses soient plus apparentes.

« **Analyse des enjeux et des incidences associés à l'aménagement.** En ce qui concerne la recommandation de déterminer les informations nécessaires et de les analyser, nous avons identifié plusieurs domaines de veille stratégique et nous établirons des liaisons soutenues avec nos partenaires dans les MRC afin d'améliorer notre connaissance du territoire métropolitain. De plus, un projet d'inventaire des infrastructures et des équipements des ministères et organismes présents sur le territoire est en élaboration.

« Soulignons que le bilan portant sur la période 2001-2004 ne visait pas à vérifier l'état d'avancement ou de mise en application de chacune des orientations du cadre d'aménagement, mais à tenter d'évaluer comment l'urbanisation évolue sur le territoire : mouvements de population, transport, logements, etc. L'introduction de ce rapport précisait bien les limites de l'exercice. Les mécanismes que nous mettons en place présentement répondent, en grande partie, à l'analyse des enjeux et des incidences associés à l'aménagement.

« Il faut aussi rappeler que la CMM, en vertu de sa loi constitutive, devra assurer la mise en œuvre et le suivi des différents outils de planification qu'elle aura adoptés ; ces outils devront être conformes aux orientations gouvernementales.

« Enfin, le ministère poursuivra ses efforts afin que l'équipe d'analyse stratégique, mise en place au printemps 2008, supporte efficacement l'équipe en aménagement en vue d'améliorer la connaissance de la métropole.

« **Orientations quant à l'aménagement.** Le ministère a initié et coordonné la rédaction des orientations de portée générale en matière d'aménagement du territoire en 1994. Ces orientations constituaient un volet de la contribution gouvernementale à la révision des schémas d'aménagement du territoire. Depuis, des compléments à ces orientations, qui demeurent valides, ont été apportés lorsqu'un nouveau contexte le justifiait.

« Le ministère a entrepris la révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et les orientations gouvernementales seront examinées en marge de celle-ci. Entre-temps, en ce qui a trait plus particulièrement aux MRC de la région métropolitaine, elles doivent tenir compte lors de la révision ou de la modification de leur schéma d'aménagement du *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal 2001-2021*. À la suite de la réflexion sur le partage des compétences en aménagement dans la région métropolitaine, ce cadre devra être adapté. »

**3.80** Nous tenons à signaler que l'entité vérifiée a adhéré à toutes nos recommandations.

## Planification du transport

**3.81** Assurer la mobilité des personnes et des marchandises et développer des moyens de transport requièrent des investissements colossaux de l'ordre de plusieurs milliards de dollars. Une bonne partie de ces investissements provient du gouvernement du Québec. Les décisions prises à cet égard ont des incidences importantes à court et à long terme sur l'aménagement du territoire ainsi que sur la santé, l'environnement et l'économie. L'annonce d'investissements importants pour la mise à niveau des infrastructures au cours des prochaines années est un moment particulièrement propice à la réflexion. En effet, il est important de bien planifier et d'orchestrer les interventions qui seront réalisées dans une perspective à long terme.

**3.82** En plus du MAMR et du MTQ, plusieurs autres acteurs jouent un rôle significatif dans le développement de la région métropolitaine. Il s'agit notamment de l'AMT, de la CMM, des MRC, des quatre villes ayant des compétences de MRC (Laval, Longueuil, Mirabel et Montréal) ainsi que des sociétés de transport. C'est pourquoi les actions doivent être accomplies selon une vision gouvernementale claire et partagée par l'ensemble des acteurs sur le territoire métropolitain, dans laquelle l'aménagement, principalement orchestré par le MAMR, cohabite avec l'offre et la demande de transport.

## Vision régionale

**3.83** En avril 2000, le MTQ publiait le *Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal* (PGDM) afin d'orienter les actions pour la région. Ce plan vise à déterminer les priorités quant aux interventions les plus aptes à répondre aux besoins de mobilité des personnes et des marchandises sur le territoire métropolitain, tout en tenant compte des ressources disponibles et des orientations en matière d'aménagement du territoire.

**3.84** Les quatre orientations qui ont été retenues sont les suivantes :

- Privilégier les interventions qui soutiennent la compétitivité de l'économie régionale et québécoise ;
- Privilégier les interventions qui favorisent la revitalisation du territoire au centre de l'agglomération et qui facilitent l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière de développement économique, d'aménagement et d'environnement ;
- Donner la priorité au renforcement et à la modernisation des réseaux de transport existants ;
- Assurer l'efficacité et l'équité du financement.

**3.85** Huit ans après la publication de ce plan, le MTQ doit composer avec les plans distincts élaborés au fil des ans par les autres partenaires, comme la Ville de Montréal et l'AMT, alors que le PGDM n'a pas été mis à jour pour tenir compte de l'évolution de la situation.

**3.86** Les exemples suivants illustrent des problèmes d'arrimage des plans. Le *Plan stratégique de développement du transport métropolitain*, produit par l'AMT en octobre 2002, montre une volonté claire d'augmenter l'achalandage et la part relative du transport collectif. De plus, le *Plan de transport 2008* de Montréal demande qu'il y ait un investissement massif dans le développement de solutions de remplacement à l'automobile, comme les transports en commun et les transports actifs[3]. Ces ambitions ne sont toutefois pas traduites dans les cibles du PGDM ni dans les investissements qui y sont prévus.

**3.87** Des situations comme celles décrites plus haut ne sont pas propices à la cohérence et à l'optimisation des interventions des différents acteurs. Elles peuvent engendrer de la mésentente entre les partenaires, l'allongement des délais de mise en œuvre des interventions, l'augmentation des coûts prévus, voire la remise en question de certains projets.

3. On entend par transport actif toute forme de transport où l'énergie est fournie par l'être humain, tels le vélo et la marche.

**3.88** Afin d'atténuer ces risques et de favoriser une utilisation efficiente et efficace des ressources disponibles, le MTQ doit assumer un rôle de leader dans le développement du transport. Il doit viser à ce que les différents acteurs s'entendent sur les priorités fixées, lesquelles découlent d'une vision régionale concertée qui tient compte des orientations gouvernementales élaborées par le MAMR en matière d'aménagement du territoire et des autres enjeux.

**3.89** Afin de mieux comprendre la situation actuelle, nous avons examiné les mécanismes de coordination mis en place par le MTQ de même que son degré de connaissance des enjeux et des incidences liés au développement de la mobilité. L'élaboration et le contenu du PGDM ainsi que les mécanismes de suivi et de reddition de comptes ont aussi retenu notre attention.

## Mécanismes de coordination

**3.90** Depuis l'adoption du PGDM, le MTQ n'est pas parvenu à mettre en place de mécanisme permanent et formel de concertation pour assurer la cohérence de l'ensemble des interventions des acteurs de la RMM et établir un consensus.

**Pas de mécanisme pour assurer la cohérence de l'ensemble des interventions.**

**3.91** En réponse aux préoccupations de cohérence et de concertation sur le territoire métropolitain, le MTQ avait prévu, à l'intérieur de son *Plan stratégique 2005-2008*, élaborer pour 2006 un nouveau cadre d'intervention sur la mobilité dans la RMM. Ce cadre devait établir les enjeux majeurs, les axes de solutions à privilégier et les balises devant guider l'établissement des priorités d'intervention des principaux partenaires dans la RMM; le tout devait constituer une vision régionale concertée.

**3.92** Le MTQ travaille sur l'élaboration de ce cadre. Des études et des analyses ont été réalisées ; d'autres ne sont toujours pas terminées. En outre, il prévoyait rencontrer les différents partenaires afin que tous se concertent au sujet de l'établissement du cadre, ce qui n'a toujours pas été fait. Or, cela est d'autant plus important que les interactions entre les différents acteurs sont complexes.

**3.93** Nous avons recommandé au ministère des Transports du Québec de développer des mécanismes permettant d'assurer la cohérence de l'ensemble des interventions.

## Détermination et évaluation des enjeux et des incidences liés à la mobilité

**3.94** La planification du transport nécessite d'examiner l'ensemble des enjeux et des incidences liés à la mobilité sur un territoire donné. Nos travaux ont révélé que la détermination et l'analyse faites par le MTQ des enjeux et des incidences associés à la mobilité dans la RMM commande des améliorations si l'on veut tendre vers une mobilité durable.

**3.95** Le portrait des déplacements est essentiel au processus de planification du transport. Pour ce faire, le ministère participe, avec certains partenaires, à l'enquête régionale Origine-Destination, qui est réalisée habituellement tous les cinq ans et qui constitue la principale source d'information sur les déplacements des personnes. Cette enquête permet de recueillir, pour une journée type, des données sur la nature des déplacements effectués par les résidents de la région, c'est-à-dire le motif (travail, loisir), le lieu, le temps, le mode de transport (automobile, transport collectif). Les résultats de l'enquête sont pondérés en fonction de la population, notamment par secteur géographique, par groupe d'âge et par sexe.

**3.96** Ensuite, suivant un horizon de planification donné, le ministère procède à l'élaboration d'un scénario prévisionnel tendanciel des déplacements. Il s'agit d'un exercice qui vise à donner des indications quant à certains facteurs explicatifs de l'évolution de la demande de transport. Le MTQ utilise un système de modélisation qui rend les données et les projections exploitables aux fins d'analyse et de suivi des besoins de transport. La périodicité de l'enquête Origine-Destination et du recensement de Statistique Canada dicte les exercices de mise à jour des scénarios prévisionnels tendanciels et des données utilisées pour la modélisation.

**3.97** Le processus de collecte et d'exploitation des données de circulation connaît des problèmes quant à la planification des opérations de comptage, à la couverture incomplète du réseau et à l'inefficacité de l'équipement.

**Données sur le camionnage incomplètes.**

**3.98** Ces problèmes se répercutent de façon plus marquée sur le portrait des déplacements routiers de marchandises dans la RMM puisqu'il s'appuie essentiellement sur les activités de comptage. Par ailleurs, le ministère a procédé à la détermination des principaux pôles générateurs de déplacements de marchandises dans la RMM, mais dispose de peu de données sur les activités de camionnage effectuées. Cela nuit à l'établissement d'un portrait exhaustif en la matière, compte tenu de l'importance des activités de camionnage dans la RMM.

**3.99** Nous avons aussi relevé des éléments qui mériteraient plus d'attention parce qu'ils influencent l'analyse des comportements relatifs à la mobilité à l'échelle métropolitaine. D'abord, le MTQ ne produit pas d'analyses fines de certains facteurs influençant les comportements de mobilité, soit les facteurs liés à des conditions sociales, aux modes actifs (la marche et le vélo) et aux déplacements de fin de semaine. Ensuite, l'absence d'analyses de sensibilité limite la capacité du ministère à évaluer les facteurs susceptibles d'entraîner des fluctuations dans la prévision de la demande de transport. Par exemple, les variations importantes anticipées des coûts du carburant pourraient entraîner des changements de comportement pour ce qui est du mode de déplacement et ainsi modifier significativement le portrait de la situation.

**3.100** Par ailleurs, le MTQ n'a pas mis à jour les informations se rapportant aux effets du transport sur l'environnement et la santé dans la RMM, lesquelles avaient été utilisées pour réaliser le PGDM. De plus, le ministère n'a pas révisé son scénario de croissance économique depuis 2002. Dans ce contexte, il peut difficilement appuyer les décisions relatives aux investissements en infrastructures sur un portrait actuel de la situation économique.

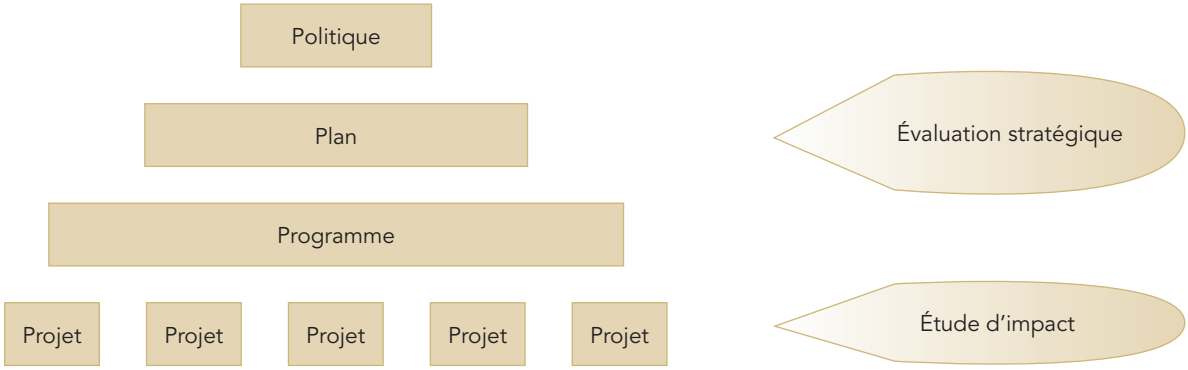
**3.101** Nous avons recommandé au ministère des Transports du Québec :

- d'améliorer la qualité et la fiabilité des données qu'il utilise afin de pouvoir tracer un portrait des déplacements le plus complet possible et pour mieux apprécier les incidences des interventions envisagées ;
- d'élargir ses connaissances quant aux incidences associées à la mobilité, entre autres dans le domaine de la santé publique, de l'environnement et de l'économie, et de les tenir à jour.

## Élaboration du *Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal*

**3.102** Le concept d'évaluation stratégique consiste à évaluer systématiquement et de façon complète les retombées que l'on peut rattacher à un plan au moment de son élaboration et les solutions de rechange potentielles, ce qui permet de mieux informer les autorités des effets possibles d'une décision. Pour sa part, l'étude d'impact porte sur les incidences que peut avoir chaque projet et sur la façon de les atténuer (figure 3). Cette étude ne saurait donc se substituer à l'évaluation stratégique car, à l'étape de l'étude d'impact, le but n'est plus de modifier les grandes orientations énoncées dans le plan.

**Figure 3**
**Évaluation stratégique et étude d'impact**




Source : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

**3.103** Le MTQ n'est pas en mesure de démontrer que les interventions envisagées lors de l'élaboration du PGDM s'avèrent globalement la meilleure solution si l'on tient compte de leurs effets sur la mobilité, la santé, le contexte social, l'économie, l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles.

**Pas d'analyse comparée et documentée de différents scénarios.**

**3.104** En effet, lors de l'élaboration du PGDM, le MTQ n'a pas mené d'évaluation pour apprécier les incidences globales de l'ensemble des interventions et il n'a pas non plus procédé à une analyse comparée et documentée des différents scénarios. Pourtant, ce type d'analyse, qui introduit un éventail d'interventions qui prennent en compte la gestion de la demande, les investissements en infrastructures, la législation et l'aménagement du territoire, aurait permis de mieux cerner les avantages et les inconvénients liés aux scénarios. En outre, elle lui aurait donné la possibilité de déterminer d'autres types d'interventions qui auraient pu diminuer les déplacements en automobile, la consommation d'énergie et les GES, comme cela est visé par le *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal 2001-2021* et d'autres documents stratégiques.

**3.105** Dans les faits, les interventions envisagées dans le PGDM ne permettent pas d'inverser la tendance à l'augmentation des déplacements en automobile ni de réduire son utilisation. Cela n'est pas de nature à faciliter le virage vers une organisation de la mobilité adaptée aux grands enjeux environnementaux et énergétiques actuels. Mentionnons par exemple les enjeux associés aux changements climatiques, à l'approvisionnement en produits pétroliers et à la santé publique.

**3.106** Nous avons recommandé au ministère des Transports du Québec d'évaluer systématiquement et de façon globale les effets des différents scénarios envisagés au moment de l'élaboration d'un plan de transport.

## Contenu du *Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal*

**3.107** Un document de planification portant sur un sujet aussi complexe que la mobilité dans la RMM doit prendre en compte toutes les orientations gouvernementales dans le domaine. Il doit également préciser les orientations relatives au plan, les objectifs, les indicateurs, les cibles, les échéances, les actions à privilégier, les responsabilités des acteurs ainsi que les ressources que l'on entend consacrer aux interventions. Il doit également être mis à jour en continu afin de refléter les changements qui se produisent dans le domaine. Si ce n'est pas fait, le plan devient inapproprié et perd tout intérêt.

**3.108** De façon générale, les orientations énoncées dans le PGDM sont cohérentes avec les orientations gouvernementales incluses dans le *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal 2001-2021*, qui touchent de près au transport et à la mobilité.

**3.109** Cependant, depuis son adoption en 2000, le MTQ n'a pas mis à jour le PGDM, même si la situation dans le domaine du transport des personnes et des marchandises a connu une évolution importante. En sont témoins les orientations ou les engagements qui sont énoncés dans des documents tels que la *Politique québécoise du transport collectif*, le *Plan d'action 2006-2012* concernant les changements climatiques ou encore la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015*. Si l'on n'effectue pas une révision en profondeur du PGDM, celui-ci peut difficilement prendre en compte tous les nouveaux enjeux et répondre notamment aux objectifs de réduire les GES et la consommation de carburant.

**3.110** Pour ce qui est des cibles mentionnées dans le PGDM, elles ne prévoient pas la réduction de l'utilisation de l'automobile ; pourtant, une des orientations du cadre d'aménagement mentionne clairement qu'il faut réduire cette utilisation.

**3.111** De plus, la pertinence des cibles établies par rapport aux objectifs (tableau 4) et, du même coup, aux orientations que le MTQ a retenues en réponse aux défis importants à relever en matière de mobilité urbaine n'est pas évidente. Par exemple, on peut se demander comment l'obtention du nombre de déplacements visés peut confirmer que l'objectif portant sur la diminution du nombre de points de congestion est atteint.

**Tableau 4**
**Objectifs et cibles contenus dans le *Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal***

| Objectifs | Cibles 2016 (période de pointe du matin)* |
|---|---|
| Diminuer le nombre de points de congestion | Déplacements totaux (transport en commun et automobile) : 1 542 680 |
| Augmenter l'utilisation du transport en commun | Déplacements en automobile (une seule personne) : 1 000 588 |
| Accroître l'efficacité du transport des marchandises | Déplacements en covoiturage : 195 022 |
| Gérer la demande plutôt qu'y réagir | Déplacements en transport en commun : 347 074 |
| | Nombre de véhicules-kilomètres : 17 445 576 |
| | Nombre d'entreprises de plus de 50 employés ayant un programme-employeur : 5 000 |

* Sauf pour la cible concernant le nombre d'entreprises.

Source : MTQ.

**3.112** Étant donné que les seuls indicateurs de mesure figurant dans le PGDM sont exprimés à même les cibles, cela oblige le ministère à consacrer, en aval du plan, des ressources au développement d'autres indicateurs. Le MTQ a procédé en 2004 à un exercice qui visait à déterminer des indicateurs de performance pour la région métropolitaine. Il a aussi procédé à une analyse comparative des indicateurs utilisés dans des plans de transport de régions métropolitaines de différents pays membres de l'OCDE, ce qui constitue une bonne façon de faire. Actuellement, le ministère travaille à un autre exercice d'évaluation dans le but de dégager des indicateurs qui donneraient la possibilité aux différents partenaires d'arriver à un consensus quant aux priorités d'intervention. Ces différents travaux n'ont pas encore permis d'obtenir des résultats concrets quant aux indicateurs de performance à retenir pour suivre le degré d'atteinte des orientations gouvernementales en matière de transport.

**Analyse comparative avec différents pays : une bonne pratique.**

**3.113** D'autre part, la cible relative au transport en commun est de 347 074 déplacements pour la période de pointe du matin. Or, l'enquête Origine-Destination de 2003 montrait que la cible fixée dans le PGDM était déjà dépassée. Il en était de même pour la cible sur le covoiturage. Dans ce contexte, il serait important que le MTQ revoie les cibles établies.

**3.114** Les cibles du PGDM ont des échéances qui ont été fixées pour l'année 2016. Nous ne trouvons pas d'échéances à court et moyen terme, ce qui aurait permis de mieux mesurer les progrès accomplis au fil des ans. Le PGDM ne présente pas clairement d'échéancier relativement à la fin prévue de chacune des interventions. Il devient difficile pour le MTQ de déterminer si la mise en œuvre des interventions énumérées dans le plan est efficace et si celles-ci permettront d'obtenir les résultats visés pour 2016, et de faire les ajustements requis, si nécessaire.

**3.115** Par ailleurs, le PGDM ne présente pas clairement les rôles attendus de l'ensemble des différents acteurs concernés par la planification et la gestion du transport dans la région métropolitaine. Il mentionne, de façon générale, que les intervenants du domaine devront prendre leurs responsabilités dans leur champ de compétence respectif, sans préciser leur implication dans la mise en œuvre du plan, et les invite à y participer.

**3.116** En ce qui concerne les investissements requis, ceux-ci ont été assez bien détaillés jusqu'en 2005 et on a un aperçu de ceux prévus pour la période 2005-2010. Toutefois, étant donné que le plan n'a pas été mis à jour depuis sa publication en 2000, les investissements présentés dans le plan ne sont plus représentatifs de la situation actuelle. À partir de la liste des projets à réaliser, nous avons fait le total des sommes mentionnées dans le PGDM et nous l'avons comparé aux coûts prévus dans la programmation 2008 du MTQ. L'augmentation moyenne est de 285 p. cent pour les huit projets que nous avons trouvés dans cette programmation et qui n'étaient pas terminés. Les coûts sont passés de 1,301 à 5,010 milliards de dollars durant la période. De plus, pour quatre d'entre eux, il n'y a pas eu d'analyse coût-avantage. La hausse des coûts anticipés des projets commande une réflexion sur les choix qui ont été faits à l'origine et sur la pertinence de faire une analyse comparée de scénarios. Dans les circonstances, il apparaît bien difficile de s'appuyer sur ce plan pour orienter les actions des prochaines années.

**Les investissements prévus ne sont plus représentatifs.**

**3.117** En attendant la mise à jour du plan, le choix des priorités d'investissement quant aux projets routiers financés par le MTQ n'est pas fait selon le même processus décisionnel que celui utilisé pour le transport en commun. Ainsi, il est possible que certains projets routiers soient choisis au détriment de projets de transport en commun offrant plus d'avantages, et vice-versa. Pareille situation entraîne le risque que le choix des projets ne soit pas optimal à long terme.

**3.118** Nous avons recommandé au ministère des Transports du Québec :

- de mettre à jour la planification du transport dans la région métropolitaine et de s'assurer qu'elle :
  - tient compte des orientations en matière d'aménagement et de l'évolution des enjeux ;
  - permet une adéquation claire et explicite entre les orientations, les objectifs et les cibles utilisées ;
  - établit des échéances précises pour la mise en œuvre des interventions et les résultats attendus ;

  - détermine pour chacune des interventions les responsabilités et les rôles de l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre ;
  - présente les investissements requis pour chacune des interventions selon les évaluations les plus récentes ;
- de terminer le processus menant au développement des indicateurs pour la région métropolitaine.

## Mécanismes de suivi et reddition de comptes

**3.119** La mise en place de mécanismes de suivi permettant de mesurer l'atteinte des objectifs, d'analyser les écarts et d'ajuster le tir au besoin sont des éléments importants du processus décisionnel et de la reddition de comptes. La mesure des résultats obtenus à la suite de la mise en œuvre d'un plan, d'une politique ou d'un programme a pour but d'améliorer la prise de décision grâce à une meilleure information.

**3.120** À la suite de la publication du PGDM en 2000, le MTQ a créé deux comités afin d'en assurer le suivi. La dernière réunion tenue par l'un des comités a eu lieu en février 2004. Depuis cette date, il n'y a plus de structure formelle au sein du ministère qui permet d'assurer le suivi de la mise en œuvre du PGDM et des résultats obtenus. Pourtant, on mentionne à l'intérieur du PGDM ce qui suit : « Les impacts des mesures et des projets qui y sont proposés seront évalués, au fur et à mesure de leur mise en œuvre, en fonction de l'atteinte des résultats attendus. »

**Bilan 2004 : on ne peut évaluer si les progrès sont satisfaisants.**

**3.121** Un bilan de l'avancement des interventions figurant dans le PGDM a été produit en février 2004, mais il ne faisait pas l'adéquation entre les interventions et les résultats obtenus. Ainsi, on ne peut évaluer si les progrès enregistrés par la mise en application du PGDM sont satisfaisants ni si les sommes investies au cours de la période 2000-2004, soit près de 1,3 milliard de dollars, ont donné les résultats souhaités. Étant donné que des investissements importants sont prévus dans le PGDM, cette lacune est très préoccupante d'autant plus qu'il n'y a pas eu de bilan par la suite. En effet, le plan mentionne des investissements de 5,9 milliards de dollars pour la période 2000-2010, dont 2,1 milliards pour des projets en partenariat public-privé.

**3.122** Nous avons recommandé au ministère des Transports du Québec :

- de mettre en place un mécanisme formel de suivi des résultats et des interventions ;
- de produire un bilan périodique qui fait état des progrès réalisés par rapport aux résultats attendus et aux interventions prévues, des écarts relevés et des causes à l'origine de ces écarts ainsi que des solutions envisagées pour corriger la situation, le cas échéant.

**3.123** **Extraits des commentaires du ministère des Transports du Québec**

« **Vision régionale et mécanismes de coordination.** Le MTQ entend poursuivre les différentes démarches amorcées avec ses partenaires afin de faciliter l'émergence d'une vision commune et cohérente du développement des transports et de l'aménagement du territoire ainsi que d'améliorer les services de transport offerts à la population et aux entreprises. […]

« […] Avec la publication de la *Politique québécoise du transport collectif*, en juin 2006, la création de nouveaux programmes d'aide, la bonification des programmes existants et les nouvelles contributions financières du gouvernement du Canada dans les infrastructures de transport en commun, le MTQ prévoit investir dans le transport collectif plus de 4,5 milliards de dollars entre 2007 et 2011, dont un milliard dès 2008-2009. […]

« Le MTQ considère qu'il est maintenant temps de définir avec ses partenaires une vision commune des transports pour la région et d'identifier les priorités d'intervention. Cela signifie que le MTQ et ses partenaires devront faire des choix et s'assurer que les besoins des gens et des entreprises seront pris en compte à la grandeur du territoire de la région de Montréal, et ce, dans l'intérêt du Québec.

« Par ailleurs, l'absence d'une planification intégrée, cohérente et partagée des interventions en transport pour l'ensemble de la région de Montréal s'explique aussi par le mode actuel de gouvernance et de financement des transports. En effet, le morcellement des compétences entre l'AMT, la CMM et les municipalités nuit à l'émergence d'une vision intégrée et cohérente de l'aménagement du territoire et du développement des transports dans la région.

« En juillet 2006, le gouvernement a nommé un mandataire pour accompagner la CMM dans sa réflexion visant à rendre le partage des coûts entre les municipalités plus équitable. Cette démarche a conduit à la conclusion d'une entente sur le partage du déficit du métro pour les années 2007 à 2011. Dans le cadre de cette entente, les élus municipaux se sont engagés à poursuivre leur réflexion sur la gouvernance et le financement pour trouver une solution globale, équitable et durable au financement du transport en commun dans la région de Montréal. Des représentants du MTQ et du ministère des Affaires municipales et des Régions y sont associés et la ministre des Transports a désigné un mandataire pour aider les élus à dégager des consensus. Les travaux ont débuté en janvier 2008.

« **Détermination et évaluation des enjeux et des incidences liés à la mobilité.** […] Le MTQ estime que ses méthodes et modèles d'analyse de la situation actuelle et prévisible en matière de transport sont à la fine pointe de ce qui se fait dans le monde. D'ailleurs, la qualité de ses travaux, modèles, instruments et analyses est reconnue ailleurs, notamment auprès de ses homologues canadiens. […]

« Le MTQ prévoit maintenir ses outils à la fine pointe de la technologie et tirer partie des opportunités nouvelles. […] il gardera contact avec ses homologues et maintiendra sa présence au sein de diverses associations professionnelles.

« […] De plus, dans le cadre de la démarche d'évaluation du Plan vert de la Société de transport de Montréal (STM), le MTQ collaborera à la réalisation d'une analyse de sensibilité de la demande de transport au prix de l'essence. […]

« […] Par ailleurs, la collecte de relevés de circulation dans la région de Montréal est complexifiée du fait que les responsabilités du réseau sont partagées entre plusieurs intervenants et que les débits élevés de circulation sur le réseau rendent moins efficaces les technologies conventionnelles de comptage automatiques. Néanmoins, le MTQ consacre des montants considérables à la réalisation de relevés de circulation manuels ou par caméra et à la réalisation de relevés de temps de parcours. Des travaux sont notamment en cours avec l'École polytechnique de Montréal pour optimiser l'exploitation des données disponibles sur les temps de parcours et les futurs plans de collecte. Conscient de l'importance de disposer de données de circulation fiables, le MTQ a procédé au cours de l'automne 2008 à des relevés de circulation sur l'ensemble du réseau routier supérieur et artériel de la région de Montréal. De plus, le MTQ prévoit intensifier ses efforts de collecte au cours des prochaines années afin d'obtenir un portrait évolutif de l'utilisation et des conditions de circulation sur les routes sous sa juridiction.

« En ce qui concerne la demande de transport des marchandises, il faut souligner que les entreprises tiennent à préserver le caractère confidentiel de leurs données d'affaires […]. Pour obtenir un portrait d'ensemble du transport des marchandises représentatif de la réalité, tant pour le transport par camion que pour les autres modes, il faut recourir à une enquête auprès des entreprises et des expéditeurs. Le MTQ a confié à l'Institut de la statistique du Québec un projet de recherche qui vise à établir un cadre de référence pour la conduite d'une telle enquête et à tester le réalisme de la démarche envisagée auprès d'un certain nombre d'expéditeurs.

« Dans le cadre du Protocole d'entente avec l'Ontario et le gouvernement du Canada, signé en 2007 sur la Porte continentale et le Corridor de commerce Ontario-Québec, le ministère participe à plusieurs études visant à bonifier sa connaissance du transport des marchandises au Québec et, en particulier, dans la région de Montréal. Une étude de prévision macroscopique des flux économiques et des mouvements de marchandises dans les principaux corridors interurbains et internationaux est en cours. Le MTQ coordonne aussi avec Transports Canada la réalisation d'une étude sur l'évaluation de l'accès aux terminaux intermodaux et aux installations de distribution et de transbordement au Québec, qui sont pour la plupart situés dans la région de Montréal. Les informations recueillies compléteront celles découlant de l'enquête routière nationale visant à dresser un portrait des déplacements interurbains de marchandises effectués par camion. Enfin, le MTQ actualisera l'étude sur les générateurs de transport dans la région de Montréal effectuée en 2006.

« […] considérant l'intérêt grandissant de la population à l'égard des questions de santé publique et de développement durable, le MTQ va intensifier ses efforts de prise en compte de la santé publique et du développement durable dans ses démarches de planification pour la région de Montréal. Pour relever ce défi, le MTQ prévoit s'associer plus étroitement aux experts en ces matières. […]

« Bien que la vérification porte avant tout sur les évaluations réalisées au moment de l'élaboration du plan, le MTQ souhaite souligner qu'il collabore avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs afin d'optimiser les projets en égard aux préoccupations formulées par des citoyens, des entreprises, des groupes d'intérêt ou des experts dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

« **Élaboration du *Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal.*** […] Le MTQ dispose d'outils de modélisation et de simulation qui lui permettent d'évaluer les impacts sur la mobilité, l'accessibilité et les émissions de polluants et de gaz à effet de serre des scénarios d'intervention envisagés. Il recourt également à d'autres méthodes et outils pour évaluer la performance des différents scénarios à l'égard d'autres considérations. Les travaux effectués par le MTQ sur les indicateurs de performance, les méthodes d'analyse multicritères et d'analyse coûts-bénéfices s'inscrivent dans cette perspective. […]

« Le MTQ entend poursuivre les activités en continu de mise à jour de ses outils de modélisation et de raffinement de ses méthodes d'analyse et d'évaluation des coûts et des bénéfices reliés à ses interventions (plan d'action, stratégie ou projet).

« L'évaluation environnementale stratégique est une approche qui s'est développée dans les années 90 au rythme des préoccupations en matière de développement durable. Le MTQ n'échappe pas à cette réalité et entend prendre les moyens pour intégrer cette approche dans ses façons de faire.

« Le MTQ s'engage à évaluer de façon globale, et de manière quantitative lorsque possible, l'ensemble des effets rattachés aux différents scénarios que contiendra la stratégie d'intervention sur la mobilité des personnes et des marchandises dans la région de Montréal. »

### 3.124 Réaction aux commentaires du ministère

Le fait de disposer de certains outils ne garantit pas nécessairement leur utilisation aux premières étapes de l'élaboration d'un plan. À cet égard, il faut rappeler que le MTQ n'a pas été en mesure de démontrer que les interventions envisagées lors de l'élaboration du PGDM s'avèrent globalement la meilleure solution si l'on tient compte de leurs effets sur la mobilité, la santé, etc.

En outre, les travaux qu'effectue le MTQ pour élaborer des indicateurs de performance ne sont toujours pas terminés et nous avons relevé des lacunes relativement aux analyses coût-avantage. Sur les huit projets examinés (leur coût est passé de 1,301 à 5,010 milliards de dollars durant la période), il y en a quatre pour lesquels il n'y a pas eu d'analyse de ce type.

### 3.125 Extraits des commentaires du ministère des Transports du Québec (suite)

« **Contenu du *Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal.*** Les décisions en matière de transport ont un impact sur la qualité de vie des citoyens, l'économie, l'environnement et l'aménagement du territoire. Dans ses démarches de planification ou d'évaluation de projets, le MTQ tient compte des orientations particulières à ces champs d'activité. Toutefois, l'aménagement du territoire est une responsabilité qui ne relève pas du MTQ et le schéma d'aménagement et de développement du territoire de la CMM n'a toujours pas été adopté. Le MTQ collabore avec l'ensemble de ses partenaires et tient compte des schémas actuellement en vigueur et des enjeux à cet égard.

« Le MTQ prévoit se doter d'ici 2011, en collaboration avec ses partenaires et les élus municipaux, d'une stratégie d'intervention sur la mobilité des personnes et des marchandises pour la RMM visant à définir une vision commune des transports pour la région de Montréal et à établir des consensus sur les priorités d'intervention. Cette démarche tiendra compte nécessairement des orientations et priorités gouvernementales, notamment en matière de développement durable, d'aménagement du territoire et de développement régional. […]

« Par ailleurs, les consultations effectuées […] dans le cadre de la révision en cours sur le mode de gouvernance et de financement du transport en commun […] font ressortir que les citoyens et les élus locaux souhaitent que le MTQ assume un leadership majeur en matière de transport dans la région de Montréal.

« […] Le MTQ poursuit ses travaux visant à identifier des indicateurs de performance réalistes et à se doter des données et des outils requis pour les appliquer. Le MTQ et ses partenaires métropolitains (AMT et CMM) ont confié un mandat de recherche sur l'accessibilité aux réseaux et services de transport dans la région de Montréal visant à définir une mesure fiable de la performance des systèmes de transport. »

« **Mécanismes de suivi et de reddition de comptes.** De 2000 à 2004, le PGDM a fait l'objet d'un financement particulier et, par le fait même, d'un suivi particulier. Depuis, les projets amorcés prévus au PGDM ont été intégrés à la programmation régulière et font l'objet du même type de suivi que l'ensemble de la programmation du ministère.

« Dès 2001, l'ensemble des interventions prévues au PGDM a été modélisé afin de connaître l'impact de chaque intervention sur les déplacements dans la région montréalaise. Les simulations ne peuvent être révisées qu'aux cinq ans, après chaque recensement et chaque enquête Origine-Destination. Les simulations réalisées avec les données de deux recensements ont permis de constater que les résultats des interventions du PGDM demeurent similaires. L'impact de chaque projet est connu.

« Malgré les sommes importantes associées aux projets du PGDM, le réseau de transport montréalais est à maturité et les investissements qui y sont consacrés visent principalement le maintien des actifs. C'est ainsi que la programmation est en partie guidée par les besoins de réfection, qui fournissent parfois l'occasion d'apporter des améliorations au réseau. […] Au chapitre de l'état du réseau autoroutier montréalais, la proportion de chaussées en bon état est passée de 42,8 p. cent à 75,1 p. cent depuis 2001.

« […] À la suite de l'adoption d'une stratégie sur la mobilité des personnes et des marchandises dans la région de Montréal, le MTQ mettra en place un mécanisme formel de suivi de la mise en œuvre de la stratégie et des résultats atteints. […]

« Le MTQ prévoit utiliser, en collaboration avec ses partenaires, différents indicateurs de performance pour suivre l'évolution de la mobilité dans la région de Montréal. Le MTQ tient toutefois à souligner la difficulté d'attribuer la part des progrès réalisés à un projet ou à un scénario d'interventions en particulier. En effet, une croissance de l'achalandage dans le transport en commun, par exemple, peut découler de l'effet conjugué de plusieurs facteurs, tels l'amélioration de l'offre de services, la vigueur de l'économie, la croissance démographique, la congestion et le prix de l'essence. »

**3.126 Réaction aux commentaires du ministère (suite)**

En ce qui concerne le suivi afférent à l'ensemble de la programmation, nous tenons à souligner que cette façon de faire est insuffisante. En effet, il est essentiel de suivre sur une base régulière le degré d'atteinte des objectifs et des cibles que l'on se donne ainsi que les interventions que l'on a priorisées afin de voir où l'on va et d'ajuster le tir, le cas échéant. Le bilan quant à l'avancement des interventions figurant dans le PGDM a été produit en 2004, mais il ne faisait pas l'adéquation entre celles-ci et les résultats obtenus. Ainsi, on ne peut évaluer si les progrès enregistrés sont satisfaisants et si les sommes allouées ont donné les résultats souhaités.

Relativement au commentaire portant sur la modélisation, nous estimons que cette façon de faire ne suffit pas à elle seule à mesurer les résultats. D'une part, il n'y en a pas eu depuis 2001 et, d'autre part, cela ne donne pas la mesure réelle des résultats obtenus par rapport aux objectifs et aux cibles.

**3.127** Nous tenons à signaler que l'entité vérifiée a adhéré à toutes nos recommandations.

## Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. 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 évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Pour établir nos critères d'évaluation, nous nous sommes inspirés notamment de la réglementation en vigueur au Québec, des pratiques du Secrétariat du Conseil du trésor et de celles relatives à l'évaluation environnementale stratégique, ainsi que des recommandations émanant des organismes internationaux. De plus, nous nous sommes appuyés sur les principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable*. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

### Objectif de vérification

**Évaluer dans quelle mesure la planification du MTQ à l'égard du développement du transport des personnes et des marchandises dans la région métropolitaine de Montréal relativement à la mobilité tient compte des incidences à court et à long terme sur la santé et le contexte social, l'économie, l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles, et favorise la cohérence des interventions.**

### Critères d'évaluation

- Les besoins, les enjeux et les incidences associés au développement du transport et à la mobilité sont déterminés et évalués. Pour ce faire :
  - un portrait des systèmes de transport, de l'évolution des déplacements des personnes et des marchandises ainsi que de leurs effets sur la santé et le contexte social, l'économie, l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles est dressé et mis à jour périodiquement ;
  - les facteurs externes susceptibles d'influencer les performances actuelles et futures des systèmes de transport (approvisionnement en énergie, démographie, disponibilité de ressources financières à long terme, etc.) sont déterminés et analysés ;
  - les expériences vécues ailleurs sont suivies de façon à s'en inspirer au besoin ;
  - les acteurs du milieu et la population sont consultés régulièrement.
- Des mécanismes sont mis en place en vue d'assurer la cohérence des interventions des acteurs en matière de transport dans la région.
- Une stratégie d'intervention à long terme qui prend en compte les orientations gouvernementales[4], les besoins, les enjeux et les incidences est établie.
- Cette stratégie se traduit par un plan d'intervention qui précise les orientations, les objectifs à court, moyen et long terme, les cibles, les indicateurs pertinents, les actions privilégiées, les niveaux d'investissement requis, les scénarios de financement, les échéanciers ainsi que les responsabilités respectives des acteurs.
- Le choix des actions retenues dans le plan repose sur une analyse comparée des différentes options qui considère :
  - l'évaluation des avantages et des coûts ;
  - l'évaluation des incidences potentielles à court, moyen et long terme sur la mobilité, la santé, le contexte social, l'économie, l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles ;
  - les priorités des acteurs du milieu.
- Des mécanismes de suivi sont mis en place de manière à mesurer les résultats obtenus, à analyser les écarts, à ajuster le tir au besoin et à rendre compte des résultats.

4. Les orientations gouvernementales incluent les stratégies, les plans et les politiques gouvernementales qui touchent au domaine du transport.

## Objectif de vérification

**Évaluer si les activités du MAMR relativement à l'aménagement du territoire permettent une cohérence des interventions gouvernementales et de celles des autorités locales, et ce, dans une perspective de mobilité.**

## Critères d'évaluation

- Les enjeux et les incidences associés à l'aménagement du territoire métropolitain sont évalués en fonction de leur impact sur la mobilité. Pour ce faire :
  - un portrait de l'évolution quant à l'aménagement du territoire et aux incidences sociales, environnementales et économiques est dressé et mis à jour périodiquement ;
  - les facteurs externes susceptibles d'influencer l'aménagement du territoire (démographie, approvisionnement en énergie, etc.) sont déterminés et analysés ;
  - les expériences vécues ailleurs sont suivies de façon à s'en inspirer au besoin ;
  - les acteurs du milieu et la population sont consultés régulièrement.
- Des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire qui prennent en considération les enjeux associés à la mobilité sont élaborées et mises à jour.
- Des mécanismes de concertation, qui assurent une participation des acteurs régionaux et locaux, sont utilisés afin d'assurer une gestion cohérente des actions touchant l'aménagement et l'organisation du transport sur le territoire.
- Un soutien est offert aux autorités locales afin que leurs décisions en matière d'aménagement répondent aux orientations gouvernementales.
- Les orientations gouvernementales associées au transport sont prises en compte dans les schémas d'aménagement et de développement ainsi que dans les modifications qui sont apportées à ces derniers. Le processus conduisant à leur approbation est réévalué au besoin.

## Annexe 2 – Rôles et responsabilités

| | |
|---|---|
| **Agence métropolitaine de transport** | |
| Mission | Soutenir, développer, coordonner et promouvoir le transport collectif, dont les services spéciaux de transport pour les personnes handicapées, améliorer les services de trains de banlieue, en assurer le développement, favoriser l'intégration des services entre les différents modes de transport et augmenter l'efficacité des corridors routiers. |
| Rôles et responsabilités | • Planifier et développer le transport en commun métropolitain ;<br>• Assurer la coordination interréseaux ;<br>• Établir la tarification régionale ;<br>• Gérer les services de trains de banlieue ainsi que les équipements à caractère métropolitain, tels que les terminus, les stationnements incitatifs et les voies réservées ;<br>• Aider financièrement les organismes de transport, notamment pour compenser les services offerts sur le réseau métropolitain, les coûts d'exploitation du métro, dans le cas de la Société de transport de Montréal, ou les sommes associées à certaines politiques tarifaires (par exemple, tarifs réduits pour certaines catégories d'usagers) ;<br>• Planifier, selon les conditions fixées par le gouvernement, le prolongement du métro. |
| Objectif et défis | • Faire des transports collectifs l'un des instruments privilégiés de l'efficacité, de la prospérité et de la qualité de vie de la région métropolitaine ;<br>• Se déplacer autrement ;<br>• Aménager en favorisant l'utilisation des transports collectifs ;<br>• Financer le maintien du patrimoine et le développement des services ;<br>• Mobiliser et rassembler les acteurs métropolitains autour des projets de transport collectif. |
| **Communauté métropolitaine de Montréal** | |
| Mission | Planifier, coordonner et financer les compétences stratégiques qui façonnent le territoire et le développement de la région. |
| Rôles et responsabilités | • Élaborer, adopter et appliquer le schéma d'aménagement et de développement sur le territoire de la CMM ;<br>• Approuver le *Plan stratégique de développement du transport métropolitain* transmis par l'AMT ;<br>• Approuver les plans stratégiques de développement des sociétés de transport en commun sur son territoire ;<br>• Déterminer le réseau artériel métropolitain et établir des normes de gestion, de signalisation et de contrôle de la circulation. |
| **Municipalités régionales de comté (MRC)*** | |
| Rôles et responsabilités | • Élaborer, adopter et appliquer les schémas d'aménagement de leur territoire ;<br>• Organiser les transports en commun entre les municipalités sur le territoire de la MRC. |
| **Municipalités** | |
| Rôles et responsabilités | • Élaborer, adopter et appliquer un plan d'urbanisme conforme aux objectifs du schéma d'aménagement produit par la MRC ;<br>• Organiser et subventionner les services de transport en commun offerts sur le territoire de la municipalité, notamment par l'intermédiaire des organismes publics de transport et des conseils intermunicipaux de transport ;<br>• Gérer la voirie locale. |

* Quatre municipalités ou agglomérations n'appartiennent à aucune MRC de la région de Montréal ; toutefois, elles exercent certaines des compétences habituelles des MRC. Ce sont Montréal, Laval, Mirabel et Longueuil.

## Annexe 3 – Orientations du gouvernement en matière d'aménagement[5]

- Privilégier la consolidation des zones urbaines existantes et prioriser la revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens.
- Orienter l'extension urbaine dans les parties du territoire pouvant accueillir le développement de façon économique et dans le respect de l'environnement.
- Favoriser une approche intégrée du développement pour l'ensemble d'une agglomération urbaine.
- Maintenir et améliorer les équipements et les services collectifs en maximisant leurs retombées sur le milieu urbanisé.
- Améliorer les conditions de l'habitat et les adapter au contexte socioéconomique.
- Protéger, réhabiliter et mettre en valeur le cadre bâti, les espaces publics et éléments du milieu naturel en milieu urbanisé.
- Contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être publics ainsi qu'à la protection de l'environnement par une meilleure harmonisation des usages.
- Optimiser, par la planification des espaces industriels et commerciaux, les retombées des investissements publics et privés consentis.
- Arrimer aux objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement la planification des infrastructures et des équipements à caractère public et assurer leur viabilité.
- Développer une approche de gestion globale visant l'utilisation polyvalente du patrimoine foncier québécois, l'harmonisation des divers usages et la concertation des différents partenaires.
- Favoriser la mise en valeur des lots publics intramunicipaux au profit du développement régional.
- Assurer la pérennité et la mise en valeur du territoire et des activités agricoles en tenant compte des particularités et de la diversité des milieux.
- Contribuer au développement du secteur minier en favorisant la protection et la mise en valeur des ressources minérales par une meilleure planification territoriale.
- Assurer la pérennité et la mise en valeur des ressources forestières en tenant compte de la diversité des milieux.
- Privilégier la mise en valeur et l'utilisation efficace et rentable de toutes les ressources énergétiques et en maximiser les retombées économiques en région.
- Assurer la protection du patrimoine naturel ainsi que le maintien des espèces fauniques et floristiques et de leurs habitats.
- Améliorer la contribution du réseau des parcs québécois à la protection des milieux naturels et à la satisfaction des besoins de la population en espaces récréatifs.
- Améliorer l'accessibilité à de nouveaux espaces naturels protégés et favoriser leur mise en valeur pour des fins récréo-touristiques dans un contexte de polyvalence.
- Consolider et adapter les affectations territoriales fauniques de concert avec les intervenants locaux afin d'améliorer leur apport au développement socioéconomique régional.
- Favoriser le développement de la villégiature sur les terres publiques à des fins récréatives et économiques.
- Assurer la contribution du secteur touristique au développement des régions par une mise en valeur accrue des attraits et des activités axée sur la consolidation des produits touristiques prioritaires.
- Préserver les infrastructures de transport, maintenir un service adéquat à l'usager et soutenir le développement socio-économique des différentes régions du Québec en optimisant les acquis des différents modes de transport.
- Renforcer les structures municipales afin d'assurer au niveau local une meilleure répartition des revenus et des coûts et de permettre une meilleure utilisation des ressources des municipalités et de l'État.

5. Ces orientations proviennent du document *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : Pour un aménagement concerté du territoire*, publié en 1994 ; plusieurs de ces orientations ont été reprises dans le document complémentaire, qui date de 1995.

## Annexe 4 – Orientations contenues dans le *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal 2001-2021*

- Consolider les zones urbaines existantes et limiter l'urbanisation en périphérie de ces zones aux secteurs qui disposent déjà des infrastructures et des services, tels que l'approvisionnement en eau potable, le traitement des eaux usées, l'électricité, les écoles, les routes, les infrastructures de transport collectif, etc.
- Maintenir et améliorer les équipements, les infrastructures et les services collectifs existants, et mieux contrôler les investissements publics dans les secteurs […] en périphérie de la région métropolitaine.
- Favoriser et soutenir une urbanisation visant la diversité des types de logements et des services collectifs dans une optique de mixité sociale.
- Réhabiliter et mettre en valeur les quartiers anciens ou vétustes dans un objectif d'amélioration de la qualité de vie, de l'habitat, des équipements et des services collectifs ainsi que du patrimoine urbain et architectural en accordant la priorité au centre de l'agglomération.
- Soutenir le développement international de la région métropolitaine de Montréal en contribuant, en priorité, au renforcement des six pôles économiques majeurs où se concentrent les activités internationales […].
- Susciter et soutenir une forme urbaine visant :
  - En ce qui a trait au transport des personnes, une utilisation accrue du transport en commun ainsi que des modes non motorisés et une réduction de l'utilisation de l'automobile ;
  - En matière de transport des marchandises, l'utilisation optimale du réseau stratégique de transport, le renforcement de la position concurrentielle de Montréal en tant que centre manufacturier et plaque tournante continentale du transport des marchandises ;
  - En ce qui a trait à la desserte des pôles économiques majeurs, un soutien à leur développement par une meilleure intégration des réseaux et systèmes de transport des personnes et des marchandises.
- Assurer la permanence et l'aménagement durable de la zone agricole décrétée en favorisant une mise en valeur optimale du potentiel agricole et agroalimentaire métropolitain, dans une perspective de croissance économique, de création d'emplois et de protection de l'environnement.
- Protéger et mettre en valeur les espaces verts et les plans d'eau de la région métropolitaine, les paysages ainsi que les éléments patrimoniaux du territoire […].
- Contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être public ainsi qu'à la pérennité des investissements par la prise en compte des risques de sinistre naturel et anthropique dans les décisions dictant le développement économique et l'aménagement du territoire.
- Assurer l'intégration de plans d'aménagement d'agglomération dans les schémas d'aménagement des MRC voisines de la CMM pour chacune des agglomérations urbaines de recensement : Lachute, Saint-Jérôme, Joliette, Sorel, Saint-Hyacinthe, Saint-Jean-sur-Richelieu et Salaberry-de-Valleyfield. Protéger et mettre en valeur le caractère champêtre et patrimonial des villages du territoire et consolider l'économie et la zone agricole. Contrôler les investissements publics dans les secteurs non desservis en périphérie des agglomérations urbaines et villageoises.

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

Tome II

CHAPITRE 4

## Application de la *Loi sur le développement durable* : 2008

Entités vérifiées :

- ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
- ministère des Affaires municipales et des Régions
- ministère des Finances du Québec
- ministère des Ressources naturelles et de la Faune
- ministère des Transports du Québec
- ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
- ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

## Table des matières

Paragraphe

**Faits saillants** ..... **4.1**
**Recommandations** ..... **4.10**
**Vue d'ensemble** ..... **4.11**
**Objectifs et portée de notre vérification** ..... **4.15**
**Résultats de notre vérification** ..... **4.20**
Prise en charge des responsabilités par les ministères vérifiés ..... **4.24**
Développement des capacités ..... **4.26**
Élaboration des plans d'action ..... **4.41**
Collaboration des ministères ..... **4.49**
Mise en œuvre de la stratégie gouvernementale ..... **4.53**
Mécanismes et moyens de mise en œuvre et de suivi ..... **4.54**
Expertise et collaboration du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ..... **4.71**
**Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation**
**Annexe 2 – Responsabilités des entités à l'égard de la loi**

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

## Abréviations et sigles

| | |
|---|---|
| CIDD | Comité interministériel du développement durable |
| MAMR | Ministère des Affaires municipales et des Régions |
| MDDEP | Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs |
| MDEIE | Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation |
| MESS | Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale |
| MFQ | Ministère des Finances du Québec |
| MRNF | Ministère des Ressources naturelles et de la Faune |
| MTQ | Ministère des Transports du Québec |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |

# Faits saillants

**Équipe :**
Maryse Fournier
Directrice de vérification
Isabelle Bouchard
François Lachapelle
Gérard Szaraz

**4.1** La *Loi sur le développement durable* vise à instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration. Les mesures qu'elle prévoit concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration.

**4.2** Nos travaux de vérification, échelonnés de juin à décembre 2008, ont porté sur certains volets relatifs à l'application de la loi. En premier lieu, nous avons évalué dans quelle mesure les ministères ont pris en charge les responsabilités qui leur ont été confiées par la *Loi sur le développement durable*. En deuxième lieu, nous avons voulu nous assurer que des conditions favorables à la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* ont été créées.

**4.3** Cette mission a été réalisée auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et de six autres ministères que nous avons sélectionnés, étant donné le rôle clé qu'ils ont à jouer dans le développement de la société : Affaires municipales et Régions[1] ; Développement économique, Innovation et Exportation ; Emploi et Solidarité sociale ; Finances ; Ressources naturelles et Faune ; Transports.

### Prise en charge des responsabilités par les ministères vérifiés

**4.4** Notre vérification montre que les six ministères sélectionnés ont assumé, dans une bonne mesure, certaines responsabilités que leur impose la loi ; néanmoins, pour d'autres responsabilités, il reste du chemin à parcourir.

**4.5** Les enjeux associés au développement durable font partie des préoccupations des ministères vérifiés. Ils ont accompli des actions visant à se donner la capacité d'endosser ces nouvelles obligations. Néanmoins, ils estiment n'être qu'au début de la concrétisation de l'ensemble des responsabilités qui leur ont été confiées par le législateur, surtout en ce qui a trait à la prise en compte des principes. À cet égard, nous avons noté les éléments suivants :

- Les ministères vérifiés sensibilisent leur effectif au virage à opérer, mais leurs efforts ont d'abord été mis sur le personnel travaillant de près à l'élaboration du plan d'action de développement durable et sur la dimension environnementale. La plupart attendaient le plan gouvernemental de sensibilisation et de formation avant d'offrir à tous les employés des activités similaires et d'inclure les dimensions économique et sociale.
- Bien qu'il soit encore tôt pour en apprécier pleinement l'ampleur, les répercussions des activités de sensibilisation et de formation devront être suivies avec attention afin d'évaluer progressivement les résultats obtenus.
- La révision des pratiques de gestion est amorcée pour ce qui concerne les facettes environnementales. Cependant, l'exercice n'a guère porté, à ce jour, sur les éléments qui sont au cœur même de la mission des entités, en vue de prendre en compte de manière globale et systématique les principes inscrits dans la loi.

1. Depuis la mi-décembre 2008, cette entité porte le nom de « ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ».

- Des initiatives ont pris forme en ce qui a trait à l'utilisation d'outils d'aide à la décision. Les pratiques ainsi instituées ont toutefois une étendue limitée et gagneraient à être partagées entre les ministères. L'adaptation, la mise au point et l'utilisation d'autres outils s'avéreront essentielles, notamment pour la prise en compte des principes énoncés dans la loi.
- Les ministères vérifiés éprouvent des difficultés à évaluer et à apporter les changements requis à l'égard des processus, des activités courantes de même que des façons de faire. Ils doivent poursuivre l'objectif de déterminer des actions pertinentes en considérant les principes propres au développement durable.

**4.6** Quant à l'élaboration des plans d'action, elle s'appuie sur une démarche structurée réunissant plusieurs des conditions propices au succès. Les projets de plans que nous avons examinés étaient d'ailleurs sur la voie d'être complétés. La démarche présentait, entre autres, les caractéristiques suivantes :

- un engagement clair de la haute direction ;
- la mise en place de structures formelles ;
- la détermination des objectifs de la stratégie gouvernementale auxquels l'entité souhaite contribuer, en relation avec sa mission ;
- la priorisation des activités incontournables, sans qu'il y ait exclusion des autres.

**4.7** Enfin, selon leurs compétences particulières et leur situation respective, les ministères vérifiés ont également prêté leur concours au MDDEP.

### Mise en œuvre de la stratégie gouvernementale

**4.8** Les retards concernant l'implantation des mécanismes et moyens de mise en œuvre ont ralenti la création des conditions favorables au déploiement de la stratégie gouvernementale. Voici, à cet égard, nos principaux constats :

- Trois des quatre mécanismes et moyens qui devaient être fonctionnels à l'été 2008 ne l'étaient pas au 31 décembre suivant ; il y a donc un retard par rapport à l'échéancier. Il s'agit du *Plan de mise en œuvre pour un gouvernement écoresponsable*, du *Plan de sensibilisation des responsables des principaux comités interministériels* et du *Plan de communication publique sur la stratégie et sa mise en œuvre*. Or, ces mécanismes et moyens concernent directement les activités incontournables, soit celles qu'il importe de considérer au moment de préparer les plans d'action.
- Des quatre autres mécanismes et moyens devant être prêts avant la fin de 2008, seul le *Plan gouvernemental de sensibilisation et de formation des personnels de l'administration publique* a été approuvé dans le délai fixé. En particulier, la première liste d'indicateurs de développement durable est en retard, étant donné que l'échéance légale pour la soumettre au gouvernement, pour adoption, était la fin de 2008.
- Dans un contexte où plusieurs mécanismes et moyens étaient appelés à voir le jour, il fallait bien établir les ressources nécessaires pour produire les documents afin de faire ressortir où se situaient les enjeux et ainsi déterminer les priorités et prévoir les ajustements nécessaires.

**4.9** Par ailleurs, le MDDEP a fourni son expertise et a apporté sa collaboration aux ministères et organismes afin qu'ils progressent dans l'application de la loi. En fait, il a publié des guides, tenu des activités de sensibilisation et de formation ainsi que réalisé des ateliers d'échanges. Il lui reste cependant des défis à relever pour aider les entités à s'approprier les principes de développement durable, sans pour autant se substituer à celles-ci dans les responsabilités qu'elles doivent assumer.

## Recommandations

**4.10** Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

**(4.50)** Nous avons recommandé aux six ministères concernés :

- d'intégrer dans les activités de sensibilisation et de formation découlant de l'application de la *Loi sur le développement durable* les dimensions sociales et économiques du développement, en plus de celle relative à l'environnement, en cohérence avec le plan gouvernemental à cet effet ;
- de s'assurer que l'ensemble du personnel comprend les exigences de la loi, notamment en ce qui a trait à la prise en compte des principes prévus par celle-ci, ainsi que la portée de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* ;
- d'évaluer les répercussions des activités de sensibilisation et de formation concernées afin d'apprécier si ces dernières ont donné les résultats souhaités ;
- de profiter de l'élaboration du plan d'action de développement durable pour revoir leurs pratiques de gestion en conséquence et rectifier le tir, s'il y a lieu ;
- de poursuivre leurs efforts quant à l'adaptation et à l'utilisation d'outils d'aide à la décision pour assurer la prise en compte des principes de développement durable ;
- d'intensifier la collaboration interministérielle dans le développement d'outils d'aide à la décision et dans la diffusion de bonnes pratiques.

**(4.79)** Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs :

- de s'assurer que chacun des mécanismes et moyens est finalisé en temps opportun en tenant compte des échéances établies ;
- de faire en sorte que le plan de communication considère des actions à court terme concernant la participation et l'engagement de la population ;
- de compléter, en collaboration avec les autres ministères et les organismes concernés, le plan détaillé quant à l'élaboration et à la mise en place des mécanismes et moyens prévus dans la stratégie gouvernementale, et ce, en y précisant notamment les ressources requises et les responsabilités des divers acteurs ;
- d'intensifier la formation et l'accompagnement des ministères et organismes pour la prise en compte des principes de développement durable ;
- de bonifier le guide de prise en compte des principes de développement durable, notamment sur la base de l'utilisation et de l'expérimentation faites par les ministères et organismes.

## Vue d'ensemble

**4.11** La *Loi sur le développement durable*, adoptée en avril 2006, vise à instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.

**4.12** Les mesures prévues par cette loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration.

**4.13** Dans l'objectif de faciliter l'application de la loi, des responsabilités claires ont été confiées aux entités. Le MDDEP est un acteur clé, compte tenu des nombreuses obligations qui lui reviennent, notamment celles liées au rôle de coordination et de promotion du développement durable. Les entités assujetties à la loi ont, pour leur part, des responsabilités en ce qui concerne la prise en compte des principes en cause et la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Leurs devoirs touchent, entre autres, à la détermination des objectifs particuliers qu'elles entendent poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de même qu'à l'obligation de rendre compte annuellement quant aux résultats obtenus. L'annexe 2 énonce les principales responsabilités confiées par la loi aux parties prenantes.

**4.14** De plus, dans le but de favoriser l'imputabilité de l'Administration, un poste de commissaire au développement durable a été institué. Ce dernier assiste le vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification en matière de développement durable. Ainsi, la *Loi sur le vérificateur général* prévoit que le commissaire produit annuellement un rapport dans lequel il fait part de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable*. C'est dans ce cadre que s'inscrit la présente vérification.

## Objectifs et portée de notre vérification

**4.15** Le premier rapport du commissaire au développement durable a été publié en décembre 2007. Nous avons alors évalué dans quelle mesure le MDDEP et les autres entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* avaient pris en charge les responsabilités qui leur avaient été confiées en vue d'assurer l'application de la loi à ce moment. Nous avons aussi examiné si le projet de stratégie gouvernementale, qui avait été déposé pour consultation, respectait les exigences de la loi et prenait en compte les éléments de la gestion axée sur les résultats indiqués dans la *Loi sur l'administration publique*, adoptée en 2000.

**4.16** Depuis le rapport de décembre 2007, les actions de l'administration publique québécoise, quant à l'application de la *Loi sur le développement durable*, ont principalement porté sur trois volets : l'adoption par le gouvernement de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* et sa mise en œuvre ; l'élaboration de la première liste des indicateurs pour surveiller et mesurer les progrès réalisés en la matière ; et la préparation de plans d'action par les ministères et organismes assujettis à la loi.

**4.17** Nos travaux ont touché ces volets. En premier lieu, nous avons évalué dans quelle mesure les ministères vérifiés ont pris en charge les responsabilités qui leur ont été confiées par la *Loi sur le développement durable*. En deuxième lieu, nous avons voulu nous assurer que des conditions favorables à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale ont été créées par le MDDEP. En troisième lieu, nous avons cherché à voir si le processus d'élaboration des indicateurs de développement durable était appliqué avec rigueur afin de surveiller et de mesurer les progrès réalisés au Québec en la matière. Lorsque notre vérification a pris fin, le projet de première liste d'indicateurs de développement durable n'était toujours pas public, ce qui rendait inappropriée la publication de nos constats sur ce dernier volet. Nous continuerons de suivre de près les travaux relatifs à l'élaboration des indicateurs et formulerons nos commentaires au moment opportun.

**4.18** La présente vérification a été réalisée auprès du MDDEP et des six autres ministères suivants, que nous considérions particulièrement importants, étant donné le rôle clé qu'ils ont à jouer dans le développement de la société : Affaires municipales et Régions ; Développement économique, Innovation et Exportation ; Emploi et Solidarité sociale ; Finances ; Ressources naturelles et Faune ; Transports.

**4.19** Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à cette mission. De façon générale, nos travaux se sont échelonnés de juin à octobre 2008. Cependant, nous avons effectué une mise à jour quant à l'état d'avancement, au 31 décembre 2008, des mécanismes et moyens de mise en œuvre de la stratégie gouvernementale. Nos travaux visaient principalement les activités réalisées en 2007 et en 2008, mais certains commentaires peuvent se rapporter à des activités antérieures.

## Résultats de notre vérification

**4.20** La *Loi sur le développement durable* marque formellement l'intention d'intégrer la recherche d'un développement durable dans toutes les activités de l'Administration ainsi que la volonté d'assurer la cohérence des actions gouvernementales en ce domaine. Le défi est grand ; pour parvenir à le relever, le discours doit se traduire par des gestes significatifs.

**4.21** Notre vérification montre que les ministères vérifiés ont assumé, dans une bonne mesure, certaines responsabilités que leur impose la loi ; néanmoins, pour d'autres responsabilités, il reste du chemin à parcourir. D'abord, ils ont accompli des actions visant à se donner la capacité d'endosser ces nouvelles obligations. Ensuite, l'élaboration des plans d'action s'appuie sur une démarche structurée réunissant plusieurs des conditions propices au succès. Enfin, selon leurs compétences particulières et leurs situations respectives, les ministères vérifiés ont également prêté leur concours au MDDEP pour les différents gestes associés à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale.

**4.22** On note toutefois que les ministères vérifiés éprouvent des difficultés à évaluer et à apporter les changements requis dans les modes de gestion, dans les activités courantes et dans les façons de faire. Ils doivent poursuivre l'objectif de déterminer des actions pertinentes qui prennent en compte les principes de développement durable.

**4.23** Les retards concernant l'implantation des mécanismes et moyens de mise en œuvre ont ralenti la création des conditions favorables au déploiement de la stratégie gouvernementale. Par ailleurs, le MDDEP a fourni son expertise et a apporté sa collaboration aux ministères et organismes afin qu'ils progressent dans l'application de la loi. Il lui reste cependant des défis à relever pour aider les entités à s'approprier les principes de développement durable, sans pour autant se substituer à celles-ci dans les responsabilités qu'elles doivent assumer.

## Prise en charge des responsabilités par les ministères vérifiés

**4.24** L'adoption, en décembre 2007, d'une stratégie gouvernementale devant guider la mise en œuvre du développement durable constitue une des pièces maîtresses du vaste chantier créé par la loi. Pour près de 150 ministères et organismes qui y sont assujettis, il est essentiel que des mesures soient prises de manière à répondre à ses exigences. Nous avons donc voulu évaluer, dès à présent, dans quelle mesure les ministères vérifiés avaient pris en charge les responsabilités confiées par la loi et par la stratégie gouvernementale.

**4.25** Nous avons dirigé notre attention sur la façon dont ces ministères amélioraient leurs capacités à mettre en œuvre le développement durable. Nous avons aussi examiné comment ils avaient amorcé l'élaboration des plans d'action devant présenter les objectifs particuliers qu'ils entendent poursuivre pour contribuer à la réalisation de la stratégie gouvernementale. La collaboration apportée au MDDEP a également fait l'objet de nos travaux.

### Développement des capacités

**4.26** Les entités doivent développer leurs capacités respectives à mettre en œuvre le développement durable. Celles-ci touchent les compétences, l'expertise, les attitudes, les valeurs, les motivations, les outils de gestion, etc. Nous avons analysé quelques facettes qui en favorisent l'amélioration.

#### Sensibilisation et formation du personnel

**Activités de sensibilisation axées sur la dimension environnementale.**

**4.27** Plus particulièrement depuis l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, les ministères vérifiés sensibilisent leur personnel au virage à opérer. Bien que des informations relatives à la loi et à la stratégie gouvernementale aient été diffusées par certains ministères, les efforts ont d'abord été mis sur la dimension environnementale, telle l'écologisation des activités administratives (réduction des déchets, récupération des matières résiduelles, etc.). Les mesures prises en ce sens se sont d'ailleurs multipliées au cours des derniers mois. Le site intranet est l'un des moyens privilégiés pour joindre les employés visés. À cet égard, il est intéressant de relever que le contenu des messages interpelle l'individu non seulement en tant qu'employé de l'État, mais aussi comme citoyen responsable. Par exemple, il y a incitation à faire usage de sacs réutilisables, à récupérer les piles jetables ou à profiter du transport en commun.

**4.28** Par ailleurs, les gestionnaires et les professionnels travaillant de près à l'élaboration du plan d'action de développement durable ont été davantage renseignés et ont reçu plus de formation pour remplir adéquatement leur rôle que les autres membres du personnel. La plupart des ministères vérifiés ont indiqué qu'ils attendaient le *Plan gouvernemental de sensibilisation et de formation des personnels de l'administration publique* avant d'investir plus d'énergie auprès de l'ensemble de leur effectif. Un ministère se démarque à ce chapitre en ayant offert de la formation à tous ses gestionnaires, avant même le dépôt du plan gouvernemental de formation.

**4.29** Les ministères vérifiés ont exploité le matériel produit par le MDDEP, notamment sous la forme de capsules, de fiches informatives, de guides et de présentations visuelles, pour les soutenir dans leurs diverses interventions. Ce matériel traitait, entre autres, de la démarche québécoise de développement durable, de la loi, de la stratégie gouvernementale, des principes à considérer, en plus de fournir des exemples de gestes environnementaux.

**Le matériel produit par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs a été utilisé.**

**4.30** Il est difficile d'apprécier l'effet des activités de sensibilisation et de formation qui ont été offertes et certainement prématuré de faire des liens entre celles-ci et les changements tangibles de culture, d'attitude et de comportement que suppose la mise en œuvre d'un développement durable. On assiste néanmoins à l'expression d'une volonté d'amélioration. Il sera important que les actions s'intensifient au cours des prochains mois si l'on souhaite que le contenu de la loi et de la stratégie gouvernementale soit compris à tous les niveaux de l'organisation. Outre la dimension environnementale, cette compréhension doit par ailleurs porter sur les facettes sociales et économiques si l'on veut tendre vers une véritable prise en compte du développement durable. Les répercussions de toutes ces activités devront être suivies de près afin d'évaluer progressivement les résultats obtenus, et ce, à différents niveaux, afin de rajuster le tir au besoin.

**4.31** Le *Plan gouvernemental de sensibilisation et de formation des personnels de l'administration publique*, approuvé en décembre 2008, s'avère essentiel pour donner une cohérence globale aux multiples activités proposées au sein de l'Administration ainsi que pour diminuer les risques de chevauchement et de contradiction par rapport aux messages véhiculés. Il permet aussi d'interpeller l'ensemble du personnel plutôt que de confier les questions en matière de développement durable uniquement à une équipe de spécialistes.

**Le plan gouvernemental de sensibilisation et de formation : essentiel à la cohérence.**

## Pratiques de gestion

**4.32** Les ministères vérifiés ont entrepris des travaux pour analyser et modifier, au besoin, leurs pratiques de gestion. Premièrement, un exercice d'arrimage entre les démarches relatives à l'élaboration du plan stratégique et à celle du plan d'action de développement durable a été réalisé en 2008. Des séances de formation ont été organisées par le MDDEP à cet égard. Les mêmes personnes ont été associées à ces processus, ce qui a permis d'établir le lien entre les démarches. Deuxièmement, les ministères vérifiés ont également mis en place des comités intersectoriels ou encore des groupes de travail afin d'assurer une coordination administrative entre les unités organisationnelles et de faciliter la détermination de gestes pouvant alimenter tant les plans stratégiques que les plans d'action. Troisièmement, une collaboration interministérielle s'est développée, que ce soit dans l'optique de choisir des indicateurs liés à des objectifs communs ou dans celle d'échanger au moment de préparer les plans d'action.

**4.33** D'autre part, les entités ont tendance à revoir leurs pratiques administratives de façon à ce que les facettes environnementales soient davantage prises en considération. Cependant, elles se sont peu attaquées, à ce jour, au cœur de leurs activités afin de prendre en compte de manière globale et systématique les principes inscrits dans la loi. Si l'écologisation des activités démontre un souci pour le développement durable, cette tendance est trop peu significative pour donner lieu à un virage des interventions, comme l'énoncent la loi et la stratégie gouvernementale. La difficulté à saisir la nature et l'ampleur des changements nécessaires pour appliquer les principes pourrait être l'une des raisons expliquant cette situation.

**Prise en compte des principes dans les activités : peu de progrès.**

**4.34** Nous avons néanmoins noté des initiatives intéressantes. Un ministère a commencé un recensement systématique des politiques et des programmes pertinents. Il s'efforce en outre de répertorier les mesures susceptibles d'améliorer ses pratiques en fonction des attentes formulées par le législateur. Signalons que certains ministères vérifiés ont aussi inclus dans leur projet de plan d'action de développement durable des activités de cet ordre.

**4.35** Un processus d'évolution est enclenché. Toutefois, il ne faudrait pas négliger d'intensifier les actions si l'on veut un réel changement quant à la prise de décision et des résultats probants. Puisque les entités vérifiées se sont essentiellement occupées, pour le moment, des facettes environnementales dans la révision de leurs pratiques administratives et qu'elles ont des difficultés à bien circonscrire la portée des changements nécessaires pour prendre en compte les principes, il se peut que les plans d'action, qui doivent tous être déposés au plus tard en mars 2009, ne traitent pas suffisamment des ajustements souhaités au cœur de leurs activités.

**Pour un réel changement, il faut intensifier les actions.**

## Outils d'aide à la décision

**4.36** Comme il est mentionné dans la *Loi sur le développement durable*, il est essentiel de disposer d'outils d'aide à la décision pour prendre en compte les principes de développement durable et les considérer dans les lois, la réglementation, les politiques et les programmes. La version pilote du guide pour la prise en compte des principes de développement durable a été produite par le MDDEP. Cet outil propose une démarche par étapes et s'inspire de plusieurs méthodes d'analyse et d'évaluation, telles que l'évaluation environnementale stratégique et l'évaluation d'impact sur la santé. Le recours à ces instruments peut notamment contribuer à trouver les façons de combler l'écart entre la situation actuelle et celle visée par les principes.

**Les outils d'aide à la décision restent peu exploités.**

**4.37** L'utilisation d'outils de cette nature est encore à ses débuts. Nous avons toutefois recensé des initiatives ayant permis d'explorer des outils d'aide à la décision lors de projets pilotes ou pour mener des actions ciblées. Mentionnons, à titre illustratif, l'analyse multicritère, l'élaboration d'un système de gestion environnementale ou la gestion intégrée du risque. En particulier, un groupe de collaborateurs, dont font partie deux ministères vérifiés, a produit une grille afin de déterminer les principes de développement durable rattachés aux engagements figurant dans la *Politique nationale de l'eau*. De telles pratiques n'étant pas étendues à l'échelle de chacun des ministères, elles gagneraient à être partagées entre les organisations, qui pourraient s'inspirer ainsi d'exemples concrets.

**4.38** Parmi les causes susceptibles d'expliquer le peu de progrès réalisé à ce jour, force est d'admettre que la prise en compte des principes s'avère un exercice complexe. Les ministères vérifiés ont apprécié le projet de guide fourni par le MDDEP à ce propos, lequel constituait, selon eux, une bonne source d'information. Cependant, ils considèrent que son application pourrait être ardue et qu'elle requiert la mise au point d'outils fonctionnels et conviviaux. En pareil contexte, il faudrait que le guide soit testé dans une mesure suffisante pour constituer un exercice d'apprentissage permettant de le faire évoluer et de le modifier en fonction des leçons apprises par les organisations.

**4.39** Somme toute, près de trois ans après le début de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*, la révision des lois, de la réglementation, des politiques et des programmes par rapport à celle-ci en est toujours à ses premiers pas. Comme la loi l'indique, le processus en cours quant à l'élaboration des plans d'action offre une occasion pour réaliser cet exercice.

**4.40** Les enjeux associés au développement durable font partie des préoccupations des ministères vérifiés. Leur volonté est perceptible et ils ont accompli des efforts à plus d'un égard. Néanmoins, ces derniers reconnaissent n'être qu'au début de la concrétisation de l'ensemble des responsabilités qui leur ont été confiées par la loi, surtout en ce qui a trait à la prise en compte des principes de développement durable.

## Élaboration des plans d'action

**4.41** Lors de l'adoption de sa stratégie en décembre 2007, le gouvernement invitait les entités assujetties à la loi à produire leur plan d'action de développement durable au plus tard le 31 mars 2009. Même si les travaux étaient en cours avant le dépôt de la stratégie gouvernementale pour la plupart des ministères vérifiés, la phase intensive a véritablement démarré en février 2008, avec les premières activités de formation données par le MDDEP sur le sujet. Nous avons cherché à voir dans quelle mesure les six ministères sélectionnés ont suivi une démarche structurée en vue de dresser leur plan respectif. Des pratiques intéressantes ont été relevées.

### Démarrage du processus

**4.42** Nous avons perçu un engagement clair de la haute direction relativement au développement durable, notamment par l'action du comité de direction et la participation des sous-ministres adjoints aux travaux du Comité interministériel du développement durable (CIDD). En outre, l'ensemble des ministères vérifiés considère qu'à certains égards la loi est un cadre facilitant la réalisation de leur mission première ou renforçant les mesures prises en ce sens, et non une contrainte.

**Signe probant d'un engagement clair de la haute direction.**

**4.43** Des structures formelles ont aussi été instaurées. Ainsi, des groupes de travail réunissant des employés rattachés aux unités administratives de différents secteurs de l'organisation ont été créés. Quant aux personnes chargées de la planification stratégique, elles ont été mises à contribution pour arrimer le plan d'action au plan stratégique. De plus, des responsables ont été nommés et désignés expressément au dossier du développement durable, agissant à titre de relais au sein et à l'extérieur de l'organisation. Tous les ministères vérifiés ont établi un programme de travail qui précise les actions, les échéances et les responsabilités pour s'assurer de livrer le plan d'action dans les délais. En règle générale, un suivi est effectué par les comités de direction.

### Prise en considération des objectifs

**4.44** Les ministères vérifiés ont déterminé les objectifs de la stratégie gouvernementale auxquels ils souhaitent contribuer, en relation avec leur mission. De plus, en examinant les ébauches relatives à leurs plans d'action, nous avons pu constater que la quasi-totalité de ces ministères avait établi un lien entre, d'une part, certains des engagements présentés dans les stratégies ou encore les politiques gouvernementales sous leur responsabilité et, d'autre part, les actions et les cibles figurant dans leurs plans.

**4.45** Ils ont aussi mis l'accent sur les activités incontournables, qui sont incluses dans trois des neuf orientations de la stratégie gouvernementale, sans toutefois s'être limités à celles-ci. Cela est rassurant, étant donné l'ampleur de la sphère d'intervention visée par cette stratégie.

**Il est rassurant de voir qu'on ne se limite pas aux activités incontournables.**

**4.46** À la fin de nos travaux, les six ministères étaient, à divers degrés, sur la voie de compléter leur plan d'action pour le mois de mars 2009. Tous avaient élaboré des projets de plans et ils prévoyaient même les soumettre incessamment aux instances dirigeantes pour approbation.

**4.47** Plus précisément, au 30 septembre 2008, ils avaient défini, parmi les objectifs de la stratégie gouvernementale, lesquels étaient pertinents pour eux, formulé leurs propres objectifs et arrêté les actions à accomplir. Pour cinq ministères, la mise au point des indicateurs était très avancée, voire terminée. La moitié des entités avait également assorti de cibles la plupart des indicateurs. Enfin, il était fait mention de gestes concrets venant appuyer les objectifs exposés dans la plupart des plans.

**4.48** Quant aux mécanismes de suivi, des initiatives particulières méritent d'être mentionnées. Par exemple, des ministères vérifiés ont créé un réseau de répondants assurant à l'interne le suivi des actions dans l'optique de préparer la reddition de comptes. Ajoutons qu'une forte proportion des rapports annuels de gestion pour 2006-2007 des entités vérifiées comportaient déjà une section réservée aux démarches et aux activités réalisées en matière de développement durable, avant même que soient achevés les plans d'action découlant de la loi. La situation est similaire concernant les rapports de 2007-2008.

## Collaboration des ministères

**4.49** Les six ministères ont collaboré à la mise en œuvre de la loi et de la stratégie gouvernementale. Ils ont participé, selon leur champ de compétence, aux travaux effectués à cet effet: rencontres du CIDD, élaboration de la stratégie gouvernementale et des indicateurs, détermination des activités incontournables, etc. Des ministères vérifiés sont présents à des tables de concertation portant sur les activités incontournables touchant la sensibilisation et la formation du personnel ainsi que l'accompagnement conseil, destiné à soutenir le dynamisme régional.

**Les ministères ont collaboré aux travaux de mise en œuvre.**

**4.50** Nous avons recommandé aux six ministères concernés:

- d'intégrer dans les activités de sensibilisation et de formation découlant de l'application de la *Loi sur le développement durable* les dimensions sociales et économiques du développement, en plus de celle relative à l'environnement, en cohérence avec le plan gouvernemental à cet effet;
- de s'assurer que l'ensemble du personnel comprend les exigences de la loi, notamment en ce qui a trait à la prise en compte des principes prévus par celle-ci, ainsi que la portée de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*;
- d'évaluer les répercussions des activités de sensibilisation et de formation concernées afin d'apprécier si ces dernières ont donné les résultats souhaités;
- de profiter de l'élaboration du plan d'action de développement durable pour revoir leurs pratiques de gestion en conséquence et rectifier le tir, s'il y a lieu;
- de poursuivre leurs efforts quant à l'adaptation et à l'utilisation d'outils d'aide à la décision pour assurer la prise en compte des principes de développement durable;
- d'intensifier la collaboration interministérielle dans le développement d'outils d'aide à la décision et dans la diffusion de bonnes pratiques.

## 4.51 Résumé des commentaires des ministères

**Commentaires généraux.** Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) « estime que, de façon générale, le contenu du rapport reflète la teneur des propos tenus lors des rencontres avec les représentants du Vérificateur général. Réitérant l'engagement clair des autorités, le ministère poursuit ses efforts afin de rendre public, comme cela est exigé, son plan d'action en matière de développement durable au plus tard au 31 mars 2009. »

Quant au ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), il « accepte les recommandations formulées par le Vérificateur général. Ces recommandations seront prises en compte dans le cadre de l'élaboration du *Plan d'action de développement durable 2009-2013* du ministère ainsi que de la mise en œuvre des actions en découlant. Cependant, le MAMR tient à souligner que l'application de ces recommandations se fera de façon progressive, la démarche gouvernementale de développement durable étant une démarche évolutive et continue. Nous sommes actuellement au début d'un nouveau processus, au début d'un changement de culture et de gestion et, par conséquent, ces changements ne pourront se concrétiser que de façon graduelle, notamment en fonction des ressources disponibles. C'est tout particulièrement le cas de la prise en compte des principes de développement durable dans les interventions du ministère ainsi que de la révision des pratiques de gestion. »

De son côté, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) mentionne ceci : « Le commissaire au développement durable pose un regard pertinent sur l'application de la *Loi sur le développement durable* au sein des ministères. En portant son attention sur le développement des capacités des ministères à élaborer un nouveau cadre de gestion au sein de leur administration, le commissaire détermine les défis auxquels les ministères font face. Notons à cet égard la coordination des engagements ministériels au sens des principes inscrits dans la loi, le développement des indicateurs, le suivi des résultats, la formation et la sensibilisation et, enfin, l'adaptation des pratiques de gestion, plans, programmes, lois et règlements, etc. Le ministère est en accord avec les résultats de la vérification. Il semble juste d'indiquer que les ministères devront développer leur capacité d'agir à l'égard des thèmes suivants : l'application des principes de développement durable dans la planification et la gestion courante, la mise en œuvre des plans de formation et de sensibilisation, les approches visant à intégrer les dimensions sociales et économiques du développement durable, l'utilisation d'outils d'aide à la décision. À ce jour, les efforts du MRNF sont centrés sur l'élaboration du plan ministériel de développement durable, de même que sur le développement des activités essentielles, soit la mise en place de mesures de gestion environnementale et le développement d'un véritable plan de formation et de sensibilisation. Outre ces activités, les approches ou plans découlant des six recommandations du Vérificateur général devront être examinés à la lumière des ressources disponibles et des outils mis à la disposition des ministères. »

Enfin, le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) « reçoit favorablement les six recommandations du Vérificateur général et s'engage à y donner suite. »

**Sensibilisation et formation du personnel.** Le MESS « a, à maintes reprises, sensibilisé son personnel au fait que le développement durable est aussi économique que social et environnemental. D'ailleurs, les volets économique et social sont inscrits à l'intérieur de notre mission et de nos orientations. Par ailleurs, comme le recommandait le MDDEP, nous attendions la parution du plan gouvernemental de sensibilisation et de formation en matière de développement durable, qui a été récemment approuvé, avant de développer nos propres contenus de formation. De plus, nous entendons travailler en synergie avec le MDDEP et les autres ministères dans l'évaluation des connaissances de nos employés en matière de développement durable. »

« La mission du ministère des Finances du Québec (MFQ) à l'égard de la fiscalité et du développement économique fait en sorte que les employés du ministère sont constamment sensibilisés aux questions relatives à l'équité sociale et à l'efficacité économique. Néanmoins, nous convenons de la nécessité de formaliser le processus de sensibilisation et de formation à l'égard des trois dimensions du développement durable. Ainsi, nous procéderons, avec l'accompagnement du MDDEP, à la mise sur pied d'activités de sensibilisation et de formation s'adressant à l'ensemble du personnel du ministère. Ces activités traiteront également de la *Loi sur le développement durable*, dont la prise en compte des principes, de la stratégie gouvernementale ainsi que du plan d'action du ministère. Ces activités feront l'objet d'une évaluation et d'un suivi. »

Pour sa part, le MRNF indique ce qui suit: « La sensibilisation et la formation du personnel concernant le développement durable demeurent au cœur du plan d'action ministériel 2008-2011. Il est prévu que les activités, jusqu'à présent consacrées aux questions environnementales, recouvrent dorénavant toutes les composantes du développement durable, incluant une connaissance de la démarche québécoise, des concepts et, surtout, de l'application des principes de développement durable, incluant les dimensions sociales et économiques. […] Enfin, […] la disponibilité d'outils de formation accessibles à tous les ministères, traitant notamment des aspects génériques de la loi, de la stratégie gouvernementale, des principes, de même que de l'intégration des volets sociaux et économiques, simplifiera la tâche des ministères en plus de générer des économies d'échelle appréciables. »

Le ministère des Transports du Québec (MTQ) « mettra les efforts requis pour s'assurer que l'ensemble du personnel a une compréhension des exigences de la loi. L'évaluation des répercussions des activités de sensibilisation et de formation se réalisera au fur et à mesure de l'avancement des actions ministérielles. »

Quant au MDEIE, il « s'engage à élargir la portée de la sensibilisation et de la formation destinées à son personnel et à sa clientèle en intégrant les dimensions sociale, économique et environnementale du développement. Des actions conséquentes sont prévues dans son plan d'action. Dans le cadre de ces formations, le MDEIE s'assurera que l'ensemble de son personnel a une compréhension des exigences de la loi, notamment de la prise en compte des principes, ainsi que de la portée de la stratégie gouvernementale. Le MDEIE choisira des indicateurs afin d'évaluer les répercussions de ses activités de sensibilisation et de formation et d'apprécier si ces dernières ont donné les résultats souhaités en termes de changement de culture. »

**Pratiques de gestion.** Concernant cet aspect, le MFQ « tient à souligner que la démarche de développement durable est évolutive. Dans un contexte où les ressources sont limitées, il poursuivra ses efforts d'arrimage et d'intégration de la démarche de développement durable dans ses pratiques de gestion, comme le veut la loi. »

Le MRNF précise ceci : « L'amélioration des pratiques de gestion, au sens de la planification, de la mise en œuvre, du suivi et de la reddition de comptes des projets, est au cœur de l'une des trois composantes principales du plan d'action du ministère. La révision des pratiques de gestion en fonction des principes et des priorités de développement durable s'énonce dans le plan comme une offre de services aux unités administratives du ministère, incluant le développement d'outils, pour soutenir l'élaboration des plans, des programmes et des politiques, conformément aux exigences de la *Loi sur le développement durable*.

« Le MRNF procède actuellement à un inventaire systématique de ses programmes. Réalisé d'abord pour la planification des évaluations de programmes à effectuer au cours des prochaines années, l'inventaire permettra de systématiser l'intégration d'instruments de mesure et d'indicateurs de développement durable dans la poursuite des travaux d'évaluation des programmes au ministère ».

En ce qui a trait au MTQ, il souligne le fait suivant : « Cette démarche se réalisera au fur et à mesure de l'avancement des actions ministérielles. »

Le MDEIE « s'engage à effectuer une révision de ses pratiques de gestion en prenant en compte les principes de développement durable inscrits dans la *Loi sur le développement durable*. »

**Outils d'aide à la décision.** Le MESS « tient à réitérer le fait que, dans le cadre des travaux entourant la rédaction de son plan d'action, il a utilisé le guide sur la prise en compte des principes, produit par le MDDEP ».

Le MFQ « entend poursuivre ses efforts visant l'utilisation d'outils d'aide à la décision pour la prise en compte des principes de développement durable et se donne comme objectif d'intensifier la collaboration interministérielle dans l'élaboration d'outils d'aide à la décision et dans les échanges de bonnes pratiques ».

Quant au MRNF, il mentionne ceci : « La mise au point d'outils d'aide à la décision pour la prise en compte des principes de développement durable n'a pas été examinée. Tel que mentionné précédemment, les efforts du MRNF ont principalement été consacrés à l'élaboration du plan d'action. La tenue d'échanges entre les experts des ministères et la proposition d'une plate-forme interministérielle commune, élaborée par un forum de ministères ou par le MDDEP, devraient apporter une aide inestimable aux ministères qui s'engageront dans l'adoption des outils. De plus, la proposition d'outils communs adressés à tous les ministères facilitera la cohérence de l'exercice gouvernemental de reddition de comptes et de production de bilans, tout en permettant des économies d'échelle. »

Enfin, le MDEIE « compte utiliser les outils disponibles et collaborer au développement d'outils d'aide à la décision pour la prise en compte des principes de développement durable. Le MDEIE est actif à ce chapitre au sein de la table interministérielle sur le financement responsable. Il suit de près les travaux de ses partenaires, tels ceux du Bureau de normalisation du Québec et du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Le MDEIE prévoit prendre en compte les principes de développement durable lors de l'élaboration de ses programmes et politiques. »

**Collaboration des ministères.** À cet égard, le MESS porte à notre attention qu'il « est associé à une foule de dossiers de type interministériel (lutte contre la pauvreté, formation continue, immigration, etc.) et participe, en collaboration avec beaucoup de ministères et organismes, à des travaux qui s'inscriront, éventuellement, dans son plan d'action en matière de développement durable ».

Le MAMR est « favorable à l'intensification de la collaboration interministérielle, qui est une condition essentielle de réussite et de cohérence de l'ensemble de la démarche gouvernementale. Le ministère entend appuyer les efforts qui seront entrepris en ce sens par le Bureau de coordination du développement durable, de qui relève de façon plus particulière la coordination interministérielle de la démarche. »

De son côté, le MRNF est « favorable à la poursuite d'une collaboration interministérielle visant le développement d'un savoir-faire en matière de suivi et de reddition de comptes des actions de développement durable. À l'instar des expériences des dernières années, au cours desquelles il a témoigné de son cheminement lors de réunions interministérielles, le MRNF favorisera le partage d'acquis entre les ministères. Les collaborations interministérielles ayant trait aux approches et moyens liés aux outils d'aide à la décision et à la révision des bonnes pratiques sont donc essentielles pour les ministères. »

Pour ce qui est du MDEIE, il « participe à plusieurs tables interministérielles visant à définir une action concertée pour la prise en compte d'une approche améliorée de développement durable par le gouvernement du Québec. Mentionnons la Table sur les acquisitions écoresponsables, celle sur le financement responsable et la Table d'accompagnement conseil des entreprises du secteur privé, qu'il coordonne avec le MDDEP. Le MDEIE s'engage à continuer et à intensifier cette collaboration interministérielle dans le développement d'outils d'aide à la décision et dans les échanges de bonnes pratiques. »

**4.52** Nous tenons à signaler que les entités ont adhéré à toutes les recommandations.

## Mise en œuvre de la stratégie gouvernementale

**4.53** Durant la première année suivant l'entrée en vigueur de la stratégie gouvernementale, plusieurs actions devaient être réalisées afin qu'elle se matérialise. D'abord, le MDDEP, avec la collaboration des autres ministères et organismes concernés, devait développer des mécanismes et moyens de mise en œuvre et de suivi. Ensuite, il devait fournir son expertise et prêter son concours aux entités pour favoriser la prise en considération des orientations et des objectifs figurant dans la stratégie ainsi que le respect des principes de développement durable inscrits dans la loi.

### Mécanismes et moyens de mise en œuvre et de suivi

**4.54** La stratégie gouvernementale a notamment prévu l'implantation, en 2008, de huit mécanismes et moyens de mise en œuvre. On y précise que la coordination de plusieurs de ces travaux incombe au MDDEP, tandis que les autres ministères et les organismes concernés sont appelés à collaborer selon leur compétence respective. Le tableau 1 dresse la liste de ces éléments et présente un état de situation.

**Tableau 1**
**Bilan relatif aux mécanismes et moyens de mise en œuvre coordonnés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (au 31 décembre 2008)**

| Mécanisme ou moyen* | Échéance* | État de situation |
|---|---|---|
| *Plan de mise en œuvre pour un gouvernement écoresponsable* | Hiver 2008 | En élaboration (retard) |
| *Plan de sensibilisation des responsables des principaux comités interministériels* | Hiver 2008 | Plan d'action particulier prévu pour 2009 (retard) |
| *Plan de communication publique sur la stratégie et sa mise en œuvre* | Printemps 2008 | En élaboration (retard) |
| Mécanismes pour la production de bilans périodiques de la stratégie | Été 2008 | En place |
| *Plan gouvernemental de sensibilisation et de formation des personnels de l'administration publique* | 2008 | En place |
| *Plan d'action gouvernemental pour l'accompagnement conseil des acteurs publics et des entreprises qui soutiennent le dynamisme territorial* | 2008 | En élaboration (retard) |
| Modalités de présentation des rapports annuels de développement durable | 2008 | En élaboration (retard) |
| Consultations et adoption de la première version d'indicateurs de développement durable | 2008 | En élaboration (retard) |

* Cette information provient de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*.

**4.55** Notons que trois des quatre mécanismes et moyens qui devaient être fonctionnels avant la fin de l'été 2008 ne l'étaient pas au 31 décembre suivant. Or, ils concernent directement les activités incontournables, soit celles qu'il importe de considérer prioritairement dans le processus relatif à l'élaboration des plans d'action. Il n'y a aucun doute quant à la nécessité de livrer rapidement ces trois éléments en retard de plus de six mois.

**4.56** En ce qui a trait au *Plan de sensibilisation des responsables des principaux comités interministériels*, il a été décidé de l'intégrer dans le *Plan gouvernemental de sensibilisation et de formation des personnels de l'administration publique*, approuvé en décembre 2008. Le document de référence qui l'accompagne prévoit un plan d'action particulier, qui devrait être élaboré et mis en œuvre en 2009. En attendant, des activités ont été réalisées et du matériel didactique a été préparé et diffusé. Quant aux trois autres mécanismes et moyens, nous en discutons ci-après.

### *Plan de mise en œuvre pour un gouvernement écoresponsable*

**Le plan pour un gouvernement écoresponsable n'a pas été adopté.**

**4.57** Attendu pour l'hiver 2008, le plan formel de mise en œuvre pour un gouvernement écoresponsable n'a pas été adopté, la politique devant encadrer sa conception n'ayant pas encore été dévoilée. Le dépôt du plan a ainsi été reporté à une date indéterminée. Soulignons que ce document fait partie de l'activité incontournable relative à la troisième orientation de la stratégie gouvernementale, qui est de produire et de consommer de façon responsable.

**4.58** Entre-temps, des actions ont été entreprises, telle la création de tables de concertation sur les achats publics et sur les objectifs poursuivis par le gouvernement en la matière. De plus, des indicateurs et des cibles, associés à la performance administrative, ont été déterminés et transmis aux entités assujetties à la loi, accompagnés d'une série de questions visant à répertorier les mesures qui seraient mises en place au regard des systèmes de gestion environnementale, des objectifs environnementaux nationaux et des pratiques d'acquisition responsable.

### *Plan de communication publique sur la stratégie et sa mise en œuvre*

**4.59** La loi exige que la stratégie gouvernementale aborde les mécanismes et les moyens à mettre en place pour susciter la participation des différents intervenants de la société. D'ailleurs, en ce qui concerne la première activité incontournable figurant dans cette stratégie, il est mentionné que des mesures particulières seront promues en vue de soutenir un mouvement de sensibilisation auprès de la population. Le succès de la stratégie gouvernementale nécessite que la population, à l'instar des employés de l'État, en comprenne rapidement les enjeux, y adhère et exprime ses besoins.

**Plan de communication : toujours à l'état de projet.**

**4.60** Le plan de communication, initialement annoncé pour le printemps 2008, est à l'état de projet. Il sera important que des actions tangibles auprès de la population soient mises en œuvre rapidement. Quant à son approche, le défi du développement durable appelle une réorientation axée sur les méthodes de communication dirigées davantage vers l'apprentissage et le dialogue. En effet, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), sans une communication claire et réciproque entre tous les acteurs clés, une stratégie de développement durable ne saurait réussir.

### Mécanismes pour la production de bilans périodiques de la stratégie

**Les mécanismes servant à la production des bilans ont été approuvés.**

**4.61** Les mécanismes servant à produire les bilans périodiques ont été développés et adoptés à la mi-juin 2008 par le CIDD en respect de l'échéancier. Ils incluent des outils de mise en œuvre et des séances de formation à l'intention des ministères et organismes. Des indicateurs de performance administrative ont aussi été déterminés. Ils touchent principalement la réalisation des trois activités incontournables et servent à compiler les actions des entités à l'égard de ces dernières. Ces indicateurs seront employés pour la reddition de comptes relative à l'exercice débutant en avril 2008. De la formation a été donnée à cet effet en septembre dernier. D'autres moyens ont également été pris afin d'organiser la reddition de comptes, comme l'adoption en février 2008 par le CIDD de règles de fonctionnement quant au suivi de la stratégie.

### Autres mécanismes et moyens prévus pour 2008

**4.62** Outre les éléments dont nous venons de parler, la stratégie gouvernementale a prévu la mise en place, en 2008, de quatre autres mécanismes et moyens. À cet égard, le *Plan gouvernemental de sensibilisation et de formation des personnels de l'administration publique* a été approuvé en décembre 2008. Le tableau 2 présente les principales actions accomplies durant l'année par rapport aux trois autres.

**Tableau 2**
**Bilan relatif à certains mécanismes et moyens de mise en œuvre en élaboration (au 31 décembre 2008)**

| Mécanisme ou moyen | État de situation |
|---|---|
| *Plan d'action gouvernemental pour l'accompagnement conseil des acteurs publics et des entreprises qui soutiennent le dynamisme territorial* | • Création au printemps 2008 de tables de concertation et tenue en septembre 2008 des premières rencontres<br>• Dépôt d'un plan préliminaire d'accompagnement conseil des entreprises en décembre 2008 |
| Modalités de présentation des rapports annuels de développement durable | • Publication d'un complément au document de soutien à la production des rapports annuels de gestion de 2007-2008 portant sur les démarches et les activités en matière de développement durable |
| Consultations et adoption de la première version d'indicateurs de développement durable | • Proposition approuvée en juin 2008 par le CIDD |

**4.63** Ces actions visent essentiellement les fins suivantes : concrétiser rapidement le contenu de la stratégie ; baliser et faciliter la préparation des bilans relatifs à sa mise en œuvre ; assurer la cohérence de l'intervention gouvernementale ; soutenir la mise au point des plans d'action des ministères et organismes. Il faut espérer que les mécanismes et moyens en élaboration soient mis en place dans les meilleurs délais.

**4.64** Plus particulièrement, rappelons que l'une des principales attentes du législateur était que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soumette au gouvernement, pour approbation, une première liste d'indicateurs pour surveiller et mesurer les progrès en matière de développement durable. Cette première liste doit faire l'objet d'une consultation publique, menée dans le cadre d'une commission parlementaire.

**4.65** L'approbation par le gouvernement des indicateurs de développement durable s'avère une étape charnière, car ce sont eux qui permettront de mesurer les progrès du Québec à ce chapitre. Dans les faits, cette démarche est en retard, étant donné que l'échéance légale pour soumettre au gouvernement une première liste, pour adoption, était la fin de 2008.

**Indicateurs : échéance légale non respectée.**

**4.66** Selon les six ministères vérifiés, les retards signalés n'influeraient pas sur le respect de l'échéancier ayant trait au dépôt des plans d'action de développement durable. Cela s'expliquerait en partie par la diffusion d'ébauches de documents, de directives, d'indicateurs de performance administrative et d'instructions avant la diffusion des versions définitives. Une telle façon de faire aurait permis, d'après eux, la prise en considération des éléments pertinents.

**4.67** Toutefois, il se peut que les mécanismes et moyens finalement adoptés comportent de nouveaux volets ou fassent état de changements à l'égard des priorités, éléments qui risquent de ne pas être intégrés dans les plans d'action des ministères vérifiés. Par ailleurs, les retards enregistrés peuvent nuire au déploiement de la stratégie gouvernementale.

**4.68** Certains facteurs peuvent expliquer ces retards. Dans un contexte où plusieurs mécanismes et moyens étaient appelés à voir le jour à court terme, il fallait bien établir les ressources nécessaires pour produire les documents afin de faire ressortir où se situaient les enjeux et ainsi déterminer les priorités et prévoir les ajustements nécessaires. Cela était d'autant plus important que plusieurs facteurs externes influençaient la bonne marche des travaux, entre autres la participation de quelque 150 ministères et organismes.

**4.69** Le MDDEP a élaboré une programmation de travail pour 2008-2010 dans le but de suivre la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Cette stratégie énonce les activités à réaliser par le MDDEP dans le cadre de la coordination de la démarche de développement durable et les échéances fixées pour chacune d'elles. Un calendrier détaillé des activités prévues a également été produit. On y précise, de manière hebdomadaire, les évènements ou les activités, comme les séances de formation et les rencontres d'échanges.

**4.70** Cette façon de faire est certes un bon départ. Mais elle aurait eu avantage à être complétée par une évaluation des ressources requises et une description claire quant à la contribution attendue des ministères et organismes visés. Cela aurait permis d'évaluer les risques encourus par rapport aux échéances à respecter et de s'assurer du réalisme de la planification, compte tenu du contexte participatif de la démarche.

## Expertise et collaboration du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

**4.71** Aux fins de l'application de la loi, le MDDEP assume des responsabilités clés, notamment celle de conseiller le gouvernement et des tiers en matière de développement durable. C'est à ce titre qu'il leur offre son expertise et sa collaboration pour favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale ainsi que le respect et la mise en œuvre des principes qui lui servent d'assise.

**4.72** Nos travaux montrent que le MDDEP a fourni son expertise et apporté sa collaboration aux ministères et organismes. Ceux que nous avons sélectionnés se sont dits satisfaits du soutien qu'il leur a donné. De plus, des échanges réguliers ont cours avec une partie significative des autres ministères et des organismes visés par la loi. La présence concrète du MDDEP se manifeste de diverses manières : gestion et maintenance du site « Extranet Développement durable », production de guides ainsi que de matériel de communication, de sensibilisation et de formation, tenue de multiples rencontres d'information et d'activités de formation, contacts assidus par téléphone et par courriel avec les porte-parole des entités, etc.

**Satisfaction globale quant à l'appui offert par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.**

**4.73** Les présences enregistrées lors des journées d'information et de formation témoignent de la pertinence des activités offertes par le MDDEP. En effet, il y a eu 170 participants à la rencontre organisée en février 2008 concernant la planification stratégique et le développement durable tandis que 165 personnes provenant de nombreuses entités ont bénéficié en mars et en juin 2008 des formations portant sur l'élaboration des plans d'action.

**Présence nombreuse aux activités de formation.**

**4.74** L'un des gestes les plus significatifs du MDDEP a été la production du *Guide d'élaboration d'un Plan d'action de développement durable*. Ce plan est au cœur de la stratégie gouvernementale parce qu'il doit amener l'organisation à préciser la portée des objectifs qui y sont présentés. D'autres rencontres ont également permis de communiquer aux intéressés des renseignements utiles, notamment sur l'arrimage entre les plans d'action de développement durable et les plans stratégiques des entités.

**4.75** Pour ce qui est du contenu du guide, ce dernier explique les concepts, donne les définitions, énonce les facteurs de succès de la démarche, expose les lignes directrices destinées à faciliter les travaux ayant trait à la réalisation des plans, à leur suivi et à la reddition de comptes, décrit les processus d'analyse et suggère des modes de présentation.

**4.76** Globalement, l'objectif de cet outil est de favoriser la cohérence de l'action gouvernementale entre les plans d'action. Certains ministères vérifiés l'ont trouvé utile et ont principalement apprécié les directives relatives au traitement des trois activités incontournables.

**4.77** Selon la loi, la stratégie gouvernementale doit aborder le développement d'outils ou de grilles d'aide à la conception, à la décision et à l'analyse de projets en regard du développement durable. Ces éléments doivent permettre, entre autres, de prendre en compte l'ensemble des principes ou de mettre en application des approches liées à ceux-ci. Dans cette optique, le MDDEP a proposé en juin 2007 la version pilote d'un guide consacré à ces aspects. Lorsque nos travaux ont pris fin, il était sur le point de terminer la révision de ce document afin de le bonifier.

**Guide relatif à la prise en compte des principes : outil à bonifier.**

**4.78** Malgré les efforts déployés par le MDDEP, les ministères vérifiés avaient encore des étapes importantes à franchir pour prendre en compte concrètement, « sur le terrain », les principes dans les lois, la réglementation, les politiques et les programmes.

**4.79** Nous avons recommandé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs :

- de s'assurer que chacun des mécanismes et moyens est finalisé en temps opportun en tenant compte des échéances établies ;
- de faire en sorte que le plan de communication considère des actions à court terme concernant la participation et l'engagement de la population ;
- de compléter, en collaboration avec les autres ministères et les organismes concernés, le plan détaillé quant à l'élaboration et à la mise en place des mécanismes et moyens prévus dans la stratégie gouvernementale, et ce, en y précisant notamment les ressources requises et les responsabilités des divers acteurs ;

- d'intensifier la formation et l'accompagnement des ministères et organismes pour la prise en compte des principes de développement durable ;
- de bonifier le guide de prise en compte des principes de développement durable, notamment sur la base de l'utilisation et de l'expérimentation faites par les ministères et organismes.

**4.80 Commentaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs**

« **Mécanismes et moyens de mise en œuvre et de suivi.** Le MDDEP continuera de tenir à jour la programmation d'activités de la démarche de développement durable, dont les éléments prévus par la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Cette planification continuera de prendre la forme de la programmation de travail soumise périodiquement au CIDD et d'un calendrier d'activités, également révisé périodiquement, rendu disponible aux organisations sur l'Extranet Développement durable. Par ailleurs, le ministère évaluera dans quelle mesure sa planification de travail 2008-2010 et son calendrier détaillé pourraient être bonifiés à l'égard des responsabilités et des ressources.

« Le MDDEP s'assurera, en collaboration avec les ministères et organismes dont les membres du CIDD, de la livraison des mécanismes et éléments prévus par la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, dont la programmation d'activités, soit aux moments prévus par la stratégie, soit aux moments plus opportuns, le cas échéant.

« Le MDDEP s'assurera que le *Plan gouvernemental de communication publique* visera d'abord l'information puis, progressivement, la participation et l'engagement de la population québécoise. Il sera complémentaire au *Plan gouvernemental de sensibilisation et de formation sur la démarche de développement durable*, destiné au personnel de l'administration publique.

« **Expertise et collaboration du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.** Le MDDEP prévoit poursuivre et intensifier ses efforts, comme il en a déjà informé les ministères et organismes, pour leur faciliter la prise en compte des principes de développement durable.

« Le MDDEP entend, comme le prévoit la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, apporter les ajustements au guide pilote pour rendre disponible aux ministères et organismes, au plus tard au début de 2009, un guide pour la prise en compte des principes de développement durable qui leur permettra de rencontrer les objectifs de la loi. Comme il s'y est déjà engagé dans sa programmation et dans le calendrier d'activités, le MDDEP mènera des activités de formation et d'accompagnement, particulièrement au cours de l'année 2009, pour permettre aux ministères et organismes de s'approprier la méthode en vue de prendre en compte les principes de développement durable dans leurs décisions. Au cours de l'année 2010, au terme de cet apprentissage collectif, le guide pourra être adapté à nouveau. »

**4.81** Nous tenons à signaler que l'entité a adhéré à toutes les recommandations.

## Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. 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 évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères d'évaluation prennent appui, pour la plupart, sur les exigences inscrites dans la *Loi sur le développement durable* et dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Nous nous sommes également inspirés de pratiques de saine gestion mentionnées dans les publications de l'OCDE.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

### Objectif de vérification

**Évaluer dans quelle mesure les ministères ont pris en charge les responsabilités qui leur ont été confiées pour l'application de la *Loi sur le développement durable*.**

### Critères d'évaluation

- Les ministères développent leurs capacités à mettre en œuvre le développement durable au sein de l'Administration notamment par :
  - la sensibilisation et la formation de leur personnel ;
  - l'analyse des pratiques de gestion actuelles afin de recenser, le cas échéant, les éléments à modifier pour s'arrimer aux principes de la loi ;
  - l'utilisation d'outils méthodologiques d'aide à la décision pour la prise en compte des principes de développement durable dans les politiques, les programmes et les actions, ainsi que pour la révision de ces derniers, le cas échéant ;
  - la prise en considération de l'expertise et des outils développés par le MDDEP.
- Les ministères ont amorcé l'élaboration de plans d'action de développement durable en appliquant une démarche structurée qui s'appui sur :
  - la mise en place de facteurs de succès, tels que les éléments suivants : mandat clair, engagement de la haute direction, responsabilités, communication, échéancier, suivi et reddition de comptes ;
  - l'analyse de la stratégie gouvernementale afin de déterminer, parmi les 9 orientations et les 29 objectifs, ceux auxquels ils prévoient contribuer compte tenu de leur mission respective ;
  - le recensement des cibles qui, déjà inscrites dans leurs politiques, leurs plans et leurs programmes, ont un lien avec les orientations et les objectifs de la stratégie gouvernementale ;
  - la réalisation de travaux menant à l'établissement des objectifs, des activités et des interventions qui permettront la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale ;
  - la détermination des mécanismes de suivi des actions et des objectifs ainsi que de reddition de comptes.
- Les ministères prêtent leur concours au MDDEP en matière de développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence, notamment en lui communiquant les renseignements nécessaires à l'élaboration des indicateurs et aux autres mécanismes et moyens de mise en œuvre, de suivi et de reddition de comptes.

## Objectif de vérification

S'assurer que des conditions favorables à la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* ont été créées.

## Critères d'évaluation

- Le MDDEP, en collaboration avec les autres ministères et organismes concernés, développe les mécanismes suivants de mise en œuvre et de suivi de la stratégie gouvernementale selon l'échéancier établi :
  - plan de mise en œuvre pour un gouvernement écoresponsable (hiver 2008) ;
  - plan de sensibilisation des responsables des principaux comités interministériels (hiver 2008) ;
  - plan de communication publique sur la stratégie et sa mise en œuvre (printemps 2008) ;
  - mécanismes pour la production de bilans périodiques de la stratégie gouvernementale (été 2008) ;
  - plan gouvernemental de sensibilisation et de formation des personnels de l'administration publique (2008) ;
  - plan d'action gouvernemental pour l'accompagnement conseil des acteurs publics et des entreprises qui soutiennent le dynamisme territorial (2008) ;
  - modalités de présentation des rapports annuels de développement durable (2008).
- Le MDDEP fournit l'expertise et apporte sa collaboration aux entités de l'Administration pour favoriser la considération des 9 orientations et l'atteinte des 29 objectifs de la stratégie gouvernementale ainsi que la prise en compte des principes de développement durable (sensibilisation et formation, partage de bonnes pratiques, mécanismes de concertation, accompagnement conseil, etc.).

## Annexe 2 – Responsabilités des entités à l'égard de la loi

| Nature | Description | Responsables |
|---|---|---|
| Prise en compte des principes (art. 6) | Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des principes prévus par la loi. | • Ministères, organismes et entreprises compris dans l'Administration* |
| Élaboration du contenu de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* (art. 8) | Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en collaboration avec les autres ministres concernés, s'assure que l'élaboration du contenu de la stratégie s'effectue de manière à refléter l'éventail des préoccupations des citoyens, des milieux et des conditions de vie au Québec, de sorte que les différences entre les milieux ruraux et urbains ainsi que la situation des communautés autochtones soient notamment prises en compte. | • MDDEP<br>• Autres ministères |
| | En collaboration avec les autres ministres concernés, le ministre peut prendre toute mesure pour consulter la population et l'amener à participer à l'élaboration de tout projet ou toute révision de la stratégie, en vue de favoriser les discussions et d'en enrichir le contenu, d'assurer la notoriété de la stratégie et de favoriser sa mise en œuvre. | • MDDEP<br>• Autres ministères |
| | De plus, la stratégie et toute révision de celle-ci doivent faire l'objet d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire. | • MDDEP |
| Indicateurs de développement durable (art. 12) | Au plus tard dans l'année qui suit l'adoption de la stratégie, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soumet au gouvernement une première liste des indicateurs de développement durable dont il recommande l'adoption pour surveiller et mesurer les progrès réalisés au Québec en matière de développement durable. | • MDDEP |
| Promotion du développement durable (art. 13, par. 1°) | En vue d'assurer l'application de la loi, les fonctions du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs consistent plus particulièrement à :<br>• promouvoir un développement durable au sein de l'Administration et dans le public en général, en favorisant la concertation et la cohésion pour harmoniser les diverses actions en cette matière ; | • MDDEP |
| Coordination des travaux reliés à l'élaboration de la stratégie (art. 13, par. 2°) | • coordonner les travaux des différents ministères visant l'élaboration, le renouvellement ou la révision des différents volets de la stratégie de développement durable, y compris les indicateurs de développement durable, et recommander l'adoption de cette stratégie et de ces indicateurs par le gouvernement ; | • MDDEP |
| Coordination des travaux reliés à l'élaboration des bilans périodiques de la mise en œuvre de la stratégie (art. 13, par. 3°) | • coordonner les travaux visant l'élaboration des bilans périodiques de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable au sein de l'Administration et, au moins tous les cinq ans, avec la collaboration des autres ministères concernés, dresser un rapport de cette mise en œuvre et le soumettre pour approbation au gouvernement ; | • MDDEP |

## Annexe 2 – Responsabilités des entités à l'égard de la loi (suite)

| Nature | Description | Responsables |
|---|---|---|
| Amélioration des connaissances (art. 13, par. 4°) | • améliorer les connaissances et analyser les expériences se déroulant ailleurs en matière de développement durable, notamment quant aux orientations et à la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action, ainsi que concernant la mise au point d'indicateurs ou d'autres moyens pour mesurer la progression du développement durable et l'intégration des préoccupations d'ordre environnemental, social et économique qui y sont liées ; | • MDDEP |
| Conseil (art. 13, par. 5°) | • conseiller le gouvernement et des tiers en matière de développement durable et à ce titre fournir son expertise et sa collaboration pour favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie ainsi que le respect et la mise en œuvre des principes de développement durable. | • MDDEP |
| Collaboration (art. 14) | Les ministères, les organismes et les entreprises compris dans l'Administration, lorsqu'ils sont sollicités par le MDDEP, doivent lui prêter leur concours en matière de développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Notamment, ils doivent lui communiquer les renseignements nécessaires à l'élaboration, à la révision ou au bilan de mise en œuvre de la stratégie de développement durable, y compris quant aux indicateurs ou aux autres mécanismes de suivi et de reddition de comptes. | • Ministères, organismes et entreprises compris dans l'Administration<br>• Organismes municipaux, organismes scolaires et établissements de santé et de services sociaux |
| Mise en œuvre de la stratégie (art. 15) | Afin de centrer ses priorités et de planifier ses actions de manière à tendre vers un développement durable, chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration identifie dans un document qu'il doit rendre public les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie dans le respect de celle-ci, ainsi que les interventions qu'il entend mener à cette fin.<br>Ces interventions peuvent notamment comprendre la révision des lois, des règlements, des politiques et des programmes existants. | • Ministères, organismes et entreprises compris dans l'Administration |
| Reddition de comptes (art. 17) | Chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration fait état sous une rubrique spéciale dans le rapport annuel de ses activités :<br>1° des objectifs particuliers qu'il s'était fixés, en conformité avec ceux de la stratégie, pour contribuer au développement durable et à la mise en œuvre progressive de la stratégie ou, le cas échéant, des motifs pour lesquels aucun objectif particulier n'a été identifié pour l'année vu le contenu de la stratégie adoptée ;<br>2° des différentes activités ou interventions qu'il a pu ou non réaliser durant l'année en vue d'atteindre les objectifs identifiés, ainsi que du degré d'atteinte des résultats qu'il s'était fixés, en précisant les indicateurs de développement durable ainsi que les autres moyens ou mécanismes de suivi retenus ;<br>3° le cas échéant, des mesures prises à la suite de la réception de commentaires ou de recommandations formulés par le commissaire au développement durable. | • Ministères, organismes et entreprises compris dans l'Administration |

## Annexe 2 – Responsabilités des entités à l'égard de la loi (suite)

| Nature | Description | Responsables |
|---|---|---|
| Recueil, production et diffusion des informations statistiques (art. 21 et art 3.1 de la *Loi sur l'Institut de la statistique du Québec*) | Dans le cadre de sa mission, l'Institut de la statistique du Québec doit entre autres recueillir, produire et diffuser les informations statistiques requises pour aider à l'élaboration et au suivi de la stratégie de développement durable du gouvernement, dont celles requises pour les indicateurs de développement durable, ainsi que celles nécessaires à la réalisation des rapports prévus par la *Loi sur le développement durable*. | • Institut de la statistique du Québec |
| Application de la loi (art. 36) | Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs est chargé de l'application de la loi. | • MDDEP |
| Rapport sur l'application de la loi (art. 37) | Le ministre doit, au plus tard le 19 avril 2013, et par la suite tous les dix ans, faire au gouvernement un rapport sur l'application de la loi.<br>Ce rapport est déposé dans les 30 jours suivants à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. | • MDDEP |

* Conformément à la loi, il y a lieu d'entendre par « Administration » le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, de même que les organismes et les entreprises du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*. L'Administration ne comprend pas les tribunaux au sens de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, les organismes dont l'ensemble des membres sont juges de la Cour du Québec, le Conseil de la magistrature, le Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales, ainsi que, dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, les organismes de l'ordre administratif institués pour exercer de telles fonctions.
Par ailleurs, le gouvernement pourra, selon l'article 4, déterminer à compter de quelles dates ou selon quel échéancier et, le cas échéant, avec quelles adaptations, une ou plusieurs des dispositions de la *Loi sur le développement durable* applicables à l'Administration s'appliqueront également à l'un ou plusieurs des organismes municipaux visés par l'article 5 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et à l'un ou plusieurs des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux respectivement visés par les articles 6 et 7 de cette même loi.

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

Tome II

CHAPITRE 5

## Interventions en matière d'habitation

Entité vérifiée :

- Société d'habitation du Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

## Table des matières


Paragraphe

**Faits saillants** ..... **5.1**
**Recommandations** ..... **5.8**
**Vue d'ensemble** ..... **5.9**
**Objectifs et portée de notre vérification** ..... **5.32**
**Résultats de notre vérification**
- Connaissance des besoins d'habitation ..... **5.37**
- Évaluation des programmes ..... **5.43**
- Ententes concernant le programme Habitations à loyer modique ..... **5.49**
- Modernisation en cours à la Société ..... **5.54**
- Surveillance ..... **5.61**
- Gestion du parc d'habitations à loyer modique ..... **5.74**
- Mesure de la performance et reddition de comptes ..... **5.109**

**Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation**
**Annexe 2 – Principaux programmes d'aide pour l'habitation en 2007-2008**
**Annexe 3 – Évolution des revenus, des dépenses et du coût des programmes**
**Annexe 4 – Société Immobilière SHQ**
**Annexe 5 – Programmes relatifs à l'habitation pour le Québec, l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick (en 2005)**


Les commentaires de la Société et ceux de l'Office municipal d'habitation de Montréal apparaissent à la fin de ce chapitre.

## Abréviations et sigles

| | |
|---|---|
| HLM | Habitation à loyer modique |
| ISHQ | Société Immobilière SHQ |
| OBNL | Organisme à but non lucratif |
| SCHL | Société canadienne d'hypothèques et de logement |
| SHQ | Société d'habitation du Québec |

# Faits saillants

**Équipe :**
Alain Fortin
Directeur de vérification
France Bêty
Moïsette Fortin
Stéphanie Joncas
Lorraine Paradis

**5.1** Pour venir en aide aux gens qui éprouvent de la difficulté à se loger, le gouvernement effectue diverses interventions dans le domaine de l'habitation, principalement par l'intermédiaire de la Société d'habitation du Québec (SHQ). Cette dernière définit sa mission comme étant de « faciliter l'accès des Québécoises et des Québécois à des conditions adéquates de logement en tenant compte de leurs ressources financières et de la diversité de leurs besoins ». Elle est responsable de plusieurs programmes tels que Habitations à loyer modique (HLM), Supplément au loyer, Logement abordable Québec, Rénovation Québec.

**5.2** Par l'intermédiaire de différentes ententes Canada-Québec, le gouvernement fédéral contribue financièrement à plusieurs programmes d'habitation. En 2007-2008, la SHQ a eu des revenus de 815,5 millions de dollars, dont 333,8 millions provenaient de contributions fédérales. Le coût des divers programmes a totalisé 769,9 millions de dollars, incluant la part du gouvernement fédéral.

**5.3** En 2007, le parc se composait de 73 212 habitations à loyer modique. Ces logements se trouvaient dans des bâtiments qui avaient en moyenne 28 ans. Depuis, la situation a peu varié. D'autre part, la SHQ a estimé la valeur de remplacement de ces logements à 7,5 milliards de dollars et leur déficit d'entretien cumulé à 1,8 milliard pour la même année.

**5.4** Notre vérification visait à nous assurer que la SHQ :

- gère adéquatement ses interventions en matière d'habitation ;
- gère le parc d'habitations à loyer modique de manière à préserver ces actifs, et ce, avec un souci d'économie ;
- mesure la performance de ses activités et en rend compte.

**5.5** Nos travaux ont révélé que la SHQ ne gère pas toujours adéquatement ses interventions en matière d'habitation. Parmi les déficiences relevées, mentionnons les suivantes :

- La SHQ a une connaissance incomplète de ses clientèles et de leurs besoins d'habitation. En effet, elle ne dispose pas d'information suffisante à l'égard des clientèles qui bénéficient de ses programmes et elle a peu de données relativement aux ménages qui sont sur les listes d'attente pour ses programmes.
- Des programmes importants du point de vue financier n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation de programmes, même si les ententes avec le gouvernement fédéral spécifient que plusieurs programmes doivent être évalués au moins tous les cinq ans. Ainsi, le programme Habitations à loyer modique (428,1 millions de dollars) et celui intitulé Supplément au loyer (67,4 millions) n'ont jamais été évalués, bien que l'exigence existe depuis au moins 1986. Une telle évaluation permettrait d'apprécier la pertinence du programme et son impact ainsi que de savoir si les objectifs sont atteints.
- En 2007, la SHQ a amorcé une modernisation visant à améliorer ou à transformer les services, mais elle n'a pas évalué le coût lié au modèle de fonctionnement proposé. De plus, il n'existe pas de plan global présentant les grandes étapes de la modernisation accompagnées d'échéances, ce qui permettrait d'en faire un suivi.

- L'exigence de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), voulant que tous les organismes qui gèrent des HLM publics, des HLM privés ou des logements associés au programme Supplément au loyer soient vérifiés tous les cinq ans, n'est pas respectée. En octobre 2008, 70 p. cent des vérifications n'avaient pas été effectuées dans le délai prescrit pour les organismes qui gèrent des HLM publics et privés ; ce taux était de 93 p. cent pour les organismes qui s'occupent des logements relatifs au programme Supplément au loyer.
- Pour les projets rattachés aux programmes Logement abordable Québec et AccèsLogis Québec, la SHQ n'a pas défini ce qu'elle entend par « revenu modeste ». De plus, elle n'a pas exercé de contrôle pour s'assurer que la sélection des locataires respecte la réglementation lors de la mise en œuvre des projets et au moment du départ d'un locataire.

**5.6** En ce qui concerne la gestion du parc d'habitations à loyer modique, il y a parfois un manque de rigueur qui ne contribue pas à la préservation des actifs. Voici à cet égard nos principaux constats :

- La connaissance du parc d'habitations est incomplète, entre autres parce que les logements n'ont pas tous fait l'objet d'une inspection et que, pour ceux qui ont été inspectés, le coût estimé des réparations ne comprend pas certains éléments.
- La SHQ n'a pas l'assurance que le budget consacré à l'entretien et aux réparations est réparti équitablement entre les organismes, c'est-à-dire aux bons endroits et au moment opportun. D'ailleurs, elle mentionne ce qui suit dans un document interne : « Le choix des projets d'interventions se fait souvent sous la forme de négociations entre les partenaires et les besoins ne sont pas toujours appuyés par des justifications techniques et des estimations de coûts ».
- Les règles d'attribution des contrats d'entretien et de réparation sont généralement respectées pour ce qui est de cinq des six offices sélectionnés. Pour l'Office municipal d'habitation de Montréal, nous avons relevé des lacunes qui touchent 20 appels d'offres sur les 30 que nous avons examinés. Ces déficiences concernent le mode de sollicitation, la sélection des fournisseurs, l'approbation par le conseil d'administration, le respect des conditions de l'appel d'offres, la documentation, le contrat et la facturation.

**5.7** Enfin, en matière de reddition de comptes, le contenu du rapport annuel de gestion ne permet pas au lecteur d'évaluer la performance de la Société. Plusieurs améliorations doivent être apportées notamment à l'égard des liens entre les résultats obtenus et les cibles du plan stratégique ainsi qu'en ce qui a trait à la présentation des données sur plusieurs années et à la comparabilité avec des entités similaires.

## Recommandations

**5.8** Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

**(5.42)** **Nous avons recommandé à la Société de poursuivre ses efforts afin de disposer d'une bonne connaissance des besoins actuels et futurs d'habitation de ses clientèles ainsi que d'en évaluer l'impact sur ses programmes.**

**(5.48)** Nous avons recommandé à la Société :

- de continuer ses efforts afin d'effectuer périodiquement une évaluation de chaque programme pour y apporter, au besoin, des améliorations ;
- de réaliser une analyse globale de l'ensemble de ses programmes.

**(5.53)** Nous avons recommandé à la Société d'élaborer des scénarios pour tenir compte d'une diminution éventuelle de la contribution du gouvernement fédéral au programme Habitations à loyer modique.

**(5.60)** Nous avons recommandé à la Société :

- d'effectuer une analyse présentant le coût du modèle de fonctionnement proposé par rapport à l'actuel et la capacité des organismes à remplir leur nouveau rôle ;
- d'élaborer un plan global de la modernisation qui présentera les grandes étapes accompagnées d'échéances ;
- de mettre à jour régulièrement son plan annuel détaillé des activités à réaliser par rapport à la modernisation.

**(5.72)** À l'égard des programmes figurant dans la catégorie Aide au logement social, nous avons recommandé à la Société :

- de respecter l'exigence de la Société canadienne d'hypothèques et de logement selon laquelle tous les organismes qui gèrent des habitations à loyer modique et ceux qui gèrent des logements du programme Supplément au loyer sont vérifiés sur un cycle de cinq ans ;
- d'améliorer l'encadrement des travaux de vérification réalisés par les conseillers en gestion et de prévoir des mécanismes pour assurer leur indépendance ;
- d'effectuer une analyse sur le respect des règles du règlement sur l'attribution des logements et de celui sur les conditions de location afin d'évaluer l'ampleur des problèmes et de les relativiser par rapport à l'ensemble des règles applicables.

**(5.73)** À l'égard des programmes afférents à la catégorie Aide au logement abordable, nous avons recommandé à la Société :

- de préciser ce qu'elle entend par « revenu modeste » ;
- d'améliorer les contrôles pour s'assurer que la sélection des locataires respecte la réglementation lors de la mise en œuvre des projets et lors du départ d'un locataire ;
- de déterminer les raisons pour lesquelles des organismes ont de la difficulté à louer les logements et de mettre en place les correctifs nécessaires ;
- d'améliorer le suivi financier des projets, ce qui permettrait de détecter les organismes qui ont une situation financière précaire et ainsi d'apporter des correctifs avant que celle-ci se détériore davantage.

**(5.108)** Nous avons recommandé à la Société :

- d'améliorer ses connaissances quant au parc d'habitations afin d'établir une bonne planification, c'est-à-dire allouer les budgets aux bons endroits et au moment opportun ;
- d'effectuer un suivi à l'égard de l'entretien préventif ;
- d'établir une stratégie de contrôle afférente au suivi des travaux réalisés à l'égard du respect des budgets, des échéances prévues et des normes de qualité qu'elle a reconnues ;
- de s'assurer que les organismes respectent l'ensemble des règles d'attribution des contrats.

**(5.118)** Nous avons recommandé à la Société :

- de parfaire son plan stratégique à l'égard des indicateurs et des cibles ;
- de se doter d'un plan d'action annuel ;
- d'élaborer un tableau de bord pour suivre les indicateurs ;
- de produire un rapport annuel de gestion qui permet d'évaluer sa performance :
  - en présentant les résultats obtenus par rapport aux objectifs établis ;
  - en comparant les résultats obtenus avec les cibles fixées et avec les résultats au moins des deux années précédentes ;
  - en expliquant les variations entre les données comparées ;
  - en se comparant avec des organismes similaires.

## Vue d'ensemble

**5.9** Le secteur de l'habitation revêt une importance particulière sur les plans économique et social ; en effet, se loger représente un besoin essentiel. En 2006, il y avait plus de 3,1 millions de ménages au Québec, soit 1,2 million de locataires et 1,9 million de propriétaires[1]. Le revenu médian de ces derniers s'élevait à environ 62 000 dollars alors que celui des locataires se chiffrait à un peu plus de 29 000 dollars.

**5.10** Au cours des dernières années, on a remarqué une rareté de logements locatifs ainsi qu'une hausse de leur prix. Une telle situation a une incidence importante sur les ménages qui éprouvent de la difficulté à se loger. En 2001, 352 350 ménages québécois étaient considérés comme ayant des besoins impérieux, c'est-à-dire qu'ils étaient financièrement incapables d'obtenir un logement convenable et abordable. On dit d'un logement qu'il est convenable s'il ne nécessite pas de réparations majeures et que le nombre de chambres est suffisant ; un logement abordable, quant à lui, est un logement dont le coût représente 30 p. cent ou moins des revenus du ménage.

**5.11** D'autres raisons peuvent également expliquer la difficulté à se loger, comme la condition physique (personnes âgées en perte d'autonomie et personnes handicapées), les conditions psychosociales ou familiales (personnes victimes de violence familiale).

1. Ces données proviennent du recensement effectué en 2006 par Statistique Canada.

**5.12** Pour venir en aide aux gens qui éprouvent de la difficulté à se loger, le gouvernement effectue diverses interventions dans le domaine de l'habitation, principalement par l'intermédiaire de la SHQ. Celle-ci a été créée en 1967 en vertu de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*. Ses affaires sont gérées par un conseil d'administration de neuf membres, dont le président du conseil d'administration et le président-directeur général de la Société. Tous sont nommés par le gouvernement. De plus, la SHQ est assujettie à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.

**Pas de politique québécoise de l'habitation.**

**5.13** En 2004, dans le document intitulé *Briller parmi les meilleurs : la vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec*, le gouvernement s'est engagé à définir une politique québécoise de l'habitation. Ce document mentionne que la politique visera notamment à garantir aux citoyens en difficulté un nombre suffisant de logements sociaux. Pour ce faire, plus de logements devraient être fournis dans un délai raisonnable, la réglementation devrait être simplifiée et les partenariats public-privé et communautaires pour ce qui est de la construction de logements sociaux devraient être favorisés. Aucune politique d'habitation n'a été publiée jusqu'à maintenant.

**5.14** Par ailleurs, la SHQ est assujettie depuis avril 2006 à la *Loi sur le développement durable*. Ainsi, elle doit tenir compte des principes mentionnés dans cette loi, entre autres lors de ses interventions en matière d'habitation. Elle doit également élaborer et rendre public, au plus tard le 31 mars 2009, un plan d'action en matière de développement durable.

### Mission, rôle et responsabilités

**5.15** Selon son *Plan stratégique 2008-2011*, la SHQ définit sa mission comme étant de « faciliter l'accès des Québécoises et des Québécois à des conditions adéquates de logement en tenant compte de leurs ressources financières et de la diversité de leurs besoins ».

**5.16** D'après sa loi, la Société a pour objets :

- d'aviser le ministre sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation ;
- de stimuler le développement et la concertation des initiatives publiques et privées en matière d'habitation ;
- de mettre à la disposition des citoyens des logements à loyer modique ;
- de favoriser le développement et la mise en œuvre de programmes de construction, d'acquisition, d'aménagement, de restauration et d'administration d'habitations ;
- de faciliter aux citoyens l'accession à la propriété immobilière ;
- de promouvoir l'amélioration de l'habitat.

**5.17** Pour atteindre ces objets, elle est responsable de l'élaboration de programmes d'aide dans le domaine de l'habitation et de leur approbation par le gouvernement. Elle s'assure également de la mise en œuvre de plusieurs programmes. Ces derniers visent principalement à aider des ménages à revenu faible ou modeste ainsi que des ménages dans lesquels une personne éprouve des problèmes particuliers, soit qu'elle souffre d'un handicap, qu'elle est sans logis ou qu'elle est victime de violence. Certains programmes ont aussi pour but de soutenir des organismes communautaires.

**5.18** La SHQ administre les différents programmes selon quatre grandes catégories :

- Aide au logement social ;
- Aide au logement abordable ;
- Aide à l'amélioration de l'habitat ;
- Autres programmes d'aide.

**5.19** Les programmes figurant dans ces catégories comportent des objectifs et des règles différentes. Le tableau 1 présente, pour chaque catégorie, les principaux programmes accompagnés d'une description sommaire et de leur coût en 2007-2008.

## Tableau 1
## Principaux programmes d'aide

| | Description sommaire | Coût (en millions de dollars) |
|---|---|---|
| **Aide au logement social** | | |
| Habitations à loyer modique | • Il consiste à fournir des logements à des ménages à faible revenu.<br>• Le loyer de base (incluant le chauffage et l'eau chaude) équivaut à 25 p. cent du revenu du ménage.<br>• La SHQ subventionne le déficit d'exploitation de l'organisme qui gère le programme, soit la différence entre les revenus de location et les dépenses d'exploitation. | 428,1 |
| Supplément au loyer | • Il permet à des ménages à faible revenu d'habiter des logements locatifs, principalement dans le marché privé.<br>• La contribution du ménage égale 25 p. cent de son revenu et inclut les frais pour le chauffage et l'eau chaude.<br>• La SHQ paie la différence entre le loyer convenu avec le propriétaire et la contribution du ménage. | 67,4 |
| **Aide au logement abordable** | | |
| Logement abordable Québec | • Il favorise notamment la construction de logements qui sont destinés à des ménages à revenu faible ou modeste.<br>• La SHQ verse généralement 60 p. cent du coût de réalisation admissible.<br>• Le loyer fixé se situe normalement entre 70 et 95 p. cent du loyer médian du marché reconnu par la SHQ. | 37,8 |
| AccèsLogis Québec | • Il permet notamment la construction de logements qui seront offerts à des ménages à revenu faible ou modeste.<br>• La SHQ assume entre 50 et 100 p. cent du coût de réalisation admissible.<br>• Le loyer fixé se situe entre 75 et 95 p. cent du loyer médian du marché reconnu par la SHQ.<br>• Une partie des logements est réservée à des ménages à faible revenu qui bénéficient du programme Supplément au loyer. | 50,6 |
| **Aide à l'amélioration de l'habitat** | | |
| Rénovation Québec | • Il vise à améliorer les logements situés en milieu urbain ou dans les secteurs en déclin des municipalités participantes.<br>• La SHQ assume une part qui varie de 50 à 67 p. cent du coût des travaux admissibles. | 21,1 |
| RénoVillage | • Il vise à accorder une aide financière aux propriétaires à revenu faible ou modeste qui occupent leur logement.<br>• Les logements doivent être situés en milieu rural.<br>• La SHQ paie 90 p. cent du coût des travaux admissibles, mais elle ne dépasse pas 10 000 dollars. | 11,8 |

## Tableau 1
**Principaux programmes d'aide (suite)**

| | Description sommaire | Coût (en millions de dollars) |
|---|---|---|
| Adaptation de domicile | • Il vise à aider les personnes handicapées à assumer le coût des travaux nécessaires pour rendre le logement qu'elles habitent accessible et faciliter leurs activités quotidiennes à domicile.<br>• La SHQ verse jusqu'à 16 000 dollars pour les travaux admissibles. | 17,4 |
| **Autres programmes d'aide** | | |
| Allocation-logement | • Il procure une aide financière d'appoint à des ménages à faible revenu, locataires ou propriétaires, qui consacrent une part trop importante de leur revenu au logement.<br>• L'aide peut aller jusqu'à 80 dollars par mois.<br>• La détermination de l'aide se fait à partir de la déclaration de revenus de l'année précédente. | 101,8 |

**5.20** L'ensemble des interventions de la Société a bénéficié à environ 240 000 ménages en 2007-2008. L'annexe 2 présente une description détaillée des principaux programmes dont la SHQ a la responsabilité.

**5.21** Par ailleurs, la SHQ travaille avec divers partenaires, notamment des municipalités, des offices d'habitation, des organismes à but non lucratif (OBNL), des coopératives d'habitation ainsi que la SCHL. Par l'intermédiaire de différentes ententes Canada-Québec (SCHL-SHQ), le gouvernement fédéral contribue financièrement à plusieurs programmes d'habitation. Ces ententes définissent les modalités suivant lesquelles les programmes à frais partagés sont planifiés, élaborés, livrés et administrés, ainsi que la façon de répartir les coûts.

**5.22** En 2007-2008, la SHQ a eu des revenus de 815,5 millions de dollars, dont 333,8 millions provenaient des contributions de la SCHL. Le coût des divers programmes a totalisé 769,9 millions si l'on inclut la part de la SCHL. De plus, la SHQ a dépensé 43,3 millions en frais d'administration pour gérer l'ensemble de ses activités et, de ce montant, 5,9 millions ont été remboursés par la SCHL. L'annexe 3 présente, pour les exercices financiers 2002 à 2007-2008[2], l'évolution des revenus et des dépenses, le coût par programme ainsi que des éléments expliquant certaines variations.

**Revenus en 2007-2008 : 815,5 millions de dollars.**

**5.23** Au printemps 2007, la SHQ a décidé de poser un diagnostic organisationnel sur ses activités. Elle veut proposer une modernisation visant à améliorer ou à transformer les services qu'elle offre et à présenter une vision globale et cohérente pour l'ensemble de l'organisation.

### Parc d'habitations à loyer modique

**5.24** En 2000, le gouvernement a créé la société Immobilière SHQ (ISHQ) afin de lui transférer les immeubles détenus par la SHQ dans le cadre du programme Habitations à loyer modique ainsi que les prêts qui y étaient associés. ISHQ doit mettre ces immeubles à la disposition des offices d'habitation ou des OBNL en vue de leur exploitation. ISHQ n'ayant pas les employés nécessaires pour administrer ses biens et s'acquitter des obligations qui en découlent, elle a confié ce mandat à la SHQ. L'annexe 4 donne une description plus détaillée d'ISHQ.

2. De 2002 à 2006, la fin de l'année financière de la SHQ était le 31 décembre. Depuis 2007, la fin de l'année financière est le 31 mars, ce qui fait en sorte que, pour 2007-2008, les données portent sur une période de 15 mois.

**5.25** Les HLM se divisent en deux catégories : les HLM publics et les HLM privés. En 2007, il y avait 65 067 HLM publics, dont 45 273 étaient la propriété d'ISHQ. Les 19 794 autres étaient détenus par des offices d'habitation. Quant aux 8 145 HLM privés, ils appartenaient soit à des coopératives d'habitation ou à des OBNL (6 220), soit à des organismes représentant les autochtones hors réserve (1 925). Depuis ce temps, la situation a peu varié.

**5.26** L'administration des HLM est encadrée par des conventions d'exploitation. Ces dernières, qui lient la SHQ et les organismes qui gèrent les HLM, déterminent les modalités financières et administratives ainsi que les exigences d'entretien des immeubles. En 2008, on comptait environ 2 750 conventions. Quant à l'attribution des logements et à leurs conditions de location, elles sont déterminées par le *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique* et le *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique*. Au moment de notre vérification, ces deux règlements faisaient l'objet d'une révision par la SHQ.

**5.27** Les HLM se trouvent dans des bâtiments qui ont été construits de 1967 à 1993 et ils avaient en moyenne 28 ans d'âge en 2007. Au cours de l'année 2006, la SHQ a entrepris l'inspection des immeubles afin d'avoir un diagnostic précis sur l'état de chacun (ce qu'elle a appelé « bilan de santé ») et d'établir des priorités concernant les travaux à réaliser ainsi que les besoins financiers afférents. En 2007, la SHQ a estimé que le déficit d'entretien cumulé[3] pour l'ensemble des HLM publics et privés, ce qui représente 71 641 logements[4], totalisait 1,8 milliard de dollars. De ce nombre, 400 millions étaient rattachés aux réparations des 2 184 logements situés dans le nord du Québec. La SHQ a réparti ce déficit en fonction du taux moyen de partage relatif aux dépenses des différents programmes auxquels se rapportent les ententes : gouvernement du Québec, 630 millions de dollars (35 p. cent) ; gouvernement fédéral, 990 millions (55 p. cent) ; municipalités, 180 millions (10 p. cent).

**Moyenne d'âge des HLM : 28 ans.**

**5.28** À la suite de l'estimation de la SHQ, le gouvernement a intégré la remise en état du parc de HLM dans son plan québécois des infrastructures intitulé *Des Fondations pour réussir*, qui a été lancé en octobre 2007. On y mentionne notamment que le déficit d'entretien cumulé devra être éliminé sur une période de 15 ans et qu'une somme annuelle correspondant à 2 p. cent de la valeur de remplacement des immeubles devra être investie pour les préserver pendant leur durée de vie utile (maintien des actifs). Il est à noter que la SHQ a estimé cette valeur à plus de 7 milliards de dollars. Le plan précise que, pour l'ensemble des HLM publics et privés, il y aura des investissements du gouvernement du Québec de 410 millions de dollars répartis sur une période de 5 ans, soit jusqu'en 2012. De cette somme, 168 millions serviront à diminuer la part du gouvernement québécois dans le déficit d'entretien cumulé. La différence de 242 millions de dollars sera utilisée pour préserver les immeubles durant leur durée de vie utile (maintien des actifs). Le tableau 2 montre le détail des investissements de 2007 à 2022.

3. Le déficit d'entretien cumulé équivaut aux sommes nécessaires pour ramener les immeubles dans l'état où ils auraient dû être si les budgets requis pour le maintien des actifs avaient été suffisants dans le passé.
4. Ce chiffre ne tient pas compte de 1 571 logements qui sont subventionnés selon un taux d'intérêt réduit. Par conséquent, aucune somme pour les réparations à effectuer sur ces logements n'est versée.

## Tableau 2
**Investissements prévus dans les habitations à loyer modique (en millions de dollars)**

| | 2007-2008 | 2008-2009 | 2009-2010 | 2010-2011 | 2011-2012 | Total 2007-2012 | Total 2012-2022 | Total 2007-2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Gouvernement québécois (35 %)[1]** | | | | | | | | |
| Maintien des actifs[2] | 36 | 50 | 51 | 52 | 53 | **242** | **586** | **828** |
| Résorption du déficit d'entretien cumulé[3] | – | 42 | 42 | 42 | 42 | **168** | **462** | **630** |
| **Sous-total** | **36** | **92** | **93** | **94** | **95** | **410** | **1 048** | **1 458** |
| **Gouvernement fédéral (55 %)[4]** | | | | | | | | |
| Maintien des actifs[2] | 58 | 79 | 80 | 81 | 83 | **381** | **921** | **1 302** |
| Résorption du déficit d'entretien cumulé[3] | – | 66 | 66 | 66 | 66 | **264** | **726** | **990** |
| **Sous-total** | **58** | **145** | **146** | **147** | **149** | **645** | **1 647** | **2 292** |
| **Municipalités (10 %)[4]** | | | | | | | | |
| Maintien des actifs[2] | 11 | 14 | 14 | 15 | 15 | **69** | **168** | **237** |
| Résorption du déficit d'entretien cumulé[3] | – | 12 | 12 | 12 | 12 | **48** | **132** | **180** |
| **Sous-total** | **11** | **26** | **26** | **27** | **27** | **117** | **300** | **417** |
| **Gouvernements québécois et fédéral, et municipalités** | | | | | | | | |
| Maintien des actifs[2] | 105 | 143 | 145 | 148 | 151 | **692** | **1 675** | **2 367** |
| Résorption du déficit d'entretien cumulé[3] | – | 120 | 120 | 120 | 120 | **480** | **1 320** | **1 800** |
| **Total des investissements** | **105** | **263** | **265** | **268** | **271** | **1 172** | **2 995** | **4 167** |

1. Le gouvernement québécois a adopté la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. Celle-ci prévoit, entre autres, que des sommes doivent être allouées au maintien des actifs et à la résorption du déficit d'entretien sur une période de 15 ans.
2. Depuis le début de l'exercice 2008-2009, le montant alloué au maintien des actifs équivaut à 2 p. cent de la valeur de remplacement des immeubles. Cette valeur, qui était de plus de 7 milliards de dollars en 2007, est indexée annuellement pour tenir compte de l'inflation.
3. La résorption du déficit d'entretien cumulé correspond à 1,8 milliard de dollars ; cette somme est répartie sur 15 ans.
4. En novembre 2008, la SHQ n'avait pas la confirmation de l'engagement financier du gouvernement fédéral ni de celui des municipalités.

Source : SHQ.

### Autres provinces

**5.29** Tout comme le Québec, l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick offrent plusieurs programmes dans le but d'aider les personnes ayant des besoins d'habitation ainsi que les organismes œuvrant dans ce domaine. Pour toutes les provinces mentionnées ci-dessus, le gouvernement fédéral contribue à bon nombre de programmes par l'intermédiaire de la SCHL.

**5.30** Les cinq provinces ont des programmes concernant les logements sociaux. Cependant, le Québec exige une contribution des ménages bénéficiaires de 25 p. cent[5], alors qu'elle est de 30 p. cent dans les autres provinces. Le programme Supplément au loyer est offert dans les cinq provinces ; la SCHL contribue à ce programme, sauf en Colombie-Britannique.

5. Le *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique* précise que les bénéficiaires doivent verser une contribution égale à 25 p. cent de leurs revenus bruts, à laquelle il faut ajouter certaines charges.

**5.31** Des programmes portant sur la construction ou la rénovation de logements abordables sont proposés dans les cinq provinces, mais les règles diffèrent. Des programmes associés à l'allocation-logement, dont le financement est exclusivement provincial, sont offerts au Québec et en Colombie-Britannique. Notons que l'Ontario a élaboré un programme de ce type, mais celui-ci est temporaire et il est destiné à un territoire déterminé. L'annexe 5 présente les programmes relatifs à l'habitation dans les cinq provinces en 2005.

## Objectifs et portée de notre vérification

**5.32** Nos travaux constituent une analyse des activités, des programmes et de la reddition de comptes de la SHQ. Notre vérification avait d'abord pour but d'apprécier si la SHQ gère adéquatement ses interventions en matière d'habitation. Ensuite, nous voulions vérifier si elle gère le parc d'habitations à loyer modique de manière à préserver ces actifs, et ce, avec un souci d'économie. Enfin, nous voulions nous assurer qu'elle mesure la performance de ses activités et qu'elle en rend compte. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation afférents à cette mission.

**5.33** Nous avons examiné divers documents et nous avons recueilli des renseignements en effectuant des entrevues avec des représentants de la SHQ, du Secrétariat du Conseil du trésor et de différents groupes ou organismes travaillant dans le domaine de l'habitation. Nous avons également analysé des dossiers dans huit organismes qui reçoivent des sommes de la SHQ (tableau 3).

**Tableau 3**
**Organismes visités**

| | Nombre de logements – programme HLM publics | Nombre de logements – programme Supplément au loyer | Nombre de logements – programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec |
|---|---|---|---|
| Office municipal d'habitation de Montréal | 20 382 | 7 056 | 1 585 |
| Office municipal d'habitation de Québec | 5 946 | 1 788 | 275 |
| Office municipal d'habitation de Lévis | 893 | 178 | 308 |
| Office municipal d'habitation de Haut-Richelieu | 607 | 49 | – |
| Office municipal d'habitation de Terrebonne | 281 | 76 | 30 |
| Office municipal d'habitation de Alma | 278 | 55 | – |
| Coopérative d'habitation Le Bonheur Santisouk | 36 | – | – |
| Le Reflet de Pointe-Saint-Charles | 58 | – | – |
| **Total** | **28 481** | **9 202** | **2 198** |

**5.34** En outre, nous avons élaboré un questionnaire que nous avons envoyé à 29 offices d'habitation afin d'être à même de dresser un portrait des moyens utilisés par ceux-ci pour attribuer les contrats.

**5.35** Nous avons exclu de nos travaux les programmes se rapportant à la catégorie Autres programmes d'aide, dont le principal est Allocation-logement. La SHQ effectuait une révision complète de ce dernier au moment de nos travaux.

**5.36** Notre vérification concerne l'exercice terminé le 31 mars 2008. Toutefois, certains commentaires ont trait à des situations postérieures à cette période et nous avons dû examiner les exercices précédents pour certains sujets. Nos travaux se sont déroulés de décembre 2007 à novembre 2008.

# Résultats de notre vérification

## Connaissance des besoins d'habitation

**5.37** La Société doit connaître les besoins actuels et futurs d'habitation de ses clientèles afin de les servir adéquatement. Pour y parvenir, elle doit notamment détenir une bonne connaissance de ses clientèles. Ainsi, il lui faut plusieurs renseignements, dont ceux qui suivent : nombre de personnes composant le ménage, nombre de personnes à charge, âge des personnes, revenu annuel du ménage, ville et région administrative du lieu d'habitation, coût du loyer.

**5.38** La SHQ a des connaissances générales sur ses clientèles qui proviennent, entre autres, des recensements quinquennaux effectués par le gouvernement fédéral ainsi que de documents produits par la SCHL. La Société publie également des études portant sur certains segments de la population, comme les aînés ou les personnes seules.

**5.39** Cependant, la SHQ doit améliorer la connaissance de ses clientèles et de leurs besoins d'habitation. En voici les principales raisons :

**Connaissance incomplète des clientèles et de leurs besoins.**

- Elle ne dispose pas d'information suffisante à l'égard des clientèles qui bénéficient de ses programmes. Par exemple, elle n'a pas de portrait satisfaisant des ménages qui habitent dans les HLM. Elle ne sait pas notamment le nombre de personnes qui occupent chaque logement, le nombre d'années que le ménage bénéficie du programme, le nombre de personnes à charge, l'âge des personnes composant le ménage, le revenu annuel de celui-ci et le coût du loyer.
- Elle possède peu de données relativement aux ménages qui sont sur les listes d'attente pour ses programmes, dont ceux qui attendent un logement dans un HLM. Pour l'ensemble de ces ménages, la SHQ ne connaît pas, entre autres, le nombre de personnes composant chaque ménage, l'âge de ces personnes ainsi que leur revenu annuel, le nombre d'années d'attente et la somme que le ménage donne actuellement pour se loger.

- Elle n'a pas évalué l'impact sur les besoins d'habitation des tendances relevées dans les diverses études. Dans sa planification stratégique, la SHQ présente les trois tendances démographiques suivantes : vieillissement de la population, augmentation des ménages composés d'une seule personne, croissance de l'immigration. Toutefois, elle n'a pas évalué l'impact de ces trois tendances sur les clientèles et leurs besoins afin d'adapter ses programmes, le cas échéant.

**5.40** De fait, une bonne connaissance de ses clientèles actuelles, de celles figurant sur les listes d'attente, de ses clientèles futures et de leurs besoins d'habitation est nécessaire pour que la SHQ accomplisse les actions suivantes :

- aviser le ministre des besoins et des priorités de tous les secteurs ayant trait à l'habitation, comme le prévoit la loi ;
- faire des analyses plus approfondies, dégager des constats et mieux cibler les interventions, notamment en ajustant, si c'est requis, ses programmes afin qu'ils répondent aux besoins d'habitation de ses clientèles ;
- établir une vision à long terme.

**5.41** Depuis 2007, la SHQ fournit des efforts afin d'avoir une meilleure connaissance des caractéristiques de base des ménages qui bénéficient de ses programmes et de ceux qui sont sur les listes d'attente, principalement en ce qui concerne les HLM publics – Volet régulier et le programme Supplément au loyer.

**5.42** **Nous avons recommandé à la Société de poursuivre ses efforts afin de disposer d'une bonne connaissance des besoins actuels et futurs d'habitation de ses clientèles ainsi que d'en évaluer l'impact sur ses programmes.**

## Évaluation des programmes

**5.43** Dans le cadre des ententes avec le gouvernement fédéral, la SHQ doit effectuer une évaluation des programmes auxquels celui-ci participe financièrement. On en compte 11, soit HLM publics et privés, AccèsLogis Québec, Supplément au loyer, Logement abordable Québec, Rénovation Québec, RénoVillage, Adaptation de domicile, Aide aux propriétaires de bâtiments résidentiels endommagés par l'oxydation de la pyrite, Logements adaptés pour aînés autonomes, Amélioration des maisons d'hébergement, Réparations d'urgence. Selon les ententes, l'évaluation de ces programmes doit être faite au moins tous les cinq ans.

**5.44** En tout état de cause, une évaluation de chaque programme est importante puisqu'elle permet :

- d'apprécier la pertinence du programme et son impact, l'efficacité avec laquelle les objectifs sont poursuivis ainsi que l'efficience des moyens mis en place ;
- de recenser des éléments d'amélioration.

**5.45** Or, la SHQ s'est livrée à des évaluations de programmes seulement depuis 2004. En effet, plusieurs programmes n'ont jamais été évalués, même si les exigences du gouvernement fédéral sont fixées depuis plusieurs années. Par exemple, pour les programmes HLM et Supplément au loyer, ces exigences sont formulées depuis au moins l'entente-cadre fédérale de 1986. À partir de 2004, sept évaluations ont été produites. Bien que celles-ci comprennent des recommandations, la SHQ n'en effectue pas de suivi systématique. Nous énumérons ci-dessous le nom des programmes qui ont fait l'objet d'une évaluation et la date de celle-ci :

- en 2004, RénoVillage ;
- en 2006, Réparations d'urgence, Rénovation Québec et AccèsLogis Québec ;
- en 2007, Adaptation de domicile ;
- en 2008, Logements adaptés pour aînés autonomes et Amélioration des maisons d'hébergement.

**5.46** Nous avons constaté que les programmes pour lesquels les évaluations ont été effectuées correspondent à seulement 14 p. cent des dépenses totales de 2007-2008, soit 105,5 sur 769,9 millions de dollars. Malgré l'obligation figurant dans les ententes avec le gouvernement fédéral de procéder à une évaluation, des programmes importants notamment du point de vue financier n'ont pas été évalués, comme le programme afférent aux HLM (428,1 millions) et celui intitulé Supplément au loyer (67,4 millions). Au moment de nos travaux, la SHQ amorçait une évaluation du programme HLM publics – Volet régulier. Une telle évaluation est prévue dans son plan triennal d'évaluation de programmes.

**5.47** Par ailleurs, la SHQ n'a pas mené d'analyse globale de l'ensemble de ses programmes pour savoir s'il y en avait de plus performants que d'autres. Pourtant, cela lui aurait entre autres permis de comparer les avantages et les inconvénients de chacun et de déterminer ceux qu'il faut regrouper, ceux qui doivent être améliorés et ceux qu'il y a lieu d'abandonner.

**5.48** Nous avons recommandé à la Société :

- **de continuer ses efforts afin d'effectuer périodiquement une évaluation de chaque programme pour y apporter, au besoin, des améliorations ;**
- **de réaliser une analyse globale de l'ensemble de ses programmes.**

## Ententes concernant le programme Habitations à loyer modique

**5.49** Par l'intermédiaire de différentes ententes Canada-Québec, le gouvernement fédéral contribue au programme HLM publics et privés. Selon l'année de signature des ententes, le pourcentage de la contribution fédérale varie. En moyenne, la contribution fédérale équivaut à 55 p. cent du déficit d'exploitation[6]. En 2007-2008, cette contribution représentait 252 millions de dollars.

6. Il est à noter qu'à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, de l'Alberta et du Québec, les provinces et les territoires ont signé des ententes dans lesquelles le montant de la contribution fédérale est déterminé à l'avance. À cet égard, la SHQ a mentionné qu'il y a actuellement des discussions entre le Canada et le Québec.

**5.50** En vertu de ces ententes, la SHQ doit signer des conventions avec les organismes (offices d'habitation, coopératives, OBNL). Il existe plus de 2 750 conventions. Quant au gouvernement fédéral, il s'engage financièrement pour la durée des conventions.

**À la fin des conventions, l'engagement du gouvernement fédéral cessera.**

**5.51** Or, toutes les conventions en vigueur actuellement vont prendre fin à partir de 2011. Au fur et à mesure de la fin des conventions, l'engagement financier du gouvernement fédéral cessera, ce qui représente un risque important pour la pérennité du programme. De 2011 à 2020, 31 p. cent des conventions seront échues ; il est à noter que celles-ci se rapportent à quelque 17 000 logements. Actuellement, il y a des discussions entre le Canada et le Québec sur une possible contribution du gouvernement fédéral.

**5.52** La SHQ n'a pas élaboré de scénarios pour tenir compte d'une diminution éventuelle de la contribution du gouvernement fédéral à compter de 2011. Un tel exercice lui aurait permis également de déterminer les gestes à accomplir, comme le fait de prioriser les réparations sur les projets pour lesquels les échéances des conventions sont les plus rapprochées.

**5.53** Nous avons recommandé à la Société d'élaborer des scénarios pour tenir compte d'une diminution éventuelle de la contribution du gouvernement fédéral au programme Habitations à loyer modique.

## Modernisation en cours à la Société

**5.54** En mai 2007, la SHQ a créé une direction dont le mandat est notamment d'examiner l'ensemble des services offerts et leur mode de livraison en vue de poser un diagnostic organisationnel ainsi que de proposer une modernisation visant à améliorer ou à transformer les services de la SHQ.

**Pas de diagnostic organisationnel.**

**5.55** En août 2007, la SHQ a confié l'établissement du diagnostic organisationnel à une firme privée. Elle a obtenu un rapport, mais celui-ci ne constitue pas un diagnostic de ce type. En effet, il ne contient pas la liste des écarts entre la situation actuelle et celle désirée ni les pistes et les moyens d'action à mettre en place afin d'obtenir la situation désirée. Le rapport qu'elle a reçu contient principalement un modèle de fonctionnement proposé qui présente les principes généraux de fonctionnement des grands processus d'affaires de la SHQ.

**5.56** Ce modèle requiert, entre autres, une responsabilisation accrue des partenaires. Pour ce faire, il prévoit la mise en place d'un niveau intermédiaire entre les organismes qui gèrent les programmes et la Société, à savoir les centres de services. La SHQ veut leur déléguer principalement les tâches suivantes : attribution des subventions, validation et approbation des budgets et des états financiers, soutien territorial, vérification des organismes et coordination territoriale. La SHQ estime à 50 le nombre de centres, majoritairement des offices d'habitation, nécessaires pour desservir le territoire.

**5.57** Malgré l'importance des changements proposés, la SHQ ne dispose pas d'information concernant le coût de ce modèle de fonctionnement par rapport à celui du modèle actuel et la capacité des organismes à remplir leur nouveau rôle.

**5.58** De plus, il est essentiel que la SHQ dispose d'un plan global qui présenterait, sur plusieurs années, les grandes étapes de la modernisation et les échéances envisagées pour chaque étape, en vue d'en faire un suivi et de favoriser la préparation de plans annuels d'activité cohérents. Au moment où nous avons terminé nos travaux, la Société n'avait toujours pas produit de plan global.

**5.59** En août 2008, la Société a préparé, avec le soutien d'une firme externe, un plan annuel détaillé des activités liées à la modernisation. Ce plan présente les activités à réaliser jusqu'en mars 2009. Il reflète, entre autres, la décision de la SHQ de modifier certaines échéances et de réduire des cibles, notamment à l'égard de la délégation des tâches aux centres de services. La Société a mentionné que certaines cibles contenues dans le plan ont été établies en concertation avec ses partenaires. Notre analyse de ce plan, réalisée en novembre 2008, a révélé que celui-ci n'était plus à jour pour plusieurs activités.

**5.60** Nous avons recommandé à la Société :

- **d'effectuer une analyse présentant le coût du modèle de fonctionnement proposé par rapport à l'actuel et la capacité des organismes à remplir leur nouveau rôle ;**
- **d'élaborer un plan global de la modernisation qui présentera les grandes étapes accompagnées d'échéances ;**
- **de mettre à jour régulièrement son plan annuel détaillé des activités à réaliser par rapport à la modernisation.**

## Surveillance

**5.61** La SHQ administre plusieurs programmes dont le coût a atteint 769,9 millions de dollars en 2007-2008, ce qui comprend la part de la SCHL. Ce montant se répartit de la manière suivante :

- Aide au logement social, 515,1 millions ;
- Aide au logement abordable, 91,0 millions ;
- Aide à l'amélioration de l'habitat, 60,4 millions ;
- Autres programmes d'aide, 103,4 millions.

**5.62** Compte tenu de l'importance des sommes versées, du grand nombre de programmes et des règles propres à chacun, il est important de surveiller les organismes à qui la SHQ verse ces sommes. En effet, il faut s'assurer que ces organismes respectent les règles associées aux programmes, qu'ils comprennent ces règles de la même manière et que les sommes versées servent aux fins prévues.

**5.63** Pour exercer la surveillance de chacune des catégories de programmes, la SHQ a mis en place différents contrôles. Selon les programmes, des conseillers en gestion doivent effectuer certaines tâches parmi les suivantes : autorisation des budgets, analyse des états financiers, formulation de conseils sur l'application des règles, vérification de l'admissibilité des projets de construction, suivi des conventions d'exploitation, vérification dans les organismes. De plus, le vérificateur interne de la Société réalise des travaux à l'égard de tous les programmes.

**5.64** Nous nous sommes livrés à des travaux à l'égard entre autres de deux catégories de programmes, soit Aide au logement social et Aide au logement abordable. Nous avons rencontré les personnes qui s'occupent des programmes à la SHQ et nous avons analysé les travaux de vérification menés par celle-ci concernant les bénéficiaires des programmes.

**5.65** De plus, nous avons visité six offices d'habitation, une coopérative d'habitation et un OBNL afin de nous assurer du respect des règles. Les six offices d'habitation gèrent des HLM publics et des logements subventionnés par le programme Supplément au loyer. De ces offices, quatre sont propriétaires de logements construits par l'intermédiaire du programme Logement abordable Québec. Quant à la coopérative et à l'OBNL, ils gèrent des HLM privés.

## Aide au logement social

**5.66** Nos travaux révèlent qu'il y a plusieurs lacunes à l'égard de la surveillance des organismes qui s'occupent de logements se rapportant aux programmes de la catégorie Aide au logement social. Par exemple, une des exigences de la SCHL, qu'elle a d'ailleurs réitérée au cours des dernières années à la SHQ, n'est pas respectée. Selon cette exigence, tous les organismes qui gèrent des HLM publics, des HLM privés ou des logements associés au programme Supplément au loyer devraient être vérifiés tous les cinq ans. On doit s'assurer, entre autres, de la bonne gestion de l'organisme ainsi que du respect du règlement sur l'attribution des logements et de celui sur les conditions de location. Ces deux règlements contiennent plusieurs règles qui encadrent notamment les critères afférents au classement sur la liste d'attente, la conservation de la liste d'attente, la preuve de résidence, la preuve des revenus et le calcul du loyer.

**Une exigence n'est pas respectée.**

**5.67** En octobre 2008, 70 p. cent des vérifications (soit 576 sur 825 vérifications possibles) n'avaient pas été effectuées dans le délai prescrit pour les organismes qui gèrent des HLM publics et privés (428,1 millions de dollars). En effet, 514 organismes n'ont pas été visités depuis au moins 2003 tandis que 62 autres ne l'ont jamais été. Pour les logements associés au programme Supplément au loyer (67,4 millions de dollars), 93 p. cent des vérifications (soit 581 sur 624) n'avaient pas été faites. De fait, 123 organismes ont été vérifiés avant 2003 et 458 n'ont jamais été visités.

**5.68** Pour réaliser les travaux de vérification, les conseillers en gestion utilisent un programme général de vérification, mais il n'y a pas de normes permettant d'assurer l'uniformité et la compréhension des procédés à employer. De plus, lorsque des lacunes sont décelées, les conseillers ne communiquent pas nécessairement les résultats aux organismes concernés et ils effectuent peu de suivi des lacunes. Enfin, puisque les conseillers soutiennent les organismes tout au long de l'année et autorisent plusieurs de leurs décisions, ils n'ont pas toute l'indépendance requise pour mener des travaux de vérification.

**5.69** Nous avons également constaté que certaines règles afférentes au règlement sur l'attribution des logements et à celui sur les conditions de location ne sont pas toujours respectées. Notons que les travaux de vérification effectués par le vérificateur interne vont dans le même sens. D'ailleurs, celui-ci recense certains des éléments de non-conformité qu'il a constatés. Toutefois, ce recensement ne permet pas d'évaluer l'ampleur des problèmes relevés ni de les relativiser par rapport à l'ensemble des règles applicables.

**5.70** Nous énumérons ci-dessous quelques-uns des problèmes relevés chez les organismes lors de nos travaux :

**Contrôle inadéquat des listes d'attente.**

- Lorsqu'une personne soumet une demande, l'organisme doit attribuer des points à divers éléments, notamment sa condition économique, les frais actuels de logement, l'état du logement occupé actuellement (c'est-à-dire sa « qualité physique »), le manque de chambres à coucher. Plus la demande reçoit de points, plus le demandeur se trouve en haut de la liste d'attente et voit ses chances de se faire offrir un logement augmenter. Or, l'attribution des points est parfois mal effectuée. Par exemple, pour un dossier, l'état du logement occupé n'a pas été pris en compte. Pour un autre dossier, le nombre de points accordés pour la condition économique de la personne était trop élevé.
- L'organisme doit respecter l'ordre de priorité des noms figurant dans la liste d'attente lors de l'attribution d'un logement. Or, la preuve que cet ordre a été respecté n'est pas toujours dans le dossier. Parfois, la liste d'attente utilisée lors de l'attribution du logement n'a pas été conservée. Pour certains dossiers, bien que la liste d'attente ait été conservée, nous n'avons pas les explications justifiant le fait que le nom de la personne qui a eu le logement était précédé sur la liste d'attente par des noms de personnes n'ayant pas obtenu de logement.
- D'après la réglementation, le coût du loyer de base doit correspondre à 25 p. cent des revenus bruts du bénéficiaire. Il y a parfois des erreurs dans le calcul du loyer. Par exemple, un loyer mensuel de 270 dollars aurait plutôt dû s'élever à 184 dollars.
- Afin de déterminer le montant du loyer, la SHQ doit connaître les revenus des bénéficiaires de logements. La réglementation spécifie que l'organisme doit exiger l'avis de cotisation pour les locataires qui produisent une déclaration de revenus. Or, l'avis de cotisation n'a pas toujours été obtenu. D'ailleurs, nous avons constaté que deux organismes ne l'exigent pas.

### Aide au logement abordable

**5.71** En ce qui concerne la catégorie Aide au logement abordable, nos travaux nous ont permis de recenser plusieurs problèmes, dont les suivants :

**Revenu modeste : chaque organisme a sa définition.**

- La SHQ n'a pas défini ce qu'elle entend par « revenu modeste ». Une telle définition est pourtant nécessaire, car la réglementation spécifie qu'une partie des locataires choisis pour habiter les logements abordables doit avoir des revenus modestes. Pour chaque projet associé au programme Logement abordable Québec, cette partie doit correspondre à 25 p. cent des locataires tandis que, pour chaque projet lié au programme AccèsLogis Québec (volet 1), le pourcentage est d'au moins 50 p. cent. En l'absence d'une définition commune, chaque organisme a développé la sienne. Par exemple, un office d'habitation a établi que les revenus modestes équivalent à une fois et demie le plafond des revenus déterminant les besoins impérieux, alors qu'un autre n'a pas fixé de limite.

- La SHQ n'a pas exercé de contrôle pour s'assurer que la sélection des locataires respecte la réglementation lors de la mise en œuvre des projets et du départ d'un locataire. Par exemple, elle ne demande pas les revenus des clients admis dans les logements pour les projets se rapportant aux programmes Logement abordable Québec et AccèsLogis Québec. Elle n'a donc pas l'assurance que, pour chaque projet, les organismes respectent la proportion requise de locataires qui ont des revenus faibles ou modestes. Lors de nos visites, trois offices d'habitation ne détenaient pas de portrait de ce type et un autre avait un portrait de ses locataires qui contenait des erreurs importantes à l'égard des revenus gagnés.
- Des organismes ont de la difficulté à louer les logements, et cela, dès la première année de fonctionnement. La SHQ n'a pas effectué d'analyse globale de la situation afin d'en comprendre les causes et d'apporter les correctifs nécessaires. D'ailleurs, lors de nos visites, nous avons constaté qu'un office d'habitation, qui avait de la difficulté à louer des logements construits selon les règles du programme Logement abordable Québec, a décidé de permettre à 15 locataires de bénéficier du programme Supplément au loyer, alors que cela n'est pas autorisé selon les règles.
- La SHQ effectue peu de suivi financier des projets ; pourtant, cela lui permettrait de détecter les organismes qui ont une situation financière précaire et ainsi d'apporter des correctifs avant que celle-ci se détériore davantage. Ce suivi est important puisque la SHQ garantit de 25 à 35 ans le prêt hypothécaire contracté par l'organisme. Si celui-ci a des problèmes financiers importants, la SHQ doit lui attribuer une aide financière additionnelle. Depuis 2003, la SHQ a versé des sommes additionnelles totalisant 2,8 millions de dollars et elle a garanti des marges de crédit ou des prêts s'élevant à 4,2 millions.

**5.72** À l'égard des programmes figurant dans la catégorie Aide au logement social, nous avons recommandé à la Société :

- de respecter l'exigence de la Société canadienne d'hypothèques et de logement selon laquelle tous les organismes qui gèrent des habitations à loyer modique et ceux qui gèrent des logements du programme Supplément au loyer sont vérifiés sur un cycle de cinq ans ;
- d'améliorer l'encadrement des travaux de vérification réalisés par les conseillers en gestion et de prévoir des mécanismes pour assurer leur indépendance ;
- d'effectuer une analyse sur le respect des règles du règlement sur l'attribution des logements et de celui sur les conditions de location afin d'évaluer l'ampleur des problèmes et de les relativiser par rapport à l'ensemble des règles applicables.

**5.73** À l'égard des programmes afférents à la catégorie Aide au logement abordable, nous avons recommandé à la Société :

- de préciser ce qu'elle entend par « revenu modeste » ;
- d'améliorer les contrôles pour s'assurer que la sélection des locataires respecte la réglementation lors de la mise en œuvre des projets et lors du départ d'un locataire ;
- de déterminer les raisons pour lesquelles des organismes ont de la difficulté à louer les logements et de mettre en place les correctifs nécessaires ;
- d'améliorer le suivi financier des projets, ce qui permettrait de détecter les organismes qui ont une situation financière précaire et ainsi d'apporter des correctifs avant que celle-ci se détériore davantage.

## Gestion du parc d'habitations à loyer modique

**5.74** Comme nous l'avons mentionné précédemment, les HLM se divisent en deux catégories, soit les HLM publics et les HLM privés. Ces catégories se séparent à leur tour selon le type d'organisme qui fait la gestion des immeubles ou les règles applicables. Le tableau 4 décrit le parc d'habitations pour ce qui est du nombre de logements, de la valeur de remplacement et de l'âge moyen de ceux-ci.

### Tableau 4
**Parc québécois d'habitations à loyer modique en 2007**

| | Nombre de logements | Valeur de remplacement (en milliards de dollars) | Âge moyen |
|---|---|---|---|
| HLM publics – Volet régulier | 62 883 | 6,3 | 30 |
| HLM publics – Volet Inuit | 2 184 | 0,5 | 18 |
| **Total HLM publics** | **65 067** | **6,8** | **–** |
| HLM privés – Coopératives d'habitation et OBNL | 6 220 | 0,5 | 17 |
| HLM privés – Logements autochtones urbains et ruraux | 1 925 | 0,2 | 18 |
| **Total HLM privés** | **8 145** | **0,7** | **–** |
| **Total HLM publics et privés** | **73 212** | **7,5** | **28** |

Source : SHQ.

**5.75** **Détérioration du parc : un risque majeur.**

La SHQ a procédé à un exercice visant à cerner ses risques afin de favoriser une meilleure prise de décision. Pareil exercice lui a permis de voir que la détérioration du parc de logements sociaux constitue un risque majeur. Le plan élaboré par la suite mentionne que les facteurs suivants contribuent à la matérialisation de ce risque :

- le manque de connaissances à jour sur l'état réel du parc de HLM ;
- le manque de connaissances à jour sur les budgets nécessaires pour remettre en état les logements sociaux ;
- les budgets actuels qui sont insuffisants pour le maintien des actifs ;
- les expertises disponibles en nombre limité.

**5.76** À l'été 2006, la SHQ a procédé à des inspections de la quasi-totalité des immeubles situés dans le secteur nord du Québec, soit les HLM publics – Volet Inuit. Afin de continuer à améliorer ses connaissances sur l'état du parc de HLM publics et privés, la Société a décidé à l'automne 2006 d'amorcer un « bilan de santé » pour le secteur sud, soit les HLM publics – Volet régulier et les HLM privés. Il est à noter que, puisque l'Office municipal d'habitation de Montréal a entrepris l'inspection de ses immeubles depuis 2004, la SHQ a décidé d'utiliser les données de cette entité.

**5.77** Avant que la SHQ décide d'entreprendre l'inspection des immeubles, elle ne respectait pas une autre obligation fédérale selon laquelle tous les HLM publics et privés doivent être inspectés au moins tous les cinq ans. À cet égard, la SCHL a demandé à la Société de s'y conformer. De plus, cette dernière avait constaté que l'information sur l'état des immeubles était non uniforme, dispersée et non partagée, ce qui rendait difficile la priorisation des travaux qu'elle approuve pour chaque organisme. On a donc voulu en 2006 rendre disponible pour l'ensemble des intervenants de l'information structurée, fiable et comparable sur l'état des immeubles afin de favoriser l'équité entre les organismes lors de l'attribution des budgets consacrés aux réparations.

**5.78** Au 31 décembre 2007, les travaux relatifs au bilan de santé que la SHQ avait amorcés ont été interrompus pour tenir compte des travaux de modernisation. L'année 2008 a été consacrée à déterminer les centres de services qui poursuivront les travaux nécessaires au bilan de santé. Des inspections ont été faites au cours de l'année par des offices d'habitation, mais la SHQ ne connaît pas le nombre d'immeubles inspectés ni les résultats obtenus. Le tableau 5 donne de l'information sur le nombre d'immeubles et de logements inspectés au 31 décembre 2007.

## Tableau 5
### Immeubles et logements inspectés au 31 décembre 2007

| | Secteur sud* | | | | Secteur nord** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Inspections par l'Office municipal d'habitation de Montréal | | Inspections par la SHQ | | Inspections par la SHQ | |
| | Immeubles | Logements | Immeubles | Logements | Immeubles | Logements |
| Nombre d'inspections | 670 | 14 420 | 1 058 | 15 624 | 1 414 | 2 032 |
| Nombre total | 958 | 20 382 | 4 676 | 49 075 | 1 477 | 2 124 |
| **Pourcentage** | **70,0** | **70,7** | **22,6** | **31,8** | **95,7** | **95,7** |

* Les chiffres ne tiennent pas compte de 1 571 logements qui sont subventionnés selon un taux d'intérêt réduit. Par conséquent, aucune somme pour les réparations à effectuer sur ces logements n'est versée.

** Les chiffres ne comprennent pas 60 logements construits en 2007.

**5.79** Pour les logements du secteur sud autres que ceux gérés par l'Office municipal d'habitation de Montréal, les inspections visaient principalement à recenser les réparations qui auraient dû être faites dans les années passées (déficit d'entretien cumulé) et celles qui seront nécessaires pendant les cinq prochaines années pour maintenir l'état du parc (maintien du parc). Au 31 décembre 2007, 15 624 logements avaient été inspectés par la SHQ. Cette dernière n'a pas pu nous fournir le coût total des réparations inventoriées lors des inspections puisqu'aucune compilation globale du coût n'a été faite.

**5.80** Pour les logements gérés par l'Office municipal d'habitation de Montréal, les inspections visaient principalement à recenser les réparations à faire pour chaque immeuble au cours des cinq prochaines années. Au 31 décembre 2007, 14 420 logements avaient été inspectés. Le coût estimé des réparations pour l'ensemble des logements s'élève à 129 millions de dollars.

**5.81** En ce qui a trait aux logements situés dans le secteur nord, le coût des réparations s'élève à 380 millions de dollars, auquel s'ajoutent 70 millions pour des honoraires professionnels, des imprévus et d'autres frais, ce qui donne un total de 450 millions. La majorité des réparations qui ont été listées auraient dû être effectuées par le passé et sont donc liées au déficit d'entretien cumulé.

### Connaissance du parc d'habitations

**5.82** Pour établir une bonne planification des travaux liés à l'entretien, à la conservation et à la rénovation des immeubles, l'une des principales conditions est de disposer d'une connaissance détaillée de chaque immeuble. Il faut donc savoir notamment son âge, sa superficie, la nature et le coût des travaux antérieurs, l'âge et l'état de ses composantes ainsi que les réparations à effectuer.

**5.83** Les travaux d'inspection réalisés depuis 2006 ont permis à la SHQ d'améliorer sa connaissance du parc d'habitations. Toutefois, cette connaissance est incomplète. En effet, la Société n'a pas l'âge des composantes, telles que la toiture et la fenestration. De même, l'historique des travaux de réparation n'est pas à jour parce que les systèmes ne permettent pas de compiler ce type d'information. Par ailleurs, le bilan de santé dressé pour le secteur sud, lequel inclut les immeubles gérés par l'Office municipal d'habitation de Montréal, est partiel. En effet, sur un total de 69 457 logements, il restait encore 39 413 logements à inspecter au 31 décembre 2007. La SHQ estime que, parmi ceux-ci, il y a 7 592 logements qui présentent des problèmes majeurs.

**5.84** De plus, pour les logements du secteur sud autres que ceux gérés par l'Office municipal d'habitation de Montréal, le coût des réparations recensées pour chaque immeuble ne comprend pas les éléments suivants :

**Le coût des réparations recensées est incomplet.**

- les honoraires professionnels concernant la conception des plans et devis ;
- le coût des réparations pour des problèmes qui nécessitent des expertises techniques plus approfondies. Par exemple, la présence d'une infiltration d'eau implique une expertise technique afin d'évaluer le coût ;
- le coût relatif à l'adaptation des logements ;
- le coût associé aux réparations à effectuer à l'intérieur des logements.

**5.85** Enfin, le coût des réparations recensées par l'Office municipal d'habitation de Montréal est incomplet parce qu'il ne contient pas les sommes liées à l'adaptation des logements et aux réparations pour des problèmes qui nécessitent des expertises techniques plus approfondies. En ce qui concerne le coût associé aux réparations à effectuer à l'intérieur des logements, l'Office municipal d'habitation de Montréal a inclus une somme de 1 500 dollars par logement. De l'avis même de l'Office, cette somme n'est pas suffisante. En outre, les inspections qu'il a réalisées n'ont pas été faites de la même façon qu'ailleurs. En effet, pour les inspections qu'il a menées, le coût est sous-estimé puisqu'il a utilisé une durée de vie des composantes supérieure à la norme théorique et qu'il a tenu compte des budgets limités.

### Planification et suivi des interventions

**5.86** Comme nous l'avons déjà mentionné, une des principales conditions pour établir une bonne planification des travaux est de bien connaître l'état général des immeubles. Or, la SHQ ne possède pas une telle connaissance. Il lui est donc difficile de bien planifier les interventions en matière d'entretien et de réparation. Par conséquent, elle n'a pas l'assurance que le budget est réparti équitablement entre les organismes, c'est-à-dire aux bons endroits et au moment opportun. Cette situation laisse place à des choix discrétionnaires et arbitraires.

**5.87** D'ailleurs, un document de la SHQ daté de 2007 mentionne ce qui suit : « Le choix des projets d'interventions se fait souvent sous la forme de négociations entre les partenaires et les besoins ne sont pas toujours appuyés par des justifications techniques et des estimations de coûts. Les décisions des différents intervenants ne sont pas toujours prises sur la base des mêmes critères. […] Dans ce contexte, il est difficile voire impossible de faire une gestion efficace des budgets ». C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles la SHQ a entrepris le bilan de santé. En 2008-2009, le budget consacré à l'entretien et aux réparations s'élève à 263 millions de dollars.

**5.88** En ce qui concerne l'entretien préventif, la SHQ a élaboré un guide très détaillé. Toutefois, nos travaux révèlent qu'elle ne fait plus de suivi à l'égard de cet entretien et que, par conséquent, elle n'a pas de portrait suffisant des activités de ce type faites par les organismes. Pourtant, l'entretien préventif est essentiel : il vise à enrayer la détérioration prématurée des équipements et des composantes, à augmenter la durée de vie des immeubles et à contrôler les frais d'exploitation.

**Il n'y a plus de suivi de l'entretien préventif.**

**5.89** D'autre part, on mentionne, dans un document daté de novembre 2007, qu'un plan de contrôle devra être élaboré afin de vérifier l'utilisation des budgets alloués pour le maintien des actifs et la résorption du déficit d'entretien cumulé, ainsi que les méthodes permettant la réalisation des travaux.

**5.90** Au moment de notre vérification, la SHQ n'avait pas encore établi de stratégie de contrôle afférente au suivi des travaux réalisés à l'égard du respect des budgets, des échéances prévues et des normes de qualité qu'elle a reconnues.

### Déficit d'entretien cumulé

**5.91** D'après le plan québécois des infrastructures publié en octobre 2007, le déficit d'entretien cumulé est constitué des sommes nécessaires pour ramener les immeubles dans l'état où ils auraient dû être si les budgets requis pour le maintien d'actifs leur avaient été alloués dans le passé.

**5.92** En juillet 2007, la SHQ a estimé à 1,8 milliard de dollars le déficit d'entretien cumulé pour l'ensemble des logements. Pour ceux du secteur nord, le déficit représente 400 millions de dollars alors que, pour les logements du secteur sud, le déficit est évalué à 1,4 milliard, soit 20 000 dollars pour chacun des 69 457 logements. Pour déterminer le montant de 20 000 dollars, la SHQ s'est appuyée en partie sur le coût estimé lors des inspections qu'elle a menées dans le cadre du bilan de santé, auquel des sommes ont été ajoutées. Ainsi, le montant de 20 000 dollars se compose des trois éléments suivants :

- réparations recensées jusqu'en juillet 2007 dans le cadre du bilan de santé : 10 000 dollars ;
- réparations pour des problèmes qui nécessitent des expertises techniques plus approfondies (non incluses dans les réparations figurant dans le bilan) : 5 000 dollars ;
- réparations à l'intérieur des logements (non incluses dans les réparations énumérées dans le bilan) : 5 000 dollars.

**5.93** À la suite de l'estimation de la SHQ, le gouvernement a intégré la remise en état du parc de HLM dans le plan québécois des infrastructures d'octobre 2007.

**5.94** Voici nos principaux constats à l'égard de l'estimation de la SHQ :

- En ce qui a trait aux logements du secteur nord, l'évaluation est basée sur la somme présentée dans le bilan de santé de ce secteur, soit 450 millions de dollars desquels on a retranché 50 millions. La SHQ nous a expliqué que la somme de 450 millions comprenait des dépenses liées au maintien des actifs, mais elle n'a pas été en mesure d'identifier ces dépenses.
- Dans le cadre des travaux liés au bilan de santé pour le secteur sud, la SHQ avait commencé à inspecter en priorité un échantillon d'environ 7 300 logements qu'elle jugeait représentatif pour évaluer le coût des réparations à effectuer pour l'ensemble du parc. Au moment d'estimer le déficit d'entretien cumulé, soit en juillet 2007, les inspections relatives à l'échantillon représentatif n'étaient pas finalisées. De fait, elle avait visité 5 650 logements et les réparations moyennes par logement étaient de 9 825 dollars. La SHQ s'est servie de ce chiffre pour établir le premier élément composant le montant de 20 000 dollars. Or, une compilation de l'échantillon représentatif au complet, datée du 4 septembre 2007, montrait que les réparations moyennes par logement s'élevaient plutôt à 10 983 dollars.
- La SHQ ne peut pas utiliser directement les données relatives aux réparations recensées dans le bilan de santé pour le secteur sud. En effet, certaines d'entre elles portent sur des réparations qui ne sont pas liées à des déficits d'entretien ; elles ont plutôt rapport au maintien des actifs.
- Pour le secteur sud, aucune documentation n'appuie les sommes ajoutées pour les réparations nécessitant des expertises techniques plus approfondies (5 000 dollars) et les réparations à l'intérieur des logements (5 000 dollars). La SHQ mentionne que l'expérience de ses architectes et de ses ingénieurs lui permet de donner ces chiffres. De plus, le coût des réparations recensées pour chaque immeuble est incomplet : il ne tient pas compte des honoraires professionnels concernant la conception des plans et devis et des sommes nécessaires pour adapter les logements.

### Attribution des contrats

**5.95** Les sommes dépensées pour l'entretien des HLM publics et privés sont importantes. De fait, le budget de 2007-2008 et celui de 2008-2009 sont respectivement de 105 millions et de 263 millions de dollars. Il est donc nécessaire que le processus d'attribution des contrats favorise la transparence, l'équité et l'obtention du meilleur prix.

**5.96** Selon les ententes avec le gouvernement fédéral, la SHQ doit « établir et mettre en vigueur des directives ». Elle a donc énoncé les règles d'attribution des contrats auxquelles les organismes sont assujettis. Lorsqu'elle effectue elle-même les appels d'offres, elle doit aussi respecter ces règles. En effet, la Société procède à des appels d'offres pour le compte de petits organismes. Le tableau 6 présente les seuils à partir desquels les organismes doivent lancer des appels d'offres.

### Tableau 6
### Seuils d'attribution des contrats

| | Jusqu'en mai 2008 | Après mai 2008 |
|---|---|---|
| **Appel d'offres sur invitation*** | | |
| Moins de 100 logements | De 3 000 à 24 999 $ | De 25 000 à 99 999 $ |
| De 100 à 20 000 logements | De 5 000 à 24 999 $ | De 25 000 à 99 999 $ |
| Plus de 20 000 logements | De 25 000 à 99 999 $ | De 25 000 à 99 999 $ |
| **Appel d'offres public** | | |
| Moins de 20 000 logements | 25 000 $ et plus | 100 000 $ et plus |
| Plus de 20 000 logements | 100 000 $ et plus | 100 000 $ et plus |

* Pour les appels d'offres sur invitation, au moins trois fournisseurs doivent être contactés.

Source : Manuel de gestion des offices.

**5.97** Il est à noter que, dans des cas exceptionnels, l'organisme n'est pas tenu de demander des soumissions. Par exemple, si la sécurité des locataires d'un immeuble ou l'intégrité de celui-ci est mise en cause, l'organisme peut attribuer un contrat de gré à gré.

**5.98** Dans certaines situations, pour assurer la qualité des services offerts aux locataires et compte tenu du volume des travaux à effectuer (par exemple, travaux de maintenance), l'appel d'offres mentionne que plus d'un soumissionnaire pourra être choisi. À ce moment, plusieurs fournisseurs peuvent obtenir un contrat.

**5.99** Dans un premier temps, nous avons effectué un sondage auprès de certains offices d'habitation afin de dresser le portrait des moyens utilisés par ceux-ci pour attribuer les contrats. Le sondage a été réalisé auprès de 29 offices d'habitation qui gèrent plus de 70 p. cent des HLM publics. Le tableau 7 brosse le portrait des organismes sondés.

### Tableau 7
### Offices d'habitation sondés

| | Nombre d'offices sondés | Nombre total d'offices | % | Nombre de logements gérés par les offices sondés | Nombre total de logements | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Moins de 301 logements | 10 | 527 | 1,9 | 1 456 | 18 415 | 7,9 |
| De 301 à 999 logements | 10 | 16 | 62,5 | 5 431 | 8 021 | 67,7 |
| Plus de 999 logements | 9 | 9 | 100,0 | 38 631 | 38 631 | 100,0 |
| **Total** | **29** | **552** | **5,3** | **45 518** | **65 067** | **70,0** |

**5.100** Les offices d'habitation sondés affirment que, pour les contrats qui devaient faire l'objet d'appels d'offres en 2007, plus de 82 p. cent des sommes ont été allouées au moyen d'appels d'offres publics et environ 12 p. cent l'ont été par appels d'offres sur invitation (tableau 8).

### Tableau 8
**Répartition des appels d'offres**

| | 2006 | | | 2007 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nombre | Montant (en dollars) | % | Nombre | Montant (en dollars) | % |
| Appel d'offres sur invitation | 265 | 7 177 544 | 10,6 | 306 | 8 221 751 | 11,9 |
| Appel d'offres public | 196 | 58 575 186 | 87,0 | 239 | 57 462 624 | 82,7 |
| Cas exceptionnel | 49 | 1 605 736 | 2,4 | 56 | 3 771 787 | 5,4 |
| **Total** | | **67 358 466** | **100,0** | | **69 456 162** | **100,0** |

**5.101** Relativement à ce sondage, mentionnons que 27 offices d'habitation disent suivre les règles comprises dans le manuel de gestion des offices de la SHQ. Les 2 autres, qui gèrent chacun plus de 1 000 logements, ne les suivent pas : ils ont adopté une politique interne d'achat dans laquelle les seuils fixés sont plus élevés que ceux apparaissant dans le manuel jusqu'en mai 2008.

**5.102** Dans un deuxième temps, afin de nous assurer du respect des règles incluses dans le manuel de gestion, nous avons effectué des travaux dans six offices d'habitation. Pour chaque office, nous avons sélectionné de façon aléatoire des dossiers pour lesquels la valeur était supérieure aux seuils des appels d'offres sur invitation. Au total, nous avons analysé 67 dossiers de 2006 et de 2007. Ces derniers sont afférents à 86 fournisseurs puisque, pour certains appels d'offres, plus d'un fournisseur peut être sélectionné. Le tableau 9 présente de l'information sur la sélection que nous avons faite.

### Tableau 9
**Précisions quant à l'échantillon analysé**

| | Offices d'habitation | Nombre de dossiers | Nombre de fournisseurs | Montant (en dollars) |
|---|---|---|---|---|
| Moins de 301 logements | Terrebonne | 5 | 8 | 281 518 |
| | Alma | 5 | 5 | 170 359 |
| De 301 à 999 logements | Haut-Richelieu | 9 | 10 | 832 200 |
| | Lévis | 5 | 5 | 3 741 462 |
| Plus de 999 logements | Montréal | 30 | 45 | 29 324 480 |
| | Québec | 13 | 13 | 5 737 771 |
| **Total** | | **67** | **86** | **40 087 790** |

**5.103** Nous avons également choisi au hasard des appels d'offres lancés par la SHQ. En effet, jusqu'en janvier 2008, la Société procédait à des appels d'offres pour des offices d'habitation qui n'avaient pas les compétences requises pour effectuer ce travail. En 2006 et en 2007, la SHQ a lancé 112 appels d'offres publics et 34 appels d'offres sur invitation pour le compte des offices d'habitation. Nous avons choisi quatre dossiers portant sur des appels d'offres publics.

**5.104** Nos travaux révèlent que les règles d'attribution des contrats sont généralement respectées pour ce qui est de cinq des six offices sélectionnés et de la SHQ. Pour l'Office municipal d'habitation de Montréal, nous avons relevé des lacunes qui touchent 20 appels d'offres. Le tableau 10 fait état des déficiences quant au respect des règles d'attribution des contrats.

## Tableau 10
### Déficiences quant au respect des règles d'attribution des contrats

| | Office municipal d'habitation de Montréal | | Autres offices d'habitation | | SHQ | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nombre | % | Nombre | % | Nombre | % |
| **Appels d'offres vérifiés** | **30** | | **37** | | **4** | |
| **Type de déficiences** | | | | | | |
| Mode de sollicitation | 4 | 13 | 8* | 22 | – | – |
| Sélection du fournisseur | 3 | 10 | – | – | – | – |
| Approbation par le conseil d'administration | 5 | 17 | – | – | 3 | 75 |
| Respect des conditions de l'appel d'offres | 5 | 17 | – | – | – | – |
| Documentation | 5 | 17 | – | – | – | – |
| **Fournisseurs vérifiés** | **45** | | **41** | | **4** | |
| **Type de déficiences** | | | | | | |
| Contrat | 3 | 7 | 1 | 2 | – | – |
| Facturation | 11 | 24 | – | – | – | – |

* Pour trois dossiers, l'office d'habitation n'a pas suivi les directives de la SHQ ; il a plutôt appliqué les règles figurant dans sa politique interne, qui sont moins restrictives. L'organisme a mentionné qu'il avait obtenu l'accord de la Société, mais il n'a pas été en mesure de nous fournir de document appuyant ses dires.

**5.105** Les paragraphes suivants exposent les principales déficiences que nous avons relevées en ce qui concerne l'Office municipal d'habitation de Montréal :

- Pour quatre dossiers, le mode de sollicitation utilisé n'était pas le bon. Ainsi, compte tenu du montant des contrats, l'Office aurait dû procéder par appel d'offres public pour trois dossiers plutôt que de procéder par appel d'offres sur invitation. Pour un dossier, l'appel d'offres sur invitation était exigé ; pourtant, il y a eu un contrat de gré à gré. Les contrats attribués pour ces quatre dossiers totalisent plus de 352 000 dollars.

**Le mode de sollicitation pour quatre dossiers n'était pas conforme.**

- Une déficience à l'égard de la sélection du fournisseur a été notée pour trois dossiers. Par exemple, pour un dossier, il y a eu une erreur dans la transcription des prix. Ainsi, le fournisseur retenu n'a pas été celui qui avait le plus bas prix, mais plutôt celui qui a demandé le prix le plus élevé.

- L'approbation du conseil d'administration n'a pas été obtenue relativement à cinq dossiers. Pour deux d'entre eux, le conseil aurait dû donner son approbation puisque la plus basse soumission conforme excédait de plus de 10 p. cent le montant estimé par le personnel de l'Office.
- Pour cinq dossiers, certaines conditions prévues dans les documents d'appel d'offres n'ont pas été appliquées. Par exemple, un appel d'offres prévoyait que le soumissionnaire devait donner une caution. Si le soumissionnaire se désistait, le cautionnement irait de plein droit à l'Office. Or, ce dernier n'a pas exigé la caution, même si le fournisseur s'est désisté. L'Office n'a pas été en mesure de donner les motifs justifiant sa décision. Pour un autre dossier, la clause de pénalité se rapportant au non-respect de l'échéancier relatif aux travaux n'a pas été appliquée.
- La documentation était déficiente dans cinq dossiers. Par exemple, pour l'un d'entre eux, le processus d'analyse de la qualification du fournisseur était absent. Pour un autre dossier dont la valeur du contrat est d'environ 1,9 million de dollars, un document de l'Office mentionne qu'afin d'atteindre la qualité et le niveau de service désirés, la meilleure solution était d'attribuer un contrat de gré à gré à une coopérative dont l'Office sera un membre utilisateur. Or, aucune documentation ne vient démontrer que c'était la meilleure solution.
- Trois dossiers, qui représentent environ 420 000 dollars, ne contenaient pas de contrat entre l'Office et le fournisseur.
- Pour 11 dossiers, la facturation n'était pas conforme à la soumission.

**5.106** En ce qui regarde les autres offices d'habitation, nous avons relevé ce qui suit :

- Pour huit dossiers, le mode de sollicitation n'était pas le bon. Ainsi, on aurait dû procéder par appel d'offres public pour attribuer un contrat, mais on l'a accordé de gré à gré. Pour les sept autres, on a lancé un appel d'offres sur invitation, alors que la réglementation exigeait d'utiliser l'appel d'offres public.
- Un des dossiers ne renfermait pas de contrat.

**5.107** Relativement aux appels d'offres lancés par la SHQ, les règles ont été généralement respectées. Pour trois dossiers, l'attribution du contrat n'a pas été approuvée par le conseil d'administration de l'office d'habitation.

**5.108** Nous avons recommandé à la Société :

- **d'améliorer ses connaissances quant au parc d'habitations afin d'établir une bonne planification, c'est-à-dire allouer les budgets aux bons endroits et au moment opportun ;**
- **d'effectuer un suivi à l'égard de l'entretien préventif ;**
- **d'établir une stratégie de contrôle afférente au suivi des travaux réalisés à l'égard du respect des budgets, des échéances prévues et des normes de qualité qu'elle a reconnues ;**
- **de s'assurer que les organismes respectent l'ensemble des règles d'attribution des contrats.**

## Mesure de la performance et reddition de comptes

**5.109** Pour évaluer adéquatement sa performance, une entité doit notamment se doter d'indicateurs mesurables et de cibles permettant de voir dans quelle mesure les objectifs fixés par rapport aux orientations stratégiques sont atteints. L'analyse du *Plan stratégique 2008-2011* révèle des lacunes en ce sens.

**Des 18 indicateurs, 13 ne comportent pas de cible.**

**5.110** Ainsi, 13 des 18 indicateurs mentionnés dans ce plan ne comportent pas de cible. Pourtant, le *Plan stratégique 2002-2007* contenait des cibles pour la plupart des indicateurs. De plus, pour les 5 indicateurs du plan de 2008-2011 qui comportent des cibles, celles-ci ne sont pas assez précises pour mesurer adéquatement la performance. Par exemple, pour l'indicateur « Mise en œuvre du plan de modernisation interne auprès du réseau de partenaires », la Société a comme cible « progrès réalisés ».

**5.111** D'autre part, la formulation employée pour certains indicateurs ne permet pas de savoir dans quelle mesure la SHQ progresse vers l'atteinte des objectifs. À titre d'exemple, pour l'objectif « Soutenir l'amélioration des standards et des pratiques en habitation, de même que l'utilisation des nouvelles technologies », aucun des deux indicateurs ne permet de savoir en quoi la Société va contribuer à cet objectif. Ces indicateurs sont « Structure de veille de marchés implantée en 2009 » et « Suivi des volumes d'exportation des entreprises québécoises de fabrication de maisons usinées et de composantes de construction ».

**5.112** Enfin, pour qu'une entité mette à exécution son plan stratégique et atteigne ses objectifs, il est important qu'elle se dote de plans d'action annuels. En fait, elle traduit dans ces plans les orientations stratégiques en actions annuelles. Il est également important d'avoir un tableau de bord qui regroupe l'ensemble des indicateurs pour effectuer le suivi des résultats. En plus de renseigner les décideurs sur l'évolution de la situation, un tel tableau leur permet de réagir en temps opportun et sert pour la reddition de comptes annuelle. Or, comme par les années passées, la SHQ n'a pas établi de plan d'action. En outre, depuis au moins trois ans, elle n'utilise pas de tableau de bord pour regrouper et suivre ses indicateurs.

**5.113** En ce qui concerne la reddition de comptes effectuée dans les rapports annuels de gestion de 2006 et de 2007-2008, la plupart des résultats obtenus ne sont pas présentés par rapport aux objectifs établis dans le *Plan stratégique 2002-2007*.

**5.114** De plus, on compare rarement les cibles avec les résultats obtenus. La SHQ justifie cette manière d'agir par le fait que les investissements gouvernementaux dans le domaine de l'habitation ont évolué de manière significative depuis la publication du *Plan stratégique 2002-2007* et que, par conséquent, il aurait fallu mettre à jour les cibles originales. Or, la Société n'a jamais fait cette mise à jour.

**5.115** Soulignons également que, lorsqu'il y a des données historiques, la plupart portent sur l'année précédente. Pourtant, on préconise dans le guide gouvernemental sur le rapport annuel de gestion de comparer les données sur une période de trois ans ou de cinq ans. De surcroît, les variations entre les données d'une année à l'autre ne sont pas toujours expliquées et, lorsqu'elles le sont, l'explication est parfois incomplète.

**5.116** De même, le rapport annuel ne présente pas d'information comparative relativement à des entités similaires d'autres provinces. Se comparer à des organisations semblables est un exercice aussi essentiel que révélateur puisqu'il offre la possibilité de revoir les façons de faire et d'améliorer globalement la gestion.

**5.117** La SHQ doit donc améliorer les éléments mentionnés ci-dessus afin que le lecteur de son rapport annuel de gestion soit en mesure d'évaluer sa performance.

**5.118** Nous avons recommandé à la Société :

- de parfaire son plan stratégique à l'égard des indicateurs et des cibles ;
- de se doter d'un plan d'action annuel ;
- d'élaborer un tableau de bord pour suivre les indicateurs ;
- de produire un rapport annuel de gestion qui permet d'évaluer sa performance :
  - en présentant les résultats obtenus par rapport aux objectifs établis ;
  - en comparant les résultats obtenus avec les cibles fixées et avec les résultats au moins des deux années précédentes ;
  - en expliquant les variations entre les données comparées ;
  - en se comparant avec des organismes similaires.

**5.119 Commentaires de la Société**

« **Connaissance des besoins d'habitation.** Depuis deux ans, la Société d'habitation du Québec (SHQ) a entrepris de recentrer ses activités de recherche vers une meilleure connaissance de sa clientèle et de ses besoins. Des efforts ont été faits et se poursuivent pour dresser le profil des caractéristiques de base des ménages locataires et des requérants, principalement en ce qui concerne le programme Habitations à loyer modique et le programme Supplément au loyer.

« À cet effet, précisons que dans son *Plan stratégique 2008-2011*, la SHQ a notamment comme objectif de documenter des profils de clientèles d'ici 2010. Déjà en 2008, un portrait des résidents des projets réalisés en vertu du programme AccèsLogis Québec a été effectué et il est actuellement en cours d'édition. De même, en 2009, la SHQ entend publier le portrait des locataires et des requérants des logements à loyer modique.

« **Évaluation des programmes.** L'évaluation de programmes fait partie intégrante de la démarche de reddition de comptes de la SHQ. À cet effet, en novembre 2006, la SHQ s'est dotée d'une politique d'évaluation de programmes et, en mars 2008, son plan triennal d'évaluation a été révisé et approuvé par le comité de vérification de la SHQ. Ainsi, plusieurs programmes de la SHQ ont déjà été évalués et les évaluations en cours, concernant notamment les programmes Habitations à loyer modique et Logement abordable Québec, démontrent bien notre volonté de poursuivre en ce sens.

« Par ailleurs, la SHQ a débuté l'analyse de l'ensemble de ses programmes dans le cadre de la modernisation de ses programmes et services présentement en cours. Depuis le printemps 2008, le conseil d'administration de la SHQ a approuvé les modifications à plusieurs de ses programmes et règlements, dont le programme AccèsLogis Québec, le *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*, le programme d'adaptation de domicile et le programme Allocation-logement.

« Enfin, il est important de souligner que chaque évaluation de programmes contient un chapitre relatif à la pertinence et aux alternatives possibles à chacun des programmes. De fait, la SHQ s'assurera que les travaux d'analyse et de révision de ses programmes tiennent compte des évaluations de programme réalisées.

« **Ententes concernant le programme Habitations à loyer modique.** Depuis l'année 2000, la SHQ a effectué de multiples travaux portant sur la gestion du parc de logements sociaux et sur la fin des conventions de partage des déficits et des subventions qui y sont rattachées. À l'été 2007, la SHQ a produit une liste des ensembles immobiliers dont elle partage le déficit d'exploitation avec la SCHL, de façon à s'assurer qu'éventuellement tous les ensembles immobiliers seront complètement remis à niveau préalablement à la fin des conventions.

« **Modernisation en cours à la Société.** Dans le cadre d'un projet aussi important que celui visant la modernisation des services et programmes de la SHQ et de son réseau, il nous apparaît important de bien situer les aspects sur lesquels les représentants du Vérificateur général du Québec jugent que des améliorations devraient être apportées.

« Il convient de rappeler que, depuis le début des travaux de modernisation en 2007, la SHQ a choisi de concentrer ses activités sur l'encadrement et le soutien aux organismes. Cette nouvelle approche de gestion s'inscrit dans les orientations gouvernementales qui visent, notamment, à rapprocher les services des citoyens afin de répondre de façon plus adéquate aux besoins et aux réalités des milieux. Pour atteindre cet objectif dans la gestion du logement social, la SHQ s'est associée à ses partenaires, dont le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) et l'Association des directeurs des offices d'habitation du Québec (ADOHQ). La SHQ a donc entrepris de renforcer le réseau existant en confiant à certains offices d'habitation (OH) des responsabilités additionnelles pour soutenir les petits OH de leur région qui n'ont pas de personnel permanent. Ainsi, la SHQ a constitué en 2006 un "comité de renforcement des compétences" sur lequel siégeaient des représentants du ROHQ et de la SHQ. Les travaux de ce comité ont débouché sur une proposition correspondant à l'approche des centres de services (CS) que la SHQ est actuellement à mettre en place.

« La SHQ accorde donc un statut de CS à des OH désignés par leurs pairs. Ces CS offriront des services de soutien de première ligne aux OH de leur territoire dans le respect de la gouvernance locale. Une telle approche contribuera grandement au succès de la modernisation entreprise par la SHQ.

« Par ailleurs, il est à noter que "la capacité des organismes à remplir leur nouveau rôle" a été évaluée au sein des travaux du comité de renforcement des compétences. En outre, la SHQ effectue des évaluations spécifiques lorsque sont identifiées de nouvelles responsabilités à être confiées au réseau des OH. Il en va de même pour les coûts reliés à un éventuel transfert de responsabilité. Il est important de rappeler que, le cas échéant, toute hausse de coûts qui engendrera une augmentation de l'enveloppe budgétaire, par rapport aux normes budgétaires actuelles approuvées par le Conseil du trésor, devra recevoir l'aval de ce dernier.

« De plus, en fonction de la stratégie d'implantation convenue avec le ROHQ et l'ADOHQ, nous procédons à l'établissement d'un plan annuel qui établit les "cibles opérationnelles". Les cibles sont ajustées à la lumière des consultations que nous menons auprès de nos partenaires et selon l'évolution du projet. Cette approche nous permet d'implanter les changements en prenant appui sur les besoins du milieu et sur sa capacité d'intégration de ces changements. Enfin, il est à noter que le plan faisant état de nos cibles jusqu'au 31 décembre 2009 a été complété en décembre 2008 et qu'il est mis à jour régulièrement en fonction de l'évolution des travaux.

« **Surveillance à l'égard des programmes figurant dans la catégorie Aide au logement social.** Selon le Plan d'action de vérification 2008-2009 de la SHQ, approuvé par le comité de vérification en mars 2008, le nombre de vérifications d'organismes augmentera au cours des prochaines années. Ainsi, en plus des vérifications qu'elle réalise annuellement, la SHQ a confié à une firme externe la réalisation de 30 vérifications d'organismes en 2008 et de 60 en 2009.

« Par ailleurs, une des priorités de la SHQ pour 2009-2010 est l'élaboration d'un plan de suivi et de reddition de comptes visant les organismes responsables des immeubles financés au déficit d'exploitation. La mise en œuvre de ce plan nous permettra notamment de respecter la fréquence de vérification des organismes convenue avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

« De même, ce plan de suivi et de reddition de comptes touchera à tous les aspects de la vérification, notamment le soutien et l'encadrement du travail des conseillers en gestion. Un plan de formation pour les gestionnaires des organismes sera également rédigé, notamment en fonction des constats identifiés à la suite des vérifications. De plus, la mise en œuvre du plan d'action de vérification et du plan de formation permettra à la SHQ de mieux planifier ses interventions auprès des organismes.

« En ce qui concerne l'application du *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique* et du *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique*, il est à noter que ces deux règlements seront modifiés en 2009 notamment afin d'en simplifier leur application. Ajoutons que les modifications au *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique* ont été approuvées par le conseil d'administration en novembre 2008.

« **Surveillance à l'égard des programmes afférents à la catégorie Aide au logement abordable.** Dans l'esprit des programmes AccèsLogis Québec (ACL) et Logement abordable Québec (LAQ), adoptés respectivement en 1997 et en 2002, la notion de revenu modeste n'avait pas été précisée, laissant à l'organisme propriétaire le soin d'établir ce seuil selon les caractéristiques propres à chaque projet et à chaque région.

« Toutefois, comme cette notion diffère largement d'un organisme à l'autre, la SHQ a entrepris des travaux afin de clarifier et d'uniformiser cette notion de revenu modeste. Dans ce contexte, des propositions de calcul du revenu modeste ont été élaborées et elles seront intégrées aux normes du programme ACL lors des modifications prévues à ce programme en 2009.

« Quant aux difficultés relatives à la location des logements réalisés en vertu des programmes ACL et LAQ, précisons que cela ne vise qu'un nombre restreint de projets réalisés depuis la création des programmes. De plus, mentionnons que la SHQ s'assure de l'admissibilité de tout bénéficiaire au programme Supplément au loyer, de concert avec ses partenaires à qui elle confie la gestion de certains programmes.

« Enfin, en novembre 2008, dans le cadre de ses travaux de modernisation, la SHQ a mis en place un mécanisme de suivi de la situation financière et de la gouvernance des organismes. De même, en 2009-2010, une nouvelle application informatique sera développée pour le suivi des projets ACL et LAQ. Cette application intégrera un module complémentaire voué à la gestion de l'exploitation de manière à assurer un suivi complet des projets.

« **Gestion du parc d'habitations à loyer modique.** Depuis plusieurs années, la SHQ a constaté une augmentation significative des demandes budgétaires pour les dépenses de remplacement, d'amélioration ou de modernisation (RAM) impliquant des budgets de plus en plus importants pour des travaux de plus en plus complexes. Constatant en 2006 un déficit d'entretien, la SHQ a initié un bilan de santé de l'ensemble de ses immeubles. Ce bilan de santé permettra aux organismes et à la SHQ de disposer d'une meilleure connaissance de l'état du parc immobilier. Le bilan de santé et les plans pluriannuels d'interventions, qui seront préparés par les organismes, permettront à la SHQ d'attribuer les budgets RAM aux organismes sur la base de besoins catégorisés et priorisés pour l'ensemble du parc.

« L'année 2008 a été consacrée à l'identification des centres de services (CS) dont l'implantation, au cours des prochains mois, permettra d'ici la fin de l'année 2010 de finaliser les travaux nécessaires au bilan de santé.

« De plus, le plan de suivi et de reddition de comptes visant les organismes responsables des projets financés au déficit d'exploitation que la SHQ mettra en œuvre en 2009 intégrera le suivi de l'entretien préventif.

« **Mesure de la performance et reddition de comptes.** Mentionnons qu'un plan d'action 2009-2010 relié aux objectifs du *Plan stratégique 2008-2011* est en cours d'élaboration. Il sera publié au printemps 2009. Un tableau de bord de gestion est également en élaboration depuis 2008. Il vise notamment à assurer un suivi régulier des indicateurs du plan stratégique, des ressources humaines et financières de la SHQ et des investissements du plan québécois des infrastructures.

« Au cours des dernières années, la SHQ a constamment amélioré sa reddition de comptes en se conformant notamment aux recommandations de la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale et de la Commission sur l'aménagement du territoire. Des efforts considérables ont permis d'adapter progressivement l'organisation à la gestion par résultats et de satisfaire ainsi aux exigences gouvernementales. De plus, la comparaison de données historiques a été nettement améliorée. Par contre, le *Rapport annuel de gestion 2007-2008* porte sur une période de transition de 15 mois, ce qui rend difficile la comparaison de ces résultats avec les années précédentes.

« Concernant l'évaluation de la performance par rapport à d'autres organismes comparables, précisons que la comparaison de la réalité québécoise en habitation au regard de celles d'autres pays ou provinces est complexe en raison des mesures et des programmes propres à chacun. Toutefois, la SHQ a publié, en 2007, deux études dont l'une compare les politiques d'habitation des provinces : *Inventaire des programmes provinciaux et territoriaux en habitation au Canada*, avril 2007. L'autre consiste en un recueil de statistiques reliées à l'habitation : *L'habitation au Québec comparée à 17 pays*, décembre 2007.

« Soulignons en terminant que la SHQ entend respecter l'obligation prévue dans la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* sur l'étalonnage et de l'effectuer tous les trois ans. »

### 5.120 Réaction aux commentaires de la Société

En ce qui a trait à la modernisation en cours à la Société, il s'agit là d'un projet important en termes d'efforts et de ressources investies pour modifier les façons de faire. Dans cette optique, il est nécessaire de posséder un plan global qui énonce clairement la vision à long terme du projet afin d'informer adéquatement le personnel et les partenaires des étapes prévues et des résultats visés. Un plan de ce type permet également de dresser un portrait de l'état d'avancement du projet ; il est donc possible d'être au fait des étapes qui sont en cours, de celles qui sont franchies et des étapes pour lesquelles il y a du retard. En l'absence d'un tel plan, il est difficile d'apporter les correctifs nécessaires au moment opportun. La production d'un plan annuel ne peut pallier l'absence d'un plan global, d'autant plus que le plan annuel de la Société n'était plus à jour à la fin de nos travaux.

Par ailleurs, nous sommes en désaccord avec la SHQ à propos de son affirmation selon laquelle la capacité des organismes à remplir leur nouveau rôle « a été évaluée au sein des travaux du comité de renforcement des compétences ». En effet, dans le rapport de ce comité, daté de mai 2008, il n'y a rien qui prouve que les organismes ont la capacité d'assumer leur nouveau rôle.

### 5.121 Commentaires de l'Office municipal d'habitation de Montréal

« **Bilan de santé.** Il faut concevoir que l'outil du bilan de santé est flexible, vivant et perfectible. Il est en constante évolution. Les points soulevés par le rapport de vérification sont maintenant parties intégrantes du bilan de santé qui comprend également les aspects liés au maintien des actifs auxquels l'Office peut maintenant donner suite dans le cadre du plan québécois des infrastructures en vigueur depuis le 1er janvier 2008.

« **Attribution des contrats.** L'Office a déjà mis en place des mesures correctives pour améliorer la gestion des contrats. »

**5.122** Nous tenons à signaler que la Société a adhéré à toutes nos recommandations, à l'exception de celle portant sur l'élaboration d'un plan global de la modernisation, laquelle figure dans la section « Modernisation en cours à la Société ».

## Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. 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 évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

### Objectif de vérification

S'assurer que la SHQ gère adéquatement ses interventions en matière d'habitation.

### Critères d'évaluation

La SHQ :

- connaît les besoins d'habitation actuels et futurs par type de clientèle ;
- définit des orientations stratégiques qui reflètent les besoins ;
- justifie et documente le choix des interventions ;
- met en place un encadrement approprié pour la gestion des différents programmes ;
- élabore et applique une stratégie de contrôle des programmes qui permet de s'assurer que les normes, les règles et les ententes avec les partenaires sont respectées.

### Objectif de vérification

S'assurer que la SHQ gère le parc d'habitations à loyer modique de manière à préserver ces actifs, et ce, avec un souci d'économie.

### Critères d'évaluation

La SHQ s'assure :

- qu'un inventaire détaillé et à jour du parc d'habitations est maintenu et qu'il comprend notamment l'information suivante pour chaque immeuble : l'âge du bâtiment, l'état des composantes, la liste des réparations à faire et l'historique des travaux antérieurs ;
- que les coûts relatifs à l'entretien et aux réparations à effectuer ont été estimés de façon réaliste ;
- qu'une stratégie en matière d'entretien et de réparation, qui permet de prévenir tout déficit d'entretien ou de résorber le déficit cumulé, est établie ;
- que la réglementation concernant l'attribution des contrats a été suivie ;
- que les travaux planifiés sont réalisés, et ce, selon les budgets fixés ;
- que des exigences en matière de développement durable sont formulées à l'égard des mesures d'économies d'énergie, du choix des matériaux neufs et du recyclage des matériaux usagés, et qu'elles sont respectées.

### Objectif de vérification

S'assurer que la SHQ mesure la performance de ses activités et qu'elle en rend compte.

### Critères d'évaluation

La SHQ :

- détermine des cibles et des objectifs relatifs à l'accomplissement de sa mission et évalue leur atteinte à l'aide d'indicateurs de performance appropriés ;
- procède à une évaluation des divers programmes qu'elle administre ;
- effectue de l'étalonnage avec des organismes comparables ;
- produit un rapport annuel de gestion qui contient de l'information permettant d'apprécier la performance au regard de ses objectifs.

# Annexe 2 – Principaux programmes d'aide pour l'habitation en 2007-2008

| Programme | Description et clientèle visée | Gestion du programme et bénéficiaire de l'aide | Caractéristiques de l'aide | Participation de la SCHL | Nombre de logements | Coût (en millions de dollars) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1. Catégorie Aide au logement social** | | | | | | |
| **Habitations à loyer modique** | | | | | | |
| HLM publics – Volet régulier | • Immeubles appartenant à ISHQ ou à certains offices d'habitation<br>• Ménages à faible revenu :<br>– personnes âgées<br>– familles<br>– personnes handicapées ou ayant d'autres problèmes | • Offices d'habitation et cinq organismes<br>• Aide versée aux offices d'habitation et à cinq organismes | • La SHQ comble 90 % du déficit d'exploitation.<br>• La municipalité comble 10 % du déficit d'exploitation.<br>• Le coût du loyer du locataire, incluant les frais pour l'eau chaude et le chauffage, équivaut à 25 % du revenu, auquel il faut ajouter certaines charges. | Oui | 62 883 | 300,6 |
| HLM publics – Volet Inuit | • Immeubles appartenant à ISHQ ou à l'Office municipal d'habitation Kativik<br>• Inuits, peu importe le revenu | • Office municipal d'habitation Kativik<br>• Aide versée à l'Office municipal d'habitation Kativik | • La SHQ paie la différence entre le coût d'exploitation de chaque logement inuit et les revenus de location.<br>• Le coût d'exploitation comprend les frais suivants : taxes, assurances, entretien, frais de gestion et de formation, chauffage, électricité, eau potable et eaux usées, ordures ménagères, modernisation, amélioration et rénovation.<br>• Pour le locataire, le coût du loyer correspond au maximum fixé par type de logement. Cependant, le locataire peut demander que le loyer soit établi à 25 % de ses revenus ajustés pour tenir compte du coût de la vie dans le nord du Québec. Si ce calcul donne un résultat plus bas que le loyer minimal établi, le locataire paie le loyer minimal. De plus, un loyer symbolique de 100 dollars est prévu pour les personnes âgées à faible revenu, même si ce loyer est plus bas que le loyer minimal. | Oui | 2 184 | 82,1 |

| Programme | Description et clientèle visée | Gestion du programme et bénéficiaire de l'aide | Caractéristiques de l'aide | Participation de la SCHL | Nombre de logements | Coût (en millions de dollars) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| HLM privés – Coopératives d'habitation et OBNL | • Immeubles appartenant à des coopératives ou à des OBNL<br>• Ménages à faible revenu :<br>– personnes âgées<br>– familles<br>– personnes handicapées ou ayant d'autres problèmes | • Coopératives d'habitation<br>• OBNL<br>• Aide versée aux coopératives d'habitation et aux OBNL | • La SHQ comble 100 % du déficit d'exploitation.<br>• Le coût du loyer du locataire, incluant les frais pour l'eau chaude et le chauffage, équivaut à 25 % du revenu, auquel il faut ajouter certaines charges. | Oui | 6 220 | 30,0 |
| HLM privés – Logements autochtones urbains et ruraux | • Immeubles hors réserve appartenant à Habitat Métis du Nord<br>• Ménages à faible revenu :<br>– personnes âgées<br>– familles<br>– personnes handicapées ou ayant d'autres problèmes | • Organismes représentant les autochtones hors réserve<br>• Aide versée à des organismes représentant les autochtones hors réserve | • La SHQ comble 100 % du déficit d'exploitation.<br>• Le coût du loyer du locataire, incluant les frais pour l'eau chaude et le chauffage, équivaut à 25 % du revenu, auquel il faut ajouter certaines charges. | Oui | 1 925 | 15,4 |
| **Supplément au loyer** | | | | | | |
| Supplément au loyer – Volet régulier | • Logements du marché privé<br>• Ménages à faible revenu :<br>– personnes âgées<br>– familles<br>– personnes handicapées ou ayant d'autres problèmes | • Offices d'habitation<br>• Organismes pour personnes handicapées<br>• Coopératives d'habitation<br>• OBNL<br>• Aide versée au propriétaire du logement | • Le supplément au loyer équivaut à la différence entre le loyer inscrit dans le bail et la part de loyer payable par le locataire.<br>• La SHQ paie 90 % de la différence lorsque la gestion relève d'un office d'habitation et 100 % dans les autres situations.<br>• La municipalité paie 10 % de la différence lorsque la gestion relève d'un office d'habitation.<br>• Le coût du loyer pour le locataire, incluant les frais pour l'eau chaude et le chauffage, équivaut à 25 % du revenu.<br>• Le nombre de logements subventionnés est limité. | Oui | 11 478 ménages aidés | 46,0 |

| Programme | Description et clientèle visée | Gestion du programme et bénéficiaire de l'aide | Caractéristiques de l'aide | Participation de la SCHL | Nombre de logements | Coût (en millions de dollars) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Supplément au loyer – Volet AccèsLogis Québec | • Pour les volets I et II du programme AccèsLogis Québec (programme de la catégorie Aide au logement abordable), entre 20 et 50% des logements sont réservés à des ménages à faible revenu. | • Offices d'habitation<br>• Coopératives d'habitation<br>• OBNL<br>• Aide versée aux offices d'habitation, aux coopératives d'habitation et aux OBNL | • Le supplément au loyer équivaut à la différence entre le montant de loyer inscrit dans le bail et la part de loyer payable par le locataire.<br>• Les logements sont attribués pour une période de 5 ans, renouvelable par le gouvernement.<br>• La SHQ paie 90% de la différence.<br>• La municipalité paie 10% de la différence.<br>• Le coût du loyer pour le locataire, incluant les frais pour l'eau chaude et le chauffage, équivaut à 25% des revenus. | Non | 5 541 ménages aidés | 21,4 |
| Aide d'urgence dans le contexte de la pénurie de logements locatifs | • Aide d'urgence pour des ménages à faible revenu en raison de leurs difficultés à trouver un logement adéquat à coût abordable le 1er juillet | • SHQ<br>• Aide versée au propriétaire du logement | • Aide accordée en juin 2005 pour une période d'un an et reconduite jusqu'en juin 2007 | Oui | 3 343 ménages aidés | 18,0 |
| Aide aux organismes communautaires en habitation | • Volet I : soutien à la mission des organismes<br>• Volet II : réalisation de projets ponctuels (études, pratiques communautaires, activités de concertation)<br>• Organismes communautaires en habitation | • SHQ<br>• Aide versée aux organismes communautaires | • Volet I : aide maximale de 75 000 $ par année selon la pertinence des besoins exprimés, l'étendue des responsabilités et les disponibilités financières du programme<br>• Volet II : aide financière par projet variant de 7 000 à 15 000 $ | Non | s.o. | 1,5 |

| Programme | Description et clientèle visée | Gestion du programme et bénéficiaire de l'aide | Caractéristiques de l'aide | Participation de la SCHL | Nombre de logements | Coût (en millions de dollars) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **2. Catégorie Aide au logement abordable** | | | | | | |
| **Logement abordable Québec** | | | | | | |
| Logement abordable – Volet social et communautaire | • Réalisation de logements abordables par des coopératives d'habitation, des offices d'habitation, des OBNL<br>• Ménages à revenu faible ou modeste<br>• Personnes âgées en légère perte d'autonomie<br>• Municipalités pour lesquelles le taux d'inoccupation des logements locatifs est faible (inférieur à 3 %) | • SHQ<br>• Montréal et Québec sur leur territoire<br>• Aide versée aux offices d'habitation, aux coopératives d'habitation et aux OBNL | • Acquisition d'un terrain et construction de logements neufs<br>• Acquisition d'un immeuble pour rénovation de logements existants<br>• La SHQ assume 60 % du coût admissible.<br>• La contribution du milieu est équivalente à 15 % du coût admissible.<br>• L'organisme effectue un prêt de 25 ans garanti par la SHQ.<br>• Le prêt devient progressivement la subvention si la convention d'exploitation est respectée par l'organisme.<br>• Le loyer fixé est de 70 à 95 % du loyer médian du marché reconnu par la SHQ.<br>• Pendant 15 ans, les hausses de loyer ne pourront pas dépasser un plafond fixé par la SHQ. | Oui | 4 316 | 27,6 |
| Logement abordable – Volet privé | • Réalisation de logements abordables par des promoteurs du secteur privé<br>• Ménages à revenu moyen<br>• Centres urbains où le taux d'inoccupation des logements locatifs est faible (inférieur à 3 %)<br>• Le programme peut s'étendre à tout le territoire du Québec si le projet vise des aînés en perte légère d'autonomie ou des personnes en difficulté. | • SHQ et municipalités<br>• Aide versée au propriétaire | • Construction de logements<br>• Rénovation d'immeubles n'ayant pas de vocation résidentielle<br>• La SHQ paie 85 % des sommes fixées par type de logement.<br>• La municipalité paie 15 % des sommes fixées par type de logement.<br>• Le prêt, d'une période de 15 ans, peut être fait par la municipalité afin de verser la totalité de la subvention au propriétaire.<br>• La SHQ rembourse sa part du capital et des intérêts du prêt à la municipalité.<br>• Le propriétaire doit s'engager pour une période de 10 ans à respecter les loyers maximaux et leurs hausses reconnus par la SHQ.<br>• Le propriétaire ou un membre de sa famille ne peut pas occuper un logement pendant les 10 premières années. | Oui | 2 850 | 4,0 |

| Programme | Description et clientèle visée | Gestion du programme et bénéficiaire de l'aide | Caractéristiques de l'aide | Participation de la SCHL | Nombre de logements | Coût (en millions de dollars) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Logement abordable – Volet région Kativik | • Réalisation de logements abordables dans la région de Kativik<br>• Le propriétaire possède une entreprise dans la région de Kativik. | • Association régionale de Kativik<br>• Office municipal d'habitation Kativik<br>• Aide versée au propriétaire | • Installation d'un immeuble préfabriqué ou construction neuve<br>• Rénovation d'immeubles ayant des défectuosités majeures<br>• L'Association verse une aide financière de 90 % du coût de réalisation admissible.<br>• La SHQ paie 85 % du montant versé par l'Association.<br>• La contribution du milieu est de 15 % du montant versé par l'Association.<br>• L'aide pour les services municipaux est pour :<br>– une période de 15 ans : 75 % du coût annuel ; maximum, 7 000 $ par année<br>– une période de 20 ans : 56,25 % du coût annuel ; maximum, 5 250 $ par année<br>• Le loyer exigé est celui reconnu par la SHQ. | Oui | 60 | 4,1 |
| Logement abordable – Volet Nord-du-Québec | • Réalisation de logements abordables dans les régions situées au nord du Québec (entre le 49e et le 55e parallèle)<br>• Ménages à revenu faible ou moyen | • Municipalité<br>• Aide versée au propriétaire | • Acquisition d'un terrain et construction de logements neufs<br>• Acquisition d'un immeuble pour rénovation de logements existants<br>• La SHQ paie :<br>– un montant maximum de 30 000 $ par logement<br>– les deux tiers du coût admissible si c'est une rénovation résidentielle<br>– si ce sont des ménages à faible revenu, 90 % du coût de réalisation admissible lorsque le revenu ne dépasse pas de plus de 15 % le plafond de revenu des personnes ayant des besoins impérieux pour cette région<br>– une contribution du milieu de 5 à 15 %<br>• Le loyer exigé ne doit pas dépasser 50 % des loyers médians. | Oui | 1 | 2,1 |

| Programme | Description et clientèle visée | Gestion du programme et bénéficiaire de l'aide | Caractéristiques de l'aide | Participation de la SCHL | Nombre de logements | Coût (en millions de dollars) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| AccèsLogis Québec | • Réalisation de logements sociaux et communautaires par des offices d'habitation, des coopératives d'habitation et des OBNL<br>• Ménages à revenu faible ou modeste :<br>– Volet I : familles, personnes seules, personnes âgées ou handicapées autonomes<br>– Volet II : personnes âgées en légère perte d'autonomie<br>– Volet III : personnes ayant des besoins particuliers | • SHQ<br>• Montréal et Québec sur leur territoire<br>• Aide versée aux offices d'habitation, aux coopératives d'habitation et aux OBNL | • Acquisition d'un terrain et construction de logements neufs<br>• Acquisition d'un immeuble pour rénovation de logements existants ou transformation de logements non résidentiels en logements ou en chambres<br>• La SHQ assume une part du coût de réalisation admissible :<br>– Volets I et II : 50 %<br>– Volet III : 66 à 100 %<br>• La contribution du milieu est équivalente à 15 % du coût de réalisation admissible.<br>• L'organisme effectue un prêt de 25 ans garanti par la SHQ.<br>• Le prêt devient progressivement la subvention si la convention d'exploitation est respectée par l'organisme.<br>• Le loyer fixé est de 75 à 95 % du loyer médian du marché reconnu par la SHQ. | Oui | 6 347 | 50,6 |
| **3. Catégorie Aide pour l'amélioration de l'habitat** | | | | | | |
| Rénovation Québec | • Appui aux centres urbains de toute taille qui veulent se doter de programmes visant l'amélioration des logements et des habitations dans les secteurs résidentiels dégradés<br>• Type de projets :<br>– rénovation résidentielle pour faible revenu<br>– rénovation résidentielle<br>– recyclage<br>– adaptation de domicile<br>– bonification d'AccèsLogis Québec et de Logement abordable Québec – Volet social et communautaire | • SHQ<br>• Municipalités<br>• Aide versée aux personnes et aux propriétaires selon le type de projets | • La SHQ assume une part des travaux reconnus suivants :<br>– rénovation résidentielle pour personnes à faible revenu : 66,6 %<br>– rénovation résidentielle : 50 %<br>– recyclage : 50 %<br>– adaptation de domicile : 50 %<br>– bonification d'AccèsLogis Québec : 15 % additionnels<br>– bonification de Logement abordable Québec :<br>▪ volet social et communautaire : 40 % additionnels<br>▪ volet privé : 15 % additionnels | Oui | 10 238 | 21,1 |

| Programme | Description et clientèle visée | Gestion du programme et bénéficiaire de l'aide | Caractéristiques de l'aide | Participation de la SCHL | Nombre de logements | Coût (en millions de dollars) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| RénoVillage | • Aide aux propriétaires en milieu rural pour effectuer des réparations visant à corriger des défectuosités graves à leur maison<br>• Municipalités de moins de 5 000 habitants<br>• Ménages à revenu faible ou modeste | • SHQ<br>• MRC<br>• Municipalités<br>• Aide versée aux personnes | • La SHQ paie 90 % du coût des travaux admissibles sans dépasser 10 000 $.<br>• La valeur du bâtiment ne doit pas excéder 35 000 $, mais une MRC peut décider d'augmenter cette valeur à 75 000 $.<br>• L'aide financière varie selon le revenu et la taille du ménage. | Oui | 2 938 ménages aidés | 11,8 |
| Adaptation de domicile | • Aide aux personnes handicapées pour payer le coût des travaux nécessaires pour rendre accessible leur logement et l'adapter à leurs besoins, et cela, sans égard à leur revenu | • SHQ<br>• MRC<br>• Municipalités<br>• Aide versée aux personnes | • La SHQ assume le coût des travaux reconnus suivants :<br>– ménage propriétaire : jusqu'à 16 000 $<br>– ménage locataire : jusqu'à 8 000 $<br>– ménage locataire d'une chambre : jusqu'à 4 000 $<br>• L'admissibilité est établie à partir du rapport d'un ergothérapeute. | Oui | 901 ménages aidés | 17,4 |
| Aide aux propriétaires de bâtiments résidentiels endommagés par l'oxydation de la pyrite | • Aide aux propriétaires de bâtiments résidentiels pour apporter les correctifs nécessaires pour contrer l'oxydation de la pyrite (pierre concassée sous la dalle de béton qui s'oxyde et provoque un gonflement, ce qui soulève et fissure la dalle) | • SHQ<br>• Municipalités<br>• Aide versée aux personnes | • La SHQ paie jusqu'à 87,5 % du coût admissible.<br>• La municipalité paie jusqu'à 12,5 % du coût.<br>• L'aide diminue progressivement pour devenir nulle lorsque la valeur uniformisée du bâtiment atteint 200 000 $. | Oui | 193 | 1,8 |
| Logements adaptés pour aînés autonomes | • Adaptation mineure des maisons ou des logements pour permettre d'accomplir certaines activités quotidiennes<br>• Personnes à faible revenu âgées de 65 ans ou plus | • SHQ<br>• MRC<br>• Municipalités<br>• Aide versée aux personnes | • La SHQ paie :<br>– jusqu'à 3 500 $ si l'entrepreneur est licencié<br>– jusqu'à 1 750 $ si l'entrepreneur n'est pas licencié | Oui | 935 ménages aidés | 1,9 |

| Programme | Description et clientèle visée | Gestion du programme et bénéficiaire de l'aide | Caractéristiques de l'aide | Participation de la SCHL | Nombre de logements | Coût (en millions de dollars) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Amélioration des maisons d'hébergement | • Création, réparation, remise en état ou amélioration des maisons d'hébergement pour les victimes de violence familiale<br>• Immeubles admissibles : maisons d'hébergement et foyers transitoires pour les ménages admissibles<br>• Ménages admissibles : femmes, enfants, adolescents et hommes victimes de violence familiale | • SHQ<br>• MRC<br>• Municipalités<br>• Aide versée aux propriétaires des maisons ou des foyers hébergement | • L'aide est consentie sous forme de prêt à remboursement conditionnel.<br>• Le niveau d'aide se situe entre 24 000 et 36 000 $ selon la zone. | Oui | 174 maisons réparées | 0,6 |
| **4. Catégorie Autres programmes d'aide** | | | | | | |
| Allocation-logement | • Ménages à faible revenu qui consacrent une trop grande part de leur budget pour se loger :<br>– propriétaires<br>– locataires<br>– chambreurs<br>– personnes qui partagent leur logement avec d'autres occupants<br>• Clientèle visée :<br>– personnes seules qui sont âgées de 55 ans et plus<br>– couples dont une personne est âgée de 55 ans et plus<br>– familles avec au moins un enfant | • SHQ et Revenu Québec<br>• Aide versée à la personne | • Aide financière pouvant aller jusqu'à 80 $ par mois<br>• Pour recevoir cette allocation, le bénéficiaire doit produire une déclaration de revenus.<br>• Le loyer admissible doit excéder 30 % du revenu global de l'année précédente.<br>• L'allocation calculée annuellement et versée mensuellement tient compte du :<br>– revenu du ménage selon le maximum établi<br>– nombre de personnes dans le ménage<br>– type de ménage<br>– loyer mensuel | Non | 124 212 personnes aidées | 101,8 |
| Appui à l'industrie | • Aide aux acteurs de l'industrie pour stimuler le développement et la concertation dans ce domaine autant au Québec qu'à l'étranger<br>• Entrepreneurs, promoteurs, professionnels, OBNL du secteur de l'habitation | • SHQ<br>• Aide versée aux entrepreneurs ou aux promoteurs ou aux OBNL du secteur de l'habitation | • La SHQ paie jusqu'à 66,6 % des dépenses admissibles, à concurrence de 35 000 $. | Non | s.o. | 1,1 |

## Annexe 3 – Évolution des revenus, des dépenses et du coût des programmes

Le tableau A présente l'évolution des revenus et des dépenses de la SHQ de l'exercice financier de 2002 à celui de 2007-2008.

### Tableau A
**Revenus et dépenses (en milliers de dollars)**

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007-2008* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Revenus** | | | | | | |
| Contributions de la SCHL | 237 624 | 305 629 | 289 255 | 291 607 | 284 085 | 333 752 |
| Contributions du gouvernement du Québec | 302 622 | 298 964 | 303 989 | 332 157 | 354 779 | 480 025 |
| Honoraires | 529 | 843 | 976 | 842 | 689 | 761 |
| Intérêts et autres revenus | 420 | 675 | 1 533 | 1 761 | 1 239 | 974 |
| **Total** | **541 195** | **606 111** | **595 753** | **626 367** | **640 792** | **815 512** |
| **Dépenses** | | | | | | |
| Coût des programmes | 507 879 | 574 044 | 563 138 | 595 311 | 607 386 | 769 908 |
| Frais d'administration liés aux programmes | 32 367 | 30 549 | 30 106 | 28 453 | 31 478 | 41 595 |
| Autres frais | 949 | 1 518 | 2 509 | 2 603 | 1 928 | 1 735 |
| Total des frais d'administration | 33 316 | 32 067 | 32 615 | 31 056 | 33 406 | 43 330 |
| Moins-value durable sur les placements | – | – | – | – | – | 2 274 |
| **Total** | **541 195** | **606 111** | **595 753** | **626 367** | **640 792** | **815 512** |

* Les exercices couvrent une période de 12 mois, sauf celui de 2007-2008 qui comprend 15 mois.

Pour ce qui est des contributions de la SCHL, il y a eu une augmentation de 96 128 000 dollars, soit 40 p. cent. Les raisons suivantes l'expliquent :

- L'exercice de 2007-2008 couvre 15 mois.
- Une entente sur le logement abordable (programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable) a été conclue avec la SCHL.
- Les budgets afférents aux réparations à l'égard du programme HLM ont été augmentés.

En ce qui a trait aux contributions du gouvernement du Québec, la hausse enregistrée est de 177 403 000 dollars, soit 59 p. cent, malgré la diminution du nombre de bénéficiaires du programme Allocation-logement. Outre le fait que l'exercice 2007-2008 porte sur 15 mois, les raisons de pareille augmentation sont les suivantes :

- Des logements ont été construits en vertu des programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable.
- Les budgets concernant les réparations à l'égard du programme HLM ont été augmentés.
- Il y a eu une hausse du nombre de logements en vertu du programme Supplément au loyer.

Pour sa part, le tableau B donne le coût des programmes de la SHQ de l'exercice financier de 2002 à celui de 2007-2008. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les exercices couvrent une période de 12 mois, sauf celui de 2007-2008 qui comprend 15 mois.

## Tableau B
## Coût des programmes (en milliers de dollars)

| | 2002 | | | 2003 | | | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | | 2007-2008 (15 mois) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % |
| **Aide au logement social** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| HLM publics – Volet régulier | 216 236 | 41 | 59 | 207 143 | 41 | 59 | 219 656 | 41 | 59 | 230 455 | 41 | 59 | 245 744 | 42 | 58 | 300 567 | 42 | 58 |
| HLM publics – Volet Inuit | 51 262 | 42 | 58 | 57 124 | 44 | 56 | 56 590 | 46 | 54 | 61 003 | 51 | 49 | 62 470 | 46 | 54 | 82 108 | 47 | 53 |
| HLM privés | 40 175 | 27 | 73 | 38 073 | 25 | 75 | 39 319 | 25 | 75 | 37 562 | 25 | 75 | 36 968 | 25 | 75 | 45 469 | 25 | 75 |
| **Total HLM** | **307 673** | **39** | **61** | **302 340** | **39** | **61** | **315 565** | **40** | **60** | **329 020** | **41** | **59** | **345 182** | **41** | **59** | **428 144** | **41** | **59** |
| Supplément au loyer | 37 766 | 53 | 47 | 39 150 | 53 | 47 | 40 111 | 52 | 48 | 41 939 | 58 | 42 | 47 832 | 60 | 40 | 67 424 | 64 | 36 |
| Aide d'urgence – Programme 2002 | 2 876 | 100 | – | 3 719 | 100 | – | 1 124 | 100 | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Aide d'urgence – Programme 2003 | – | – | – | 3 554 | 100 | – | 4 117 | 100 | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Aide d'urgence – Programme 2004 | – | – | – | – | – | – | 6 896 | 100 | – | 13 945 | 81 | 19 | 12 883 | 80 | 20 | 13 962 | 81 | 19 |
| Aide d'urgence – Programme 2005 | – | – | – | – | – | – | – | – | – | 2 266 | 99 | 1 | 4 071 | 77 | 23 | 4 046 | 78 | 22 |
| Aide aux organismes communautaires en habitation | 1 300 | 100 | – | 1 120 | 100 | – | 1 120 | 100 | – | 1 440 | 100 | – | 1 497 | 100 | – | 1 479 | 100 | – |

## Tableau B
## Coût des programmes (en milliers de dollars) (suite)

| | 2002 | | | 2003 | | | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | | 2007-2008 (15 mois) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % |
| **Aide au logement abordable** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Logement abordable Québec | – | – | – | 8 874 | 2 | 98 | 16 391 | 6 | 94 | 42 892 | 10 | 90 | 40 888 | 21 | 79 | 37 773 | 56 | 44 |
| AccèsLogis Québec | 14 363 | 69 | 31 | 91 350 | 13 | 87 | 45 013 | 20 | 80 | 24 128 | 68 | 32 | 28 409 | 86 | 14 | 50 579 | 80 | 20 |
| Achat-rénovation de logements coopératifs et à but non lucratif | 2 245 | 100 | – | 2 160 | 100 | – | 3 173 | 100 | – | 2 125 | 100 | – | 2 670 | 100 | – | 2 665 | 100 | – |
| **Amélioration de l'habitat** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Rénovation Québec | – | – | – | 2 | 100 | – | 11 879 | 8 | 92 | 11 790 | 21 | 79 | 10 822 | 52 | 48 | 21 076 | 69 | 31 |
| RénoVillage | 13 679 | 44 | 56 | 11 166 | 45 | 55 | 11 461 | 33 | 67 | 14 642 | 33 | 67 | 6 319 | 33 | 67 | 11 788 | 45 | 55 |
| Adaptation de domicile | 7 406 | 84 | 16 | 6 779 | 81 | 19 | 6 087 | 77 | 23 | 9 600 | 75 | 25 | 13 540 | 76 | 24 | 17 421 | 77 | 23 |
| Aide aux propriétaires de bâtiments résidentiels endommagés par l'oxydation de la pyrite | 2 980 | 73 | 27 | 3 915 | 69 | 31 | 2 629 | 76 | 24 | 2 010 | 72 | 28 | 1 344 | 68 | 32 | 1 762 | 79 | 21 |
| Logements adaptés pour aînés autonomes | 5 760 | 25 | 75 | 120 | 21 | 79 | 301 | 32 | 68 | 2 146 | 24 | 76 | 1 124 | 23 | 77 | 1 891 | 30 | 70 |
| Amélioration des maisons d'héberge-ment | 3 943 | 32 | 68 | 1 168 | 31 | 69 | 1 699 | 22 | 78 | 4 527 | 26 | 74 | 1 728 | 19 | 81 | 621 | 26 | 74 |

## Tableau B
## Coût des programmes (en milliers de dollars) (suite)

| | 2002 | | | 2003 | | | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | | 2007-2008 (15 mois) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % | Total $ | SHQ % | SCHL % |
| Revitalisation des vieux quartiers | 10 645 | 45 | 55 | 5 215 | 100 | – | 2 462 | 100 | – | 2 291 | 100 | – | 1 993 | 100 | – | 3 695 | 100 | – |
| Réparations d'urgence | 1 724 | 25 | 75 | 737 | 30 | 70 | 1 218 | 28 | 72 | 1 095 | 18 | 82 | 723 | 14 | 86 | 2 144 | 32 | 68 |
| **Autres programmes d'aide** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Allocation-logement | 93 597 | 100 | – | 91 480 | 100 | – | 89 737 | 100 | – | 87 955 | 100 | – | 85 735 | 100 | – | 101 822 | 100 | – |
| Appui au développement de l'industrie québécoise en habitation | 865 | 100 | – | 653 | 100 | – | 688 | 100 | – | 588 | 100 | – | 688 | 100 | – | 1 082 | 100 | – |
| Autres | 1 057 | 103 | –3 | 542 | 102 | –2 | 1 467 | 98 | 2 | 912 | 101 | –1 | –62 | 100 | – | 534 | 104 | –4 |
| **Total du coût des programmes** | **507 879** | **54** | **46** | **574 044** | **48** | **52** | **563 138** | **50** | **50** | **595 311** | **52** | **48** | **607 386** | **54** | **46** | **769 908** | **57** | **43** |
| Frais d'administration | 32 367 | 87 | 13 | 30 549 | 83 | 17 | 30 106 | 81 | 19 | 28 453 | 87 | 13 | 31 478 | 86 | 14 | 41 595 | 86 | 14 |
| Moins-value durable sur les placements | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | 2 274 | 100 | – |

Globalement, le coût des programmes s'est accru de 262 029 000 dollars, soit 52 p. cent. Les éléments qui suivent expliquent cette augmentation :

- L'exercice 2007-2008 a couvert 15 mois.
- Les budgets relatifs aux réparations à l'égard du programme HLM ont augmenté.
- Des logements en vertu des programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable ont été construits.
- Le nombre de logements à l'égard du programme Supplément au loyer s'est accru.

Toutefois, on a accusé une diminution du nombre de bénéficiaires du programme Allocation-logement.

Pour les programmes suivants, la hausse a été marquante :

- En ce qui concerne le programme HLM, même s'il y a eu une baisse liée à des taux de refinancement moindres, l'augmentation a été de 120 471 000 dollars, soit 39 p. cent. Outre le fait que l'exercice 2007-2008 a couvert 15 mois, les budgets associés aux réparations ont augmenté et on a bâti de nouveaux logements pour les Inuits.
- Quant au programme Supplément au loyer, l'augmentation a atteint 29 658 000 dollars, soit 79 p. cent. En plus de la durée de l'exercice 2007-2008, le nombre de logements a connu une hausse.
- Une augmentation de 37 773 000 dollars a été enregistrée pour le programme Logement abordable. Il est à noter que la dépense varie beaucoup d'une année à l'autre en fonction du nombre de logements construits.
- En ce qui a trait au programme AccèsLogis Québec, l'augmentation a été de 36 216 000 dollars. Le fait que, depuis 2003, la SHQ effectue davantage d'interventions explique cette hausse. Mentionnons que la dépense varie beaucoup d'une année à l'autre selon le nombre de logements construits.
- On a consacré 8 225 000 dollars de plus, soit 9 p. cent, au programme Allocation-logement, même si le nombre de bénéficiaires du programme a diminué. L'augmentation s'explique essentiellement par la durée de l'exercice 2007-2008.

## Annexe 4 – Société Immobilière SHQ

Avant 1998, le gouvernement québécois présentait les états financiers vérifiés de plusieurs organismes, dont la SHQ, dans un document distinct et ne les incluait pas dans ses états financiers.

En 1998, le gouvernement a entrepris une réforme de la comptabilité gouvernementale. Cette réforme a notamment entraîné la consolidation des états financiers de tous les organismes faisant partie du périmètre comptable du gouvernement. Elle a ainsi permis d'inclure leurs actifs, leurs passifs, leurs revenus et leurs dépenses.

La SHQ possédait les caractéristiques essentielles pour être reconnue comme faisant partie du périmètre comptable du gouvernement. Toutefois, une partie de ses activités avait été jugée de nature commerciale par le gouvernement. Les activités de ce type étaient associées aux immeubles d'habitation qui lui appartenaient et aux prêts qu'elle avait consentis à des offices d'habitation ou à d'autres organismes à but non lucratif.

Le gouvernement a procédé à une restructuration administrative et financière afin d'exclure les activités commerciales de la SHQ. Il a créé la société Immobilière SHQ (ISHQ) dont les activités ont débuté le 1er janvier 2000. Cette société a pour mission d'acquérir, avec les droits et obligations qui s'y rapportent, des immeubles d'habitation, notamment les immeubles appartenant à la SHQ, et, moyennant contrepartie[7], de mettre ces immeubles à la disposition d'offices d'habitation ou d'autres organismes à but non lucratif en vue de leur exploitation. Les affaires d'ISHQ sont administrées par un conseil d'administration composé d'au plus cinq membres nommés par le gouvernement pour une période maximale de trois ans. Depuis sa création jusqu'en octobre 2008, au moins la moitié de ses administrateurs ont été des membres ou des ex-membres du personnel de la SHQ. D'autre part, ISHQ n'a aucun employé. La création d'ISHQ a eu pour effet d'utiliser une méthode de consolidation permettant de n'inscrire dans les états financiers du gouvernement que son avoir net sans avoir à distinguer ses actifs et ses passifs.

En 2008, des échanges entre le Contrôleur des finances et le Vérificateur général du Québec ont mené à des changements dans la méthode de consolidation employée pour ISHQ. Il a été établi que cette dernière ne présente pas les caractéristiques propres à une entreprise du gouvernement ou à un organisme du gouvernement ayant des activités de nature commerciale. Depuis l'année 2007-2008, ISHQ est incluse dans les états financiers du gouvernement et on y distingue ses actifs et ses passifs plutôt que son avoir net. Ainsi, ISHQ est devenue une structure juridique dont l'existence exige une réflexion de la part des diverses parties prenantes.

7. La contrepartie « est égale au montant, en capital, intérêts, frais et accessoires, de tout emprunt contracté pour financer l'acquisition, la construction ou la rénovation de cet immeuble ».

## Annexe 5 – Programmes relatifs à l'habitation pour le Québec, l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick (en 2005)

| Québec | Ontario | Alberta | Colombie-Britannique | Nouveau-Brunswick |
|---|---|---|---|---|
| **Logements sociaux** | | | | |
| **Habitations à loyer modique*** (taux d'effort : 25 %**) But : Offrir des logements subventionnés à des ménages à faible revenu | Les programmes de gestion des logements sociaux sont administrés par les municipalités* (taux d'effort : 30 %**). | **Community Housing Program*** (taux d'effort : 30 %**) But : Offrir des logements locatifs subventionnés aux familles, aux personnes âgées, aux personnes en fauteuil roulant et aux personnes seules à faible revenu | **Public Housing*** (taux d'effort : 30 %**) But : Subventionner 7800 logements et plus de 300 foyers collectifs | **Programme de logement public*** (taux d'effort : 30 %**) But : Offrir des logements subventionnés aux ménages à faible revenu |
| | | **Seniors Self-Contained Housing Program*** (taux d'effort : 30 %**) But : Offrir des appartements aux personnes âgées autonomes | **Non-Profit and Cooperative Housing*** (taux d'effort : 30 %**) But : Offrir un soutien financier et administratif, administrer les accords d'exploitation et gérer les subventions | **Programme de logement sans but lucratif*** (taux d'effort : 30 %**) But : Aider des ménages dans le besoin à obtenir un logement locatif abordable, adéquat et convenable |
| | | **Private Non-Profit Housing Program*** (taux d'effort : 30 %**) But : Aider les organisations privées et les organismes communautaires à but non lucratif à devenir propriétaires d'ensembles d'habitation destinés aux ménages qui ont des besoins impérieux | | **Programme de logement pour les ruraux et les autochtones et de logement de base*** (taux d'effort : 30 %**) But : Aider les ménages autochtones et non autochtones hors réserve |
| | | **Rural and Native Housing Program (Rental)*** (taux d'effort : 30 %**) But : Offrir des logements locatifs modestes aux familles à faible revenu habitant de petites collectivités rurales | | |

* La SCHL contribue au programme.

** Le taux d'effort désigne le pourcentage du revenu du ménage qui sert à acquitter le loyer.

| Québec | Ontario | Alberta | Colombie-Britannique | Nouveau-Brunswick |
|---|---|---|---|---|
| | | **Private Non-Profit Special Purpose Housing Program*** <br> But : Aider les organismes à but non lucratif par une subvention sur la dette associée aux immobilisations et soutenir les personnes handicapées, les victimes de violence familiale et tout autre groupe qui a des besoins particuliers | | |
| | | **Seniors Lodge Program** <br> But : Offrir aux aînés autonomes des chambres-salons pour une ou deux personnes avec des services | | |
| | | **Cottage Program** <br> But : Aider les locataires de petits logements autonomes construits avant 1969 et situés sur le terrain d'une résidence | | |
| **Aide à l'initiative communautaire et sociale en HLM*** <br> But : Renforcer et encourager la prise en charge de leur milieu par les résidents des HLM et créer des milieux de vie adaptés à leurs besoins | **Projects in difficulty Services*** <br> But : Soutenir financièrement les propriétaires d'ensembles immobiliers en difficulté | | | **Programme de participation communautaire** <br> But : Offrir des possibilités d'enrichir le mode de vie des locataires des logements publics |
| | | | | **Programme d'orientation et de gestion domiciliaires** <br> But : Motiver les locataires de logements publics à acquérir des compétences et à devenir autonomes |

* La SCHL contribue au programme.

| Québec | Ontario | Alberta | Colombie-Britannique | Nouveau-Brunswick |
|---|---|---|---|---|
| **Supplément au loyer*** (taux d'effort : 25 %**)<br>But : Permettre à des personnes à faible revenu, à des personnes handicapées ou à des femmes victimes de violence d'habiter un logement sur le marché locatif privé ou encore appartenant à une coopérative d'habitation ou à un OBNL | **Programme de supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire** (taux d'effort : 30 %**)<br>But : Offrir aux municipalités un montant trimestriel fixe pour financer le supplément au loyer. Les municipalités paient la différence. | **Rent Supplement Program – Private Landlord*** (taux d'effort : 30 %**)<br>But : Aider les ménages dans le besoin à obtenir un logement abordable et convenable en offrant des subventions au loyer sur le marché locatif privé | **Independent Living BC** (taux d'effort : 70 %**)<br>But : Aider à la construction et à la conversion de logements du marché privé pour les ménages admissibles au supplément au loyer et pour les personnes âgées en perte d'autonomie ou handicapées | **Supplément au loyer***<br>But : Attribuer une subvention pour louer un logement admissible |
| **Supplément au loyer – Volet aide d'urgence***<br>But : Aider temporairement des ménages à faible revenu en raison de leurs difficultés à trouver un logement adéquat à coût abordable le 1er juillet | **Allocation-logement et supplément au loyer***<br>But : Aider temporairement des ménages à faible revenu en attente de logements sociaux dans des marchés locatifs où le taux d'inoccupation est élevé | | **Supported Independent Living Program**<br>But : Offrir un supplément au loyer aux personnes atteintes de troubles mentaux graves et persistants et qui habitent des logements du marché privé | |
| | **Programme provincial de banques d'aide au loyer**<br>But : Financer des locataires à faible revenu qui ont des arriérés de loyer et sont menacés d'éviction | | | |
| **Logements sociaux ou abordables** | | | | |
| **AccèsLogis Québec***<br>But : Favoriser la construction de logements sociaux et communautaires pour des ménages à revenu faible ou modeste, ou encore pour des clientèles en difficulté ayant des besoins particuliers | **Programme de logement abordable (logements locatifs et logements en milieu de soutien)***<br>But : Stimuler la construction de logements abordables. Le loyer sera égal ou inférieur au loyer moyen du marché. | **Affordable Housing Partnership Initiatives***<br>But : Offrir des subventions pour favoriser la construction de nouveaux ensembles d'habitation abordables destinés aux ménages à revenu faible ou moyen | **Provincial Housing Program**<br>But : Financer le développement de logements coopératifs ou à but non lucratif pour les personnes âgées en perte d'autonomie ou handicapées et les familles à faible revenu | **Programme de logement locatif abordable***<br>But : Aider des entrepreneurs privés, des OBNL privés et des coopératives pour la construction, l'acquisition et la remise en état d'ensembles de logements locatifs |

* La SCHL contribue au programme.

** Le taux d'effort désigne le pourcentage du revenu du ménage qui sert à acquitter le loyer.

| Québec | Ontario | Alberta | Colombie-Britannique | Nouveau-Brunswick |
|---|---|---|---|---|
| **Logement abordable Québec – Volet social et communautaire*** <br> But : Stimuler la construction de logements communautaires et sociaux destinés aux ménages à revenu faible ou modeste | | | **Community Partnership Initiatives*** <br> But : Créer de nouveaux logements destinés aux groupes vulnérables sans avoir recours à des subventions d'exploitation permanentes | |
| **Logement abordable Québec – Volet privé*** <br> But : Stimuler la construction par des promoteurs privés de logements locatifs abordables destinés aux ménages à revenu moyen | | | | |
| | | | **Independent Living BC** <br> But : Créer des logements abordables dotés de services de soutien pour les personnes âgées | |
| **Logement abordable Québec – Volet région Kativik*** <br> But : Construire de nouvelles unités résidentielles dans les 14 communautés de la région Kativik | **Programme de logement abordable (logement nordique)*** <br> But : Financer la rénovation de logements insalubres et créer des logements au nord de la rivière des Français | **Affordable Housing Partnership Initiative (sustainable remote housing)*** <br> But : Financer la construction de logements destinés aux ménages à faible revenu dans les collectivités nordiques isolées | | |
| | | **Provincial Homelessness Initiative** <br> But : Ajouter au financement accordé par Ressources humaines et Développement des compétences Canada en vertu de l'initiative nationale pour les sans-abri | **Provincial Homelessness Initiative** <br> But : Créer des logements pour les sans-abri ou les personnes menacées d'éviction | **Programme d'amélioration de l'habitat*** <br> But : Aider par des prêts à augmenter le nombre d'abris d'urgence pour les femmes et les enfants victimes de violence familiale |

* La SCHL contribue au programme.

| Québec | Ontario | Alberta | Colombie-Britannique | Nouveau-Brunswick |
|---|---|---|---|---|
| | | | **Emergency Shelter Program**<br>But : Aider les sans-abri par un refuge d'urgence qui satisfait les besoins essentiels de sécurité, de confort, d'alimentation et d'hygiène | |
| | | | **Transition House Services**<br>But : Offrir des programmes et des services aux femmes qui ont fui leur domicile pour cause de violence | |
| **Autres programmes** | | | | |
| **Allocation-logement**<br>But : Aider les ménages à faible revenu qui consacrent une part trop importante de leur budget au logement | **Allocation au logement pour l'épanouissement communautaire (projet-pilote)**<br>But : Aider 400 ménages à faible revenu qui verront le montant de leur loyer réduit de 300 dollars par mois au maximum | | **Shelter Aid for Elderly Renters**<br>But : Aider les résidents admissibles, âgés de 60 ans ou plus et locataires, qui consacrent plus de 30 p. cent du revenu de leur ménage au loyer | **Assistance for the payment of rent or board and lodging expenses**<br>(N'accepte plus de nouveaux bénéficiaires depuis 1993) |
| | **Allocation au logement et supplément au loyer***<br>But : Aider temporairement des ménages à faible revenu en attente de logements sociaux dans des marchés locatifs où le taux d'inoccupation est élevé | | | |

* La SCHL contribue au programme.

| Québec | Ontario | Alberta | Colombie-Britannique | Nouveau-Brunswick |
|---|---|---|---|---|
| **Adaptation de domicile*** <br> But : Aider des personnes handicapées à payer le coût des travaux nécessaires pour rendre le logement qu'elles habitent accessible et l'adapter à leurs besoins | | **Residential Access Modification Program** <br> But : Offrir des subventions permettant de modifier des logements existants afin de les rendre accessibles aux personnes en fauteuil roulant (maximum 5 000 dollars) | | **Programme fédéral-provincial de réparations (adaptation)*** <br> But : Aider les propriétaires et les locataires à faible revenu, les personnes handicapées ou les personnes âgées en légère perte d'autonomie à faire des modifications à leur logement |
| **Logements adaptés pour aînés autonomes*** <br> But : Aider les personnes âgées de 65 ans ou plus à faible revenu et en légère perte d'autonomie à apporter des adaptations mineures à leur domicile | | | | |
| **Rénovation Québec*** <br> But : Appuyer les municipalités qui veulent se doter de programmes visant l'amélioration des logements et des habitations dans les secteurs résidentiels dégradés | | | **Homeowner's Reconstruction Loan Program** <br> But : Offrir des prêts aux propriétaires touchés par des problèmes d'étanchéité (fin 2003) | **PAREL (logements locatifs, maisons de chambres, conversion en logements locatifs)*** <br> But : Aider les propriétaires à effectuer les réparations indispensables à des logements qui ne répondent pas aux normes et qui sont loués à des ménages à faible revenu |
| **RénoVillage*** <br> But : Aider les propriétaires à revenu faible ou modeste en milieu rural à corriger des défectuosités graves à leur maison | | | **Provincial Sales Tax Relief Grant Program** <br> But : Aider des propriétaires de logements touchés par des problèmes d'étanchéité | **Programme de prêts pour la finition de l'habitat** <br> But : Aider les familles à faible et à moyen revenu à achever leurs maisons partiellement construites |

* La SCHL contribue au programme.

| Québec | Ontario | Alberta | Colombie-Britannique | Nouveau-Brunswick |
|---|---|---|---|---|
| **Rénovation résidentielle à l'intention des propriétaires-occupants de la région Kativik*** <br> But : Aider les propriétaires de maison de la région Kativik à corriger les défectuosités majeures à leur résidence afin de préserver la sécurité et la santé des occupants | | | | **Programme fédéral-provincial de réparations (rénovation)*** <br> But : Aider les propriétaires à faible revenu afin qu'ils réparent les logements pour que ces derniers présentent un niveau minimal d'hygiène et de sécurité |
| **Réparations d'urgence*** <br> But : Aider les propriétaires à très faible revenu vivant en milieu rural à réparer les défectuosités les plus urgentes pouvant toucher la santé et la sécurité des occupants | | | | |
| **Aide aux propriétaires de bâtiments résidentiels endommagés par l'oxydation de la pyrite*** <br> But : Aider les propriétaires à apporter les correctifs nécessaires pour contrer l'oxydation de la pyrite | | | | |
| **Accession à la propriété pour les résidants de la région Kativik*** <br> But : Aider financièrement pour l'achat d'un bâtiment résidentiel existant dans l'une des 14 communautés de la région Kativik | **Programme de logement abordable (accédant à la propriété)*** <br> But : Aider les ménages à faible ou à moyen revenu pour le versement initial permettant d'acquérir un logement abordable | | **First Time Home Buyers' program** <br> But : Aider les acheteurs d'une première maison en les exemptant de la taxe de transfert de propriété | **Programme d'accession à la propriété** <br> But : Aider les familles à faible ou à moyen revenu à acheter ou à construire une première maison modeste |

* La SCHL contribue au programme.

Source : SHQ.

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

Tome II

CHAPITRE 6

## Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

## Table des matières


Paragraphe

**Introduction** ..... **6.1.1**
**Régime général d'assurance médicaments** ..... **6.2.1**
- Conclusions générales ..... **6.2.6**
- Gestion de la performance du régime ..... **6.2.15**
- Admissibilité des assurés et perception des primes ..... **6.2.18**
- Gestion de la *Liste des médicaments* et coût des médicaments ..... **6.2.43**

**Qualité de l'information sur la performance** ..... **6.3.1**
- Conclusions générales ..... **6.3.6**
- Effets de la prestation de services ..... **6.3.9**
- Détermination de cibles, explication des écarts et moyens préconisés ..... **6.3.11**
- Influence des facteurs internes et externes ..... **6.3.13**
- Lien entre les ressources et les résultats ..... **6.3.14**
- Information comparative ..... **6.3.16**
- Déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens ..... **6.3.22**


Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

## Abréviations et sigles

| | |
|---|---|
| CAP | Commission de l'administration publique |
| DSC | Déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens |
| MESS | Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale |
| MESSF | Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille |
| MSSS | Ministère de la Santé et des Services sociaux |
| RAMQ | Régie de l'assurance maladie du Québec |

# Introduction

**6.1.1** Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte et si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

**6.1.2** 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 faisions 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.

**6.1.3** Le tableau 1 indique les suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

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

| Vérification d'origine | Rapport pour l'année concernée |
|---|---|
| Régime général d'assurance médicaments | 2003-2004, tome II, chapitre 2 |
| Qualité de l'information sur la performance | 2003-2004, tome II, chapitre 5 |

**6.1.4** À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 26 recommandations. Nous avons constaté que des progrès satisfaisants ont été réalisés, c'est-à-dire que ces recommandations ont été complètement ou largement appliquées, dans 82 et 78 p. cent des cas respectivement. De plus amples détails sont fournis dans les autres sections du chapitre.

# Régime général d'assurance médicaments

**Équipe :**
Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification
Jean-Louis Mbadinga
Caroline Rivard
Jacques Robert
Eve Vanelslande

*Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Régie de l'assurance maladie du Québec, du Conseil du médicament et de Revenu Québec*

**6.2.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2003-2004 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), du Conseil du médicament et de Revenu Québec. Nos travaux ont pris fin en octobre 2008.

**6.2.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, avait pour but d'évaluer si les entités responsables disposaient d'une procédure adéquate pour :

- gérer la performance du Régime général d'assurance médicaments (MSSS) ;
- s'assurer que les ressources étaient gérées de manière à favoriser les meilleurs résultats (MSSS, RAMQ et Conseil du médicament) ;
- s'assurer de l'utilisation optimale des médicaments (MSSS, RAMQ et Conseil du médicament) ;
- contrôler l'admissibilité des assurés et percevoir comme il se doit les primes et les autres frais (RAMQ et Revenu Québec) ;
- s'assurer du respect de la législation et établir si les politiques et la procédure de la RAMQ concernant l'approbation, le traitement et le remboursement des demandes de paiement faites par les pharmaciens étaient appropriées et constamment suivies.

**6.2.3** Cette vérification avait également pour objectif d'évaluer s'il y avait une reddition de comptes conforme aux règles établies en la matière sur la performance du Régime général d'assurance médicaments et si les rapports déposés par le MSSS, la RAMQ et le Conseil du médicament auprès des parlementaires l'étaient dans les délais prescrits.

**6.2.4** Lors de nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires et des employés du MSSS, de la RAMQ, du Conseil du médicament et de Revenu Québec. Nous avons analysé certaines données et examiné plusieurs documents, dont la *Politique du médicament*.

**6.2.5** Nous avons effectué le suivi de 17 des 27 recommandations formulées à l'époque. Nous avons fait ce choix en considérant notamment les recommandations également énoncées par la Commission de l'administration publique (CAP) dans son rapport de décembre 2005 qui faisait suite à ses travaux relatifs à notre vérification initiale. Nous avons considéré en priorité les recommandations directement axées sur la gestion du régime qui nécessitaient une action à plus court terme ou encore qui devaient être implantées avant d'autres. Les recommandations qui n'ont pas fait l'objet de ce suivi sont celles qui portaient sur la définition d'objectifs et d'indicateurs permettant de juger de la performance du régime général et d'en rendre compte, la reddition de comptes et l'utilisation optimale des médicaments. Les recommandations concernant ce dernier sujet n'ont pas été retenues, notamment parce que leur application est aussi reliée aux actions d'autres intervenants que le MSSS et le Conseil du médicament.

## Conclusions générales

**6.2.6** Nos travaux de suivi nous amènent à conclure qu'il y a eu des progrès notables dans la gestion du Régime général d'assurance médicaments depuis 2003-2004. En effet, 14 des 17 recommandations du Vérificateur général dont nous avons assuré le suivi, soit 82 p. cent, ont fait l'objet de progrès satisfaisants. Par exemple, nous avons noté des progrès satisfaisants concernant la gestion de la performance du régime et la plupart des recommandations portant sur l'admissibilité des assurés, la perception des primes, la gestion de la *Liste des médicaments* et le coût des médicaments.

**6.2.7** Il reste toutefois des actions à entreprendre pour corriger des lacunes soulevées à l'époque à la RAMQ car trois de nos recommandations ont donné lieu à des progrès insatisfaisants. En effet, les efforts que la RAMQ a fournis se sont avérés insuffisants en ce qui a trait à la mise en place de mesures facilitant l'accessibilité au service téléphonique, à la vérification auprès des personnes assurées afin de savoir si les services facturés ont été effectivement rendus ainsi qu'à l'imposition de frais de recouvrement sur les sommes dues par les pharmaciens propriétaires.

**6.2.8** Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des 17 recommandations en fonction des entités visées.

### Tableau 1
### Suivi des recommandations

| | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants |
|---|---|---|
| **Gestion de la performance du régime** | | |
| **Objectifs et évaluation** | | |
| Élaborer, comme cela est prévu dans la loi, une politique du médicament. | MSSS | |
| **Admissibilité des assurés et perception des primes** | | |
| **Information donnée à la population sur l'admissibilité** | | |
| Prendre des mesures pour améliorer la compréhension du régime général et la connaissance de la loi par la population. | RAMQ | |
| Mettre en place des mesures facilitant l'accessibilité au service téléphonique. | | RAMQ |
| **Admissibilité des participants, inscription au régime public et paiement des primes** | | |
| Améliorer sa procédure de contrôle afin de s'assurer de l'admissibilité des participants au régime public lors de leur adhésion et pendant la période de couverture. | RAMQ | |
| Poursuivre leurs efforts afin de s'assurer que les participants au régime public paient leurs primes. | RAMQ<br>Revenu Québec | |
| S'assurer que toutes les personnes admissibles participent au régime public. | RAMQ<br>Revenu Québec | |
| **Gestion de la *Liste des médicaments* et coût des médicaments** | | |
| **Inscription à la *Liste des médicaments*** | | |
| Tenir compte de tous les critères indiqués dans la loi lors de l'analyse de l'opportunité d'inscrire un médicament à la *Liste des médicaments*. | Conseil du médicament | |

## Tableau 1
**Suivi des recommandations (suite)**

| | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants |
|---|---|---|
| Revoir le processus actuel de mise à jour de la *Liste des médicaments* de façon à profiter rapidement des baisses de prix accordées par les fabricants. | MSSS | |
| **Coût des médicaments** | | |
| Faire réévaluer le montant versé pour l'application de la règle des 15 ans en vue de compenser le régime public à sa juste valeur. | MSSS | |
| Statuer sur l'opportunité d'implanter d'autres avenues de contrôle du coût. | MSSS | |
| S'assurer que les taux accordés pour les marges bénéficiaires des grossistes reposent sur des critères précis. | MSSS | |
| S'assurer que les ententes conclues avec l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires et approuvées par le gouvernement sont bien appliquées. | MSSS | |
| **Contrôle des demandes de paiement des pharmaciens** | | |
| Tenir compte de l'ensemble des risques qu'elle indique dans son processus de sélection des pharmacies à vérifier. | RAMQ | |
| Augmenter le nombre de vérifications effectuées en pharmacie et le nombre d'analyses réalisées. | RAMQ | |
| Revoir son processus de vérification des pharmacies. | RAMQ | |
| Vérifier, auprès des personnes assurées, que les services facturés ont été effectivement rendus. | | RAMQ |
| Imposer les frais de recouvrement prévus dans la loi sur les sommes dues par les pharmaciens propriétaires. | | RAMQ |
| **Total des recommandations** | **14** | **3** |
| **Pourcentage des recommandations** | **82 %** | **18 %** |

### Rappel des principales caractéristiques du régime

**6.2.9** Tous les résidents du Québec doivent détenir une couverture d'assurance médicaments offerte soit par un régime collectif privé, soit par le régime public administré par la RAMQ. Ainsi, un individu ayant accès à un régime privé, en raison d'un lien d'emploi ancien ou actuel ou encore de sa profession, a l'obligation légale d'y adhérer et d'en faire bénéficier son conjoint et ses enfants à charge.

**6.2.10** Le régime public d'assurance médicaments assure les prestataires de l'assistance-emploi, les personnes âgées de 65 ans ou plus (à moins qu'elles n'optent pour un autre régime) ainsi que les adhérents, c'est-à-dire les citoyens de moins de 65 ans qui n'ont pas accès à un régime privé. Le groupe des adhérents se compose principalement de travailleurs de petites entreprises, de travailleurs autonomes et de retraités de moins de 65 ans.

**6.2.11** Le régime public fait intervenir plusieurs acteurs, dont les principaux sont :

- les médecins et certains autres professionnels de la santé qui sont habilités à rédiger des ordonnances ;
- les pharmaciens, qui offrent des services professionnels aux assurés et exécutent les ordonnances produites par les prescripteurs ;
- les compagnies privées qui gèrent des régimes collectifs d'assurance ;
- quatre entités gouvernementales qui assument des responsabilités quant à ce régime (voir le tableau 2).

**Tableau 2**
**Rôles et responsabilités des ministères et organismes**

| | |
|---|---|
| Ministère de la Santé et des Services sociaux | • Assure le suivi et l'évaluation du régime général<br>• Élabore les orientations et les stratégies entourant la question des médicaments<br>• Assure les liens avec les acteurs des secteurs public, parapublic et privé |
| Régie de l'assurance maladie du Québec | • Assure l'administration du régime public : inscription, gestion de la franchise et de la coassurance, remboursement du coût des médicaments et paiement des honoraires aux pharmaciens, gestion du Fonds de l'assurance médicaments, etc. |
| Conseil du médicament | • Assiste le ministre dans la mise à jour de la *Liste des médicaments*<br>• Favorise l'utilisation optimale des médicaments |
| Revenu Québec | • Perçoit les primes des bénéficiaires du régime public |

**6.2.12** Par ailleurs, la participation financière des assurés auprès du régime public est constituée d'une prime, d'une franchise mensuelle et d'une coassurance. La prime est perçue par Revenu Québec lors de la déclaration de revenus, tandis que la franchise et la coassurance sont payées au pharmacien au moment de l'achat de médicaments.

**6.2.13** Malgré les contributions exigées des personnes assurées, les sommes dévolues au régime proviennent principalement des fonds publics. Ainsi, pour l'exercice terminé le 31 mars 2008, le gouvernement a payé 2,15 milliards des 3,5 milliards de dollars nécessaires à la mise en œuvre du régime public d'assurance médicaments, soit 61 p. cent de son coût total.

**6.2.14** Enfin, concernant le prix des médicaments remboursé aux pharmaciens, une liste des médicaments assurés par le régime, y compris leur prix respectif, est mise à jour périodiquement par le ministre de la Santé et des Services sociaux et publiée sur le site Internet de la RAMQ.

## Gestion de la performance du régime

### Objectifs et évaluation

**6.2.15** La *Loi sur l'assurance médicaments* de 1996 prévoit l'élaboration d'une politique du médicament qui porte sur l'atteinte des principaux objectifs suivants : « 1) l'accessibilité équitable et raisonnable aux médicaments requis par l'état des personnes ; 2) l'usage optimal des médicaments ; 3) le renforcement des activités d'information et de formation auprès de la population et des professionnels de la santé ; et 4) l'efficacité et l'efficience des stratégies et des actions mises en place dans le cadre de cette politique ». Bien qu'elle ait été annoncée pour 1997, cette politique était toujours attendue au moment de notre vérification initiale en 2003-2004.

**6.2.16** Depuis, le MSSS a répondu de manière satisfaisante à notre recommandation. En effet, en février 2007, il a rendu publique la *Politique du médicament*, qui a été précédée de la publication d'un document de consultation en décembre 2004 et de la tenue d'une commission parlementaire entre avril et septembre 2005.

**Publication de la *Politique du médicament* en 2007.**

**6.2.17** Cette politique traite des quatre objectifs énumérés dans la loi. Ainsi, concernant le premier objectif, elle prévoit entre autres la gratuité complète des médicaments pour les prestataires de l'assistance-emploi et les personnes âgées de 65 ans ou plus qui reçoivent au moins 94 p. cent du supplément de revenu garanti. Relativement au deuxième, elle demande notamment au Conseil du médicament de mettre en place des moyens en vue de favoriser l'usage optimal des médicaments, comme la révision de la médication à domicile, la transmission de l'intention thérapeutique au pharmacien et l'envoi aux prescripteurs de leur profil de prescription. En ce qui a trait au troisième, elle compte notamment offrir, en seconde ligne au service Info-Santé, un service Info-Médicaments accessible en tout temps. Enfin, bien qu'elle n'expose pas le quatrième objectif de façon explicite dans la politique, elle l'a tout de même pris en compte dans l'élaboration des différentes stratégies retenues.

## Admissibilité des assurés et perception des primes

### Information donnée à la population sur l'admissibilité

**6.2.18** Lors de la vérification initiale, nous avions constaté que la population n'était pas bien au fait des conditions et des modalités du régime général, particulièrement des exigences relatives à l'admissibilité au régime public. Cette méconnaissance occasionnait des erreurs quant aux inscriptions au régime public : certaines personnes étaient inscrites alors qu'en fait elles n'étaient pas admissibles ; d'autres étaient inscrites, mais dans une mauvaise catégorie ; d'autres, enfin, n'étaient pas inscrites alors qu'elles auraient dû l'être.

**6.2.19** Nous avions aussi constaté que la difficulté d'accéder au service téléphonique de la RAMQ figurait parmi les éléments pouvant expliquer cette situation. Un sondage nous avait révélé que 51 p. cent des 108 appels faits auprès de l'organisme s'étaient terminés sans accéder à un préposé. À cet égard, la CAP avait recommandé à la RAMQ, à la suite de l'étude de notre rapport de vérification, de prendre des dispositions pour diminuer cette proportion.

**6.2.20** Nos travaux de suivi nous ont permis de constater que la RAMQ a, d'une part, pris les mesures pour améliorer la compréhension du régime général et la connaissance de la loi par la population. Le Protecteur du citoyen a d'ailleurs souligné, dans son rapport annuel 2006-2007, les progrès qu'elle a réalisés à l'égard de l'information donnée à la population. Il a mentionné que « la Régie a su pallier la carence d'information en bonne partie ».

**6.2.21** Ainsi, la RAMQ a mené plusieurs campagnes d'information qui mettent l'accent sur l'obligation de détenir une couverture d'assurance médicaments. Elle a aussi mis en œuvre d'autres moyens de communication. Entre autres, elle a distribué des brochures et des affiches, elle a participé à des activités destinées au grand public et elle a amélioré son site Internet en offrant la possibilité de vérifier l'admissibilité au régime public. De plus, depuis 2005, elle expédie des lettres aux participants, lorsqu'ils s'inscrivent au régime public ou qu'ils annulent leur inscription, pour leur rappeler diverses conditions du régime général.

**Plusieurs campagnes sur l'obligation de détenir une assurance médicaments.**

**6.2.22** D'autre part, la RAMQ a posé des gestes pour améliorer le service téléphonique, mais ceux-ci n'ont pas permis d'atteindre un taux d'accessibilité satisfaisant. Elle a augmenté la capacité de son système de réception des appels et apporté des modifications au système de réponse vocale afin de mieux diriger les communications. Elle a également mis en place un plan visant à affecter temporairement un effectif additionnel au service téléphonique lorsque le taux d'accessibilité risque de chuter en dessous de 50 p. cent. Enfin, elle a implanté un plan d'embauche systématique pour combler les postes vacants ainsi que des programmes de formation qui rendent les nouvelles recrues plus rapidement efficaces.

**6.2.23** Malgré ces mesures, en 2007-2008, le taux d'accessibilité au service téléphonique a été de 63 p. cent, selon les données de la RAMQ. Nous avons constaté pour notre part, lors d'un nouveau sondage effectué entre le 7 mai et le 8 juillet 2008, que le tiers des 146 appels que nous avons faits à la RAMQ ne nous a pas permis d'accéder à un préposé. Nous considérons donc que, bien que le taux d'accessibilité se soit amélioré, les progrès accomplis sont insatisfaisants à l'égard de notre recommandation et de celle de la CAP, étant donné qu'il s'agit du principal moyen d'effectuer des changements aux dossiers des personnes assurées.

**Le tiers des appels n'a pas permis d'accéder à un préposé.**

**6.2.24** Cependant, d'ici deux ans, la RAMQ prévoit mettre en place sur son site Internet un nouveau service qui permettra aux citoyens de s'inscrire ou d'annuler leur inscription au régime. Ce canal de communication devrait contribuer à réduire le nombre d'appels au service téléphonique et à en améliorer l'accessibilité. De plus, la RAMQ évalue d'autres avenues en vue de rendre ce service plus accessible. Nous l'invitons à intensifier ses efforts à cet égard.

### Admissibilité des participants, inscription au régime public et paiement des primes

#### *Contrôles afférents à l'inscription et au suivi des modifications de la situation de l'assuré*

**6.2.25** Lors de notre vérification de 2003-2004, nous avions décelé des lacunes tant au regard des contrôles appliqués à l'inscription des assurés au régime public que lors du suivi des modifications de la situation des participants. L'inscription se faisait généralement par téléphone et les conditions d'admissibilité étaient validées verbalement. De plus, des pièces justificatives étaient rarement demandées en vue de confirmer la validité des renseignements ainsi obtenus.

**6.2.26** Afin de circonscrire les répercussions de l'absence de tels contrôles, nous avions mené des travaux qui nous avaient permis de constater que 43 p. cent des participants au régime public à titre d'étudiants en 2002 ne se trouvaient pas dans les fichiers du ministère de l'Éducation du Québec recensant les personnes inscrites aux études à temps plein durant la même année. Près de 991 000 dollars de franchise et de coassurance avaient ainsi été payés à tort par le régime public, et ce, sans considérer les primes perdues. Nous avions également découvert que près de 500 professionnels de la santé, soit 2,7 p. cent de la population soumise à notre vérification, adhéraient au régime public même s'ils avaient accès à un régime privé en raison de leur profession.

**6.2.27** En relation avec ces constats, la CAP avait recommandé à la RAMQ d'obtenir une preuve de fréquentation scolaire lors de l'inscription des assurés à titre d'étudiants ou lors du traitement ultérieur de leurs réclamations. Elle avait également demandé au MSSS de mettre en place des mesures pour éviter que des personnes, en particulier des professionnels, annulent leur régime collectif d'assurance médicaments et s'inscrivent au régime public.

**6.2.28** Par ailleurs, nous avions constaté que la RAMQ faisait peu de travail pour suivre les modifications de statut susceptibles d'influencer l'admissibilité des participants, comme la fin des études ou encore un changement de statut matrimonial ou d'emploi. À ce titre, un échange d'informations avec un organisme gouvernemental lui avait permis de repérer des travailleurs inscrits indûment au régime public. Elle aurait pu récupérer ainsi quelque 1,5 million de dollars, mais elle n'avait pas pris de mesures à cet effet.

**6.2.29** Depuis la vérification initiale, la RAMQ a déployé des efforts pour corriger ces lacunes et les progrès réalisés à ce jour s'avèrent satisfaisants. Ainsi, dans l'ensemble, les mesures appliquées permettent de mieux contrôler l'admissibilité des participants au régime public lors de leur adhésion et pendant la période de couverture, mais nous jugeons que les dispositions relatives aux étudiants et aux conjoints méritent d'être accrues.

**6.2.30** Les préposés ont maintenant accès à certains outils tels que des bulletins d'information concernant les fermetures d'entreprises afin de valider les renseignements lorsqu'une personne appelle pour s'inscrire au régime public en raison de la perte de son emploi. De plus, des mesures de contrôle de la qualité du travail sont aussi mises en application, au moyen de l'écoute effectuée par les superviseurs.

**6.2.31** La RAMQ a également accru ses contrôles a posteriori pour valider l'admissibilité des participants, ce qui lui a permis de récupérer des sommes importantes. Ainsi, en ce qui a trait aux jeunes de 18 à 25 ans inscrits à titre d'étudiants au régime public, soit quelque 60 000 personnes, elle a mené deux projets pilotes entre 2005 et 2007. Pour ces projets, elle a sélectionné un échantillon de personnes inscrites au régime à titre d'étudiants et leur a envoyé une lettre. En réponse, elles devaient confirmer leur statut d'étudiant à temps plein et fournir la preuve de leur fréquentation scolaire. L'opération a été fructueuse. En 2007, par exemple, elle a entraîné une modification de statut ou une annulation de l'inscription de 60 p. cent des 1 000 étudiants vérifiés qui avaient été sélectionnés en fonction de certains paramètres.

**6.2.32** Par contre, à partir de 2008-2009, la RAMQ a plutôt choisi d'envoyer une lettre à plus d'étudiants (5 000) afin qu'ils confirment leur statut sur son site Web. Cette nouvelle façon de faire a pour avantage de rejoindre un plus grand nombre de gens, mais elle restreint la proportion de ceux qui doivent fournir une preuve de fréquentation scolaire. En effet, depuis lors, la RAMQ exige que 250 personnes seulement le fassent chaque année.

**6.2.33** Comme l'ensemble de ces travaux ne couvrent qu'une faible proportion de la population étudiante et que les projets pilotes ont fait ressortir des taux élevés de non-conformité, nous sommes d'avis que les risques liés à l'admissibilité de cette clientèle sont encore présents et que la RAMQ doit demeurer vigilante. Les progrès réalisés sont donc insatisfaisants en ce qui a trait à la recommandation de la CAP à l'égard de la clientèle étudiante.

**Risques liés à l'admissibilité des étudiants encore présents.**

**6.2.34** Par ailleurs, les professionnels de la santé indûment inscrits au régime public en 2004, que nous avions repérés en exploitant des données de la RAMQ, ont remboursé les sommes dues. De plus, en 2008, la RAMQ a étendu son analyse à d'autres catégories de professionnels. Cette opération lui a permis de mettre fin à l'inscription au régime public des deux tiers des 494 personnes dont les dossiers étaient potentiellement non conformes et de récupérer 160 000 dollars. Compte tenu des résultats, la RAMQ compte exercer ce contrôle chaque année. En outre, le MSSS a déposé un projet de loi, sanctionné en 2005, qui édicte des règles additionnelles en matière de définition de groupe et d'admissibilité au régime public afin d'éviter que des personnes, en particulier des professionnels, annulent leur régime privé. Nous considérons donc que les progrès accomplis sont satisfaisants à l'égard de la recommandation de la CAP.

**6.2.35** En ce qui a trait au suivi des modifications de statut susceptibles d'avoir une influence sur l'admissibilité des participants, des gestes ont également été posés par la RAMQ. Depuis janvier 2007, la loi oblige l'employé qui refuse l'assurance offerte par son employeur à lui démontrer, au moyen d'une pièce justificative, qu'il détient une assurance médicaments fournissant des garanties au moins égales à celles du régime public. De même, Revenu Québec demande des pièces justificatives aux personnes de 65 ans ou plus qui veulent se retirer du régime public en invoquant comme raison leur participation à un régime privé.

**6.2.36** De plus, la RAMQ analyse la situation des personnes inscrites au régime public alors que leur conjoint détient une assurance du secteur privé (ce qui est non conforme à la loi[1]). Par exemple, en 2008 elle a choisi, en se basant sur certains paramètres, 340 conjoints inscrits seuls au régime public, sur une possibilité de quelque 38 000, pour vérifier la conformité de leur situation. Cette opération lui a permis d'annuler l'inscription de 35 p. cent des personnes examinées et de récupérer près de 100 000 dollars. Compte tenu de ces résultats probants, nous invitons la RAMQ à accroître ses efforts pour régulariser le maximum de cas.

**6.2.37** Enfin, en ce qui concerne les montants de récupération ciblés grâce à un échange d'informations avec un organisme gouvernemental, notre suivi révèle que la plupart ont été perçus. De plus, un processus régulier de mise à jour des statuts a été mis en place, ce qui permet de régler le problème à la source.

### *Contrôles afférents au recouvrement des primes ou du coût des médicaments*

**6.2.38** Au moment de la vérification initiale, un programme commun de recouvrement permettait à Revenu Québec de récupérer des primes impayées, dans le cas où les gens étaient admissibles, et à la RAMQ de demander le remboursement des médicaments reçus par ceux qui bénéficiaient du régime public sans y être admissibles. Les travaux à ce titre nous semblaient toutefois insuffisants. De plus, une démarche visant à déterminer les personnes qui ne bénéficiaient d'aucune couverture d'assurance avait été amorcée par Revenu Québec. Cependant, la proportion de dossiers vérifiés était minime et la question des assurés qui payaient leurs primes au régime public sans y être admissibles n'était pas abordée. En outre, la RAMQ accomplissait peu de travail pour repérer les personnes qui ne disposaient d'aucune assurance médicaments.

1. La loi prévoit toutefois certaines exceptions : par exemple, les autochtones bénéficient d'une couverture en vertu d'une loi du Parlement du Canada.

**6.2.39** Dans ce contexte, nous avions recommandé à la RAMQ et à Revenu Québec de s'assurer que toutes les personnes admissibles participent au régime public et de poursuivre leurs efforts afin de s'assurer que les participants au régime public paient leurs primes. De son côté, la CAP avait recommandé à Revenu Québec d'obtenir des contribuables qui déclarent être assurés par un régime privé d'assurance médicaments les références concernant cette couverture.

**6.2.40** Les opérations effectuées depuis par la RAMQ et Revenu Québec se sont accrues et répondent de façon satisfaisante aux deux recommandations du Vérificateur général. Ainsi, le programme conjoint de Revenu Québec et de la RAMQ dont nous avons parlé précédemment a été reconduit. Il a donné la possibilité de vérifier, comme l'indique le tableau 3, une moyenne de 136 843 dossiers par an et de récupérer au total 116,5 millions de dollars. Selon Revenu Québec, il permet de régulariser les cas non conformes, qui représentent en moyenne 60 p. cent des cas étudiés, mais environ 30 p. cent des personnes prises en défaut récidivent l'année suivante. Devant ces résultats, le Conseil du trésor lui a accordé un caractère permanent.

**Depuis 2004-2005, 116,5 millions de dollars récupérés.**

### Tableau 3
### Programme conjoint de contrôle et de régularisation

| Année d'application | Nombre de dossiers | Sommes récupérées (en millions de dollars) |
|---|---|---|
| 2004-2005 | 130 531 | 28,8 |
| 2005-2006 | 133 915 | 29,7 |
| 2006-2007 | 129 324 | 27,9 |
| 2007-2008 | 153 600 | 30,1 |
| **Total** | **547 370** | **116,5** |
| **Moyenne annuelle** | **136 843** | **29,1** |

**6.2.41** D'autre part, en 2007-2008 Revenu Québec a notamment vérifié 13 600 dossiers de gens qui ne bénéficiaient en apparence d'aucune couverture d'assurance médicaments. Comme résultat de cette opération, il a réclamé les sommes dues à 23 p. cent de ces personnes, soit un montant de 1,4 million de dollars. De même, la RAMQ effectue actuellement une vérification auprès de 500 personnes (sur une possibilité de 72 000 désignées comme « potentiellement en écart ») qui paient des primes au régime public sans y être inscrites afin de régulariser leur situation.

**6.2.42** Cependant, Revenu Québec n'a pas donné suite à la recommandation de la CAP. Il n'exige pas des contribuables qu'ils précisent, dans leur déclaration de revenus, les références concernant le régime privé avec lequel ils disent être assurés. Il a plutôt choisi de cibler davantage ses interventions. Ainsi, depuis 2007-2008, il communique avec les employeurs afin de savoir s'ils offrent ou non un régime d'assurance médicaments, de déterminer à qui leur régime s'adresse et quelles en sont les conditions. Il utilise l'information ainsi obtenue dans le cadre de l'analyse des dossiers qu'il vérifie.

# Gestion de la *Liste des médicaments* et coût des médicaments

## Inscription à la *Liste des médicaments*

**6.2.43** Depuis 2002, la *Loi sur l'assurance médicaments* prévoit que le Conseil du médicament doit donner son avis au ministre sur quatre critères d'analyse de nouveaux médicaments. Notre vérification initiale avait fait ressortir les constatations suivantes. L'organisme n'évaluait que deux de ces critères, soit « la valeur thérapeutique de chaque médicament » et « la justesse du prix et le rapport entre le coût et l'efficacité de chaque médicament ». Il ne se penchait pas sur les deux autres, c'est-à-dire « l'impact de l'inscription de chaque médicament à la liste sur la santé de la population et sur les autres composantes du système de santé » et « l'opportunité de l'inscription d'un médicament en regard de l'objet du régime ». De plus, le processus de mise à jour de la *Liste des médicaments* empêchait le régime public de profiter rapidement des baisses de prix accordées par les fabricants, et ce, même dans les cas où un fabricant en avisait officiellement le Conseil du médicament.

**6.2.44** Lors de notre suivi, nous avons constaté que, depuis août 2007, le Conseil du médicament prend en compte tous les critères[2] prévus à la loi pour juger de la pertinence d'inscrire ou non un médicament à la liste. En conséquence, nous considérons que les progrès accomplis à cet égard sont satisfaisants.

**6.2.45** Pour ce qui est de la mise à jour de la *Liste des médicaments*, nos travaux révèlent que les modifications s'effectuent maintenant plus rapidement afin, notamment, que le régime puisse profiter des baisses de prix. À notre avis, les progrès réalisés sont donc satisfaisants. En effet, une modification législative entrée en vigueur en 2007 permet au Conseil du médicament, dès qu'il est informé de la baisse du prix d'un médicament, d'en aviser la RAMQ qui effectue la correction requise à la liste sur son site Internet. Le délai moyen de la mise en application des baisses de prix est de 24 jours[3], alors qu'auparavant on devait attendre la prochaine publication de la liste à la *Gazette officielle du Québec*, ce qui pouvait représenter plus de 3 mois.

**Le régime public profite plus rapidement des baisses de prix des médicaments.**

## Coût des médicaments

**6.2.46** Dans un contexte de progression constante des dépenses du régime public, il importe d'en limiter les coûts, constitués en majeure partie du prix payé pour les médicaments, du remboursement de la marge bénéficiaire des grossistes et des honoraires versés aux pharmaciens.

**6.2.47** Concernant le prix payé pour les médicaments, le régime prévoit que pour des médicaments identiques le montant remboursé sera égal au prix de la marque commerciale la moins chère. Cependant, dans une optique de soutien économique à l'industrie pharmaceutique, le Québec a choisi d'offrir une protection supplémentaire aux médicaments brevetés et

2. À la suite d'une modification législative entrée en vigueur en 2006, il est maintenant question de cinq critères, puisque le critère « la justesse du prix et le rapport entre le coût et l'efficacité du médicament » a été scindé en deux. De plus, la démonstration de la « valeur thérapeutique » est devenue préalable à l'analyse des autres critères.
3. Il s'agit d'une estimation effectuée à partir des données disponibles du 25 mai au 1er octobre 2008.

de les soustraire temporairement à l'application du prix le plus bas. Lors de la vérification initiale, un montant annuel de 10 millions de dollars était versé au Fonds de l'assurance médicaments en guise de compensation. Nous avions constaté que cette compensation n'avait pas été réévaluée depuis 2000 et qu'elle se révélait nettement insuffisante pour couvrir le coût réel qui découlait de ce choix. Nous avions également constaté que, bien que le MSSS ait fait à cette époque des analyses sur l'opportunité d'implanter des avenues de contrôle du coût du régime, aucune décision n'avait été prise à cet égard.

**6.2.48** Ensuite, pour ce qui est de la marge bénéficiaire accordée aux grossistes, qui variait de 5 à 7,15 p. cent du prix du médicament selon le grossiste, nous n'avions pu déterminer sur quels critères elle avait été établie. De plus, le MSSS n'avait pu nous expliquer pourquoi le régime public acceptait de payer ainsi des marges différentes.

**6.2.49** Enfin, une entente entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires, dont l'objet était de contrôler l'évolution du coût du pilulier, limitait les honoraires à être versés pour ce service à 3,75 p. cent du total des honoraires annuels des pharmaciens. Pourtant, ces derniers recevaient effectivement 9 p. cent de leurs honoraires pour leurs services de piluliers. Plus de 60 millions de dollars auraient été payés en moins entre 2000-2001 et 2003-2004 si les clauses de cette entente avaient été respectées.

**6.2.50** Depuis, le MSSS a posé plusieurs actions en vue de corriger les lacunes soulevées. Il réévalue annuellement la compensation versée au Fonds de l'assurance médicaments. Celle-ci a été majorée à 30 millions de dollars en 2006-2007 et à 41,2 millions en 2007-2008. Nous pouvons donc conclure que notre recommandation à cet égard a été appliquée d'une manière satisfaisante.

**6.2.51** En ce qui concerne les avenues de contrôle du coût des médicaments, nous sommes également d'avis que les moyens pris par le MSSS répondent de façon satisfaisante à notre recommandation. On trouve en effet dans la *Politique du médicament* diverses mesures, dont l'encadrement du prix des médicaments génériques. À ce titre, outre l'exigence pour les fabricants d'offrir au régime public québécois le meilleur prix consenti à tout régime public provincial au Canada, déjà en vigueur en 2004, le MSSS établit maintenant d'autres règles. En effet, il limite le prix des médicaments génériques à 60 p. 100 du prix du médicament innovateur pour un premier médicament inscrit et à 54 p. 100 pour les suivants. De plus, le prix de ces médicaments est fixé en tenant compte de la concurrence entre les fabricants et des prix établis dans les autres provinces.

**Le MSSS encadre le prix des génériques.**

**6.2.52** En outre, l'ajout d'un élément relatif au potentiel significatif d'économies comme motif d'évaluation prioritaire des médicaments dans la *Politique du médicament* a permis au Conseil du médicament, depuis novembre 2007, d'inscrire quatre médicaments en invoquant ce motif. D'après les données fournies par le Conseil, cette mesure a généré une épargne de près de 3 millions de dollars.

**6.2.53** Par ailleurs, à la suite de l'abandon par le gouvernement de la politique de non-augmentation du prix des médicaments en vigueur depuis 1994, le MSSS a implanté un mécanisme pour autoriser l'indexation du prix des médicaments et encadrer les hausses. Ces hausses sont limitées, sauf exception, à l'indice des prix à la consommation. En effet, si le prix de vente[4]

4. Il s'agit du prix de vente exempt de toute forme de rabais, de ristourne ou de prime, garanti par le fabricant.

demandé par le fabricant est plus élevé que le prix maximum établi en fonction de l'indice, il peut, de façon exceptionnelle, être accepté lorsque son retrait de la liste entraînerait des conséquences sérieuses sur la santé des personnes ou sur le régime. Lorsque ce n'est pas le cas, l'écart doit être assumé par l'assuré, sauf pour les clientèles exonérées du paiement de toute contribution. Lors de notre suivi, les assurés payaient le surplus pour 36 produits. De plus, la *Politique du médicament* prévoit la conclusion d'ententes entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et les fabricants pour que ces derniers apportent une contribution financière afin d'atténuer les répercussions des hausses permises. Ces ententes, négociées par le MSSS, prévoient que le fournisseur contribue financièrement pour un montant équivalant à un pourcentage de l'augmentation de la valeur des ventes découlant de la hausse du prix des médicaments. Ces contributions sont versées au Fonds de l'assurance médicaments. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2008, 12 ententes ont été signées et elles ont rapporté plus de 2 millions de dollars.

**6.2.54** Pour ce qui est de la marge bénéficiaire accordée aux grossistes, le MSSS a également appliqué de façon satisfaisante la recommandation que nous lui avions faite. Il a fixé cette marge à un maximum de 6 p. cent pour tous. De plus, les analyses qu'il a effectuées en collaboration avec la RAMQ pour juger de la pertinence d'établir des critères afin d'accorder des taux différents selon les grossistes, en fonction du niveau de service offert, n'ont pas permis de les distinguer les uns des autres et, ce faisant, de moduler la marge bénéficiaire.

**Marge bénéficiaire maintenant égale pour tous les grossistes.**

**6.2.55** Enfin, une nouvelle entente a été signée entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires. Elle prévoit un seuil maximal de 25 p. cent des honoraires pour les services de piluliers. En 2007, ce seuil a été respecté car le taux réel s'est élevé à 19,3 p. cent. Un nouveau comité a aussi été mis en place. Il suit l'évolution du coût des services couverts en vertu de l'entente et recommandera aux parties des mesures correctrices advenant des écarts. En ce qui a trait aux honoraires pour les services de piluliers, nous considérons donc les progrès accomplis comme satisfaisants.

### Contrôle des demandes de paiement des pharmaciens

**6.2.56** Rappelons qu'afin de s'assurer que les demandes provenant des pharmaciens sont conformes et qu'elles ont trait à des transactions réellement exécutées, la RAMQ applique différents contrôles. Certains de ces contrôles sont effectués a posteriori pour contrer les risques non couverts par les validations informatiques, notamment au regard de l'authenticité des transactions facturées et de leur conformité. En effet, des vérifications sont menées en pharmacie, alors que d'autres sont faites à la RAMQ à partir de documents obtenus des pharmaciens. En 2004, nos travaux nous amenaient à conclure que les contrôles exercés a posteriori étaient insuffisants et comportaient des lacunes quant à leur application.

**6.2.57** Ainsi, plusieurs critères permettant de repérer les pharmacies qui présentaient des risques de facturation incorrecte avaient été exclus de l'analyse réalisée par la RAMQ sans que le bien-fondé en ait été démontré lors de la sélection des pharmacies qui feraient effectivement l'objet de vérifications. Qui plus est, plusieurs pharmacies désignées par cette sélection n'avaient pas été soumises à une vérification de la RAMQ. D'ailleurs, comparativement

aux pratiques en cours dans d'autres régimes publics au Canada, le nombre de pharmacies visitées était bien inférieur. Quant aux travaux de vérification effectués à la RAMQ sur des thèmes qui présentaient un risque d'erreur dans la facturation par les pharmaciens, nous avions déterminé que la RAMQ gagnerait à en accomplir davantage. À ce sujet, lors de l'audition concernant notre vérification initiale, la CAP avait recommandé à la RAMQ de poursuivre ses travaux afin d'adopter une approche de vérification plus dissuasive auprès des pharmaciens en diversifiant le type et en augmentant le nombre de vérifications.

**6.2.58** Des lacunes avaient aussi été constatées dans le processus de vérification. La RAMQ informait à l'avance le pharmacien des ordonnances qui feraient l'objet d'un examen et la vérification se limitait, jusqu'en juillet 2004, aux ordonnances préalablement désignées et à celles qui figuraient sur la même prescription.

**6.2.59** La RAMQ ne vérifiait pas non plus auprès des personnes assurées si les services facturés étaient effectivement rendus alors que ce mécanisme était prévu par la *Loi sur l'assurance maladie*. Enfin, elle n'avait jamais facturé les frais de recouvrement de 10 p. cent aux pharmaciens faisant l'objet d'une réclamation malgré une prescription de la loi à cet effet. En constatant ce fait, la CAP lui avait recommandé de remédier à la situation.

**6.2.60** Notre suivi nous a permis de noter que la RAMQ a revu sa méthodologie de contrôle a posteriori de la facturation des pharmaciens. Le nouveau cadre méthodologique, en application depuis avril 2006, comporte un algorithme de décision qui tient compte de l'ensemble des risques lors de la sélection des pharmacies à vérifier. Les progrès accomplis par la RAMQ à cet égard sont donc satisfaisants.

**6.2.61** De plus, depuis 2005-2006, la RAMQ a visité plus de pharmacies et fait davantage d'analyses. En effet, au cours des exercices 2005-2006 à 2007-2008, le nombre de pharmacies visitées a atteint une moyenne de 19,3 alors que, de 2001-2002 à 2003-2004, cette moyenne ne s'élevait qu'à 5,7. Concernant les analyses, la moyenne pour la période allant de 2005-2006 à 2007-2008 était de 10,3 comparativement à 3 pour les exercices 2001-2002 à 2003-2004. En outre, des « visites virtuelles » ont été introduites en 2006-2007. Celles-ci consistent à obtenir par courrier des pharmaciens un nombre d'ordonnances équivalant à celui qui a été déterminé lors des visites et à vérifier la conformité de la facturation. Le tableau 4 présente le détail des contrôles a posteriori effectués de 2001-2002 à 2007-2008. En conclusion, nous jugeons les progrès satisfaisants car des gestes significatifs ont été posés par la RAMQ pour augmenter le volume des contrôles a posteriori, ce qui a également permis de donner suite à la recommandation de la CAP.

**Plus de pharmacies visitées et d'analyses effectuées.**

## Tableau 4
**Contrôles a posteriori de la Régie auprès des pharmaciens et sommes récupérées**

| | Vérifications en pharmacie | | Analyses | | « Visites virtuelles » | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Année | Nombre | Sommes récupérées (en dollars) | Nombre | Sommes récupérées (en dollars) | Nombre | Sommes récupérées (en dollars) |
| **Lors de la vérification initiale** | | | | | | |
| 2001-2002 | 8 | 67 841 | 1 | 34 506 | s.o. | s.o. |
| 2002-2003 | 3 | 31 138 | 4 | 92 888 | s.o. | s.o. |
| 2003-2004 | 6 | 512 000 | 4 | 308 172 | s.o. | s.o. |
| **Total** | **17** | **610 979** | **9** | **435 566** | **s.o.** | **s.o.** |
| **Moyenne annuelle** | **5,7** | **203 660** | **3,0** | **145 189** | **s.o.** | **s.o.** |
| **Pendant la période de transition** | | | | | | |
| 2004-2005 | 8 | 340 000 | 9 | 231 469 | s.o. | s.o. |
| **Après la vérification initiale** | | | | | | |
| 2005-2006 | 20 | 340 497 | 14 | 715 320 | s.o. | s.o. |
| 2006-2007 | 21 | 228 837 | 7 | 806 350 | 6 | 88 615 |
| 2007-2008 | 17 | 164 611 | 10 | 2 488 654 | 7 | 145 617 |
| **Total** | **58** | **733 945** | **31** | **4 010 324** | **13** | **234 232** |
| **Moyenne annuelle** | **19,3** | **244 648** | **10,3** | **1 336 775** | **6,5** | **117 116** |

Source : RAMQ.

**6.2.62** Quant au processus de vérification des pharmacies, il a été revu. La RAMQ informe encore à l'avance le pharmacien des ordonnances qui feront l'objet d'un examen. Cependant, une fois sur place, elle analyse d'autres ordonnances qui sont sélectionnées en fonction des risques ciblés et qui représentent une proportion de 16 à 20 p. cent du nombre présélectionné. Par ailleurs, lorsque des anomalies sont observées, l'échantillon analysé est élargi et peut même comprendre plus du double d'ordonnances. Ainsi, lors des 11 visites effectuées en 2008, l'échantillon initial a connu des augmentations variant entre 16 et 292 p. cent. Nous considérons donc que le nouveau processus adopté par la RAMQ est satisfaisant.

**6.2.63** Concernant le fait de vérifier auprès des personnes assurées si les médicaments ont été distribués et si les services pharmaceutiques ont été rendus, nous avons constaté que la RAMQ a évalué la faisabilité et l'efficacité de l'implantation d'une telle vérification par la mise en place d'un projet pilote. Elle a cependant conclu qu'il n'était pas pertinent d'implanter cette mesure prévue par la loi. En effet, selon la RAMQ, le projet pilote ne permettrait pas de vérifier l'authenticité des services reçus compte tenu des limitations de la loi relativement à la nature des informations à transmettre aux assurés. Par exemple, elle nous a indiqué que, à cause de ces restrictions, le nom du médicament, sa teneur et le nom du prescripteur ne figurent pas dans la lettre de confirmation. Nous devons conclure que, étant donné que c'est une exigence de la loi et qu'il n'y a pas eu de modification législative à cet égard, les progrès réalisés concernant cette recommandation sont insatisfaisants.

**6.2.64** Enfin, en ce qui a trait aux frais de recouvrement de 10 p. cent sur les sommes dues par les pharmaciens propriétaires, la RAMQ a exigé que quatre pharmaciens seulement les paient depuis 2004-2005, soit ceux dont les dossiers avaient été soumis à ses services juridiques. Selon la *Loi sur l'assurance maladie*, « tout montant dont un professionnel de la santé est redevable en vertu de la présente loi comporte des frais de recouvrement de 10 % ». À notre avis, la RAMQ devrait imposer de tels frais relativement à toutes les réclamations effectuées à la suite de procédures de contrôle a posteriori. Nous l'invitons donc à poursuivre ses efforts puisqu'elle n'a pas répondu d'une manière satisfaisante à notre recommandation et à celle de la CAP.

**Frais de recouvrement facturés à quatre pharmaciens seulement depuis 2004-2005.**

### 6.2.65 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Service sociaux se réjouit du fait que le Vérificateur général souligne les progrès notables réalisés dans la gestion du Régime général d'assurance médicaments (RGAM), depuis 2003-2004, et qu'il mentionne que toutes les recommandations qui relèvent du MSSS ont enregistré des progrès satisfaisants.

« À ce propos, il convient de mentionner que la publication de la *Politique du médicament*, en février 2007, et l'adoption du projet de loi 130, en décembre 2005, ont permis de déployer les moyens requis pour répondre aux préoccupations soulevées par le Vérificateur général dans son rapport portant sur l'année 2003-2004. Ajoutons qu'une nouvelle entente intervenue entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires a permis de revoir les dispositions relatives au pilulier.

« En ce qui concerne la *Politique du médicament*, notons en particulier que les dispositions qui régissent la publication de la *Liste de médicaments* ont été revues, permettant au RGAM de bénéficier plus rapidement des baisses de prix consenties par les fabricants de médicaments. De nouvelles balises de prix ont été instaurées pour les médicaments génériques, à compter de février 2008, ce qui a permis au régime public et à ses assurés de bénéficier d'économies substantielles. La marge maximale des grossistes a également été ramenée de 9 p. cent à 6 p. cent et les marges des différents grossistes ont été ajustées en conséquence en février 2008. En ce qui a trait à la règle de 15 ans, dont la *Politique du médicament* a confirmé le maintien pour des motifs de soutien au développement économique, le montant de la contribution versée au Fonds de l'assurance médicaments sera réévalué périodiquement pour mieux en refléter le coût réel. »

### 6.2.66 Commentaires de la Régie de l'assurance maladie du Québec

« La Régie de l'assurance maladie du Québec tient d'abord à exprimer sa satisfaction quant à l'appréciation du Vérificateur général concernant les résultats des actions entreprises depuis le dépôt de son rapport en 2004. En effet, des efforts importants ont été réalisés afin d'offrir des services de qualité aux assurés du régime public d'assurance médicaments et de garantir l'accessibilité aux médicaments requis par leur état de santé.

« Trois recommandations faites en 2003-2004 nécessiteraient selon le Vérificateur général des efforts additionnels. Il s'agit des recommandations portant sur l'accessibilité au service téléphonique, sur la vérification des services effectivement rendus aux personnes assurées par les pharmaciens et sur les frais de recouvrement exigibles sur les sommes dues par des pharmaciens propriétaires. La Régie tient à apporter les commentaires suivants.

« L'accessibilité au service téléphonique demeure une priorité à la Régie et comme l'a constaté le Vérificateur général, des actions à court, moyen et long terme sont planifiées de façon à ce que le citoyen puisse avoir accès à toute l'information et à tous les services auxquels il a droit. Nous croyons fermement que ces actions seront efficaces et permettront une amélioration substantielle en matière d'accessibilité.

« En ce qui concerne la vérification des services effectivement rendus par les pharmaciens aux personnes assurées, les dispositions actuelles de la loi ne sont pas appropriées en matière de contrôle de consommation en assurance médicaments. La Régie reconnaît qu'une modification législative à la *Loi sur l'assurance maladie* est nécessaire pour corriger cette situation. Dès que cela sera possible, une démarche en ce sens sera entreprise.

« Quant à l'imposition de frais sur les sommes dues à la Régie par des pharmaciens propriétaires suite à l'application des dispositions de l'entente de rémunération conclue entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires, la Régie s'assurera que ces frais soient réclamés lorsqu'ils sont exigibles légalement, et ce, en vertu de critères que la Régie compte préciser. »

### 6.2.67 Commentaires du Conseil du médicament

« Le Conseil du médicament reçoit positivement l'avis du Vérificateur général en ce qui a trait à la recommandation qui le concerne. Le Conseil constate que ses efforts nombreux et rigoureux dans la révision de son processus d'évaluation des médicaments ont porté fruit. En effet, l'application de l'ensemble des critères d'évaluation prévue à la *Loi sur l'assurance médicaments* a modifié les façons de faire du Conseil en intégrant notamment une période de consultation des groupes de professionnels et de citoyens. Cette approche novatrice continue à enrichir les recommandations que le Conseil présente au ministre de la Santé et des Services sociaux concernant la couverture des médicaments dans le Régime général d'assurance médicaments. »

### 6.2.68 Commentaires de Revenu Québec

« Les travaux du Vérificateur général ont permis de conclure que Revenu Québec avait donné suite de façon satisfaisante aux deux recommandations qu'il lui avait adressées. Revenu Québec poursuivra ses efforts afin de s'assurer que toutes les personnes admissibles participent au régime public et paient leurs primes. »

# Qualité de l'information sur la performance

**Équipe :**
Bertrand Carrier
Directeur de vérification
Charles Cauchon
Martin St-Louis

## *Travaux effectués auprès du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale*

**6.3.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2003-2004 auprès du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF)[5] à l'égard de la qualité de l'information sur la performance. Nos travaux ont pris fin en novembre 2008.

**6.3.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 5 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, avait pour objectif de nous assurer de la qualité de l'information sur la performance publiée dans le rapport annuel de gestion 2003-2004 du MESSF. Il convient de noter ici que ce rapport s'inscrivait dans le cycle de planification stratégique 2001-2004 et que les travaux ne visaient pas à évaluer la performance du ministère ni à vérifier l'exactitude du contenu du rapport.

**6.3.3** À l'époque, nous avions conclu que le document présentait des résultats satisfaisants à l'égard de six des neuf critères d'évaluation servant à apprécier la qualité de l'information sur la performance. L'annexe 1 donne une définition détaillée de ces neuf critères. Nous avions alors formulé neuf recommandations au ministère. Certaines étaient en relation avec des critères jugés insatisfaisants et d'autres portaient sur des aspects à améliorer relativement à des critères jugés satisfaisants.

**6.3.4** En mars 2005, la Commission de l'administration publique (CAP) a entendu le sous-ministre du MESS au sujet du rapport annuel et fait les recommandations suivantes :

- Que le ministère présente systématiquement, dans son rapport annuel de gestion, une information comparative dans le temps et que les écarts significatifs soient expliqués ;
- Que le ministère présente aussi, dans son rapport de gestion, de l'information permettant la comparaison avec ce qui se fait à l'extérieur du Québec ;
- Que le ministère lui fasse parvenir, au cours de l'automne 2005, un rapport d'étape relatif à son plan d'action pour le suivi des recommandations du Vérificateur général en matière de qualité de l'information sur la performance.

**6.3.5** Pour réaliser notre suivi, nous avons examiné la reddition de comptes effectuée par le MESS dans son rapport annuel de gestion 2007-2008[6] à l'égard des 21 objectifs du *Plan stratégique 2005-2008*. L'annexe 2 expose ces objectifs et fournit de l'information relative à la performance du ministère à leur égard, et l'annexe 3 présente des renseignements généraux sur le MESS. Comme à l'époque, nos travaux ne visaient pas à évaluer la performance du ministère ni à vérifier l'exactitude des données contenues dans le rapport annuel. Nous avons également évalué l'application des recommandations de la CAP.

5. Le MESSF est devenu le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) le 18 février 2005.
6. Notre suivi n'a pas porté sur l'évaluation des rapports annuels d'Emploi-Québec et du Centre de recouvrement.

## Conclusions générales

**Progrès satisfaisants pour sept des neuf recommandations.**

**6.3.6** En 2005, pour donner suite à la demande de la CAP, le MESS a élaboré un plan d'action en vue de prévoir des moyens de mettre en œuvre nos recommandations. Notre suivi révèle d'ailleurs que, depuis la vérification initiale, des progrès satisfaisants ont été accomplis pour ce qui concerne sept de nos neuf recommandations. Il reste toutefois des actions à entreprendre pour les deux autres. En particulier, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour que les résultats portent davantage sur les effets de la prestation de services et que le rapport contienne de l'information comparable avec celle des entités similaires.

**6.3.7** Par ailleurs, lorsque les cibles liées aux objectifs sont atteintes ou dépassées dès le premier exercice de planification stratégique, le MESS devrait s'assurer, dans un souci de toujours maintenir ou d'améliorer sa performance, d'expliquer les raisons pour lesquelles il n'en effectue pas la révision.

**6.3.8** Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations.

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

| | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants |
|---|---|---|
| Veiller à ce que les résultats présentés renseignent sur les effets de sa prestation de services. | | ✓ |
| Fixer, pour l'ensemble des résultats, des cibles traduisant les attentes. | ✓ | |
| Expliquer adéquatement tout écart significatif entre les objectifs poursuivis et les résultats atteints. | ✓ | |
| Préciser les moyens préconisés pour démontrer sa capacité à maintenir ou à améliorer la performance attendue. | ✓ | |
| Discerner l'influence des facteurs internes de celle des facteurs externes quant aux résultats présentés et préciser la contribution des partenaires à l'égard de ces résultats. | ✓ | |
| Établir le lien entre les ressources et les résultats. | ✓ | |
| Présenter une information comparative pour l'ensemble de ses résultats et expliquer les écarts significatifs y afférents. | | |
| • Comparaison avec les exercices précédents | ✓ | |
| • Comparaison avec les organisations similaires | | ✓ |
| Rendre compte de tous les résultats relatifs aux engagements formulés dans ses déclarations de services aux citoyens. | ✓ | |
| **Total des recommandations** | **7** | **2** |
| **Pourcentage des recommandations** | **78 %** | **22 %** |

## Effets de la prestation de services

**6.3.9** Lors de notre vérification initiale, nous avions constaté que les résultats exposés dans le rapport annuel de gestion recouvraient tous les éléments de la mission du ministère. Bien que nous ayons jugé satisfaisante l'information concernant la présentation des aspects essentiels de la performance, nous avions souligné que très peu d'objectifs étaient assortis de renseignements sur les effets de la prestation de services. La situation ne s'est pas améliorée depuis. En effet, pour la majorité des objectifs (15 sur 21), nous n'avons pas trouvé d'information à cet égard. Voici deux exemples illustrant nos propos :

**Peu d'objectifs assortis de renseignements sur les effets de la prestation de services.**

- Concernant l'objectif d'harmoniser les pratiques administratives en matière de soutien gouvernemental aux organismes communautaires, le MESS affirme avoir diffusé et appliqué un plan d'action en plus d'avoir fait une évaluation de la mise en œuvre de la politique gouvernementale. L'information fournie ne renseigne pas sur les changements apportés afin d'améliorer les gains en efficacité ou en efficience engendrés par cette harmonisation.
- Pour ce qui regarde l'objectif de maintenir à 4 100 le nombre de nouvelles ententes de qualification de la main-d'œuvre, le MESS rend compte du nombre d'ententes sans en exposer les résultats ni les répercussions.

**6.3.10** Nous jugeons que des améliorations à ce sujet doivent être apportées dans le rapport annuel de gestion.

## Détermination de cibles, explication des écarts et moyens préconisés

**6.3.11** À l'époque, nous avions souligné que près de la moitié des objectifs n'étaient pas accompagnés de cibles précises permettant de juger de la performance. De plus, lorsque la performance relative à des attentes n'était pas satisfaisante, le rapport donnait rarement les explications des écarts et ne faisait pas mention des moyens préconisés afin d'obtenir de meilleurs résultats, le cas échéant.

**6.3.12** Le rapport annuel 2007-2008, quant à lui, présente des objectifs accompagnés de cibles appariées à un taux d'atteinte exprimé en pourcentage, ce qui est une amélioration notable. Il fournit aussi des explications sur les écarts lorsque c'est nécessaire. De plus, il mentionne fréquemment des actions à mettre en œuvre relativement aux objectifs, ce qui permet, comparativement au rapport annuel 2003-2004, de mieux démontrer la capacité du MESS à améliorer ou à maintenir sa performance. Par exemple, il annonce la mise en place d'un comité directeur et de comités de réalisation concernant la modernisation de la prestation de services (annexe 2, objectif 19). Nous concluons donc que l'application des recommandations associées à ces trois aspects est satisfaisante. Toutefois, les points suivants devraient faire l'objet d'une attention particulière :

**Objectifs accompagnés de cibles appariées à un taux d'atteinte.**

- Pour 17 des 21 objectifs, le rapport annuel indique que la cible a été pleinement atteinte ou dépassée, et souvent, depuis la première année d'application de la planification stratégique 2005-2008. Dans ce contexte, il aurait été de mise que le MESS justifie le maintien des cibles au même niveau ou qu'il les harmonise avec celles d'Emploi-Québec qui en a révisé un certain nombre.
- En ce qui a trait à l'objectif d'augmenter le taux d'emploi des prestataires de l'assistance-emploi qui ont bénéficié d'une intervention d'Emploi-Québec, soit de le faire passer de 38 à 41 p. cent au cours de la période couverte par la planification stratégique, le MESS a apporté une amélioration à la méthode utilisée pour compiler les données. À la suite de ce changement, le taux pour 2005 est passé de 38,3 à 43,9 p. cent, c'est-à-dire au-delà de la cible de 41 p. cent fixée pour 2008. Une révision de la cible aurait alors été nécessaire afin de tenir compte de la nouvelle méthode de calcul.

## Influence des facteurs internes et externes

**6.3.13** En 2003-2004, nous avions jugé, de façon globale, que l'explication de tous les facteurs essentiels liés à la performance était satisfaisante dans le rapport annuel du MESSF. Nous avions cependant observé que, même si les différents partenaires étaient brièvement présentés dans une section et qu'on en faisait parfois mention lorsqu'on exposait les résultats, il était impossible de déterminer leur contribution. Dans le rapport annuel 2007-2008, nous avons noté que le ministère souligne mieux l'apport des partenaires ou l'influence des facteurs socioéconomiques à l'égard de l'atteinte des objectifs, ce qui nous permet de conclure que des progrès satisfaisants ont été réalisés. Il doit cependant accorder une attention particulière afin de distinguer sa propre contribution de celle des facteurs externes. L'exemple suivant illustre nos propos :

- Le MESS s'est donné comme objectif de maintenir, d'ici à 2008, le niveau de financement des services publics d'emploi dans les régions ressources, par personne de 15 à 64 ans, à un niveau égalant au moins 1,45 fois celui établi dans les autres régions. Pour l'exercice 2007-2008, ce niveau égale 1,71 fois celui des autres régions et le ministère explique la situation par deux facteurs : la hausse de la part relative des budgets qui vont vers ces régions et la baisse de la part relative de la population qui y réside. Il ne fait cependant pas ressortir l'importance de chacun en quantifiant leur impact financier.

## Lien entre les ressources et les résultats

**6.3.14** À l'époque, nous avions recommandé au ministère, à l'égard de l'intégration de l'information financière à celle qui n'est pas de nature financière, d'établir le lien entre les ressources et les résultats. Contrairement à ce que nous avions observé en 2003-2004, le rapport de 2007-2008 présente les résultats financiers des principales activités (coûts unitaires) et les met en comparaison avec ceux de l'exercice précédent. En outre, il explique les principaux écarts. Pour illustrer cette bonne pratique, nous reproduisons dans le tableau 2 un extrait du rapport annuel 2007-2008.

**Coûts unitaires comparés à ceux de l'exercice précédent.**

**Tableau 2**
**Extrait du rapport annuel de gestion 2007-2008**

**SERVICES PUBLICS D'EMPLOI**

| Services | 2007-2008 ($) | 2006-2007 ($) | Coûts par : | Écart ($) | Écart (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Services aux individus | 426 | 416 | personne aidée | + 10 | + 2,4 |
| Services aux entreprises | 3 016 | 3 305[a] | entreprise aidée | - 289 | - 8,7 |
| Ententes de qualification | 1 203 | 1 606 | entente | - 403 | - 25,1 |
| Services de placement | 16 | 19 | poste vacant et candidature signalée | - 3 | - 15,8 |

a Le coût unitaire 2006-2007 a été ajusté afin de rendre les données comparables. Ont ainsi été ajoutés les coûts pour les services-conseils.

Pour maintenir le service à la clientèle et favoriser l'atteinte des résultats, certaines réaffectations de l'effectif ont été réalisées en tenant compte notamment des départs à la retraite. Ces efforts de réorganisation combinés avec des allégements administratifs et avec des améliorations technologiques ont permis de réduire les coûts unitaires de divers services publics d'emploi, notamment les services aux entreprises et les services de placement. En ce qui a trait aux services aux individus, le coût unitaire est, somme toute, demeuré stable par rapport à l'année passée. Pour ce qui concerne la gestion des ententes de qualification, mentionnons que l'année 2006-2007 était une année de transition. La fin des démarches de qualification des opérateurs en eau potable en 2005-2006 a donné lieu à des investissements non récurrents en développement de nouveaux créneaux en 2006-2007. La fin de ces investissements explique la baisse du coût unitaire par entente de qualification en 2007-2008.

**6.3.15** En ce qui concerne l'information permettant d'établir le lien entre les ressources et les résultats, nous notons que des progrès satisfaisants ont été réalisés. Toutefois, le lien entre les objectifs stratégiques et les ressources à investir pourrait être amélioré. En effet, il serait important que le rapport précise ce type de lien, comme celui qui existe entre les investissements prévus dans le domaine de la technologie et des systèmes d'information et les objectifs y afférents.

## Information comparative

**6.3.16** En 2003-2004, nos travaux révélaient que le rapport annuel du ministère comportait une lacune importante à l'égard de la comparaison des résultats atteints avec ceux des exercices précédents et des organisations similaires.

**6.3.17** En effet, nous avions observé lors de notre vérification initiale que, pour près de la moitié des objectifs, les résultats n'étaient pas mis en relation avec la performance des années antérieures. À la suite de nos travaux, la CAP avait demandé au ministère de présenter systématiquement, dans son rapport annuel de gestion, une information comparative dans le temps et d'expliquer les écarts significatifs. Le rapport annuel de gestion 2007-2008 laisse voir des progrès significatifs à cet égard. Dans tous les cas où c'est pertinent, le MESS fait connaître l'évolution de la performance relative aux trois derniers exercices.

**6.3.18** Par ailleurs, le rapport annuel de 2007-2008, tout comme celui de 2003-2004, contient peu de comparaisons avec d'autres entités similaires. En effet, un seul objectif stratégique fait l'objet d'une comparaison. Il s'agit de celui qui consiste à maintenir à 32 000 le nombre annuel de nouveaux participants à des activités de formation de base. Le rapport mentionne que la situation au Québec est comparable à celle des autres provinces, sans plus de précision.

**6.3.19** À des fins de comparaison, le MESS dispose pourtant d'informations pertinentes qui proviennent de travaux internes, de l'*Enquête sur la population active*[7] de Statistique Canada et des échanges tenus au sein du Groupe de travail sur l'information du marché du travail du Forum des ministres du marché du travail, qui regroupe des représentants des provinces canadiennes.

**6.3.20** Le MESS doit poursuivre ses efforts afin de présenter un plus grand nombre de comparaisons permettant de valider sa performance et d'appliquer des bonnes pratiques développées dans d'autres organisations ou d'autres provinces. D'ailleurs, en juin 2005, à la suite d'une rencontre avec le sous-ministre du MESS, la CAP recommandait « que le Ministère présente aussi, dans son rapport de gestion, de l'information permettant la comparaison avec ce qui se fait à l'extérieur du Québec ». Nous concluons que le MESS n'a pas donné suite, de façon satisfaisante, à la recommandation de la CAP.

**Efforts à réaliser : étalonnage avec d'autres organisations.**

**6.3.21** Nous jugeons que les progrès accomplis sont satisfaisants à l'égard de la comparaison avec les exercices précédents, mais que des efforts supplémentaires doivent être réalisés en ce qui à trait à l'étalonnage avec d'autres organisations ou d'autres provinces.

## Déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens

**6.3.22** À l'époque, l'information sur le respect des exigences de reddition de comptes et les engagements pris dans la déclaration de services aux citoyens (DSC) avait été considérée comme globalement satisfaisante. Toutefois, nous avions signalé que le rapport annuel 2003-2004 n'abordait pas tous les engagements divulgués dans les DSC.

**6.3.23** En juin 2007, une stratégie a été adoptée par le MESS. Elle comprend entre autres un sondage aux deux ou trois ans, une compilation des plaintes et une reddition de comptes du plan d'amélioration des services. Par cette stratégie, le ministère vise à s'acquitter de ses responsabilités de reddition de comptes à l'égard des engagements formulés dans la DSC, tout en étant souple.

**6.3.24** Le rapport annuel 2007-2008 expose, entre autres, le nombre de plaintes reçues relativement aux engagements de la DSC et les résultats d'un sondage effectué auprès de la clientèle du Régime québécois d'assurance parentale concernant tous les engagements pertinents en regard du régime. Un sondage couvrant l'ensemble des clientèles est prévu pour les prochaines années.

**6.3.25** Nous considérons que la reddition de comptes et les mécanismes mis en place par le MESS permettent de répondre de façon satisfaisante à la recommandation.

7. Les taux d'activité, de chômage et d'emploi y sont notamment indiqués pour chaque province et pour les principales régions, et mis à jour mensuellement.

### 6.3.26 Commentaires du ministère

« Le ministère estime avoir amélioré sa reddition de comptes depuis 2005, en mesurant les effets de la prestation de ses services par orientations stratégiques plutôt que par objectifs stratégiques.

« Par ailleurs, les données à la disposition du ministère aux fins d'étalonnage sont difficilement comparables en raison des pratiques, des programmes et des régimes qui diffèrent. Le ministère analysera les possibilités qui s'offrent à lui pour répondre favorablement à cette demande lorsque cela sera possible.

« Au plan de l'influence des facteurs internes et externes, le ministère poursuivra ses efforts, lorsque cela s'avérera possible, afin de distinguer sa propre contribution de celle des facteurs externes.

« Le ministère considère qu'il a fait d'importants progrès dans la présentation des liens entre les ressources et les résultats. Ainsi, en s'appuyant sur les différents volets de sa mission, depuis 2005-2006, il présente le coût de ses services ventilés par secteur d'activité : emploi, solidarité sociale, révision, plaintes et recouvrement. En outre, depuis 2006-2007, le ministère présente les coûts de ses investissements prévus dans le domaine de la technologie et des systèmes d'information incluant les coûts par ressources utilisées.

« Compte tenu de ces commentaires, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale poursuivra encore ses efforts pour prendre en compte les commentaires du Vérificateur général du Québec afin d'améliorer la qualité de l'information sur la performance de ses prochains rapports annuels de gestion. »

## Annexe 1 – Caractéristiques des critères d'évaluation

Les huit premiers critères retenus sont inspirés des principes mis de l'avant par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et du *Guide sur le rapport annuel de gestion* publié par le Secrétariat du Conseil du trésor. Le neuvième critère porte sur le respect des principales exigences (légales et gouvernementales) imposées aux entités concernées en matière de reddition de comptes et sur la responsabilité relative aux engagements pris dans la DSC. Le tableau suivant présente les neuf critères qui ont aussi été utilisés en 2003-2004.

**Pour permettre d'évaluer la performance, l'information présentée dans le rapport annuel de gestion doit :**

| Critère | Description | Aspects analysés |
|---|---|---|
| **Être focalisée sur les aspects essentiels de la performance** | Les entités prennent des engagements sur une multitude d'aspects liés à l'accomplissement de leur mission, entre autres lorsqu'elles élaborent leur planification stratégique. À l'ère où l'information foisonne, trop souvent, les rapports annuels de gestion en divulguent une surabondance, limitant ainsi la capacité des lecteurs à se forger une image précise de la performance. Il faut donc aborder essentiellement les objectifs et les engagements clés, soit ce qui est important pour les citoyens, ainsi que les aspects de la performance que le gouvernement considère comme essentiels. | • Les résultats exposés dans le rapport annuel de gestion touchent aux multiples facettes de la mission de l'entité ;<br>• Les résultats sont essentiels, c'est-à-dire que le lien entre ceux-ci et les volets de la mission est clairement démontré ;<br>• Les résultats permettent au lecteur d'évaluer l'efficience et les conséquences des actions rapportées. |
| **Porter sur l'avenir ainsi que sur le passé** | Pour que le lecteur du rapport annuel de gestion soit à même de conclure sur le rendement de l'entité, les résultats doivent être présentés en relation avec les objectifs poursuivis. Il faut que l'information présentée porte sur les aspects tant prospectifs que rétrospectifs de la performance. Les objectifs et les cibles sont précisés et expliqués ; un lien est établi entre les résultats obtenus et les objectifs ainsi que les cibles définis précédemment. | • Les objectifs sont clairement définis ;<br>• Il existe une relation logique évidente entre les résultats présentés et les objectifs ;<br>• Les objectifs sont appariés avec une cible claire et crédible ;<br>• Les écarts significatifs entre les buts poursuivis et l'issue réelle des activités sont expliqués. |
| **Expliquer les risques clés** | Pour bien circonscrire le contexte où se déroulent les activités d'une entité, les lecteurs ont besoin d'être rassurés sur la capacité de celle-ci à remplir ses engagements. La révélation des risques et de leurs possibles conséquences est le gage d'une grande transparence aidant la gouverne et la bonne gestion. Il faut donc cerner les principaux risques, expliquer l'influence qu'ils exercent sur les choix et les orientations, et établir un lien entre les réalisations et les niveaux de risque acceptés. | • Les principaux risques influençant l'atteinte des résultats sont divulgués ;<br>• Des moyens mis en place pour réduire les différents risques sont présentés. |
| **Expliquer les principales considérations relatives à la capacité** | Les utilisateurs du rapport annuel s'attendent à ce que l'entité divulgue, pour chacun des indicateurs publiés, les moyens préconisés pour obtenir, s'il y a lieu, de meilleurs résultats. Ainsi, il est pleinement indiqué de mentionner comment les cibles qui n'ont pas été atteintes le seront à l'avenir et comment les résultats qui égalent ou dépassent les cibles seront maintenus, voire bonifiés. Cette pratique s'inscrit dans un processus d'amélioration continue et elle est essentielle pour démontrer la capacité à livrer et à maintenir la performance attendue. | • Un lien est établi entre les résultats obtenus et la capacité à réaliser ou à améliorer la performance. |

## Annexe 1 – Caractéristiques des critères d'évaluation (suite)

| Critère | Description | Aspects analysés |
|---|---|---|
| **Expliquer tout autre facteur essentiel lié à la performance** | Pour évaluer la contribution de l'entité à l'atteinte des résultats, le lecteur doit pouvoir, à la lumière de l'information figurant dans le rapport annuel, discerner ce qui est dû à des causes externes de ce qui découle directement de l'action de l'organisation. En effet, si le lecteur voit clairement le rôle joué par les partenaires ou d'autres facteurs qui ne sont pas du ressort de l'entité, il pourra plus facilement apprécier l'apport réel de celle-ci. Il faut donc aborder et expliquer tout autre facteur déterminant qui entre en ligne de compte dans la mise en œuvre de la stratégie ou dans la compréhension de la performance. | • Les autres facteurs importants permettant l'atteinte des résultats sont expliqués ;<br>• Les partenaires contribuant à l'atteinte des résultats sont présentés. |
| **Intégrer l'information financière à celle qui n'est pas de nature financière** | Les ressources utilisées par les organisations publiques sont souvent considérées comme des investissements effectués par les contribuables. Il est donc légitime que ceux-ci se questionnent sur le rendement qu'ils reçoivent en contrepartie. Dans ce contexte, il est pertinent que les ressources soutenant la performance de l'entité soient associées aux résultats diffusés dans son rapport annuel de gestion. La transparence en matière de coût et d'effort est un principe incontournable dans la poursuite d'une gestion toujours plus efficiente. Il importe donc de déterminer les sommes engagées pour réaliser chacune des activités prioritaires si l'on veut que les services soient de haute qualité et rendus au moindre coût. | • Le coût relatif à l'atteinte des résultats est présenté ;<br>• Les résultats financiers sont clairement présentés ainsi que mis en comparaison avec ceux de l'exercice précédent et les principaux écarts sont expliqués. |
| **Présenter une information comparative** | La présentation d'une information comparative est fort utile pour les citoyens et les élus afin qu'ils puissent poser un jugement pondéré sur la performance. Deux types de comparaisons sont particulièrement révélatrices : celles que l'on effectue avec des résultats concernant des périodes antérieures ainsi que celles où l'on se confronte avec des organisations similaires. | • Les résultats sont comparés avec ceux des exercices précédents ;<br>• Les résultats sont mis en comparaison avec ceux d'autres entités similaires ;<br>• Les écarts significatifs entre les données comparatives sont expliqués. |
| **Préciser les fondements des jugements posés** | Il n'est pas toujours possible d'avoir à sa disposition de l'information totalement exempte d'erreurs. Certains éléments ne peuvent être chiffrés ou mesurés avec précision et ils doivent être estimés. Cela dit, lorsque l'entité publie de l'information sur sa performance, elle ne peut se limiter aux aspects connus avec une certitude absolue et mesurés précisément ; une telle approche équivaudrait à négliger de renseigner sur des dimensions importantes. Pour donner une image fidèle de la réalité, l'entité est tenue d'exprimer le niveau de confiance ou de précision accordé à l'information présentée dans son rapport annuel de gestion. Par exemple, lorsque l'information provient d'un sondage (ce qui suppose un échantillon), il est opportun d'indiquer la marge d'erreur et le niveau de confiance. L'entité donnera l'heure juste au lecteur à condition, entre autres, de spécifier toute limitation relative à la fiabilité des données, de l'information et des explications contenues dans son rapport. Il faut donc exposer les éléments sur lesquels les auteurs du rapport se fondent pour s'assurer de la fiabilité de l'information publiée et préciser l'étendue du processus de validation effectué. | • Le rapport contient une déclaration de la direction concernant la fiabilité des données et des contrôles afférents ;<br>• Un rapport de vérification vient appuyer la fiabilité des données. |
| **Traiter du respect des exigences de reddition de comptes et des engagements pris dans la déclaration de services aux citoyens** | Outre la nécessité pour les autorités responsables d'avoir en vue les caractéristiques inhérentes à la qualité de l'information sur la performance qu'elles publient, la *Loi sur l'administration publique* ainsi que d'autres exigences légales et gouvernementales encadrent la reddition de comptes en précisant leurs devoirs. | Les devoirs des autorités concernent notamment les aspects suivants :<br>• l'obligation de répondre des engagements liés au plan stratégique et au plan annuel de gestion des dépenses ;<br>• le délai relatif au dépôt du rapport annuel de gestion ;<br>• la présentation de l'information visée par les autres exigences. |

# Annexe 2 – Résultats à l'égard des objectifs du *Plan stratégique 2005-2008*

| Objectif du *Plan stratégique 2005-2008* | | Indicateur | Cible | Résultat | | | Objectif atteint | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 2005-2006 | 2006-2007 | 2007-2008 | 2005-2006 | 2006-2007 | 2007-2008 |
| 1 | D'ici à 2008, accroître de 45,9 % à 48,9 % le taux d'emploi des personnes qui ont bénéficié d'une intervention d'Emploi-Québec | Taux d'emploi des personnes qui ont bénéficié d'une intervention d'Emploi-Québec | 48,9 % | 50,7 % | 51,1 % | 52,9 % | ✓ | | |
| 2 | Maintenir d'ici à 2008 le niveau du financement des services publics d'emploi dans les régions ressources à un niveau égalant au moins 1,45 fois celui établi dans les autres régions | Rapport entre les dépenses des 15 à 64 ans des régions ressources et les dépenses des 15 à 64 ans des autres régions | 1,45 | 1,6 | 1,5 | 1,71 | ✓ | | |
| 3 | Assurer, en 2005 et en 2006, la mise en œuvre du *Plan gouvernemental pour l'emploi* | Plan de mise en œuvre | Printemps 2005 | | | | | | |
| | | Bilan de mise en œuvre | Automne 2006 | En cours | En cours | Réalisé | | | ✓ |
| 4 | Mettre en œuvre, à compter du 1er janvier 2006, le Régime québécois d'assurance parentale | Mise en œuvre du régime | Janvier 2006 | Réalisé | | | ✓ | | |
| 5 | D'ici à 2008, maintenir à 32 000 le nombre annuel de nouveaux participants à des activités de formation de base | Nombre annuel de nouveaux participants à des activités de formation de base | 32 000 | 36 373 | 33 923 | 33 672 | ✓ | | |
| 6 | D'ici à 2008, maintenir à 4 100 le nombre de nouvelles ententes de qualification de la main-d'œuvre | Nombre annuel de nouvelles ententes de qualification de la main-d'œuvre | 4 100 | 5 519 | 3 854 | 4 296 | ✓ | | |
| 7 | D'ici à 2008, maintenir à 4 500 le nombre annuel d'entreprises aidées par Emploi-Québec dans le cadre des mesures actives | Nombre annuel d'entreprises nouvellement aidées par les mesures d'Emploi-Québec | 4 500 | 6 060 | 6 386 | 7 214 | ✓ | | |
| 8 | D'ici au 31 mars 2008, augmenter de 38 % à 41 % le taux d'emploi des prestataires de l'assistance-emploi qui ont bénéficié d'une intervention d'Emploi-Québec | Taux d'emploi des prestataires de l'aide financière de dernier recours qui ont bénéficié d'une intervention d'Emploi-Québec | 41 % | 43,9 % | 41,4 % | 42,5 % | ✓ | | |
| 9 | D'ici au 31 mars 2008, accroître de 61,2 % à 65 % la proportion de sorties durables de l'assistance-emploi | Proportion des personnes ayant quitté l'aide financière de dernier recours et n'y revenant pas *vs* autres | 65 % | 61,7 % | 61,7 % | 61,9 % | | | * |
| 10 | D'ici au 31 mars 2008, abaisser de 8 % à 7,5 % le taux d'assistance sociale | Taux d'assistance sociale de la population de 0 à 64 ans | 7,5 % | 7,7 % | 7,6 % | 7,5 % | | | ✓ |

* L'objectif est atteint en partie. Le taux d'atteinte de la cible au cours du cycle de planification stratégique est de 95 p. cent.

## Annexe 2 – Résultats à l'égard des objectifs du *Plan stratégique 2005-2008* (suite)



| Objectif du *Plan stratégique 2005-2008* | Indicateur | Cible | Résultat | | | Objectif atteint | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2005-2006 | 2006-2007 | 2007-2008 | 2005-2006 | 2006-2007 | 2007-2008 |
| 11 Accroître d'au moins 5 %, d'ici au 31 mars 2008, le revenu disponible moyen des ménages en situation de pauvreté par la mise en œuvre des mesures du *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* | Revenu disponible moyen des ménages en situation de pauvreté | Hausse d'au moins 5 % | 5,4 % | 6,4 % | 6,9 % | ✓ | | |
| 12 Assurer une meilleure adéquation entre l'offre de service et les besoins de la clientèle par la mise en œuvre, d'ici à l'automne 2006, de programmes répondant à des problématiques particulières | Mise en œuvre d'un programme répondant à la problématique particulière des prestataires de l'aide financière de dernier recours qui présentent des contraintes sévères à l'emploi et mise en œuvre du Programme alternative jeunesse | Automne 2006 | En cours | Réalisé | | | ✓ | |
| 13 Simplifier, d'ici à l'automne 2006, le régime de sécurité du revenu | Mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire associé à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* | Automne 2006 | En cours | Réalisé | | | ✓ | |
| 14 Pour l'ensemble des régions, faire en sorte que, d'ici au 31 mars 2008, 50 territoires de CLE, où l'on retrouve une concentration de pauvreté, soient dotés d'ententes visant le développement social et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale | Nombre de territoires de CLE dotés d'ententes visant le développement social et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale | 50 territoires de CLE sur 154 | En cours | En cours | 53 | | | ✓ |
| 15 Offrir, d'ici à avril 2008, des services intégrés de qualité | Consolidation et complémentarité des services d'emploi et de solidarité sociale | Avril 2006 | En cours | Réalisé | | | ✓ | |
| | Révision de la DSC | Avril 2007 | | | | | | |
| | Mesure du taux de satisfaction de la clientèle | Avril 2008 | | | Réalisé | | | ✓ |
| 16 Contribuer, d'ici à avril 2006, à l'implantation de Services Québec | Mise en œuvre de l'entente de partenariat entre le MESS et Services Québec | Avril 2006 | En cours | Réalisé | | | ✓ | |

# Annexe 2 – Résultats à l'égard des objectifs du *Plan stratégique 2005-2008* (suite)

| Objectif du *Plan stratégique 2005-2008* | Indicateur | Cible | Résultat | | | Objectif atteint | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2005-2006 | 2006-2007 | 2007-2008 | 2005-2006 | 2006-2007 | 2007-2008 |
| 17 Harmoniser, d'ici à avril 2007, les pratiques administratives en matière de soutien gouvernemental aux organismes communautaires | Diffusion et application du *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire* | 100 % des actions réalisées Avril 2007 | 73,5 % | 97,8 % | 97,8 % | | | ** |
| | Production d'un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la politique gouvernementale | Avril 2007 | En cours | En cours | Réalisé | | | ✓ |
| 18 Mettre en place, d'ici à avril 2006, le « Portail Emploi » | Mise en place du « Portail Emploi » | Avril 2006 | En cours | En cours | Réalisé | | | ✓ |
| 19 Assurer, d'ici à mars 2008, la continuité du service à la clientèle dans le cadre de la modernisation de la prestation de services et du renouvellement de l'effectif | Dépôt du plan pluriannuel des ressources humaines | Mars 2006 | Réalisé | | | ✓ | | |
| | Réalisation de 100 % des étapes du processus de planification des ressources humaines | 2008 | En cours | En cours | En cours | | | *** |
| 20 Assurer, d'ici à mars 2008, le maintien de la qualité du service à la clientèle par une meilleure adéquation entre les compétences professionnelles et les exigences des emplois | Adoption d'une politique de gestion des compétences avec renouvellement et transfert d'expertise | Mars 2006 | En cours | En cours | En cours | | | *** |
| | Mise en œuvre de la politique | Mars 2008 | | | | | | |
| 21 Mettre en œuvre, d'ici à mars 2008, de nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines favorisant la contribution du personnel à la modernisation de la prestation de services | Mise en œuvre d'une politique de gestion des changements | Mars 2006 | | | | | | |
| | Mise en œuvre d'un plan de mesures de prévention en matière de santé des personnes au travail | Mars 2006 | En cours | En cours | Réalisé | | | ✓ |
| | Mise en œuvre de nouvelles approches et d'outils additionnels favorisant la valorisation et la reconnaissance du personnel | Mars 2008 | | | | | | |

** L'objectif est atteint en partie. Le taux d'atteinte de la cible au cours du cycle de planification stratégique est de près de 98 p. cent.
*** L'objectif n'est pas atteint. Le MESS mentionne dans son rapport annuel de gestion qu'il est en cours de réalisation.

## Annexe 3 – Renseignements généraux concernant le ministère

| Création |
| --- |
| Il a été créé par décret gouvernemental en février 2005 et a remplacé le MESSF. |
| **Mission** |
| Le ministère participe à la prospérité économique et au développement social du Québec en effectuant les actions suivantes :<br>• contribuer à l'équilibre du marché du travail ;<br>• soutenir le développement et la pleine utilisation des ressources humaines ;<br>• lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;<br>• appuyer la concertation en matière d'action communautaire et bénévole. |
| **Ressources** |
| En 2007-2008, les dépenses ont totalisé 4,1 milliards de dollars. Cette somme se répartit comme suit :<br>• mesures d'aide à l'emploi : 0,8 milliard ;<br>• mesures d'aide financière : 2,8 milliards ;<br>• administration : 0,5 milliard.<br>Au 31 mars 2008, l'effectif était globalement de 6 164 équivalents temps complet. |

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

Tome II

## ANNEXE

Rapport spécial
du Vérificateur général du Québec
déposé à l'Assemblée nationale
à l'occasion de la publication
des Comptes publics
du gouvernement du Québec
pour l'année financière terminée
le 31 mars 2008

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

## Table des matières

Paragraphe

**Avant-propos** ..... **1.**

**Observations du vérificateur général** ..... **5.**

**Mandat et portée de notre vérification** ..... **24.**

**Remarques découlant de la vérification des états financiers consolidés pour l'année financière 2007-2008**

- Réforme de la comptabilité du gouvernement ..... **30.**
- Papier commercial adossé à des actifs ..... **35.**
- Partenariats public-privé ..... **53.**
- Université du Québec à Montréal ..... **62.**
- Société nationale du cheval de course ..... **68.**

**Autres remarques**

- *Loi sur l'équilibre budgétaire* ..... **78.**
- *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* ..... **90.**
- Endettement du Québec ..... **99.**
- Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique ..... **171.**

**Annexe 1 – Rapport du Vérificateur général**

**Annexe 2 – Recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement appliquées en 2006-2007**

**Annexe 3 – Extraits du projet de loi n° 85, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives***

**Annexe 4 – Extraits de la *Loi sur l'équilibre budgétaire***

**Annexe 5 – Extraits de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations***

**Annexe 6 – Extraits de la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents***

Les commentaires du ministère des Finances du Québec apparaissent après chacun des sujets traités, s'il y a lieu, sauf en ce qui concerne la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, puisque nous rapportons les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux.

## Abréviations et sigles

| | |
|---|---|
| CAP | Commission de l'administration publique |
| CCSP | Conseil sur la comptabilité dans le secteur public |
| CDPQ | Caisse de dépôt et placement du Québec |
| CFP | Commission des finances publiques |
| FARR | Fonds d'amortissement des régimes de retraite |
| FCR | Fonds consolidé du revenu |
| ICCA | Institut Canadien des Comptables Agréés |
| INTOSAI | Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques |
| MSSS | Ministère de la Santé et des Services sociaux |
| OSBL | Organisme sans but lucratif |
| PCAA | Papier commercial adossé à des actifs |
| PCGR | Principes comptables généralement reconnus |
| PIB | Produit intérieur brut |
| SIQ | Société immobilière du Québec |
| SONACC | Société nationale du cheval de course |
| SQAE | Société québécoise d'assainissement des eaux |
| UQAM | Université du Québec à Montréal |

# Avant-propos

**1.** Le présent rapport spécial est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2008.

**2.** Il présente mes observations et mes remarques à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Le rapport de vérification de ces états financiers, qui est joint aux Comptes publics, figure à l'annexe 1 du présent rapport.

**3.** Le présent rapport traite également d'autres sujets d'intérêt pour les parlementaires. Il vise notamment à leur permettre de prendre connaissance simultanément des états financiers consolidés du gouvernement du Québec et de toutes les remarques que je considère pertinentes à l'occasion du dépôt de ces derniers.

**4.** Ce rapport sera reproduit en annexe dans l'un des prochains tomes de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*.

**Équipe :**

Camille Daigle
Patrick Dubuc
Lucie Pageau
Directeurs de vérification

France Babin
Julie Côté
Marie-Josée Couture
Élyse Fortier
Vickie Fournier
Geneviève Gagné
Julie Laflamme
Christian Madore
Guy Magnan
Daniel Martel
Sandra Mc Lean
David Morin
Mélanie Poisson
Serge Prévost
Gaston Riverin
Karine Tétreault
Marie-Catherine Tremblay

Plus de 50 autres vérificateurs ont aussi contribué à la réalisation de ces travaux.

# Observations du vérificateur général

**5.** Le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale ses états financiers consolidés pour l'année financière 2007-2008. Ceux-ci font état d'un surplus annuel de 1,7 milliard de dollars, d'un passif de 173,3 milliards, d'une dette nette de 124,3 milliards et d'un déficit cumulé de 94,2 milliards au 31 mars 2008.

### Opinion sur les états financiers consolidés pour l'année financière 2007-2008

**6.** Ma première observation concerne les états financiers consolidés. Pour une deuxième année consécutive, au terme de ma vérification, je conclus que les états financiers consolidés du gouvernement sont établis dans le respect des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public (PCGR) et des conventions comptables du gouvernement.

**7.** En effet, compte tenu de la mise en œuvre par le gouvernement depuis 2006-2007 de la très grande majorité des recommandations formulées par le Groupe de travail sur la réforme de la comptabilité du gouvernement, les états financiers consolidés ont été préparés sur la base de conventions comptables conformes aux PCGR. Encore cette année, je félicite tous les acteurs, dont le gouvernement : ils ont fourni les efforts nécessaires pour permettre l'émission de cette opinion quant à la qualité de l'information financière incluse dans les états financiers.

**8.** Dans le cadre des travaux que j'ai menés au cours de la dernière année, j'ai été à même de constater l'ampleur du travail accompli jusqu'à présent en lien avec la réforme précitée et aussi de celui qu'il reste à terminer au cours de la prochaine année. En effet, dès 2008-2009, les entités des réseaux ainsi que celles qui gravitent autour d'eux devront être consolidées ligne par ligne. Pour ce faire, le gouvernement devra tout d'abord recenser toutes les entités qui œuvrent en périphérie des réseaux. Par la suite, il devra évaluer s'il les contrôle ou non. Enfin, il devra analyser les conventions comptables des entités qu'il contrôle et, le cas échéant, redresser leurs données financières afin de les inclure dans ses propres états financiers.

**9.** Je suis de très près le déroulement de ces travaux d'envergure. Le plan d'action, bien que réaliste, est ambitieux. Il nécessite l'entière collaboration de nombreuses personnes provenant de diverses entités du gouvernement et des réseaux, et ce, à l'intérieur d'un échéancier contraignant. En ce qui me concerne, je continuerai à offrir au gouvernement ma collaboration pour ces importants travaux. Au bénéfice des parlementaires, je produis dans le présent rapport un suivi de toutes les recommandations découlant de la réforme de la comptabilité gouvernementale. Ce suivi permet de comprendre les principaux chantiers actuellement en cours pour atteindre les objectifs visés en matière de consolidation pour la prochaine année.

**10.** De plus, je tiens à rappeler que l'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement ne devrait aucunement altérer l'autonomie de leurs gestionnaires ni les empêcher d'assumer leur obligation de reddition de comptes. Je continuerai donc de m'assurer qu'ils respectent la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*. Je compte ainsi contribuer à améliorer le contrôle parlementaire sur les dépenses substantielles engagées dans ce secteur crucial de l'administration publique.

## Dette publique

**11.** Ma seconde observation porte sur la question de la dette publique. Le dépôt des Comptes publics à l'Assemblée nationale est un moment fort du contrôle parlementaire sur les finances de l'État. Par conséquent, il me semble que ce moment est bien choisi pour présenter mes remarques sur la question, laquelle suscite un intérêt réel de la part des parlementaires. Le Québec est d'ailleurs l'une des provinces les plus endettées au Canada selon les informations publiées par le ministère des Finances[1]. Or, un fort niveau d'endettement peut limiter considérablement la marge de manœuvre d'un gouvernement car plus le service de la dette engage une partie importante des revenus de l'État, moins il reste des sommes disponibles pour assurer le financement des dépenses de programmes. En outre, le niveau d'endettement d'un gouvernement peut le rendre vulnérable à des fluctuations importantes des taux d'intérêt.

**12.** Mon souci de satisfaire les besoins des parlementaires m'incite à suivre de près la reddition de comptes du gouvernement à l'égard de l'endettement du Québec. Il m'importe de m'assurer qu'ils disposent de toute l'information leur donnant la possibilité d'évaluer adéquatement les risques en cette matière et, ainsi, de permettre la tenue d'un débat public plus éclairé.

1. *Plan budgétaire 2008-2009*, p. D.15.

### *Mesures de l'endettement*

**13.** Il existe plusieurs façons d'exprimer la dette publique et celle-ci peut prendre plus d'une forme. Cette situation rend complexe sa mesure, sa compréhension et son évaluation. En raison de cette grande complexité et de son importance, le gouvernement produit des informations afin d'expliquer les facteurs qui influent sur l'endettement du secteur public du Québec ainsi que les divers éléments pris en compte pour les calculs de cet endettement par les nombreuses parties intéressées, comme les agences de notation. L'an dernier, j'ai eu l'occasion de présenter à la Commission de l'administration publique (CAP) ainsi qu'à la Commission des Finances publiques (CFP) mon calcul de l'endettement réalisé à partir de mes propres hypothèses. Ce calcul se voulait le plus inclusif possible. L'objectif premier était de regrouper dans un même document la très grande majorité des éléments pouvant être considérés comme une dette par les différentes parties intéressées et d'éclaircir les différentes notions d'endettement présentées aux parlementaires par le gouvernement.

**14.** Lors de ma présentation, les parlementaires m'ont demandé s'il était possible de produire des données historiques à partir de mon calcul. Malheureusement, pareille opération était impossible au prix d'un effort raisonnable. Néanmoins, compte tenu de l'intérêt manifesté, j'ai décidé de mettre à jour ce calcul pour l'année financière terminée le 31 mars 2008. De plus, j'ai ajouté cette année des tableaux permettant de suivre l'évolution des obligations contractuelles présentées dans la note 10 des états financiers consolidés, étant donné leur croissance significative. Ces obligations constituent une dette implicite qui amputera la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement des prochaines années au même titre que les autres dettes déjà reconnues dans son bilan.

### Respect des lois

**15.** Ma troisième observation porte sur le respect des lois par le gouvernement. Encore cette année, plus du quart des établissements de la santé et des services sociaux ne se conforment pas à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*. Cette situation perdure depuis maintenant huit ans. Je suis inquiet de ce phénomène qui a pour effet de banaliser le respect de cette loi. Cette préoccupation est d'autant plus importante que l'adoption prévue des PCGR par ces établissements pourrait accentuer la situation de déséquilibre budgétaire.

**16.** Par ailleurs, trois autres lois font l'objet de remarques sur la conformité dans le présent rapport, à savoir la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. La non-adoption du projet de loi n° 85, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*, explique cette situation de non-conformité. En effet, à mon avis, le gouvernement a posé des gestes dans le contexte de ce projet de loi, et non dans l'esprit des lois actuelles. Il m'importe toutefois de rappeler qu'en tout respect de l'Assemblée nationale, je me dois de continuer à porter un jugement sur les actes du gouvernement à partir de la législation actuellement en vigueur. Enfin, je presse le gouvernement de tout mettre en œuvre pour s'assurer que l'ensemble des lois sont respectées rigoureusement.

## Loi sur l'équilibre budgétaire

**17.** À l'instar de la plupart des autres gouvernements canadiens, le gouvernement du Québec s'est endetté pendant plusieurs années pour combler des besoins courants. Ces déficits opérationnels, communément appelés « déficits d'épicerie », se chiffrai[en]t à 94,2 milliards de dollars au 31 mars 2008. Ils figurent dans les états financiers consolidés sous la rubrique « déficits cumulés ».

**18.** Afin de limiter le recours à l'endettement pour des déficits de nature courante, l'Assemblée nationale du Québec s'est donné la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Ainsi, depuis maintenant plus d'une décennie, un mécanisme permet de rendre compte annuellement du respect de l'équilibre budgétaire.

**19.** Or, j'ai répété au cours des dernières années que ce mécanisme devait être révisé, étant donné que les déficits cumulés ont continué de croître malgré cette loi. L'indicateur prévu par cette loi, lequel reflète l'atteinte de l'équilibre budgétaire tel que calculé par le gouvernement, n'est pas un juste reflet de la réalité parce que ce dernier a choisi des méthodes comptables avantageuses, a inscrit des dépenses ou des réductions de revenus directement dans les déficits cumulés des états financiers du gouvernement sans en tenir compte aux fins de la loi et, enfin, a inscrit des revenus en double dans son calcul du solde aux fins de la loi. Par conséquent, j'ai fait ma propre estimation du solde aux fins de la loi en utilisant une comptabilité rigoureuse dans le respect de l'esprit de cette loi. À la demande des parlementaires et à la suite du dépôt du projet de loi n° 85 visant à modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, j'ai mis à jour mon estimation de ce solde en date du 31 mars 2007.

**20.** Dans le présent rapport, compte tenu du fait que ce projet de loi n'a pas été adopté, j'ai actualisé mon calcul du solde aux fins de la loi actuellement en vigueur. Pour l'année terminée le 31 mars 2008, je constate une diminution réelle des déficits cumulés tant aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* qu'aux fins comptables grâce au surplus réalisé pour l'année 2007-2008. De plus, le poids des déficits cumulés par rapport au produit intérieur brut (PIB) a diminué lui aussi. En fait, ce ratio était de 31,6 p. cent au 31 mars 2008. Il était de 34,0 p. cent au 31 mars 2007.

**21.** Malgré ce recul encourageant, la surveillance de l'équilibre budgétaire annuel est au cœur des préoccupations des parlementaires, et cela, à juste titre, puisque les perspectives budgétaires laissent entrevoir un déficit pour l'année 2008-2009[2]. Le gouvernement a mentionné qu'il entend compenser ce déficit avec une portion des surplus des deux années antérieures qu'il a désignée au titre de sa réserve budgétaire. Je réitère donc mon invitation au gouvernement de poursuivre ses démarches visant à revoir la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin que les parlementaires disposent d'un indicateur fiable de la mesure de l'équilibre budgétaire, donc de l'existence de « déficits d'épicerie ».

2. *Plan budgétaire 2008-2009*, p. C. 38.

### Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique

**22.** Ma dernière observation concerne le suivi des recommandations formulées par la CAP. En novembre et décembre 2007, il y a eu des auditions du sous-ministre des Finances, de la Contrôleur des finances et de la comptabilité gouvernementale, du Secrétaire du Conseil du trésor et de moi-même. Ces auditions étaient tenues dans le cadre du mandat suivant de l'Assemblée nationale : « Faire toute la lumière, à compter du 1er novembre 2007, sur l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et proposer, le cas échéant, d'ici le 20 décembre 2007 des recommandations de nature à corriger l'équilibre budgétaire artificiel. » À la suite des auditions, les membres de la CAP ont formulé unanimement six recommandations.

**23.** Dans la dernière section du présent rapport, je fais le point sur ces six recommandations. Ainsi, les parlementaires pourront évaluer dans quelle mesure le gouvernement a donné suite de façon satisfaisante à leurs préoccupations.

## Mandat et portée de notre vérification

**24.** En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2008. Ces états financiers sont préparés par le Contrôleur des finances et de la comptabilité gouvernementale pour la ministre des Finances. Cette dernière les présente à l'Assemblée nationale conformément à la *Loi sur l'administration financière*. Ils sont inclus dans la deuxième section du volume 1 des Comptes publics et ils sont dressés d'après les conventions comptables proposées par la ministre des Finances, et adoptées par le Conseil du trésor.

**25.** Par ailleurs, à l'exception des données permettant de produire le *Rapport de l'excédent des dépenses et des autres coûts sur les crédits*, nous n'avons effectué aucun travail quant au volume 2 des Comptes publics, qui a pour sous-titre *Revenus, crédits, dépenses et investissements du Fonds consolidé du revenu et informations financières sur les fonds spéciaux du gouvernement du Québec*.

**26.** La vérification des états financiers consolidés du gouvernement s'effectue selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada. Elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information ainsi qu'une évaluation des principes comptables suivis et des estimations financières faites par le gouvernement. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du Vérificateur général.

**27.** Cette vérification financière comporte deux objectifs. Tout d'abord, elle a pour but de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement et de ses résultats en fonction des PCGR du Canada pour le secteur public.

**28.** Cette vérification a également pour objet, conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, de permettre de formuler une opinion sur la question de savoir si les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement ainsi que de ses résultats selon les conventions comptables du gouvernement.

**29.** De plus, nous avons procédé à la réalisation du suivi des recommandations faites par le Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement le 29 novembre 2007 ainsi que de celles formulées par la CAP le 18 décembre 2007. Enfin, nous avons également mené des travaux sur l'endettement du Québec et sur la conformité à certaines lois considérées comme pertinentes au contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques.

# Remarques découlant de la vérification des états financiers consolidés pour l'année financière 2007-2008

## Réforme de la comptabilité du gouvernement

**30.** Au printemps 2007, un groupe de travail formé de représentants du ministère des Finances et du Vérificateur général a été mis sur pied afin de proposer une réforme majeure de la comptabilité gouvernementale.

**31.** Le groupe de travail a fait plusieurs recommandations. Une majorité de celles-ci ont été appliquées et prises en compte dans les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007. Les recommandations qui ont été appliquées dès l'année 2006-2007 sont présentées à l'annexe 2. Pour les autres, le suivi est présenté dans le tableau 1.

## Tableau 1
## Suivi des recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement au 31 mars 2008

| Recommandation | Suivi |
|---|---|
| **Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable** | |
| Poursuivre les travaux visant à étudier le statut des entités qui gravitent autour des réseaux afin d'évaluer s'il faut les inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement. | Le recensement des entités gravitant autour du réseau de l'éducation est avancé. En effet, les informations nécessaires à l'évaluation du contrôle exercé par le gouvernement ont été demandées aux établissements. Les analyses permettant d'évaluer leur statut sont amorcées.<br>Quant au secteur de la santé et des services sociaux, des documents ont également été demandés. Toutefois, plusieurs travaux restent à effectuer pour terminer l'analyse du statut des entités.<br>Le gouvernement prévoit inclure dans son périmètre les entités les plus importantes qu'il contrôle en 2008-2009. |
| Poursuivre les travaux pour rendre les données financières des réseaux conformes aux PCGR. | Le gouvernement analyse présentement les principes comptables appliqués par les entités des réseaux. Cette analyse devra être effectuée pour les entités qui gravitent autour des réseaux lorsque le gouvernement aura terminé son recensement et qu'il aura déterminé lesquelles il contrôle.<br>Compte tenu du fait que toutes ces entités continueront d'utiliser leurs conventions comptables actuelles en 2008-2009, le gouvernement prévoit redresser lui-même leurs données financières afin de les rendre conformes aux siennes.<br>Les commissions scolaires ont choisi d'adopter les normes du secteur public comme référentiel comptable. Ces normes ont été appliquées à compter du 1er juillet 2008. En ce qui concerne les établissements de la santé, l'Université du Québec et ses composantes ainsi que les collèges, le référentiel comptable choisi sera appliqué pour l'exercice se terminant respectivement les 31 mars, 31 mai et 30 juin 2010. |
| Mandater les ministères responsables des réseaux, en collaboration avec les ministères centraux, d'entamer des travaux afin de faciliter l'inclusion harmonieuse des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement, en conformité avec les conventions comptables du gouvernement. | En janvier 2008, un comité interministériel sur la consolidation des entités des réseaux impliquant des représentants du ministère des Finances, du Contrôleur des Finances, du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ainsi que du Secrétariat du Conseil du trésor a été mis sur pied. Ce comité se penche notamment sur le référentiel comptable que les entités devront utiliser. Pareille réflexion est d'autant plus pertinente qu'actuellement l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) est aussi à se positionner quant au référentiel comptable le plus pertinent pour ce type d'entités.<br>Le gouvernement prévoit que les actions liées aux conclusions du comité seront mises en œuvre graduellement d'ci 2009-2010. Toutefois, le rythme des travaux devra être soutenu s'il compte respecter cet échéancier. En effet, certaines échéances prévues dans le plan de travail au cours de la dernière année ont déjà dues être repoussées. |

## Tableau 1
**Suivi des recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement au 31 mars 2008 (suite)**

| Recommandation | Suivi |
|---|---|
| Mandater les ministères centraux, afin qu'ils mettent en place, en collaboration avec les ministères responsables des réseaux et dans le respect de l'autonomie des entités des réseaux, un cadre de gestion prévoyant des mécanismes de suivi financier et de reddition de comptes plus formels. | Le gouvernement s'est doté d'un plan de travail sur trois ans, soit 2007-2008, 2008-2009 et 2009-2010.<br>Un projet de loi en préparation devrait être présenté à l'Assemblée nationale à l'automne 2008. |
| **Conclusion : Nous sommes satisfaits du degré d'avancement des travaux réalisés par le gouvernement, lesquels portent sur l'inclusion des entités des réseaux dans son périmètre comptable. Le plan d'action élaboré comporte des échéances et des responsabilités bien définies. Le gouvernement devra cependant suivre de près ce plan tout en respectant rigoureusement chacune des échéances qui y sont prévues, compte tenu de l'ampleur du travail qu'il reste à accomplir.** | |
| **Comptabilité d'exercice pour les revenus** | |
| Développer des méthodes d'estimations pour les diverses catégories de revenus fiscaux à l'aide d'extractions de données et de banques de données historiques. | Pour l'année financière terminée le 31 mars 2008, l'estimation de l'impact des mesures fiscales votées pour l'impôt des particuliers et les taxes dans le cadre du budget 2007-2008 a été comparée avec les données réelles disponibles au 30 juin 2008. Cette comparaison a donné lieu à des ajustements significatifs. |
| Revoir régulièrement ses méthodes d'estimations des revenus fiscaux afin qu'elles soient toujours à point. | Le gouvernement doit entreprendre en 2008-2009 des travaux pour évaluer d'autres méthodes d'estimation qui permettraient un dépôt plus hâtif des Comptes publics et pour raffiner ses estimations actuelles. |
| **Conclusion : Compte tenu du peu de temps écoulé depuis la réforme comptable, la situation au 31 mars 2008 est satisfaisante. Cependant, le gouvernement devrait se doter à court terme d'un plan d'action assorti d'un échéancier qui lui permettra d'améliorer les méthodes d'estimation des revenus fiscaux, notamment l'élaboration de banques de données historiques.** | |
| **Modifications comptables** | |
| Comptabiliser rétroactivement avec retraitement des années financières précédentes toutes les modifications significatives de conventions comptables et toutes les corrections d'erreurs, soit d'un montant supérieur à 25 % du niveau d'importance relative utilisée par le Vérificateur général pour effectuer ses travaux de vérification, à moins que les recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) ne permettent un traitement différent. | Les corrections d'erreurs qui concernaient des opérations financières des années antérieures ont été comptabilisées dans les résultats de fonctionnement de l'année 2007-2008, étant donné que celles-ci étaient inférieures à 25 p. cent du niveau de l'importance relative de l'exercice. |
| **Conclusion : Nous considérons que cette recommandation est entièrement appliquée.** | |
| **Autres sujets abordés brièvement par le groupe de travail** | |
| Poursuivre les travaux sur le statut de la Société Immobilière SHQ afin de déterminer si elle peut toujours être reconnue comme entreprise publique. | L'analyse du gouvernement est complétée. La Société Immobilière SHQ est maintenant considérée comme un organisme du gouvernement. Les corrections nécessaires ont été apportées dans les états financiers du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2008. |

## Tableau 1
**Suivi des recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement au 31 mars 2008 (suite)**

| Recommandation | Suivi |
|---|---|
| Poursuivre les travaux sur la comptabilisation des immobilisations d'infrastructures routières conformément aux recommandations du CCSP. | Le ministère des Transports a mis sur pied, en 2008, un comité consultatif composé de certains spécialistes œuvrant dans différents domaines ainsi que de personnes provenant du Contrôleur des finances. Le comité a pour mandat d'effectuer le suivi des différentes études et analyses découlant des recommandations du Vérificateur général et du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement, de valider les résultats, incluant les impacts administratifs, et de formuler des avis sur les modifications proposées et sur le plan de mise en œuvre. Ce comité sera assisté dans sa démarche d'un cabinet d'experts-comptables. Le comité effectuera des consultations auprès des gouvernements des autres provinces canadiennes. Les résultats des travaux de ce comité sont prévus pour juin 2009. |
| **Conclusion : La première recommandation est entièrement appliquée. Quant à la seconde, nous sommes satisfaits du degré d'avancement des travaux réalisés par le gouvernement.** | |
| **Impact de la réforme comptable sur les principales lois budgétaires du gouvernement** | |
| Proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé, en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006 et inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :<br>• des modifications actuelles et ultérieures découlant de la présente réforme ;<br>• des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA. | Le 13 mai 2008, le gouvernement a présenté le projet de loi nº 85, la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*. Ce projet de loi n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale. Les principales dispositions de ce projet de loi sont reproduites à l'annexe 3. |
| S'assurer que les modifications qui pourraient être apportées à la définition de « dette totale » dans le glossaire des Comptes publics :<br>• soient annoncées dans le discours sur le budget ;<br>• fassent l'objet d'une reddition de comptes adéquate pour permettre aux parlementaires de comprendre leurs incidences sur l'atteinte des cibles de la Loi. | Il n'y a pas eu de modification à cette définition au cours de l'année. |
| **Conclusion : Nous encourageons le gouvernement à continuer ses démarches afin de donner suite à la recommandation du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement portant sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.** | |

**32.** Le tableau ci-dessus montre que des efforts importants ont été faits en vue d'appliquer les recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement.

**33.** Nous avons recommandé au gouvernement de poursuivre les efforts entrepris afin de finaliser la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement.

### 34. Commentaires du ministère des Finances

« Le rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement, publié le 29 novembre 2007, contenait 32 recommandations qui ont été accueillies favorablement par le gouvernement. Lors du dépôt des *Comptes publics 2006-2007* en décembre 2007, déjà 21 des recommandations ont été mises en vigueur à ce moment avec la réforme de la comptabilité du gouvernement.

« Pour les 11 recommandations commentées par le Vérificateur général, dont l'objectif principal est d'assurer la consolidation administrative et budgétaire de la réforme comptable, les ministères centraux, les ministères sectoriels et les établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation travaillent en étroite collaboration pour la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations, et ce, selon un échéancier entendu. Parmi les réalisations à date, mentionnons entre autres :

- La constitution d'un comité interministériel dès janvier 2008 avec le mandat de s'assurer de la planification et du suivi de tous les travaux nécessaires à l'harmonisation des pratiques comptables des établissements des réseaux et de la consolidation ligne par ligne de leurs résultats aux états financiers consolidés du gouvernement ;
- L'élaboration et la mise en application dès 2008 d'une politique de capitalisation et d'amortissement des immobilisations pour l'ensemble des établissements des réseaux ;
- La présentation par le gouvernement à l'Assemblée nationale du projet de loi n° 85, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*, pour établir le calcul de l'excédent cumulé conformément à la recommandation du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement ;
- L'adoption en juin 2008 de la *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière* (L.Q. 2008, c. 12), qui autorise la ministre des Finances à déposer des sommes à la Caisse de dépôt et placement du Québec, jusqu'à concurrence de l'obligation actuarielle relative aux congés de maladie accumulés, afin de former le Fonds des congés de maladie accumulés. La création de ce fonds est liée à la recommandation de comptabiliser le passif des avantages sociaux sur la base de méthodes actuarielles ;
- La préparation d'un projet de loi à être déposé à l'Assemblée nationale permettant à la ministre des Finances d'obtenir, d'un ministre responsable d'un organisme, l'information financière et les prévisions nécessaires à la préparation des Comptes publics, des autres rapports financiers et des prévisions financières du gouvernement. »

## Papier commercial adossé à des actifs

**35.** Les marchés des capitaux internationaux ont connu en 2007 une forte agitation qui a été alimentée par la crise des prêts hypothécaires à haut risque aux États-Unis. Au Canada, c'est le papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et actuellement en restructuration (PCAA[3]) qui éprouve des problèmes de liquidité.

3. Aux fins de ce rapport, PCAA est le sigle pour papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et actuellement en restructuration.

**36.** « Le papier commercial adossé à des actifs est un placement à court terme dont l'échéance se situe généralement de 90 à 180 jours de la date d'émission. Il est émis par une fiducie, qui utilise le produit de l'émission pour acquérir un groupe de biens variés, comme des comptes clients, des créances liées à des cartes de crédit, des prêts automobile, des prêts à l'habitation et des prêts hypothécaires. En outre, il arrive que la fiducie conclue des opérations sur dérivés afin d'augmenter les rendements des biens sous-jacents[4]. »

**37.** Le gouvernement du Québec n'a pas échappé à cette tourmente. En effet, plusieurs entités incluses dans son périmètre comptable détiennent directement ou indirectement du PCAA. Il en est de même pour d'autres entités du secteur public québécois comprises dans le champ de compétence du Vérificateur général, mais exclues du périmètre comptable parce qu'elles exercent des activités de nature fiduciaire.

**38.** Dans la note 12 de ses états financiers consolidés pour 2007-2008, le gouvernement présente, conformément aux PCGR, l'évolution de la restructuration du PCAA et les incidences de celui-ci pour les entités incluses dans son périmètre comptable.

**39.** D'une part, cette note indique le montant des placements dans le PCAA ainsi que la perte pour moins-values qui a été comptabilisée dans les résultats de l'exercice du gouvernement relativement au PCAA détenu directement auprès d'institutions financières par les organismes consolidés ligne par ligne, par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ainsi que par les entreprises du gouvernement.

**40.** D'autre part, la note fait également état du montant des placements dans le PCAA ainsi que des provisions pour moins-values non encore matérialisées prises par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) en ce qui concerne le PCAA détenu par le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR), le Fonds du régime des rentes de survivants, le Fonds des générations, les autres actifs des régimes de retraite et les autres organismes consolidés, par l'intermédiaire d'unités de dépôts à participation dans les fonds de la CDPQ. Ces provisions seront comptabilisées par le gouvernement dans ses résultats, s'il y a lieu, à partir de l'an prochain, conformément à ses conventions comptables et aux méthodes d'amortissement décrites dans la note 7 de ses états financiers consolidés.

## Entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement

**41.** Nous présentons ci-dessous le tableau 2, qui permet d'avoir une vue d'ensemble de l'incidence du PCAA sur les diverses entités du secteur public incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Comme l'illustre ce tableau, les placements effectués dans le PCAA par l'ensemble de ces entités s'élevaient à 3306,6 millions de dollars au 31 mars 2008. Les moins-values attribuables à ces placements se chiffraient à 506,4 millions, soit 15,3 p. cent.

4. Conseil canadien de l'information sur la performance, *Info CCIP*, numéro 5, 17 janvier 2008.

## Tableau 2
**Incidence du papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et en restructuration sur les entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement au 31 mars 2008 (en millions de dollars)**

| Entités | PCAA détenu directement auprès d'institutions financières (au coût) A | PCAA détenu par l'intermédiaire de la CDPQ (au coût) B | Pertes pour moins-values comptabilisées dans les résultats C | Provisions pour moins-values non comptabilisées dans les résultats D | Pourcentage des moins-values sur le PCAA détenu (C+D)/(A+B) | Valeur nette du PCAA (au coût) A+B-C |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Entités consolidées ligne par ligne** | | | | | | |
| La Financière agricole du Québec | 91,5 | – | 13,9 | – | 15,2 | 77,6 |
| Agence métropolitaine du transport* | 44,3 | – | 7,8 | – | 17,6 | 36,5 |
| Autorité des marchés financiers (Fonds d'assurance dépôt) | – | 32,5 | – | 4,8 | 14,7 | 32,5 |
| Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers | 9,4 | 12,2 | 1,4 | 1,8 | 14,8 | 20,2 |
| Société de développement des entreprises culturelles | 18,3 | – | 3,7 | – | 20,2 | 14,6 |
| Bibliothèque et Archives nationales du Québec | 16,7 | – | 2,0 | – | 12,0 | 14,7 |
| Société d'habitation du Québec | 9,6 | – | 2,3 | – | 24,0 | 7,3 |
| Immobilière SHQ* | 9,3 | – | 0,8 | – | 8,6 | 8,5 |
| Régie des installations olympiques** | 8,0 | – | 1,6 | – | 20,0 | 6,4 |
| Société du Palais des congrès de Montréal | 4,5 | – | 1,4 | – | 31,1 | 3,1 |
| **Sous-total – organismes** | **211,6** | **44,7** | **34,9** | **6,6** | **16,2** | **221,4** |
| Fonds d'amortissement des régimes de retraite | – | 2 689,5 | – | 396,4 | 14,7 | 2 689,5 |
| Fonds des générations | – | 58,0 | – | 8,5 | 14,7 | 58,0 |
| Fonds du régime de rentes de survivants | – | 34,4 | – | 5,1 | 14,8 | 34,4 |
| Actifs d'autres régimes de retraite | – | 34,8 | – | 5,1 | 14,6 | 34,8 |
| **Sous-total – entités consolidées ligne par ligne** | **211,6** | **2 861,4** | **34,9** | **421,7** | **14,9** | **3 038,1** |

* Les données proviennent des états financiers vérifiés au 31 décembre 2007.
** Les données proviennent des états financiers vérifiés au 31 octobre 2007.

## Tableau 2

**Incidence du papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et en restructuration sur les entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement au 31 mars 2008 (en millions de dollars) (suite)**

| Entités | PCAA détenu directement auprès d'institutions financières (au coût) A | PCAA détenu par l'intermédiaire de la CDPQ (au coût) B | Pertes pour moins-values comptabilisées dans les résultats C | Provisions pour moins-values non comptabilisées dans les résultats D | Pourcentage des moins-values sur le PCAA détenu (C+D)/(A+B) | Valeur nette du PCAA (au coût) A+B-C |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Entités des réseaux** | | | | | | |
| Comité de gestion de la taxe scolaire de l'Ile de Montréal | 74,7 | – | 12,0 | – | 16,1 | 62,7 |
| **Sous-total – organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation** | **74,7** | **–** | **12,0** | | **16,1** | **62,7** |
| **Entreprises du gouvernement** | | | | | | |
| Société générale de financement du Québec | 139,3 | – | 34,2 | – | 24,6 | 105,1 |
| Capital Financière agricole inc. | 11,4 | – | 2,3 | – | 20,2 | 9,1 |
| Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches | 8,2 | – | 1,3 | – | 15,9 | 6,9 |
| **Sous-total – entreprises du gouvernement** | **158,9** | **–** | **37,8** | **–** | **23,8** | **121,1** |
| **Total – entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement** | **445,2** | **2 861,4** | **84,7** | **421,7** | **15,3** | **3 221,9** |
| | **Total du PCAA** | | **Total des moins-values** | | | |
| | **3 306,6** | | **506,4** | | | |
| | **Pourcentage des moins-values** | | | | | |
| | **15,3** | | | | | |

**42.** Ce tableau montre que certaines entités ont comptabilisé, en tout ou en partie, leurs moins-values dans les résultats de 2007-2008, alors que d'autres les comptabiliseront ultérieurement. Cette situation s'explique par la méthode comptable utilisée. Selon que les placements sont comptabilisés à la valeur du marché, à une valeur de marché redressée ou encore au coût, il en découle que les pertes estimées sont reconnues immédiatement ou qu'elles seront échelonnées sur un certain nombre d'années conformément à la convention comptable. Ainsi, les placements comptabilisés à la juste valeur présenteront dans l'année les pertes totales estimées, contrairement aux deux autres méthodes.

**43.** Ce tableau révèle aussi que le pourcentage total de moins-values sur le PCAA détenu peut différer d'une entité à l'autre. Deux raisons expliquent ce pourcentage différent.

**44.** Tout d'abord, la composition des actifs et des passifs des diverses fiducies émettrices de PCAA varie d'une fiducie à l'autre. Ainsi, les pertes peuvent varier considérablement selon les catégories d'actifs. En fait, le niveau de risque de pertes diffère selon que l'on est en présence d'actifs traditionnels, d'actifs synthétiques ou d'actifs à haut risque (liés aux sous-primes des États-Unis), aussi appelés « actifs inéligibles ». Cette dernière catégorie contient des actifs que les investisseurs considèrent inadmissibles en raison des incertitudes relatives à la qualité du crédit et à leur volatilité plus élevée. Conséquemment, plus le PCAA provient de cette dernière catégorie, plus le pourcentage de pertes estimées sera élevé.

**45.** Enfin, les variations du pourcentage de pertes s'expliquent par le fait que les entités ont eu recours à différents modèles d'évaluation pour estimer la juste valeur du PCAA. En effet, le PCAA, qui se voulait au départ un placement à court terme, n'est plus négocié depuis l'effondrement des marchés. Divers modèles d'évaluation de la juste valeur sont acceptables. De plus, ces modèles reposent sur des hypothèses et des probabilités qui peuvent encore une fois différer d'une entité à l'autre. Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous nous sommes assurés du caractère raisonnable des résultats obtenus selon les divers modèles utilisés et du réalisme des hypothèses et des probabilités comprises dans ces modèles. Nous avons également eu recours à des spécialistes en la matière.

**46.** Par ailleurs, avec le plan de restructuration, il est prévu que de nouveaux billets à long terme, dont l'échéance pourrait varier de sept à neuf ans, remplaceront le papier original. Lorsque les marchés recommenceront à négocier ces nouveaux billets, les entités gouvernementales qui ont du PCAA détenu directement auprès d'institutions financières devront évaluer s'il est préférable de les conserver ou de les vendre. De plus, l'estimation de la valeur de ces nouveaux billets devra être révisée annuellement pour tenir compte du comportement des marchés. Ces entités n'ont pas toujours les ressources internes qualifiées pour prendre les meilleures décisions dans une perspective gouvernementale.

**47.** Conscient de cette situation, le ministère des Finances a pris des mesures visant à les soutenir dans le but de limiter les effets découlant de la détention de PCAA. À la fin du mois d'août 2008, le ministère des Finances a demandé aux diverses entités qui détiennent du PCAA de l'aviser de leurs intentions quant au papier commercial détenu. Il visait trois objectifs : faire en sorte qu'aucune transaction ne soit effectuée sans l'aval du ministère des Finances, élaborer une stratégie concertée et contrôler les effets sur les équilibres financiers du gouvernement.

**48.** Par ailleurs, le projet de loi n° 44, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière et la Loi sur le ministère des Finances*, a été sanctionné le 21 décembre 2007. Ce projet de loi vise notamment à restreindre les actions des organismes à l'égard des emprunts, des placements et des engagements financiers. Les autorisations du ministre responsable et du ministre des Finances sont requises. L'entrée en vigueur du projet de loi doit se faire par décret. Certains articles de cette loi ont été mis en vigueur le 8 octobre 2008. Toutefois, les articles concernant les placements seront mis en vigueur uniquement le 15 décembre 2008.

**49.** Nous avons recommandé au gouvernement de poursuivre la mise en œuvre des mécanismes visant à soutenir et à encadrer adéquatement les entités gouvernementales incluses dans son périmètre comptable, qui détiennent directement auprès d'institutions financières du papier commercial adossé à des actifs en restructuration, afin de favoriser une bonne gestion des risques dans une perspective gouvernementale et, ainsi, de minimiser les pertes éventuelles.

**50.** **Commentaires du ministère des Finances**

« Le Vérificateur général reconnaît que le gouvernement présente, de façon conforme aux PCGR, l'évolution de la restructuration du PCAA et les incidences de celui-ci pour les entités incluses dans son périmètre comptable. Ces entités détiennent 3,3 milliards de dollars de PCAA au 31 mars 2008 et des moins-values de 506 millions de dollars sont attribuables à ces placements. Les risques du gouvernement se limitent exclusivement à ces montants.

« En introduisant, au paragraphe qui suit, le concept "d'entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général", le Vérificateur général pourrait amener certains lecteurs de son rapport à croire que le gouvernement est exposé à la totalité du PCAA détenu par ces autres entités, ce qui n'est pas le cas. »

### Entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général du Québec mais exclues du périmètre comptable

**51.** Rappelons qu'en avril 2008, la CDPQ a rendu public son rapport annuel 2007 dans lequel elle indique avoir réalisé un rendement global de 5,6 p. cent pour l'année 2007, incluant une perte pour moins-values relative au PCAA détenu.

**52.** À titre informatif, nous présentons dans le tableau 3 la situation des entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général mais exclues du périmètre comptable. Il est à noter que le gouvernement ne décide pas des politiques de placement de ces organismes fiduciaires. Ce tableau indique que celles-ci ont subi des moins-values de 1 435,4 millions de dollars, soit une baisse de valeur de 14,7 p. cent, sur des placements dans le PCAA de 9 740,2 millions détenus en quasi-totalité par la CDPQ.

## Tableau 3
**Incidence du papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et en restructuration sur les entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général du Québec mais exclues du périmètre comptable au 31 mars 2008 (en millions de dollars)**

| Entités** | PCAA détenu directement auprès d'institutions financières (au coût) A | PCAA détenu par l'intermédiaire de la CDPQ (au coût) B | Pertes pour moins-values comptabilisées dans les résultats C | Provisions pour moins-values non comptabilisées dans les résultats D | Pourcentage des moins-values sur le PCAA détenu (C+D)/(A+B) | Valeur nette du PCAA A+B-C-D |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Régimes de retraite – caisse des employés*: | | | | | | |
| Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics | – | 3 988,1 | 587,8 | – | 14,7 | 3 400,3 |
| Régime de retraite des élus municipaux | – | 13,8 | 2,0 | – | 14,5 | 11,8 |
| Régime de retraite des membres de la Sûreté du Québec | – | 0,9 | 0,1 | – | 11,1 | 0,8 |
| Régime de retraite du personnel d'encadrement | – | 666,1 | 98,2 | – | 14,7 | 567,9 |
| Régimes de retraite particuliers | – | 19,8 | 2,9 | – | 14,6 | 16,9 |
| Régie des rentes du Québec | – | 2 789,0 | 411,1 | – | 14,7 | 2 377,9 |
| Commission de la construction du Québec* | – | 842,0 | 124,1 | – | 14,7 | 717,9 |
| Fonds de la santé et de la sécurité du travail* | – | 763,7 | 112,6 | – | 14,7 | 651,1 |
| Fonds d'assurance automobile du Québec* | – | 622,0 | 91,7 | – | 14,7 | 530,3 |
| Fonds d'assurance-récolte | 23,3 | 4,8 | 3,9 | – | 13,9 | 24,2 |
| Fonds d'assurance parentale* | – | 3,4 | 0,5 | – | 14,7 | 2,9 |

* Les données proviennent des états financiers vérifiés au 31 décembre 2007.

** La CDPQ fait partie du champ de compétence du Vérificateur général du Québec. Elle n'apparaît pas sur une ligne distincte de ce tableau puisque la quasi-totalité des fonds qu'elle administre sont détenus par des entités qui font partie de notre champ de compétence. Ceci permet d'éviter de présenter l'incidence du PCAA en double.

**Tableau 3**
**Incidence du papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et en restructuration sur les entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général du Québec mais exclues du périmètre comptable au 31 mars 2008 (en millions de dollars) (suite)**

| Entités** | PCAA détenu directement auprès d'institutions financières (au coût) A | PCAA détenu par l'intermédiaire de la CDPQ (au coût) B | Pertes pour moins-values comptabilisées dans les résultats C | Provisions pour moins-values non comptabilisées dans les résultats D | Pourcentage des moins-values sur le PCAA détenu (C+D)/(A+B) | Valeur nette du PCAA A+B-C-D |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Fonds d'indemnisation des clients des agents de voyage et Cautionnements individuels des agents de voyage | – | 2,6 | – | 0,4 | 15,4 | 2,2 |
| Fonds d'assurance-garantie administré par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec | – | 0,7 | – | 0,1 | 14,3 | 0,6 |
| **Total – entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général mais exclues du périmètre comptable** | **23,3** | **9 716,9** | **1 434,9** | **0,5** | **14,7** | **8 304,8** |
| | **Total du PCAA 9 740,2** | | **Total des moins-values 1 435,4** | | | |
| | **Pourcentage des moins-values 14,7** | | | | | |

** La CDPQ fait partie du champ de compétence du Vérificateur général du Québec. Elle n'apparaît pas sur une ligne distincte de ce tableau puisque la quasi-totalité des fonds qu'elle administre sont détenus par des entités qui font partie de notre champ de compétence. Ceci permet d'éviter de présenter l'incidence du PCAA en double.

## Partenariats public-privé

**53.** En juin 2004, le gouvernement rendait publique sa politique-cadre sur les partenariats public-privé. Cette politique faisait suite à l'intention du gouvernement de recourir davantage à ce mode de réalisation de projets. Elle présente notamment la démarche à suivre pour juger de l'opportunité de réaliser un projet selon le mode du partenariat public-privé.

**54.** En application de ladite politique, des projets de nature et d'ampleur variées concernant la culture, la justice, la santé, la sécurité publique ou les transports ont atteint divers degrés d'avancement. Les plus connus ont trait à de grands centres hospitaliers et à des autoroutes. Par ailleurs, la façon de comptabiliser ces projets peut différer selon les modalités propres à chacun.

**55.** En 2007, le ministère des Transports a conclu une entente de partenariat avec une entreprise privée[5] visant la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien d'une portion du parachèvement de l'autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal.

**56.** L'entente est d'une durée de 35 ans, dont 4 ans pour la construction, soit de 2008 à 2011 inclusivement. Au cours de cette période, des paiements dits de construction de 80 millions de dollars seront versés par le ministère. Par la suite, et jusqu'à la fin de l'entente, soit en 2042, des paiements annuels « de disponibilité » de 13,4 millions seront effectués, pour un total de 415 millions.

**57.** De plus, l'entente prévoit que des revenus de péage seront perçus des utilisateurs. Ces revenus sont estimés, en dollars constants de 2006, à 504 millions pour toute la durée de l'entente. Ils seront inscrits par le gouvernement dans ses revenus.

**58.** Par la suite, ces sommes seront versées au partenaire à titre de paiement pour une partie de l'actif, les intérêts sur la dette du gouvernement relative à cet actif, le remboursement des frais d'entretien des infrastructures encourus par le partenaire ainsi que l'attribution d'une marge bénéficiaire. Soulignons que le gouvernement garantit au partenaire que celui-ci recevra annuellement au moins 60 p. cent des revenus annuels de péage estimés au moment de la conclusion de l'entente. Ainsi, si les revenus réels sont inférieurs à la somme ainsi calculée, le gouvernement paiera la différence au partenaire. De même, dans le cas où les revenus réels de péage excèdent 120 p. cent de ceux prévus, l'excédent est partagé à parts égales entre le gouvernement et le partenaire.

### Comptabilisation de l'entente de partenariat relative à l'autoroute 25

**59.** Il n'existe pas, au Canada, de norme spécifique pour la comptabilisation des partenariats public-privé. Pour le projet afférent à l'autoroute 25, le gouvernement prévoit comptabiliser dans ses livres la juste valeur de l'actif qui, à la fin de la période de construction en 2011, atteindra 502 millions de dollars, soit les coûts totaux de construction estimés. À la fin de cette période, il aura aussi inscrit une dette de 422 millions, montant équivalant à la valeur de cet actif, déduction faite des paiements de construction de 80 millions.

**60.** Au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2008, relativement à ce projet, le gouvernement a inscrit dans ses livres un actif de 79 millions de dollars, montant qui correspond au coût des travaux effectués à cette date. Une dette du même montant a aussi été comptabilisée puisqu'aucune somme n'avait encore été versée au partenaire à cette date. La différence entre les coûts totaux du projet et l'actif comptabilisé, soit 423 millions, est présentée dans les états financiers du gouvernement à titre d'obligations contractuelles. En effet, le gouvernement s'est engagé à débourser cette somme au cours des 35 prochaines années.

5. Pour la suite du rapport, nous désignons cette entreprise par le mot « partenaire ».

**61.** Nous sommes d'avis que le fait d'inscrire un tel actif et une telle dette résultant de ce partenariat dans les livres du gouvernement respecte les PCGR.

## Université du Québec à Montréal

**62.** L'inclusion des entités du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement implique que le surplus ou le déficit annuel de chacune d'entre elles est ajouté à celui figurant dans les états financiers consolidés du gouvernement qu'il produit. Par le fait même, leurs surplus ou déficits cumulés affectent la valeur comptabilisée des actifs non financiers du gouvernement. Il est donc important que les données provenant de ces entités soient de qualité pour que nous puissions formuler une opinion sur la fidélité des états financiers consolidés du gouvernement. Une des façons de confirmer cette qualité est de communiquer avec les vérificateurs des états financiers des principaux établissements. À cette occasion, nous nous assurons que leur opinion ne comporte aucune restriction ou commentaire qui pourrait avoir une incidence sur les Comptes publics.

**63.** L'Université du Québec à Montréal (UQAM) est l'une des entités qui a été intégrée dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec depuis le 31 mars 2007. Comme la plupart des autres universités, son exercice financier annuel se termine le 31 mai. Le gouvernement utilise les données financières vérifiées du 31 mai 2007 dans ses états financiers pour 2007-2008. Nous réalisons des travaux afin de voir s'il n'y a pas d'éléments importants survenus entre le 31 mai 2007 et le 31 mars 2008 qui nécessiteraient d'être considérés dans les états financiers du gouvernement se terminant à cette date.

**64.** Dans les états financiers de l'UQAM de l'exercice terminé le 31 mai 2007, deux restrictions sont formulées par le vérificateur externe. L'une concerne la comptabilisation d'une subvention conditionnelle à recevoir du gouvernement du Québec de 57 millions de dollars sans l'obtention de la confirmation du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. L'autre restriction a trait à l'impossibilité d'exprimer une opinion sur les coûts des immobilisations et la dette à long terme de 84 millions, qui sont relatifs à l'Îlot Voyageur, faute d'avoir reçu une confirmation externe.

**65.** Dans le cas de la première restriction, le gouvernement a fait un redressement pour éliminer la subvention à recevoir des états financiers de l'UQAM. Dans le cas de la seconde restriction, le gouvernement a ajouté une provision de 200 millions de dollars au déficit annuel de l'UQAM présenté dans ses états financiers du 31 mai 2007 pour faire face aux dévaluations futures qui pourraient arriver concernant l'Îlot Voyageur. Cette perte pour moins-values est donc incluse dans le déficit annuel du réseau de l'éducation, déficit qui est présenté dans l'annexe 18 des états financiers consolidés du gouvernement.

**66.** Des obligations contractuelles de 492 millions de dollars engagées par l'UQAM relativement à l'Îlot Voyageur sont également incluses dans celles présentées à l'annexe 18 de ces états financiers.

**67.** À notre avis, compte tenu des montants en cause et du traitement comptable adopté par le gouvernement, les restrictions formulées par le vérificateur externe ne nuisent pas à la fidélité des états financiers consolidés du gouvernement pris dans leur ensemble.

## Société nationale du cheval de course

**68.** Le projet de loi n° 31, soit la *Loi modifiant la Loi concernant la Société nationale du cheval de course*, a été sanctionné le 13 juin 2006. Les modifications apportées par le projet de loi font en sorte que la totalité des membres du conseil d'administration de la Société nationale du cheval de course (SONACC) sont nommés par le ministre des Finances.

**69.** Le périmètre comptable du gouvernement englobe les entités qui sont sous son contrôle. Le CCSP décrit ainsi ce dernier : « Le contrôle s'entend du pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte. » Par ailleurs, les PCGR prévoient que la capacité du gouvernement de prendre le contrôle temporaire d'un autre organisme dans des circonstances exceptionnelles, comme une situation de crise découlant par exemple d'une défaillance du conseil d'administration, ne constitue pas en soi une forme de contrôle. Ce contrôle temporaire est de nature à court terme, et il est exercé en vue d'être abandonné dès la crise terminée.

**70.** Au fil des ans, le gouvernement a posé plusieurs gestes afin de relancer l'industrie des courses de chevaux. À la suite d'un appel d'offres visant à privatiser la gestion des hippodromes, une entente a été conclue avec Attractions Hippiques. Au moment de la signature de l'entente finale avec Attractions Hippiques, le conseil d'administration de la SONACC a refusé de signer. Le gouvernement a alors proposé le projet de loi n° 31 pour permettre la conclusion de l'entente. De l'avis des représentants gouvernementaux rencontrés, le contrôle du gouvernement sur la SONACC se voulait et se veut toujours temporaire.

**71.** L'interprétation du gouvernement selon laquelle le contrôle qu'il exerce est temporaire fait en sorte que la SONACC n'était pas incluse dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2008. Or, certains éléments militent en faveur d'une révision de la position prise par le gouvernement au regard du contrôle qu'il exerce sur cette société.

**72.** Tout d'abord, en vertu de la loi, la Société ne peut aliéner ou grever de droits un immeuble en particulier de la circonscription foncière de Montréal, ni tout autre immeuble désigné par le ministre et pour lequel le gouvernement a consenti des fonds publics sans avoir obtenu une autorisation du gouvernement. De plus, la loi prévoit qu'en cas de dissolution de la Société, les biens de celle-ci seront dévolus à l'État. De même, si, au moment de la dissolution, les dettes de la Société excèdent la valeur de ses biens, l'État assumera cet excédent. Enfin, la loi mentionne que le gouvernement peut, par décret, dissoudre la SONACC à la date, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine.

**73.** Il ne fait donc aucun doute que le gouvernement a le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives de la Société, de sorte que les activités de celle-ci lui procureront des avantages ou l'exposeront à un risque de perte. En outre, compte tenu du fait que les dispositions qui confèrent le contrôle sont enchâssées dans une loi, nous sommes d'avis qu'il est fort probable que ce contrôle n'est pas temporaire.

**74.** Par ailleurs, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir les états financiers vérifiés de la SONACC pour l'année financière terminée le 31 décembre 2007, puisque ceux-ci n'étaient pas encore terminés au moment de produire le présent rapport. Ainsi, nous n'avons pas été en mesure de quantifier l'impact qu'aurait eu l'inclusion de la SONACC dans les états financiers consolidés du gouvernement.

**75.** De fait, les derniers états financiers vérifiés de la SONACC que nous avons pu obtenir sont ceux du 31 décembre 2006. La Société présentait des actifs nets négatifs de 4 millions de dollars à cette date. Par surcroît, le rapport des vérificateurs joint à ces états financiers comporte une restriction. En effet, les vérificateurs n'ont pas été en mesure de valider si les immobilisations corporelles comptabilisées de 27 millions au 31 décembre 2006 auraient dû être dévaluées.

**76.** Nous avons recommandé au gouvernement :

- d'obtenir les états financiers de la Société nationale du cheval de course pour l'année financière terminée le 31 décembre 2007 et de s'assurer d'obtenir les états financiers en temps opportun à l'avenir ;
- de revoir le statut de la Société nationale du cheval de course.

**77.** **Commentaires du ministère des Finances**

« Le gouvernement détient une participation dans la SONACC qui est comptabilisée au coût sous la forme d'un prêt au montant de 12 millions de dollars. Au 31 mars 2008, le gouvernement croit fermement qu'il peut récupérer la totalité de ce prêt sur la base de la valeur des actifs de la SONACC. Le gouvernement n'a toujours pas l'intention d'exercer un contrôle permanent sur cette société.

« Par ailleurs, le gouvernement va faire tous les efforts nécessaires afin d'obtenir les états financiers en temps opportun. »

# Autres remarques

## *Loi sur l'équilibre budgétaire*

**78.** Une des recommandations formulées au gouvernement par le Groupe de travail sur la réforme de la comptabilité du gouvernement était de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (les principales dispositions sont reproduites à l'annexe 4) afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006. De plus, en vertu de cette recommandation, cet excédent inclurait dorénavant l'impact de toutes les inscriptions directement dans les déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures, à l'exception de l'impact des modifications découlant de la réforme et des modifications ultérieures pour rendre les conventions comptables conformes à une nouvelle norme de l'ICCA.

**79.** Le 13 mai 2008, le gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 85, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*. Il contient plusieurs éléments de nature budgétaire dont celui visant à remettre à zéro le solde aux fins de cette loi au 1er avril 2006, conformément à la recommandation du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement. Ce projet de loi contient également des modifications à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et il abroge la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*. Des extraits de ces lois sont reproduits aux annexes 5 et 6.

**80.** Le 21 mai 2008, l'Assemblée nationale a, en lien avec ce projet de loi, adopté une motion pour demander au Vérificateur général du Québec d'établir dans un rapport spécial le solde budgétaire réel au 31 mars 2007. Ce solde a été établi dans le *Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant le solde aux fins de la* Loi sur l'équilibre budgétaire *au 31 mars 2007*.

**81.** Dans ce rapport, l'estimation a été faite en additionnant au solde cumulé au 31 mars 2006, comme il avait été établi précédemment par le Vérificateur général, le solde budgétaire annuel pour 2006-2007 déterminé aux fins de cette loi ainsi que les éléments de la réforme comptable inscrits directement dans les déficits cumulés des états financiers consolidés du gouvernement au 1er avril 2006, qui auraient dû être pris en compte dans le calcul du solde cumulé au 31 mars 2007. Les éléments de revenus ou de dépenses inclus dans notre estimation :

- concernaient des opérations survenues entre le 1er avril 1998 et le 31 mars 2006, soit après la réforme comptable menée en 1997-1998 ;
- auraient eu des effets sur le surplus ou le déficit annuel apparaissant dans les états financiers consolidés du gouvernement pendant cette période et donc sur les soldes annuel et cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, s'ils avaient été établis dans le respect des PCGR ;
- pouvaient être évalués avec un degré élevé d'assurance en fonction des données disponibles au moment d'élaborer ce rapport ;
- étaient pris en compte uniquement à compter de l'année financière où la nouvelle norme comptable dont ils découlaient, le cas échéant, était applicable.

**82.** Le Vérificateur général estimait dans ce rapport que le déficit cumulé depuis la mise en œuvre de la loi s'élevait à 5,8 milliards de dollars au 31 mars 2007.

**83.** Le projet de loi nº 85 n'a pas été adopté avant l'ajournement de la session parlementaire en juin. À notre avis, le gouvernement accomplit des gestes et effectue sa reddition de comptes dans le contexte de ce projet de loi, et non dans l'esprit des lois actuelles. Une telle façon de procéder montre que l'objectif poursuivi par le gouvernement avec la création et l'utilisation d'une réserve a évolué depuis l'adoption de la loi en 2001.

**84.** En effet, le projet de loi nº 85 contient des dispositions qui créent une réserve de stabilisation devant servir au maintien de l'équilibre budgétaire dans le contexte d'un cadre financier pluriannuel. De plus, ce projet contient une habilitation législative permettant au gouvernement de déterminer un montant à verser au Fonds des générations à partir de sommes prises à même le Fonds consolidé du revenu (FCR) et une réserve de stabilisation. Cependant, comme ce projet de loi n'a pas été adopté, il ne peut donner lieu à une autorisation législative pour affecter la réserve au maintien de l'équilibre budgétaire dans le respect de l'esprit de la loi actuelle. De même, il ne peut donner lieu à une autorisation législative pour prélever des sommes dans le FCR en faveur du Fonds des générations.

**85.** Ainsi, une somme de 1,3 milliard de dollars a été affectée à la réserve budgétaire en 2006-2007, dont 1,1 milliard au maintien de l'équilibre budgétaire en 2008-2009 et 200 millions aux fins du Fonds des générations. Pour 2007-2008, une somme additionnelle de 717 millions a été ajoutée à la réserve destinée au maintien de l'équilibre budgétaire.

**86.** Pour notre part, nous avons effectué une nouvelle mise à jour du solde cumulé au 31 mars 2008 aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* actuellement en vigueur, sans prendre en compte ces affectations à la réserve budgétaire et au Fonds des générations (tableau 4).

### Tableau 4
### Déficit cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2008 (en millions de dollars)

| | Solde établi par le Vérificateur général |
|---|---|
| **Déficit cumulé au 31 mars 2007** | **(5 756)*** |
| Plus : montant affecté à la réserve budgétaire au 31 mars 2007 | 1 300** |
| **Déficit cumulé redressé au 31 mars 2007** | **(4 456)** |
| Surplus annuel 2007-2008 établi selon les PCGR | 1 650 |
| Moins : revenus du Fonds des générations | (449) |
| **Excédent annuel 2007-2008 aux fins de la loi** | **1 201** |
| **Déficit cumulé au 31 mars 2008** | **(3 255)*** |

* Les détails et hypothèses sous-tendant le solde sont présentés dans le *Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant le solde aux fins de la* Loi sur l'équilibre budgétaire *au 31 mars 2007*. En ce qui concerne les passifs environnementaux, il était impossible au prix d'un effort raisonnable de déterminer la portion qui résulte de faits survenus depuis l'introduction de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Ainsi, nous avons fait l'hypothèse que les passifs ont tous pris naissance avant l'introduction de la loi.

** Ce montant inclut 1 100 millions de dollars mis en réserve pour l'équilibre budgétaire et 200 millions versés au Fonds des générations en 2007-2008.

**87.** Ce tableau révèle qu'à notre avis, l'excédent annuel pour 2007-2008 établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* se chiffre à 1 201 millions de dollars. Il montre également que le solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* était déficitaire de 3,3 milliards au 31 mars 2008.

**88.** Nous avons recommandé au gouvernement de se conformer à l'esprit des dispositions actuelles de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, de la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* et de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, en attendant qu'ait lieu leur révision, laquelle permettrait aux parlementaires de disposer d'un indicateur fiable de la mesure de l'équilibre budgétaire et de faire en sorte que la constitution et l'utilisation prévues de toute réserve budgétaire et les versements au Fonds des générations soient conformes à un nouveau cadre législatif.

**89.** **Commentaires du ministère des Finances**

« Le ministère des Finances est sensible aux préoccupations du Vérificateur général. Il importe pour tous les intervenants de dissiper toute ambiguïté quant à la portée des lois, sans toutefois réduire la rigueur qu'elles imposent au plan de la gestion des finances publiques. À cet effet, le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale au printemps 2008 le projet de loi n° 85, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*. Ce projet de loi applique les recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement et propose à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé au 31 mars 2006. De plus, pour éviter toute ambiguïté, il simplifie le mécanisme d'établissement et d'utilisation de la réserve budgétaire aux fins de maintenir l'équilibre budgétaire. »

## *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*

**90.** La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* édicte qu'à compter de 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de la loi.

**91.** Depuis 2002-2003, nous recommandons au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

**92.** En effet, nous avons observé que plusieurs établissements dérogent à la loi depuis son entrée en vigueur. Encore cette année, 55 des 191 établissements publics du réseau, soit 29 p. cent, affichent un déficit de fonctionnement qui est déterminé selon des conventions comptables établies par le MSSS.

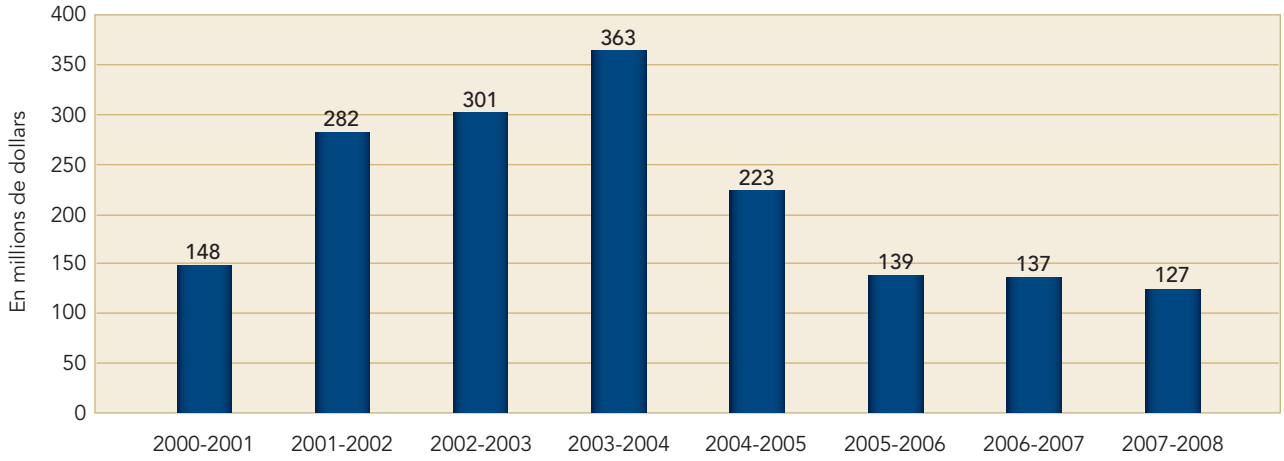
**93.** En 2005-2006, nous avions noté que l'application de mesures de contrôle, la mise en œuvre d'un processus régionalisé pour l'attribution de cibles budgétaires ainsi que l'allocation d'une enveloppe budgétaire additionnelle avaient porté fruit. Toutefois, depuis ce temps, nous constatons que la situation n'a guère évolué.

**94.** De fait, depuis 2005-2006, le total des déficits de fonctionnement annuels enregistrés par les établissements de ce réseau aux prises avec un manque à gagner est demeuré à peu près le même. Effectivement, comme l'illustre le graphique 1, les déficits ont totalisé 127 millions de dollars en 2007-2008 et sont le fait de 55 établissements. Ils se chiffraient à 137 millions en 2006-2007, à 139 millions en 2005-2006 et à 223 millions en 2004-2005. Parmi les 55 établissements en déficit en 2007-2008, 47 de ceux-ci accusent un déficit depuis au moins 5 ans.

**95.** Il nous est difficile de comprendre pourquoi, après plus de sept années, l'équilibre budgétaire voulu par cette loi n'est pas atteint. Notons les causes possibles suivantes :

- les subventions accordées par le MSSS sont insuffisantes pour répondre aux besoins des établissements déficitaires ;
- les établissements déficitaires ne sont pas gérés en fonction des enveloppes budgétaires qui leur sont destinées et dont les montants sont décidés par l'agence de qui ils relèvent ;
- l'utilisation de la comptabilité par fonds permet de présenter des déficits de fonctionnement et, en même temps, des surplus pour certaines activités comptabilisées dans d'autres fonds. Cette situation rend complexe la compréhension de la situation financière réelle des établissements par les administrateurs.

**Graphique 1**
**Déficit d'exploitation des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux**




**96.** Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire. Nous lui avons également recommandé de déterminer les causes expliquant la non-atteinte de cet équilibre.

**97. Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« Au sujet des conventions comptables suivies par les établissements de santé, le ministère de la Santé et des Services sociaux tient à souligner que celles-ci sont, à tous les égards, les mêmes depuis l'adoption de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, assurant ainsi une comparabilité et une continuité dans le suivi des déficits d'exploitation enregistrés par les établissements. À noter que des travaux sont actuellement en cours afin d'harmoniser les conventions comptables appliquées par les établissements du réseau aux principes comptables généralement reconnus pour le secteur public.

« Concernant la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, le ministère est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général du Québec. Le gouvernement s'est fixé, comme objectif, le rétablissement de l'équilibre budgétaire annuel des établissements du réseau de la santé et des services sociaux par l'intégration progressive d'un financement récurrent. Des allocations budgétaires additionnelles, en relation directe avec cet objectif, ont permis de réduire le déficit. Ces ajouts financiers, accompagnés de l'implantation d'un nouveau mode d'allocation des ressources, visaient à soutenir les établissements publics dans leur gestion des ressources financières en vue d'un retour progressif à l'équilibre budgétaire.

« D'ailleurs, comme le ministère de la Santé et des Services sociaux l'estime, la situation financière des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux est sous contrôle. Ainsi, les résultats financiers se sont maintenus à un niveau comparable à celui des deux années précédentes. Le déficit observé en 2007-2008, soit 128 millions de dollars, représente 0,8 p. cent, soit moins de 1 p. cent des budgets des établissements du réseau.

« La comptabilité par fonds ne devrait pas créer de confusion puisque leur utilisation est reliée à des fins spécifiques. Il revient à la direction des établissements d'en assurer une présentation appropriée.

« Finalement, la situation financière déficitaire de certains établissements est tributaire de la nature des activités sous leur responsabilité et, par conséquent, leur redressement budgétaire ne peut être réalisé sans remettre en cause le niveau de services dispensés à la population. »

**98. Réaction aux commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

Nous sommes inquiets de la réponse du ministère qui, à notre avis, contribue à banaliser le respect de cette importante loi. Comme il est illustré dans les *Comptes publics 2007-2008*, les déficits cumulés dans le réseau de la santé et des services sociaux ont atteint 2,6 milliards de dollars au 31 mars 2008 malgré l'existence de cette loi. Nous comprenons bien que le gouvernement ne désire pas remettre en question le niveau de services dispensés à la population. Néanmoins, ce dernier se doit de faire des choix dans le respect du cadre législatif déterminé par l'Assemblée nationale du Québec. Nous invitons donc le ministère de la Santé et des Services sociaux à évaluer concrètement les moyens à mettre en œuvre pour le respect intégral de cette loi par l'ensemble des établissements ou encore à proposer des modifications à cette loi.

## Endettement du Québec

**99.** Le Vérificateur général du Québec a publié dans le tome III de son rapport à l'Assemblée nationale pour 2007-2008 son propre calcul de l'endettement du secteur public du Québec au 31 mars 2006 et au 31 mars 2007. Compte tenu de l'intérêt constant des parlementaires pour cet aspect de la situation financière du Québec, le Vérificateur général a poursuivi son exercice afin d'établir les différentes composantes de l'endettement au 31 mars 2008.

**100.** Rappelons que ce calcul repose sur son interprétation de ce qui constitue une dette. Les hypothèses et les approches utilisées lui sont donc propres. L'adoption d'hypothèses ou d'approches différentes de celles qu'il a retenues pourrait ne pas donner le même résultat.

**101.** Le ministère des Finances fait appel, lui aussi, à plusieurs mesures relativement à l'endettement du Québec, tout comme les agences d'évaluation de crédit. Nous présentons plus loin les bases utilisées par le gouvernement ainsi que les explications les concernant.

**102.** Dans les tableaux produits ci-dessous, les chiffres comparatifs de 2007 ont été modifiés pour tenir compte du changement de statut d'Immobilière SHQ. En effet, cette entité était considérée comme une entreprise de nature commerciale et est dorénavant considérée comme un organisme du gouvernement. Ceci fait en sorte qu'Immobilière SHQ est maintenant consolidée ligne par ligne dans les comptes du gouvernement. En conséquence, les dettes de cette entité, qui figuraient parmi les dettes autofinancées des entreprises commerciales, ont été reclassées dans la dette supportée par le gouvernement.

**103.** Une autre modification a également été apportée aux données comparatives de 2007 et de 2006 pour ajouter les dettes d'Hydro-Québec non garanties par le gouvernement du Québec. Ces dernières dettes n'étaient pas incluses dans nos calculs des années antérieures, conformément à l'information présentée par le gouvernement dans ses documents budgétaires. L'ajout de ces dettes a eu pour effet d'augmenter la dette autofinancée d'Hydro-Québec de 1 milliard et de 767 millions de dollars respectivement pour les années terminées le 31 mars 2007 et le 31 mars 2006.

**104.** Nous avons également procédé à la reclassification de certains montants pour faciliter le repérage de ceux-ci dans les états financiers consolidés du gouvernement.

### Mesure de l'endettement par le Vérificateur général

**105.** L'endettement total du secteur public du Québec, tel que l'a calculé le Vérificateur général, se compose de la dette supportée par le gouvernement, de la dette autofinancée des entreprises commerciales et de celle assumée par les secteurs municipal et universitaire.

**106.** Comme le tableau 5 l'indique, l'endettement total se chiffrait à 208,3 milliards de dollars au 31 mars 2008, somme représentant 69,9 p. cent du PIB. Il a augmenté de 3,5 milliards comparativement au 31 mars 2007, tandis que son poids relatif par rapport au PIB a diminué de 2,5 p. cent.

**Tableau 5**
**Endettement total du secteur public du Québec au 31 mars 2006, au 31 mars 2007 et au 31 mars 2008 (en millions de dollars)**

| | 2008 | 2007 redressé | 2006 redressé |
|---|---|---|---|
| Dette supportée par le gouvernement* | 158 790 | 156 204 | 150 978 |
| Dette autofinancée des entreprises commerciales | 34 385 | 34 400 | 33 915 |
| Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire** | 15 159 | 14 245 | 13 274 |
| **Endettement total du secteur public du Québec** | **208 334** | **204 849** | **198 167** |
| **En pourcentage du PIB*** ** | **69,9** | **72,4** | **72,7** |

* Les obligations contractuelles (sauf les emprunts remboursés par le gouvernement) et les opérations fiduciaires sont exclues.
** Les dettes de l'Université du Québec et de ses constituantes ne sont pas considérées, car elles sont incluses dans la dette supportée par le gouvernement.
*** Le PIB auquel nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

### Dette supportée par le gouvernement

**107.** La dette supportée par le gouvernement est définie par le Vérificateur général comme étant la dette qui sera remboursée directement ou indirectement par le gouvernement du Québec. Rappelons ici les hypothèses et les critères sur lesquels le calcul de cette dette repose :

- Les montants dus par le gouvernement à des tiers et assimilables à une dette sont inclus.
- Les dettes légalement attribuées à des tiers, mais pour lesquelles le gouvernement s'est engagé à payer le capital et les intérêts ou qui seront remboursées ultimement par des subventions du gouvernement, sont incluses. Ces dettes sont présentées à titre d'obligations contractuelles (engagements) dans les notes afférentes aux états financiers consolidés du gouvernement.
- Les emprunts sur les marchés financiers effectués directement par des entités des réseaux intégrées dans le périmètre comptable du gouvernement sont inclus. Nous les avons pris en considération du fait que ces entités sont contrôlées par le gouvernement et qu'elles sont très largement subventionnées par ce dernier pour être en mesure de faire face à leurs obligations.
- Les fonds affectés précisément au remboursement de la dette ainsi que les placements temporaires nets sont déduits de la dette supportée par le gouvernement. À cet égard, nous voulions tenir compte du fait que le gouvernement peut effectuer des emprunts par anticipation lorsque le marché des capitaux est favorable. Les sommes ainsi empruntées étant placées temporairement, la dette en est réduite d'autant.

**108.** Par ailleurs, la dette supportée par le gouvernement exclut toutes les obligations contractuelles autres que celles mentionnées ci-dessus. Par exemple, les paiements que le gouvernement ou une entité des réseaux s'est engagé à faire en vertu de baux de location-exploitation ne sont pas comptabilisés dans cette dette. Même si nous sommes d'avis que ces obligations ne doivent pas être considérées comme des dettes, nous croyons qu'il est d'intérêt de suivre leur évolution puisqu'elles représentent des engagements importants qui sont en forte progression. Le lecteur trouvera au tableau 17 l'évolution de ces obligations ; celui-ci figure dans la section « Obligations contractuelles ».

**109.** Le calcul de la dette supportée par le gouvernement exclut également les montants que celui-ci pourrait être amené à payer à la suite des déficits enregistrés par des entités effectuant des opérations fiduciaires. Ces entités sont exclues du périmètre comptable du gouvernement puisque les sommes confiées à leur gestion n'appartiennent pas à ce dernier. À ce sujet, le lecteur est invité à consulter le paragraphe 144 qui traite du déficit accumulé par le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles.

**110.** Nous avons aussi déterminé la dette supportée par le gouvernement, d'une part, en fonction des emprunteurs et, d'autre part, selon la forme qu'elle prend.

**111.** La dette établie selon la forme permet de comprendre les hypothèses que nous avons posées pour calculer l'endettement et les autres critères dont nous avons tenu compte pour effectuer ce calcul. Ils nous ont conduits à définir les trois formes de dette suivantes : les montants dus qui sont assimilables à une dette, le passif net au titre des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs ainsi que les emprunts sur les marchés financiers.

**112.** Nous présentons la dette établie selon les emprunteurs en nous rapportant à l'entité qui est légalement responsable de son remboursement. Nos travaux ont donné lieu à trois catégories d'emprunteurs :

- le gouvernement lui-même ;
- les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ;
- les municipalités et les autres bénéficiaires de subventions du gouvernement.

**113.** Le Vérificateur général estime que la dette supportée par le gouvernement se montait à 158,8 milliards de dollars au 31 mars 2008, ce qui représente 53,3 p. cent du PIB. La hausse est de 2,6 milliards par rapport au 31 mars 2007. Les tableaux 6 et 7 détaillent ces résultats.

## Tableau 6
**Dette supportée par le gouvernement, calculée selon les emprunteurs (en millions de dollars)**

| | 2008 | 2007 redressé | 2006 redressé |
|---|---|---|---|
| Gouvernement : | | | |
| Montants dus, dettes ou emprunts effectués sur les marchés | 150 684 | 148 203 | 143 181 |
| Entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation incluses ou non dans le périmètre comptable : | | | |
| Emprunts effectués sur les marchés | 4 057 | 4 082 | 4 051 |
| Municipalités ou autres bénéficiaires de subventions : | | | |
| Emprunts effectués sur les marchés | 4 049 | 3 919 | 3 746 |
| **Total au 31 mars*** | **158 790** | **156 204** | **150 978** |
| **En pourcentage du PIB**** | **53,3** | **55,2** | **55,4** |

* Des emprunts de 6 036 millions de dollars (5 853 millions en 2007 et 17 565 millions en 2006) remboursés par le gouvernement et présentés dans les obligations contractuelles à l'annexe 20 des Comptes publics sont inclus.

** Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

## Tableau 7
**Dette supportée par le gouvernement, calculée selon sa forme (en millions de dollars)**

| | 2008 | 2007 redressé | 2006 redressé |
|---|---|---|---|
| Montants dus assimilables à une dette | 2 264 | 2 721 | 3 811 |
| Passif net des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs | 31 159 | 33 596 | 35 422 |
| Emprunts sur les marchés | 129 779 | 126 423 | 114 445 |
| Moins : placements temporaires nets* et sommes accumulées dans le Fonds des générations | (4 412) | (6 536) | (2 700) |
| **Total au 31 mars** | **158 790** | **156 204** | **150 978** |
| **En pourcentage du PIB** | **53,3** | **55,2** | **55,4** |

* Il s'agit des placements temporaires et de l'encaisse (c'est-à-dire du découvert bancaire en 2007 et en 2006).

**114.** Les montants dus assimilables à une dette (tableau 8) sont définis comme étant soit ceux qui sont payables principalement à long terme et ne sont pas reliés aux activités courantes, soit ceux qui seront transformés en dette directe lors de leur paiement.

**115.** Les sommes à payer en vertu de la L*oi sur l'équité salariale* ainsi que les transferts du gouvernement fédéral à rembourser (résultant d'une entente à long terme) composent ce type de dette.

**116.** Au 31 mars 2008, les montants dus assimilables à une dette totalisaient 2,3 milliards de dollars, une baisse de 457 millions par rapport à l'année financière précédente.

**117.** Cette baisse résulte du règlement d'une autre partie du dossier de l'équité salariale, lequel entraîne une hausse de la dette directe, ainsi que du versement annuel relatif à l'entente avec le gouvernement fédéral. Concernant les transferts fédéraux à rembourser, notons qu'au 31 mars 2008, il restait huit remboursements annuels d'environ 238 millions à faire.

## Tableau 8
**Dette supportée par le gouvernement – montants dus assimilables à une dette (en millions de dollars)**

| | 2008* | 2007* redressé | 2006** redressé |
|---|---|---|---|
| Montants relatifs à l'équité salariale (inclus dans les créditeurs) | 362 | 450 | 1 171 |
| Transferts à rembourser au gouvernement fédéral | 1 902 | 2 271 | 2 640 |
| **Total au 31 mars** | **2 264** | **2 721** | **3 811** |

* *Comptes publics 2007-2008*, p. 75, 140.
** *Comptes publics 2006-2007*, p. 76, 133.

**118.** Le passif net au titre des régimes de retraite (tableau 9) est établi, d'une part, sur la base de la valeur actuarielle des prestations constituées par les employés – en tenant compte de certains redressements[6] – et, d'autre part, en déduisant les placements effectués dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR). Ces placements sont faits en vue de pourvoir au paiement d'une partie ou de l'ensemble des prestations de retraite.

**119.** Au 31 mars 2008, le passif à l'égard des régimes de retraite se chiffrait à 62,6 milliards de dollars ; il s'agit d'une hausse de 2,8 milliards comparativement à celui établi au 31 mars 2007. Quant aux placements dans le FARR et dans les autres actifs des régimes, ils se montaient à 32,2 milliards, une hausse de 5,2 milliards par rapport à l'année financière précédente.

**120.** La variation du passif des régimes de retraite résulte du coût des prestations constituées, c'est-à-dire de la valeur actualisée des prestations de retraite que les employés ont accumulées pour le travail effectué en 2007-2008. Cette variation est également liée aux intérêts dus par le gouvernement sur le passif accumulé et aux prestations que ce dernier a versées dans l'année aux pensionnés.

**121.** Quant aux placements dans le FARR, ils varient en fonction des dépôts effectués par le gouvernement, auxquels s'ajoutent les revenus de placements qui s'accumulent dans le solde. En 2007-2008, le gouvernement a investi 3 000 millions de dollars dans le Fonds et des revenus de 1 887 millions ont été comptabilisés.

**122.** De leur côté, les autres avantages sociaux futurs n'ont pas connu de variation importante au cours de la dernière année.

6. Les redressements ont trait aux gains et aux pertes actuariels constatés lors des évaluations actuarielles triennales et aux ajustements déterminés lors des extrapolations effectuées entre deux évaluations.

## Tableau 9
**Dette supportée par le gouvernement – passif net au titre des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs (en millions de dollars)**

| | 2008* | 2007* redressé | 2006** redressé |
|---|---|---|---|
| Passif des régimes de retraite | 62 606 | 59 812 | 57 193 |
| Moins : placements dans le FARR et autres actifs des régimes | (32 180) | (26 968) | (22 563) |
| Avantages sociaux futurs : congés de maladie accumulés et régime de rentes de survivants | 733 | 752 | 792 |
| **Total au 31 mars** | **31 159** | **33 596** | **35 422** |

* *Comptes publics 2007-2008*, p. 79, 85.
** *Comptes publics 2006-2007*, p. 80, 84.

**123.** Les emprunts sur les marchés (tableau 10) sont ceux contractés sur les marchés financiers nationaux et internationaux par :

- le gouvernement lui-même ;
- les entités incluses dans son périmètre comptable ;
- les entités exclues de son périmètre comptable, pourvu que ces emprunts soient remboursés au moyen de subventions du gouvernement.

**124.** Ces emprunts, qui ont augmenté de 13,4 p. cent au cours des deux dernières années, se composent de la dette directe, de la dette contractée pour financer les réseaux et de celle relative au financement du secteur municipal et d'autres bénéficiaires de subventions du gouvernement.

## Tableau 10
**Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés (en millions de dollars)**

| | 2008 | 2007 redressé | 2006 redressé |
|---|---|---|---|
| Dette directe | 102 229 | 100 319 | 89 900 |
| Dette pour financer les réseaux | 21 085 | 19 663 | 18 121 |
| Dette pour financer le secteur municipal | 5 142 | 5 313 | 5 552 |
| Dette pour financer d'autres bénéficiaires de subventions du gouvernement | 1 323* | 1 128* | 872* |
| **Total au 31 mars** | **129 779** | **126 423** | **114 445** |

* Ce montant est présenté à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2006-2007*, p. 146 ; *Comptes publics 2007-2008*, p. 153).

**125.** La dette directe résulte du total de la « Dette avant gain (perte) de change reporté » et du « Gain de change reporté ». Elle est présentée sous ces rubriques dans l'état de la situation financière. Il s'agit de la dette contractée sur les marchés financiers pour les besoins du Fonds consolidé du revenu et des organismes consolidés. Par conséquent, les sommes engagées pour subvenir aux besoins des réseaux ainsi que la dette contractée par le gouvernement par l'entremise de la Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE) lors de la construction des usines d'assainissement des eaux du secteur municipal ne sont pas comprises dans la dette directe. Le gain de change reporté y est ajouté puisqu'il ne s'est pas matérialisé. Ce gain résulte de la variation annuelle des taux de change et il est amorti sur la durée restante des emprunts dans les devises concernées.

**126.** La dette avant gain de change reporté représente la somme qui serait nécessaire, en dollars canadiens, pour régler la dette au 31 mars de l'année financière concernée, compte tenu du taux de change en vigueur à ce moment. Cette estimation ne tient toutefois pas compte de pénalités ou de tout autre montant qu'il faudrait débourser pour rembourser la dette en devises étrangères à ce moment.

**127.** Comme on peut le voir dans le tableau 11, la dette directe s'élevait à 102,2 milliards de dollars au 31 mars 2008, la hausse étant de 1,9 milliard comparativement à celle de 2006-2007.

### Tableau 11
**Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés : dette directe (en millions de dollars)**

| | 2008* | 2007* redressé | 2006** redressé |
|---|---|---|---|
| Dette avant gain de change reporté | 101 083 | 98 434 | 88 294 |
| Plus : gain de change reporté | 1 146 | 1 885 | 1 606 |
| **Total au 31 mars** | **102 229** | **100 319** | **89 900** |

* *Comptes publics 2007-2008*, p. 57.
** *Comptes publics 2006-2007*, p. 55 ; les données ont été ajustées pour tenir compte de la consolidation de l'Immobilière SHQ.

**128.** Le tableau 12 présente les principaux éléments justifiant la hausse de 1,9 milliard de dollars de la dette directe au cours de la dernière année.

## Tableau 12
### Principaux éléments expliquant la variation de la dette directe en 2007-2008 (en millions de dollars)

| | Augmentation (diminution) |
|---|---|
| **Participation dans les entreprises du gouvernement** | |
| Bénéfices d'Hydro-Québec non déclarés en dividendes | 831 |
| Augmentation des dividendes d'Hydro-Québec et de Loto-Québec non versés au 31 mars 2008 | 888 |
| **Sous-total** | **1 719** |
| **Placements** | |
| Investissement dans le Fonds des générations | 649 |
| Placement à la CDPQ en vertu de la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* | 1 100 |
| Diminution des placements temporaires nets | (2 773) |
| **Sous-total** | **(1 024)** |
| **Dette des régimes de retraite** | |
| Investissement dans le FARR | 3 000 |
| Réinvestissement des revenus de placements dans le FARR | 1 912 |
| Excédent des dépenses des régimes de retraite sur les montants déboursés à cet égard | (2 458) |
| **Sous-total** | **2 454** |
| **Investissements nets dans les réseaux** | **487** |
| **Immobilisations – Investissements nets en immobilisations, après déduction de l'amortissement et des réductions de valeur** | **1 457** |
| **Surplus de l'année** | **(1 650)** |
| **Variation dans les autres composantes de la dette** | |
| Financement des paiements relatifs à l'équité salariale et du remboursement des transferts au gouvernement fédéral | 457 |
| Augmentation de la dette visant à financer les réseaux | (1 447) |
| Diminution des gains de change reportés | (739) |
| **Sous-total** | **(1 729)** |
| **Variation non expliquée** | **196** |
| **Augmentation de la dette directe en 2007-2008** | **1 910** |

**129.** La dette du gouvernement pour financer les réseaux figure sous la rubrique « Dette pour financer les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation » dans l'état de la situation financière au 31 mars 2008. Elle se compose de dettes du Fonds de financement, de Financement-Québec, de la Corporation d'hébergement du Québec et d'Immobilière SHQ, lesquels ont consenti des prêts aux entités des réseaux ou fait des investissements en immobilisation[s] pour celles-ci. Ces quatre organismes sont consolidés ligne par ligne dans les états financiers du gouvernement.

**130.** En plus de la dette contractée par le gouvernement, la dette pour financer les réseaux comprend également celle directement contractée sur les marchés par les entités des réseaux incluses dans le périmètre comptable. Cette dette est considérée dans le calcul de l'investissement net des réseaux présenté dans l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2008. On trouve sa valeur dans l'annexe 18 des Comptes publics, qui présente le sommaire des renseignements financiers des entités des réseaux.

**131.** Enfin, la dette pour financer les réseaux englobe certaines dettes directement contractées sur les marchés par des universités exclues du périmètre comptable, mais dont le remboursement sera fait au moyen de subventions accordées par le gouvernement. Puisque ce dernier supportera ces dettes, il en fait état dans ses obligations contractuelles.

**132.** La dette pour financer les réseaux (tableau 13) totalisait ainsi 21,1 milliards de dollars au 31 mars 2008, soit 1,4 milliard de plus qu'au 31 mars 2007.

### Tableau 13
### Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés : dette pour financer les réseaux (en millions de dollars)

| | 2008 | 2007 redressé | 2006 redressé |
|---|---|---|---|
| Dette du gouvernement pour financer les réseaux | 17 028 | 15 581 | 14 070 |
| Dette directe contractée sur les marchés par les entités des réseaux incluses dans le périmètre comptable | 3 494 | 3 386 | 3 197 |
| Dette directe contractée sur les marchés par les universités exclues du périmètre comptable et remboursable par le gouvernement | 563 | 696 | 854 |
| **Total au 31 mars** | **21 085*** | **19 663**** | **18 121***** |

* Une somme de 15 017 millions de dollars sera remboursée par le gouvernement, dont 1 987 millions sont présentés à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2007-2008*, p. 153).

** Une somme de 14 303 millions de dollars sera remboursée par le gouvernement, dont 1 934 millions sont présentés à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2007-2008*, p. 153).

*** Une somme de 13 819 millions de dollars est présentée à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2006-2007*, p. 146).

**133.** La dette supportée par le gouvernement pour financer le secteur municipal se compose, d'une part, des emprunts qu'il a effectués par l'entremise de la SQAE pour verser sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux et, d'autre part, des emprunts faits par les municipalités qu'il subventionne. La dette de la SQAE apparaît de manière distincte dans l'état de la situation financière du gouvernement, tandis que les emprunts des municipalités subventionnées sont présentés à titre d'obligations contractuelles dans l'annexe 20 des états financiers.

**134.** Le tableau 14 indique que la dette supportée par le gouvernement pour financer le secteur municipal était de 5,1 milliards de dollars au 31 mars 2008 (baisse de 171 millions par rapport à l'année financière précédente). Notons que les emprunts effectués par le gouvernement pour financer sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux est continuellement en diminution, étant donné que la SQAE ne réalise plus de tels travaux et qu'un remboursement partiel de la dette accumulée de la SQAE est effectué chaque année.

**Tableau 14**
**Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés : dette pour financer le secteur municipal (en millions de dollars)**

| | 2008 | 2007 | 2006 |
|---|---|---|---|
| Emprunts effectués par le gouvernement pour financer sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux | 2 416 | 2 522 | 2 678 |
| Emprunts qui sont effectués par les municipalités pour financer des immobilisations et qui seront remboursés par le gouvernement | 2 726* | 2 791* | 2 874* |
| **Total au 31 mars** | **5 142** | **5 313** | **5 552** |

* Ce montant est présenté à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2006-2007*, p. 146 ; *Comptes publics 2007-2008*, p. 153).

**135.** Enfin, la dette supportée par le gouvernement pour financer d'autres bénéficiaires (1 323 millions de dollars au 31 mars 2008 ; 1 128 millions au 31 mars 2007 ; 872 millions au 31 mars 2006) renvoie à des obligations contractuelles du gouvernement aux fins de l'acquisition d'immobilisations par ces bénéficiaires. Ceux-ci sont surtout des organismes à but non lucratif dont les activités relèvent des domaines de la culture ou du logement social. Ils incluent aussi les centres de la petite enfance. Cette dette progresse à un rythme important. En fait, elle a augmenté de 52 p. cent depuis deux ans. Cette augmentation résulte principalement des dépenses relatives au programme de financement global des immobilisations des centres de la petite enfance, au programme Rénovation Québec qui appuie les municipalités qui veulent se doter de programmes visant l'amélioration des logements et des habitations dans les secteurs résidentiels dégradés et au programme Accès-Logis Québec qui vise la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif.

### Dette autofinancée des entreprises commerciales

**136.** La deuxième grande composante de l'endettement du Québec est la dette autofinancée des entreprises commerciales. Elle est ainsi qualifiée parce que les activités de ces entreprises leur permettent de générer des revenus suffisants pour faire face à leurs obligations.

**137.** Les dettes de ce type sont présentées dans les états financiers consolidés, mais uniquement dans l'annexe 10 portant sur les participations du gouvernement dans ses entreprises, laquelle détaille leur situation financière. Ces entreprises sont incluses dans le périmètre comptable selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation. Cette méthode est la même que celle utilisée à l'égard des entités des réseaux. On se souviendra qu'elle entraîne la comptabilisation d'un investissement net (un placement) dans les états financiers consolidés du gouvernement, par opposition à la méthode de consolidation ligne par ligne qui, elle, conduit à l'intégration des dettes des entités dans celles du gouvernement.

**138.** La dette autofinancée des entreprises commerciales selon le tableau 15 se chiffrait à 34,4 milliards de dollars au 31 mars 2008, soit 15 millions de moins qu'en 2006-2007. Nous avons déduit de cette dette les prêts consentis par IQ Immigrants Investisseurs à des entités incluses dans le périmètre comptable. En effet, les bénéficiaires de ces prêts ont déjà pris en compte ces montants dans le calcul de leur propre dette.

**139.** Il est à noter que la dette autofinancée des entreprises commerciales provenait à 98 p. cent d'Hydro-Québec. Les données de la dette d'Hydro-Québec ont été redressées en 2007 et en 2006 afin d'inclure la totalité des dettes appartenant à cette entreprise, qui sont présentées dans ses états financiers. L'an dernier, nous avions utilisé l'information divulguée par le gouvernement dans ses documents budgétaires. Or, cette information ne comportait que les dettes garanties par le gouvernement.

## Tableau 15
**Dette autofinancée des entreprises commerciales (en millions de dollars)**

| | 2008 | 2007 redressé | 2006 redressé |
|---|---|---|---|
| Hydro-Québec* | 33 653 | 33 682 | 33 134 |
| IQ Immigrants Investisseurs inc.** | 2 959 | 2 610 | 2 292 |
| Société générale de financement | 312 | 410 | 445 |
| Autres entreprises commerciales | 183 | 102 | 115 |
| Moins : prêts à des entités incluses dans le périmètre comptable | (2 722) | (2 404) | (2 071) |
| **Dette autofinancée des entreprises commerciales au 31 mars** | **34 385** | **34 400** | **33 915** |

* Cette dette inclut les emprunts, la dette à perpétuité ainsi que les passifs relatifs aux régimes de retraite déduits des actifs s'y rapportant.

** Cette entreprise a consenti des prêts à des entités incluses dans le périmètre comptable. De plus, la dette présentée dans les états financiers de cette entreprise a été redressée pour présenter l'information au coût.

### Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire

**140.** La troisième et dernière composante de l'endettement du Québec est la dette supportée par les secteurs municipal et universitaire. Cette dette sera remboursée, selon le cas, par les municipalités ou les universités avec des recettes qui leur sont propres.

**141.** Il est généralement entendu que la dette des administrations locales (les municipalités) doit être prise en compte dans le calcul de l'endettement du secteur public du Québec. Le Vérificateur général tient donc compte des dettes des municipalités dans sa mesure de l'endettement du Québec, tout comme le gouvernement le fait dans ses propres calculs.

**142.** Le tableau 16 révèle que la dette supportée par les secteurs municipal et universitaire se chiffrait à 15,1 milliards de dollars au 31 mars 2008. Elle a donc connu une hausse de 914 millions depuis le 31 mars 2007.

## Tableau 16
**Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire (en millions de dollars)**

| | 2008 | 2007 redressé | 2006 redressé |
|---|---|---|---|
| Dette à long terme des municipalités et des organismes municipaux | 19 683* | 18 931* | 18 347* |
| Moins : dette pour financer le secteur municipal supportée par le gouvernement | (5 142) | (5 313) | (5 552) |
| **Sous-total** | **14 541** | **13 618** | **12 795** |
| Dette à long terme des universités exclues du périmètre comptable | 618 | 627 | 479 |
| **Total au 31 mars** | **15 159** | **14 245** | **13 274** |

* *Plan budgétaire 2007-2008*, p. E.15 ; *Plan budgétaire 2008-2009*, p. D.13.

### Opérations fiduciaires

**143.** Les opérations fiduciaires ne figurent pas dans les résultats du gouvernement puisque les entités qui procèdent à de telles opérations ne font pas partie de son périmètre comptable. Ainsi, ces opérations apparaissent seulement en annexe de ses états financiers consolidés.

**144.** Dans la présente analyse concernant l'endettement du Québec, nous avons jugé pertinent d'attirer l'attention des parlementaires sur les opérations fiduciaires du Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Le Fonds présentait un avoir net déficitaire de 780 millions de dollars au 31 mars 2008 et de 597 millions au 31 mars 2007, ce qui constitue une hausse de 183 millions de dollars. Il faudra procéder à des augmentations tarifaires afin de combler ce déficit. Comme environ les deux tiers de ces augmentations seront assumées par La Financière agricole, elles seront finalement à la charge du gouvernement du Québec. En effet, les comptes de cette entité sont consolidés dans ceux du gouvernement. Une partie de cet avoir net déficitaire représente donc une dette implicite pour le gouvernement.

### Obligations contractuelles

**145.** Notre calcul de l'endettement inclut les obligations contractuelles du gouvernement pour des emprunts légalement attribués à des tiers, mais pour lesquels le gouvernement s'est engagé à payer le capital et les intérêts. Ces obligations s'élèvent à 6 milliards de dollars au 31 mars 2008 et à 5,9 milliards au 31 mars 2007. Elles sont présentées sous la rubrique « Remboursement du principal des emprunts contractés pour l'acquisition d'immobilisations » dans l'annexe 20 des états financiers consolidés du gouvernement.

**146.** Par ailleurs, le gouvernement a aussi d'autres formes d'engagements financiers qui ne sont pas inclus dans notre calcul de l'endettement. Ceux-ci découlent principalement d'ententes, de contrats ou de baux. Ces engagements sont soit contractés directement par le gouvernement ou ses organismes consolidés (note 10 et annexe 20), soit par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation (annexe 18), soit par ses entreprises (annexe 10). Nous présentons leur évolution pour les trois dernières années dans les tableaux 17 et 18.

**147.** L'INTOSAI, soit l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, considère les obligations contractuelles comme une dette implicite qui doit être contrôlée au même titre que les autres dettes. Par ailleurs, il convient de souligner que, pour l'INTOSAI, la dette implicite n'inclut pas seulement les obligations contractuelles. Cette dette s'entend également des engagements auxquels un État devra faire face à l'avenir, notamment les dépenses récurrentes d'investissement ou les obligations découlant des programmes de politique sociale. Cette dette est de nature à grever la marge de manœuvre budgétaire des prochains gouvernements.

**148.** Aux fins de la présente étude, nous nous limitons à montrer l'évolution des obligations contractuelles qui sont présentées dans les états financiers du gouvernement. Il est d'autant plus important de suivre cette évolution que l'utilisation accrue de partenariats public-privé pourrait avoir des répercussions significatives sur la croissance de ce type de dette.

## Tableau 17
**Obligations contractuelles à la charge du gouvernement autres que celles déjà incluses dans la dette supportée par le gouvernement (en millions de dollars)**

| | 2008 | 2007 | 2006 |
|---|---|---|---|
| **Engagements contractés par le gouvernement[1]** | | | |
| Engagements à verser des subventions pour le financement d'acquisition d'immobilisations autorisées mais non encore finalisées[2] | 1 925 | 1 683 | 1 366[3] |
| Engagements à verser des subventions pour le remboursement du coût d'immobilisations | 428 | 161 | 54 |
| Ententes | 8 445 | 8 237 | 6 455 |
| Contrats de location-exploitation | 1 961 | 1 442 | 1 363 |
| Acquisition d'immobilisations | 1 582 | 974 | 882 |
| Approvisionnement en biens et services | 699 | 572 | 306 |
| Autres contrats | 547 | 599 | 411 |
| **Sous-total** | **15 587** | **13 668** | **10 837** |
| **Engagements contractés par les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation[4]** | | | |
| Agences et établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux | 1 804 | 1 657 | 1 643 |
| Commissions scolaires | 1 481 | 596 | n.d. |
| Collèges | 91 | 107 | n.d. |
| Université du Québec et ses constituantes | 653 | 364 | n.d. |
| **Sous-total** | **4 029** | **2 724** | **n.d.** |
| **Total des autres obligations contractuelles à la charge du gouvernement** | **19 616** | **16 392** | **n.d.** |

1. *Comptes publics 2007-2008* et *Comptes publics 2006-2007*, note 10 et annexe 20.
2. Ces obligations contractuelles représentent la valeur des montants autorisés, dont une partie fait déjà l'objet d'un financement pour l'acquisition d'immobilisations réalisée.
3. Cette somme exclut les obligations contractuelles envers l'ensemble des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, qui sont depuis la réforme comptable de 2006-2007 intégrés dans le périmètre comptable du gouvernement.
4. *Comptes publics 2007-2008*, annexe 18.

**149.** Les engagements contractés par le gouvernement étaient en hausse de 1,9 milliard de dollars au 31 mars 2008. Cette augmentation de 14 p. cent au cours de la dernière année est principalement attribuable aux éléments suivants :

- augmentation de 259 millions de dollars des engagements pris par le gouvernement envers les municipalités et les organismes municipaux de rembourser le capital et les intérêts pour des emprunts effectués dans le cadre de différents programmes visant le **financement d'acquisition d'infrastructures** municipales ;
- augmentation de 275 millions de dollars des engagements de la Société de financement des infrastructures locales (SOFIL) pour le versement d'une **aide financière relative aux immobilisations** construites par divers organismes municipaux en vertu du Programme d'infrastructures d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et de transport en commun ;
- augmentation de 257 millions de dollars en vertu d'une nouvelle **entente** avec le Grand Conseil des Cris et l'Administration régionale crie dans le but d'améliorer l'administration et la justice pour les Cris et les services correctionnels ;
- baisse de 274 millions de dollars relativement à l'**entente** sur un nouveau partenariat fiscal et financier signé pour une période de six ans avec les municipalités. L'entente couvre la période du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2013. La baisse est donc attribuable aux paiements de l'année courante ;
- augmentation de 274 millions de dollars relativement à une nouvelle **entente** signée par le ministère des Transports avec les autorités organisatrices du transport au Québec ;
- hausse des **contrats de location-exploitation** de la Société immobilière du Québec (SIQ) de 547 millions de dollars. Ces contrats font suite à la vente de trois immeubles dont la SIQ était propriétaire et qui ont été repris à bail par la suite ;
- hausse des **engagements à acquérir des immobilisations** à la suite de nouveaux contrats relatifs aux partenariats public-privé pour la construction de l'autoroute 25 ; cette hausse est de 423 millions.

**150.** Les engagements contractés par les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation concernent des contrats de location-exploitation, des baux à long terme, des contrats d'approvisionnement de biens et services et des acquisitions d'immobilisations. L'augmentation de ces engagements, qui est de 1,3 milliard de dollars en 2008, est principalement attribuable à la renégociation par plusieurs commissions scolaires des contrats avec leurs fournisseurs de transport scolaire sur une période de cinq ans (hausse de 829 millions) et à l'augmentation de 250 millions de l'engagement de l'UQAM concernant l'Îlot Voyageur.

**151.** Quant aux obligations contractuelles des entreprises de nature commerciale qui sont présentées dans le tableau 18, elles sont principalement composées des engagements d'Hydro-Québec. Celles-ci ont trait à des investissements en immobilisations de 4,1 milliards de dollars et à des contrats d'achat d'électricité de 5,2 milliards. La baisse en 2008 est attribuable aux contrats d'achat d'électricité (variation de 289 millions).

## Tableau 18
**Obligations contractuelles de nature commerciale* (en millions de dollars)**

| | 2008 | 2007 | 2006 |
|---|---|---|---|
| Hydro-Québec | 9 330 | 9 680 | 9 340 |
| IQ Immigrants investisseurs inc. | 193 | 177 | 166 |
| IQ Fier inc. | 166 | 219 | 205 |
| Société générale de financement du Québec | 175 | 37 | 31 |
| Autres entreprises | 641 | 632 | 720 |
| **Total des obligations contractuelles des entreprises de nature commerciale** | **10 505** | **10 745** | **10 462** |

* *Comptes publics 2007-2008* et *Comptes publics 2006-2007*, annexe 10.

### Mesure de l'endettement par le gouvernement du Québec

**152.** Le gouvernement du Québec fait appel à différents indicateurs pour mesurer l'endettement du Québec. Ce sont la dette nette, les déficits cumulés, la dette totale aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, la dette brute et la dette à long terme du secteur public. Nous les présentons ci-après et nous exposons comment le gouvernement s'y réfère dans le cadre de sa démarche.

#### *Dette nette*

**153.** La dette nette s'établit par la différence entre le total de tous les passifs et celui des actifs financiers. Cette dette résulte de l'acquisition d'actifs non financiers et des déficits cumulés au fil des années (ce qu'on appelle communément les « déficits d'épicerie »).

**154.** Pour ce qui est de 2007-2008, le gouvernement estime que la dette nette du Québec s'élève à 124,3 milliards de dollars, soit 21 millions de plus qu'en 2006-2007 (tableau 19). Son poids par rapport au PIB a diminué de 2,2 points de pourcentage. Quant à la hausse entre 2006 et 2007, elle est attribuable à l'intégration des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement.

## Tableau 19
**Dette nette selon le gouvernement* (en millions de dollars)**

| | 2008 | 2007 redressé | 2006 redressé |
|---|---|---|---|
| Passifs totaux | 173 334 | 172 153 | 144 681 |
| Moins : actifs financiers | (49 016) | (47 856) | (39 998) |
| **Dette nette au 31 mars** | **124 318** | **124 297** | **104 683** |
| **En pourcentage du PIB**** | **41,7** | **43,9** | **38,4** |

* *Comptes publics 2006-2007*, p. 55 ; *Comptes publics 2007-2008*, p. 57.
** Le PIB auquel le gouvernement se réfère est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

### *Déficits cumulés*

**155.** Les déficits cumulés, qui correspondent à la dette liée aux « déficits d'épicerie » accumulés au fil des ans, peuvent se calculer de deux façons :

- Ils peuvent équivaloir à l'accumulation des surplus ou des déficits annuels, auxquels s'ajoutent les ajustements portés directement aux déficits cumulés (tableau 20).
- Ils peuvent également représenter la différence entre la dette nette et les actifs non financiers à une date donnée (tableau 21).

## Tableau 20
**Déficits cumulés selon le gouvernement* – accumulation des déficits annuels et des ajustements (en millions de dollars)**

| | Surplus (déficit) | | |
|---|---|---|---|
| | 2008 | 2007 redressé | 2006 |
| **Déficits cumulés au 1er avril – déjà établis** | **(95 759)** | **(91 699)** | **(87 224)** |
| Redressements affectés aux années antérieures : | | | |
| **Gouvernement** | | | |
| Réforme comptable | – | (6 426) | – |
| Passifs environnementaux | (345) | (813) | – |
| Autres redressements | – | – | (4 511) |
| **Entreprises** | **(20)** | **810** | **(25)** |
| **Solde redressé** | **(96 124)** | **(98 128)** | **(91 760)** |
| Surplus annuel aux états financiers | 1 650 | 1 993 | 37 |
| Autres | 303 | 11 | 24 |
| **Total au 31 mars** | **(94 171)** | **(96 124)** | **(91 699)** |
| **En pourcentage du PIB**** | **31,6** | **34,0** | **33,6** |

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 48 ; *Comptes publics 2006-2007*, p. 54, 73 ; *Comptes publics 2007-2008*, p. 56.
** Le PIB auquel le gouvernement se réfère est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

## Tableau 21
**Déficits cumulés selon le gouvernement* – différence entre la dette nette et les actifs non financiers (en millions de dollars)**

| | Surplus (déficit) | | |
|---|---|---|---|
| | 2008 | 2007 redressé | 2006 |
| Dette nette | (124 318) | (124 297) | (104 683) |
| Moins : immobilisations | 19 483 | 18 026 | 12 984 |
| Moins : investissements nets dans les réseaux | 10 472 | 9 985 | – |
| Moins : stocks et frais payés d'avance | 192 | 162 | – |
| **Total au 31 mars** | **(94 171)** | **(96 124)** | **(91 699)** |
| **En pourcentage du PIB**** | **31,6** | **34,0** | **33,6** |

* *Comptes publics 2006-2007*, p. 55 ; *Comptes publics 2007-2008*, p. 57.
** Le PIB auquel le gouvernement se réfère est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

### *Dette totale aux fins de la* Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations

**156.** Le Fonds des générations a été créé par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Les sommes versées dans le Fonds, lequel est géré par la CDPQ, sont destinées uniquement au remboursement de la dette. Le Fonds est alimenté par diverses sources de revenus : redevances hydrauliques (Hydro-Québec et producteurs privés) ; biens non réclamés ; placements sur les sommes constituant le Fonds ; partie des bénéfices sur la vente d'électricité à l'extérieur du Québec ; redevances sur l'eau captée ; vente d'actifs ; dons, legs ou autres contributions ; toute autre somme décrétée par le gouvernement.

**157.** La dette totale aux fins de la loi se réfère à la définition de « dette totale » fournie dans le glossaire des Comptes publics. Cette définition peut être modifiée lors de la publication des Comptes publics sans que la loi soit modifiée. En fonction de cette définition, la dette totale s'établissait à 126 milliards de dollars au 31 mars 2008 ; ce montant représente 42,2 p. cent du PIB. La dette totale s'est donc accrue de 3,3 milliards par rapport à celle du 31 mars 2007. Le calcul de la dette totale aux fins de la loi est illustré dans le tableau 22.

**158.** La définition de la dette totale n'a pas été modifiée en 2007-2008. Il convient toutefois de souligner que, même si la dette d'Immobilière SHQ a été incluse en 2007-2008 dans le bilan du gouvernement à la suite du changement de son statut, cette dette a été retranchée du calcul de la dette totale aux fins de la loi conformément à la définition du glossaire des Comptes publics. L'objectif ainsi visé par le gouvernement est d'inclure dans cette dette uniquement les dettes des entités prises en compte au moment où les cibles de réduction ont été fixées.

**Tableau 22**
**Dette totale établie par le gouvernement aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations** (en millions de dollars)**

| | 2008 | 2007 redressé | 2006 |
|---|---|---|---|
| Dette directe | 102 229 | 100 319 | 87 962 |
| Moins : gain de change reporté | (1 146) | (1 885) | (1 606) |
| Moins : emprunts par anticipation | (2 413) | (6 069) | (2 684) |
| Moins : dette des nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable | (1 948) | (2 025) | – |
| **Sous-total** | **96 722** | **90 340** | **83 672** |
| Plus : dette nette relative aux régimes de retraite | 30 426 | 32 844 | 34 630 |
| Moins : sommes accumulées dans le Fonds des générations | (1 233) | (584) | – |
| **Total au 31 mars** | **125 915** | **122 600** | **118 302** |
| **En pourcentage du PIB**** | **42,2** | **43,3** | **43,4** |

* *Comptes publics 2006-2007*, p. 33 ; *Comptes publics 2007-2008*, p. 34.
** Le PIB auquel le gouvernement se réfère est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

**159.** La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* contient des cibles relatives à la réduction de la dette, qui sont exprimées en pourcentage du PIB. Ainsi, la réduction visée correspond à 38 p. cent du PIB au 31 mars 2013, à 32 p. cent du PIB au 31 mars 2020 et à 25 p. cent du PIB au 31 mars 2026. L'atteinte de ces cibles n'est pas influencée par les éléments suivants parce qu'ils n'entrent pas dans le calcul de la dette totale :

- les emprunts pour financer les réseaux ;
- les emprunts pour financer les travaux municipaux ;
- les autres éléments de passif non inclus dans la dette totale (par exemple, une somme due au gouvernement fédéral) ;
- les obligations contractuelles assimilables à des dettes ;
- les nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable.

**160.** Le choix du gouvernement de faire emprunter une municipalité ou une entité des réseaux en s'engageant à leur rembourser le capital et les intérêts plutôt que d'emprunter lui-même a pour effet de ne pas influer sur le calcul de la dette aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Ainsi, la cible se rapportant à la réduction de la dette visée par la loi pourrait être atteinte sans pour autant réduire la dette réelle supportée par le gouvernement du Québec, telle que nous l'avons définie.

**161.** Il en est également ainsi du choix exercé par le gouvernement de faire emprunter Hydro-Québec plutôt que d'emprunter lui-même. En effet, la modification de la politique de dividendes d'Hydro-Québec afin de hausser à 75 p. cent de son bénéfice net[7] les dividendes que cette entreprise verse au gouvernement depuis l'année 2007 a comme conséquence d'augmenter le niveau d'endettement d'Hydro-Québec et de réduire celui du gouvernement. Rappelons qu'Hydro-Québec versait historiquement en dividendes 50 p. cent de son bénéfice net. Pour l'année 2007-2008, cette modification de politique a eu pour effet d'accroître le dividende déclaré par Hydro-Québec d'environ 700 millions de dollars. Cette nouvelle politique facilitera au gouvernement l'atteinte de la cible portant sur la réduction prévue dans la loi sans pour autant réduire l'endettement total du secteur public du Québec.

### *Dette brute*

**162.** La dette brute est un nouvel indicateur de mesure introduit par le gouvernement dans les *Comptes publics 2006-2007*. Essentiellement, il s'agit de la dette totale calculée aux fins du Fonds des générations, à laquelle d'autres éléments pertinents de la dette sont ajoutés pour tenir compte de la redéfinition du périmètre comptable et de la réforme récemment accomplie.

**163.** Comme on peut le constater dans le tableau 23, la dette brute se chiffrait à 148,0 milliards de dollars au 31 mars 2008.

7. La *Loi sur Hydro-Québec* précise que le surplus « susceptible de distribution pour un exercice financier donné est égal à 75 % du total du revenu net d'exploitation de la Société et de son revenu net de placement pour le même exercice financier, diminué de la dépense brute d'intérêt pour cet exercice ».

## Tableau 23
### Dette brute selon le gouvernement (en millions de dollars)

| | 2008* | 2007* redressé |
|---|---|---|
| Dette totale aux fins du Fonds des générations | 125 915 | 122 600 |
| Dette du gouvernement pour financer les réseaux | 17 028 | 15 581 |
| Emprunts effectués par le gouvernement pour verser sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux | 2 416 | 2 522 |
| Avantages sociaux futurs | 733 | 752 |
| Dette de nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable | 1 948 | 2 025 |
| Comptes à recevoir d'un organisme fiduciaire et d'un organisme sans but lucratif | (25) | (31) |
| **Total au 31 mars** | **148 015** | **143 449** |
| **En pourcentage du PIB**** | **49,6** | **50,7** |

* *Comptes publics 2007-2008*, p. 34.
** Le PIB auquel le gouvernement se réfère est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

**164.** Au bénéfice des parlementaires, nous avons détaillé dans le tableau 24 les différences entre la dette brute déterminée par le gouvernement et celle supportée par le gouvernement telle que nous l'avons établie, car ces deux façons de faire relatives à l'endettement ont comme objectif commun de représenter une estimation de la dette globale sous la responsabilité du gouvernement du Québec.

## Tableau 24
### Écart entre la dette brute selon le gouvernement et la dette supportée par le gouvernement selon le Vérificateur général (en millions de dollars)

| | 2008 | 2007 redressé |
|---|---|---|
| **Dette brute déterminée par le gouvernement** | **148 015** | **143 449** |
| Plus : | | |
| emprunts effectués directement par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation et qui seront remboursés par le gouvernement* | 4 057 | 4 082 |
| emprunts qui sont effectués par des municipalités et d'autres bénéficiaires de subventions et qui sont remboursés par le gouvernement** | 4 049 | 3 919 |
| transferts à rembourser au gouvernement fédéral | 1 902 | 2 271 |
| montants relatifs à l'équité salariale (inclus dans les créditeurs) | 362 | 450 |
| gain de change reporté | 1 146 | 1 885 |
| autres | (741) | 148 |
| **Sous-total** | **(10 775)** | **(12 755)** |
| **Dette supportée par le gouvernement selon le Vérificateur général au 31 mars** | **158 790** | **156 204** |

* La dette des universités qui ne sont pas incluses dans le périmètre comptable et qui n'est pas remboursée par le gouvernement est exclue.
** Ces emprunts sont présentés dans les obligations contractuelles.

**165.** L'écart de 4 057 millions de dollars (4 082 millions en 2007) quant à la dette des réseaux provient de l'inclusion dans nos calculs de la dette contractée sur les marchés par les entités visées, soit celles incluses dans le périmètre comptable, ainsi que des obligations contractuelles du gouvernement envers les universités non incluses dans ce périmètre (voir également le tableau 13). Le gouvernement n'a considéré, pour sa part, que la dette qui figure dans l'état de sa situation financière.

**166.** Pour ce qui est de la différence de 4 049 millions de dollars (3 919 millions en 2007) à l'égard de la dette des municipalités et d'autres bénéficiaires, elle s'explique par la prise en compte des dettes pour lesquelles le gouvernement s'est engagé envers les municipalités à payer le capital et les intérêts (obligations contractuelles). Tout comme pour la dette des réseaux, le gouvernement n'a tenu compte que de la dette présentée dans l'état de sa situation financière (voir ici les tableaux 10 et 14).

**167.** Les autres éléments pour lesquels il y a une divergence entre les chiffres que nous avançons et ceux du gouvernement se rapportent essentiellement à des montants dus apparaissant dans l'état de la situation financière du gouvernement, mais que celui-ci ne considère pas dans sa mesure de l'endettement.

**168.** En fin de compte, la dette brute calculée par le gouvernement est inférieure de 10,8 milliards de dollars à la dette supportée par le gouvernement du Québec que nous avons établie. Cet écart résulte principalement de la prise en compte de certaines obligations contractuelles aux fins de notre calcul de l'endettement.

### *Dette à long terme du secteur public*

**169.** La dette à long terme du secteur public est présentée par le gouvernement dans son plan budgétaire. Elle s'élevait à 197,3 milliards de dollars au 31 mars 2008 et représente 66,2 p. cent du PIB. Par rapport au 31 mars précédent, ce passif a connu une augmentation de 3,2 milliards. Compte tenu du fait que le calcul de l'endettement total du secteur public effectué par le Vérificateur général s'établissait à 208,3 milliards au 31 mars 2008, il existe un écart de 11,0 milliards par rapport à la dette à long terme déterminée par le gouvernement à partir de ses propres hypothèses.

## Tableau 25
## Dette à long terme du secteur public[1]

| | 2008 | 2007 | 2006 |
|---|---|---|---|
| | Après réforme | | Avant réforme |
| Dette du gouvernement[2] | 144 911 | 141 597 | 118 302 |
| Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation | 1 515 | 2 023 | 13 078 |
| Hydro-Québec | 32 238 | 32 674 | 32 367 |
| Autres entreprises du gouvernement | 1 354 | 1 394 | 3 540 |
| Municipalités et organismes municipaux[3] | 17 267 | 16 409 | 18 347 |
| **Total au 31 mars** | **197 285** | **194 097** | **185 634** |
| **En pourcentage du PIB[4]** | **66,2** | **68,6** | **68,1** |

1. *Plan budgétaire 2008-2009*, p. D.13. Les données de 2008 sont préliminaires et, par conséquent, ne tiennent pas compte du changement de statut d'Immobilière SHQ.
2. Avant la réforme comptable, les données correspondaient au concept de dette totale aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*; actuellement, elles correspondent au concept de dette brute.
3. Les emprunts effectués par le gouvernement pour verser sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux sont exclues.
4. Nous nous sommes basés sur le PIB établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008 pour effectuer ce calcul.

### 170. Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement a procédé en décembre 2007 à une réforme majeure de ses conventions comptables. Cette réforme a notamment consisté à élargir le périmètre comptable du gouvernement afin d'y inclure les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

« Lors de cette réforme, le ministère des Finances a examiné les concepts de dette en usage au gouvernement et a analysé les mesures d'endettement utilisées par les gouvernements fédéral et provinciaux. Le document intitulé *La dette du gouvernement du Québec* publié en décembre 2007 faisait état des résultats de cette réflexion. Il contenait notamment un tableau présentant la dette des gouvernements fédéral et provinciaux. Les données de ce tableau ont été mises à jour pour refléter les données les plus récentes.

« **Dette au 31 mars 2007 selon les différents concepts (en millions de dollars)**

| | Qc | Féd. | Ont. | C.-B. | Alb. | N.-B. | T.-N.-L. | Man. | Sask. | N.-É. | Î.-P.-É. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Dette directe** | 110 437 | 414 192 | 156 993 | 32 940 | 2 634 | 5 305 | 6 646 | 9 935 | 7 585 | 10 107 | 1 076 |
| Passif net au titre des régimes de retraite | 32 844 | 134 726 | – 2 997 | 2 | 5 593 | – 126 | 1 925 | 3 491 | 4 684 | 216 | – 31 |
| Passif net au titre des avantages sociaux futurs | 752 | 45 123 | 4 395 | 1 567 | 200 | 609 | 1 403 | — | 356 | 1 220 | 72 |
| Fonds des générations | – 584 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| **Dette brute**(1) | **143 449** | **594 041** | **158 391** | **34 509** | **8 427** | **5 788** | **9 974** | **13 426** | **12 625** | **11 543** | **1 117** |
| *En % du PIB* | *50,8* | *41,1* | *28,4* | *19,1* | *3,5* | *22,8* | *38,9* | *29,9* | *27,5* | *36,1* | *26,0* |
| Moins : | | | | | | | | | | | |
| Actifs financiers nets(2) | – 17 852 | – 70 136 | – 17 291 | – 11 276 | – 42 560 | 787 | 1 584 | – 2 961 | – 5 307 | 814 | 194 |
| **Dette nette**(3) | **125 597**(4) | **523 905** | **141 100** | **23 233** | **– 34 133** | **6 575** | **11 558** | **10 465** | **7 318** | **12 357** | **1 311** |
| *En % du PIB* | *44,5* | *36,2* | *25,3* | *12,9* | *– 14,2* | *25,9* | *45,1* | *23,3* | *15,9* | *38,6* | *30,5* |
| Moins : | | | | | | | | | | | |
| Actifs non financiers | – 28 173 | – 56 637 | – 34 324 | – 27 569 | – 12 429 | – 5 076 | – 2 316 | – 5 361 | – 4 235 | – 3 751 | – 560 |
| **Dette représentant les déficits cumulés**(3) | **97 424**(4) | **467 268** | **106 776** | **– 4 336** | **– 46 562** | **1 499** | **9 242** | **5 104** | **3 083** | **8 606** | **751** |
| *En % du PIB* | *34,5* | *32,3* | *19,1* | *– 2,4* | *– 19,4* | *5,9* | *36,1* | *11,4* | *6,7* | *26,9* | *17,4* |

Note : Les encadrés indiquent le concept de dette utilisé dans les documents budgétaires du gouvernement.
(1) La dette brute n'est pas présentée dans la plupart des comptes publics des gouvernements. Cependant, les composantes de la dette brute, soit la dette directe, le passif net au titre des régimes de retraite et le passif net au titre des avantages sociaux futurs s'y retrouvent.
(2) Actifs financiers, nets des autres éléments de passif.
(3) Un signe négatif signifie que le gouvernement est en position d'actif net ou de surplus cumulé.
(4) Après la prise en compte de la réserve budgétaire.
Sources : Ministère des Finances du Québec et comptes publics des gouvernements et Statistique Canada.

« Ce tableau montre que quatre gouvernements, soit le Québec, l'Ontario, l'Alberta et le gouvernement fédéral, utilisent le concept de dette représentant les déficits cumulés dans leurs documents budgétaires. La plupart des autres gouvernements utilisent le concept de dette nette.

« Le ministère des Finances constate que les données du Vérificateur général présentent des écarts par rapport aux données du ministère. Ces écarts sont attribuables à des différences dans les méthodologies utilisées par les deux organismes. Des analyses sont en cours au ministère des Finances afin de déterminer s'il serait souhaitable de modifier la méthodologie utilisée par le ministère. Il convient de noter que les choix méthodologiques doivent être guidés notamment par la nécessité d'adopter des concepts de dette qui soient comparables avec ceux utilisés par les autres gouvernements au Canada ainsi que par les agences de notation. Autrement, on risquerait d'introduire des biais qui fausseraient les comparaisons avec les autres gouvernements. »

## Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique

**171.** En novembre et en décembre 2007, il y a eu des auditions du sous-ministre des Finances, de la Contrôleur des finances et de la comptabilité gouvernementale, du Secrétaire du Conseil du trésor et de moi-même. Ces auditions étaient tenues dans le cadre du mandat suivant de l'Assemblée nationale : « Faire toute la lumière, à compter du 1er novembre 2007, sur l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et proposer, le cas échéant, d'ici le 20 décembre 2007 des recommandations de nature à corriger l'équilibre budgétaire artificiel. » À la suite de ces auditions, les membres de la CAP ont formulé unanimement six recommandations. Les paragraphes ci-dessous visent à informer les parlementaires des actions accomplies par le gouvernement pour donner suite à ces six recommandations.

**172.** **1re recommandation : Que le gouvernement mette en application l'ensemble des recommandations contenues dans le Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement.**

**173.** La première section du présent rapport fait le point sur l'avancement des travaux visant à mettre en application l'ensemble des recommandations contenues dans le *Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement*. Nous concluons que la très grande majorité des recommandations sont déjà appliquées et que les travaux sont en cours pour les autres.

**174.** **2e recommandation : Que le gouvernement amende la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de l'arrimer à la réforme comptable.**

**175.** Le projet de loi no 85 visant à modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et d'autres dispositions législatives, qui a été présenté à l'Assemblée nationale le 13 mai 2008 par le gouvernement, n'a pas été adopté. Cette recommandation demeure donc pertinente et nous avons invité le gouvernement à poursuivre sa démarche à cet égard.

**176.** **3e recommandation : Que le gouvernement harmonise la définition de la « dette » prévue à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et celle utilisée dans les états financiers consolidés.**

**177.** Lorsque nous avons présenté aux parlementaires notre propre calcul de l'endettement du Québec, ceux-ci ont émis des préoccupations selon lesquelles la définition de la dette aux fins de la loi excluait plusieurs éléments. Par exemple, cette définition ne prend pas en compte la dette des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ainsi que celle contractée par le gouvernement pour des subventions accordées au secteur municipal. Cette recommandation n'ayant pas été appliquée par le gouvernement, nous continuerons d'en faire le suivi au cours de la prochaine année.

**178.** **4e recommandation : Que le gouvernement revoie le processus de présentation des Comptes publics afin de permettre à la Commission de l'administration publique d'en prendre connaissance, à huis clos, au moins 48 heures avant leur dépôt à l'Assemblée nationale, selon les modalités suivantes :**

- **audition conjointe du sous-ministre des Finances et du Contrôleur des finances, pour une durée de deux heures et trente minutes ;**
- **subséquemment, audition du Vérificateur général sur son rapport sur les états financiers consolidés, pour une durée de deux heures et trente minutes ;**
- **qu'il y ait un jour franc entre la fin des auditions de la Commission de l'administration publique et le dépôt à l'Assemblée nationale des Comptes publics, afin de permettre à la Commission de faire ses observations.**

**179.** La quatrième recommandation renvoie au processus de présentation des Comptes publics. À cet égard, le vérificateur général a discuté avec le sous-ministre des Finances de cette demande de la Commission. Ces discussions n'ont cependant pas permis de trouver une solution satisfaisante pour donner suite au souhait exprimé par les parlementaires de prendre connaissance des Comptes publics avant leur dépôt.

**180.** Par ailleurs, afin de favoriser la compréhension par les parlementaires des états financiers consolidés et, ainsi, d'en accroître l'utilité, nous avons effectué des travaux sur l'analyse que le ministère des Finances présente dans la première partie des Comptes publics. Ces travaux visaient à ce que le gouvernement bonifie cette analyse de façon à mieux outiller la CAP lors de l'étude des Comptes publics. Le rapport découlant de ces travaux, qui contient des suggestions et des illustrations d'analyses susceptibles d'intéresser les lecteurs des états financiers du gouvernement, a été remis au ministère des Finances.

**181.** **5e recommandation : Que le gouvernement dépose une fois par année des renseignements sur la politique de placement qui a été utilisée ainsi que sur les risques associés pour le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) et pour le Fonds des générations.**

**182.** En réponse à la cinquième recommandation de la CAP, le gouvernement présente la politique de placement du FARR en vigueur au 1er janvier 2008 dans son *Plan budgétaire 2008-2009*. L'objectif de rendement moyen visé était de 7,0 p. cent à cette date. Le gouvernement présente également la politique de placement en vigueur au 31 mars 2007 et au 31 mars 2008 dans la note 7 de ses états financiers.

**183.** Cette note indique par ailleurs le rendement réalisé par ce Fonds au cours des deux dernières années ainsi que le taux de rendement visé des actifs du Fonds. Le tableau 26 reprend cette information et y ajoute les deux années précédentes au bénéfice des parlementaires.

### Tableau 26
**Rendement du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (en millions de dollars)**

| | Avoir au 31 mars (à la juste valeur) | Rendement (%) | Rendement visé (%) |
|---|---|---|---|
| 2007-2008 | 32 024 | 0,73 | 6,83 |
| 2006-2007 | 28 859 | 11,93 | 6,79 |
| 2005-2006 | 23 042 | 14,70 | 6,98 |
| 2004-2005 | 17 362 | 1,84 | 6,84 |

**184.** Quant à la politique de placement du Fonds des générations, celle en vigueur au 1er janvier 2008 est présentée dans le *Plan budgétaire 2008-2009*. L'objectif de rendement moyen visé y est également indiqué. Le tableau 27 présente le taux de rendement obtenu ainsi que le taux visé pour les actifs du Fonds des générations pour les deux dernières années, soit depuis qu'il existe.

**185.** Les Comptes publics sont muets à cet égard. Nous invitons le gouvernement à présenter toute l'information pertinente concernant ce fonds en note dans ses états financiers.

### Tableau 27
**Rendement du Fonds des générations (en millions de dollars)**

| | Avoir au 31 mars (à la juste valeur) | Rendement (%) | Rendement visé (%) |
|---|---|---|---|
| 2007-2008 | 1 147 | 1,60 | 6,8 |
| 2006-2007 | 576 | 0,99 | 6,8 |

**186.** Les états financiers présentent également à la note 9 le taux d'intérêt moyen pondéré du gouvernement. Le tableau 28 présente ces taux pour les quatre dernières années.

### Tableau 28
**Taux d'intérêt moyen pondéré du gouvernement du Québec sur ses dettes (en pourcentage)**

| | Taux d'intérêt moyen pondéré (%) |
|---|---|
| 2007-2008 | 5,22 |
| 2006-2007 | 5,47 |
| 2005-2006 | 5,36 |
| 2004-2005 | 5,60 |

**187.** À la lumière de ces renseignements et de ceux contenus dans les états financiers consolidés, nous considérons que les parlementaires détiennent certains éléments pertinents relativement à leur recommandation. Il sera néanmoins nécessaire que le gouvernement ajoute d'autres informations pertinentes avant que nous puissions conclure que la présente recommandation est appliquée.

**188.** Nous avons recommandé au gouvernement de préciser dans ses Comptes publics sur quel horizon le rendement visé des actifs du FARR est recherché et d'indiquer le taux de rendement moyen obtenu sur ce même horizon jusqu'à présent.

**189.** Pour le Fonds des générations, nous avons recommandé au gouvernement de préciser dans ses Comptes publics :

- le rendement visé ;
- l'horizon sur lequel ce rendement est recherché ;
- le taux de rendement annuel réel au cours des deux dernières années ;
- le taux de rendement moyen obtenu sur l'horizon recherché jusqu'à présent.

**190.** **Commentaires du ministère des Finances**

« Le gouvernement présente certaines informations mentionnées dans la recommandation du Vérificateur général à l'égard du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) et du Fonds des générations.

« Notamment, les renseignements sur les politiques de placement du FARR et du Fonds des générations sont présentés une fois par année dans le plan budgétaire déposé par la ministre des Finances au moment du discours sur le budget. Le gouvernement y présente également les rendements visés par ces politiques de placement.

« Quant aux Comptes publics, la présentation de l'information financière à l'égard de ces deux fonds respecte les PCGR de l'ICCA. Toutefois, le gouvernement prend acte des recommandations du Vérificateur général. »

**191.** 6e recommandation : Que le gouvernement envisage la production de renseignements sur l'état et l'évolution des infrastructures de l'ensemble des réseaux (routier, commissions scolaires, cégeps, universités, établissements de santé).

**192.** Le 11 octobre 2007, le gouvernement lançait le Plan québécois des infrastructures. Afin de s'assurer que les investissements de 30 milliards de dollars prévus dans le cadre de ce plan soient faits conformément aux meilleures pratiques de gestion et de manière transparente et qu'il y ait une répartition adéquate de ces investissements entre ceux relatifs à l'entretien des infrastructures et ceux concernant leur développement, l'Assemblée nationale sanctionnait le 21 décembre 2007 la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. Cette loi est entrée en vigueur le 30 avril 2008.

**193.** Cette loi prévoit que le président du Conseil du trésor doit déposer à l'Assemblée nationale chaque année le budget d'investissement pluriannuel de l'État dans les infrastructures publiques de même que le rapport annuel portant sur l'utilisation qui en a été faite.

**194.** Selon les discussions que nous avons eues avec les représentants du ministère des Finances, la publication de cette information devrait contribuer à répondre à cette recommandation de la CAP.

## Annexe 1 – Rapport du Vérificateur général

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié l'état consolidé de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2008 ainsi que les états consolidés des résultats de fonctionnement, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie de l'année financière terminée à cette date. La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe à la ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par le gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À mon avis, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2008 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses déficits cumulés, de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

Par ailleurs, comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général*, j'exprime l'opinion que ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2008 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses déficits cumulés, de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables du gouvernement du Québec qui sont énoncées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés. De plus, conformément à cette loi, je déclare qu'à mon avis, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Le vérificateur général du Québec,



Renaud Lachance, CA

Québec, le 14 octobre 2008

## Annexe 2 – Recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement appliquées en 2006-2007

- Inclure dans son périmètre comptable les agences de la santé et des services sociaux, les établissements publics de santé et de services sociaux, les commissions scolaires, les collèges d'enseignement général et professionnel et l'Université du Québec et ses constituantes.
- Retenir la méthode modifiée de consolidation à la valeur de consolidation jusqu'au 31 mars 2008.
- Ajuster les données financières des entités des réseaux pour les rendre majoritairement conformes aux PCGR et poursuivre les travaux dans cette voie (voir le tableau de suivi concernant la seconde partie de la recommandation).
- Établir la valeur de consolidation des entités dont la date de fin de leur exercice financier n'est pas le 31 mars à partir des données financières vérifiées de l'exercice qui se termine à l'intérieur de celui du gouvernement, en considérant pour la période de décalage, les opérations significatives qui affecteraient la situation financière du gouvernement ou ses opérations.
- Consolider ligne par ligne, Financement-Québec et la Corporation d'hébergement du Québec dans les états financiers consolidés du gouvernement.
- Modifier ses conventions comptables afin d'y mentionner, selon la nature des transferts, les facteurs déterminants quant au moment de constatation dans ses résultats d'une dépense de transfert.
- Comptabiliser sur la base de la période de référence appropriée, à la fois les subventions de fonctionnement aux universités liées à la clientèle étudiante et les dépenses de transfert effectuées à titre de compensation tenant lieu de taxes.
- Comptabiliser tous ses revenus sur la base de la comptabilité d'exercice.
- Utiliser une valeur liée au marché pour évaluer les placements du Fonds d'amortissement des régimes de retraite.
- Réviser annuellement la valeur liée au marché utilisée pour déterminer les revenus de placement du Fonds d'amortissement des régimes de retraite.
- Modifier le statut d'entreprise du gouvernement de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Société de développement de la Baie James et de la Société des établissements de plein air du Québec pour celui d'organisme et de les comptabiliser selon la méthode de la consolidation ligne par ligne dans les états financiers consolidés du gouvernement.

- Constater à titre de dépense l'élément subvention compris dans les prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes au moment où ces prêts ou placements sont consentis ou effectués et d'amortir l'écart d'actualisation, le cas échéant, des prêts à titre de revenu au cours d'une période correspondant à leur durée.
- Établir les provisions pour pertes sur les interventions financières en fonction du moment du déboursé du prêt ou de la mise en vigueur de la garantie.
- Comptabiliser ses stocks et frais payés d'avance à titre d'actifs non financiers dans ses états financiers consolidés.
- Évaluer annuellement la situation afin de s'assurer que les principaux stocks et frais payés d'avance sont adéquatement comptabilisés.
- Comptabiliser le passif et l'actif liés aux avantages sociaux, qui s'acquièrent ou s'accumulent, sur la base de méthodes actuarielles, lorsque requis, et d'amortir les gains et pertes actuariels qui en résultent sur une base appropriée.
- Comptabiliser le coût des avantages sociaux liés à un événement particulier dès que cet événement se produit.
- Comptabiliser les gains ou les pertes de change sur les instruments financiers à court terme au fur et à mesure qu'ils surviennent, sauf s'il fait appel à la comptabilité de couverture et qu'il en respecte les conditions.
- Continuer à reporter et amortir, lors de rachats avant échéance d'instruments financiers, les gains et pertes de change, les coûts d'émission reportés et les compensations financières versées ou reçues sur la durée restante de l'instrument financier racheté.
- Appliquer rétroactivement les ajustements résultant de la présente réforme comptable sans retraiter les années financières antérieures.
- Prendre acte des incidences financières des présentes recommandations calculées pour l'année financière 2006-2007 et de modifier ses conventions comptables, sur la base des présentes recommandations, pour la production des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2007.
- Présenter les informations relatives à la réserve budgétaire uniquement dans les notes complémentaires ou les annexes qui font partie intégrante des états financiers.

## Annexe 3 – Extraits du projet de loi nº 85, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*

**1.** L'article 2 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (L.R.Q., chapitre E-12.00001) est modifié :

1° par l'insertion, selon l'ordre alphabétique, de la définition suivante :

« « **déficit** » : l'excédent des dépenses sur les revenus pour une année financière ; » ;

2° par le remplacement de la définition de « déficit budgétaire » par la suivante :

« « **déficit budgétaire** » : le déficit d'une année financière, diminué du solde de la réserve de stabilisation ; » ;

3° par le remplacement de la définition de « dépassement » par la suivante :

« « **dépassement** » : un déficit budgétaire ou, selon le cas, les sommes manquantes pour atteindre les objectifs budgétaires prévus par un plan financier de résorption pour une année financière ; » ;

4° par le remplacement de la définition de « excédent » par la suivante :

« « **excédent** » : l'excédent des revenus sur les dépenses pour une année financière ; » ;

5° par la suppression de la définition de « surplus budgétaire ».

**2.** L'article 7 de cette loi est modifié par le remplacement du chiffre « 9 » par le chiffre « 10 ».

**3.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 7, des suivants :

« **7.1.** Une réserve de stabilisation est établie afin de faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement.

« **7.2.** La réserve de stabilisation doit être affectée au maintien de l'équilibre budgétaire.

« **7.3.** Tout excédent constaté pour une année financière est imputé à la réserve de stabilisation.

Le ministre peut, en tout temps, imputer à la réserve un excédent qu'il prévoit pour une année financière. Toutefois, le solde de la réserve présenté aux comptes publics doit être fixé en fonction de l'excédent constaté.

Le présent article ne s'applique pas à un excédent devant être réalisé pour résorber un dépassement conformément aux articles 8 et 11 à 13.

« **7.4.** Le montant de l'excédent cumulé ou, selon le cas, du déficit cumulé, établi aux fins de l'application de la présente loi, correspond au montant net des excédents annuels et des déficits annuels. Il doit être ajusté en fonction :

1° des sommes que le gouvernement verse au Fonds des générations conformément à l'article 4.1 de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (chapitre R-2.2.0.1) ;

2° des inscriptions au déficit cumulé présenté aux états financiers consolidés du gouvernement résultant de modifications comptables visant une période postérieure au 1er avril 2006, à l'exception :

a) des modifications comptables relatives à la réforme comptable 2006-2007, apparaissant dans les comptes publics de cette année financière ;

b) de toute modification aux conventions comptables du gouvernement ou de l'une de ses entreprises, qui a pour objet de les rendre conformes à une nouvelle norme de l'Institut Canadien des Comptables Agréés dont la date de mise en vigueur recommandée par ce dernier est postérieure au 1er avril 2006.

Malgré le sous-paragraphe *b* du paragraphe 2° du premier alinéa, lorsqu'une modification aux conventions comptables du gouvernement ou de l'une de ses entreprises, résultant d'une nouvelle norme de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, est appliquée à une date postérieure à celle recommandée par celui-ci, le montant de l'excédent cumulé ou, selon le cas, du déficit cumulé doit être ajusté pour tenir compte de l'impact de cette modification sur les résultats financiers des années financières écoulées depuis la date de mise en vigueur recommandée.

« **7.5.** Le solde de la réserve de stabilisation est ajusté conformément à l'article 7.4. Il n'est jamais négatif.

« **7.6.** Le ministre dépose à la Caisse de dépôt et placement du Québec les sommes imputées à la réserve de stabilisation pour une année financière, au plus tard le 31 mars de l'année financière qui suit leur présentation aux comptes publics.

Les sommes déposées font partie du fonds consolidé du revenu.

La Caisse de dépôt et placement du Québec administre ces sommes suivant la politique de placement déterminée par le ministre. ».

**4.** L'article 8 de cette loi est remplacé par le suivant :

« **8.** Lorsque la réserve de stabilisation a été utilisée en totalité et qu'un dépassement de moins de 1 000 000 000 $ est constaté pour une année financière, le gouvernement doit réaliser, au cours de l'année financière subséquente, un excédent suffisant pour résorber ce dépassement. ».

**5.** L'article 9 de cette loi est remplacé par le suivant :

« **9.** Le gouvernement peut encourir un déficit pour une année financière, jusqu'à concurrence du montant de l'excédent cumulé. ».

**6.** L'article 14 de cette loi est modifié :

1° par la suppression des mots « Malgré l'article 9, » ;

2° par l'insertion, après le mot « servir », des mots « en priorité ».

**7.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 14, du suivant :

« **14.0.1.** Le vérificateur général peut faire tout commentaire qu'il juge approprié sur le montant constaté de l'excédent cumulé ou, selon le cas, du déficit cumulé, ajusté conformément à l'article 7.4, dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement ou dans tout rapport annuel ou spécial qu'il peut soumettre à l'Assemblée nationale en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* (chapitre V-5.01). ».

**8.** L'article 15 de cette loi est modifié par le remplacement du premier alinéa par le suivant :

« **15.** Le ministre fait rapport à l'Assemblée nationale, à l'occasion du discours sur le budget :

1° des objectifs visés par la présente loi, de l'atteinte de ceux-ci et, s'il y a lieu, des écarts constatés ;

2° de l'état des opérations de la réserve de stabilisation ;

3° du montant de l'excédent cumulé ou du déficit cumulé, le cas échéant. ».

**9.** L'article 3 de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (L.R.Q., chapitre R-2.2.0.1) est modifié par l'insertion, après le paragraphe 5 du premier alinéa, du suivant :

« 5.1° des sommes versées en application des articles 4 et 4.1 ; ».

**10.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 4, du suivant :

« **4.1.** Sous réserve de l'article 6 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (chapitre E-12.00001), le gouvernement peut, aux conditions qu'il détermine et sur la recommandation du ministre, utiliser la réserve de stabilisation visée dans cette loi afin de verser des sommes au Fonds. Ces sommes sont prises à même le fonds consolidé du revenu. ».

**11.** La *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* (L.R.Q., chapitre R-25.1) est abrogée.

**12.** Le montant de la réserve de stabilisation visée à l'article 7.1 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (L.R.Q., chapitre E-12.00001) est de 1 409 000 000 $ au 31 mars 2007. Il est formé de la somme, à cette date, de l'excédent cumulé au sens de cette loi et du montant de la réserve budgétaire établie dans la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*, telle qu'elle se lisait le (*indiquer ici la date précédant celle de l'entrée en vigueur du présent article*).

**13.** L'excédent cumulé visé dans la *Loi sur l'équilibre budgétaire* est établi à zéro au 1er avril 2006.

**14.** La présente loi a effet depuis le 1er avril 2007, à l'exception de l'article 3, dans la mesure où il édicte l'article 7.4 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, et de l'article 13 de la présente loi, qui ont effet depuis le 1er avril 2006.

## Annexe 4 – Extraits de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*

(L.R.Q., chapitre E-12.00001)

**1.** La présente loi a pour objectif d'équilibrer le budget du gouvernement.

**2.** Dans la présente loi, on entend par :

« déficit budgétaire » ;

« **déficit budgétaire** » : l'excédent des dépenses sur les revenus, ajusté en y déduisant les sommes de la réserve qui ont été utilisées et en y ajoutant les sommes affectées à la réserve visée dans la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* (chapitre R-25.1) ;

« dépassement » ;

« **dépassement** » : les sommes manquantes pour atteindre les objectifs d'équilibre budgétaire ou de surplus prévus pour une année financière par la présente loi ou par un plan financier de résorption ;

« dépenses » ;

« **dépenses** » : les dépenses comptabilisées dans les états financiers consolidés du gouvernement conformément à ses conventions comptables, à l'exclusion de celles reliées au Fonds des générations visé dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (chapitre R-2.2.0.1) ;

« excédent » ;

« **excédent** » : les sommes qui excèdent les objectifs d'équilibre budgétaire ou de surplus prévus pour une année financière par la présente loi ou par un plan financier de résorption ;

« revenus » ;

« **revenus** » : les revenus comptabilisés dans les états financiers consolidés du gouvernement conformément à ses conventions comptables, à l'exclusion de ceux reliés au Fonds des générations ;

« surplus budgétaire ».

« **surplus budgétaire** » : l'excédent des revenus sur les dépenses, ajusté en y déduisant les sommes affectées à la réserve et en y ajoutant les sommes de la réserve qui ont été utilisées.

**6.** Le gouvernement ne peut encourir aucun déficit budgétaire.

**7.** Les prévisions budgétaires déposées à l'Assemblée nationale doivent être conformes aux dispositions de l'article 6, sauf dans les cas prévus aux articles 9 à 12.

**8.** Si un dépassement de moins de 1 000 000 000 $ est constaté pour une année financière, le gouvernement doit réaliser un excédent égal à ce dépassement au cours de l'année financière subséquente.

**9.** Si le gouvernement réalise un excédent pour une année financière, il peut encourir des dépassements pour les années financières suivantes, jusqu'à concurrence de cet excédent.

**10.** Le gouvernement peut encourir des dépassements pour plus d'une année financière s'il prévoit encourir, lors d'un discours sur le budget et avant l'application d'un plan financier de résorption, un dépassement d'au moins 1 000 000 000 $ pour l'année financière de ce budget, ou s'il constate pour une année financière un dépassement d'au moins 1 000 000 000 $, en raison des circonstances suivantes :

1° une catastrophe ayant un impact majeur sur les revenus ou les dépenses ;

2° une détérioration importante des conditions économiques ;

3° une modification dans les programmes de transferts fédéraux aux provinces qui réduirait de façon substantielle les paiements de transferts versés au gouvernement.

**11.** Dans les cas visés à l'article 10, le gouvernement doit résorber, au cours d'une période maximale de cinq ans, les dépassements encourus ou prévus pour cette période. À cette fin, le ministre des Finances doit, à l'occasion du discours sur le budget prononcé pour la première année financière de cette période :

1° faire rapport à l'Assemblée nationale sur les circonstances qui justifient le gouvernement de se prévaloir de l'article 10 ;

2° présenter un plan financier permettant de résorber ces dépassements au cours de cette période et comprenant des perspectives révisées des équilibres financiers ;

3° appliquer des mesures de résorption de ces dépassements, d'au moins 1 000 000 000 $, au cours de l'année financière visée par ce budget ;

4° résorber au moins 75 % de ces dépassements durant les quatre premières années financières de cette période.

La période maximale de cinq ans visée au présent article commence au début de l'année financière où un dépassement est constaté ou prévu conformément à l'article 10. Toutefois, lorsque ce dépassement est constaté pour l'année financière en cours, le ministre peut indiquer que cette période commence au début de l'année financière suivante.

**12.** Le gouvernement peut encourir de nouveaux dépassements durant la période où un plan financier de résorption s'applique si, durant cette période, il prévoit encourir, lors d'un discours sur le budget et avant l'application d'un nouveau plan financier de résorption, un dépassement d'au moins 1 000 000 000 $ pour l'année financière de ce budget, ou s'il constate pour une année financière un dépassement d'au moins 1 000 000 000 $, en raison des circonstances visées à l'article 10. Le ministre des Finances doit, à l'occasion du discours sur le budget :

1° faire rapport à l'Assemblée nationale sur les circonstances qui justifient le gouvernement d'encourir de nouveaux dépassements ;

2° présenter un plan financier permettant de résorber ces nouveaux dépassements pendant les années restantes de la période où un plan financier de résorption est déjà en application et comprenant des perspectives révisées des équilibres financiers relativement à ceux prévus dans ce plan ;

3° appliquer des mesures de résorption de ces nouveaux dépassements, d'au moins 1 000 000 000 $, au cours de l'année financière visée par ce budget ;

4° résorber au moins 75 % de ces nouveaux dépassements avant la dernière année financière de cette période.

**13.** Lorsqu'un plan financier de résorption est en application et si un dépassement de moins de 1 000 000 000 $ est constaté, le gouvernement doit réaliser un excédent égal à ce dépassement au cours de l'année financière subséquente.

**14.** Malgré l'article 9, lorsqu'un plan financier de résorption est en application, tout excédent doit servir à résorber les dépassements constatés ou prévus.

**14.1.** Les excédents réalisés pour les années financières 1996-1997 à 1999-2000 conformément à la présente loi telle qu'elle se lisait le 28 mars 2001 sont réputés être des excédents réalisés pour ces années financières conformément à la présente loi telle que modifiée par la Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents (chapitre R-25.1).

**15.** Le ministre fait rapport à l'Assemblée nationale, à l'occasion du discours sur le budget, des objectifs visés par la présente loi, de l'atteinte de ceux-ci et, s'il y a lieu, des écarts constatés.

Il fait rapport annuellement à l'Assemblée nationale de l'impact, sur les résultats financiers du gouvernement, des modifications aux conventions comptables relativement à celles en vigueur pour l'année financière précédente.

## Annexe 5 – Extraits de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*

(L.R.Q., chapitre R-2.2.0.1)

**1.** La présente loi a pour objectif de réduire la dette du gouvernement à un niveau inférieur à 38 % du produit intérieur brut du Québec au plus tard le 31 mars 2013, à un niveau inférieur à 32 % de ce produit au plus tard le 31 mars 2020 et à un niveau inférieur à 25 % de ce produit au plus tard le 31 mars 2026.

**2.** Est institué, au ministère des Finances, le Fonds des générations.

Ce fonds est affecté exclusivement au remboursement de la dette du gouvernement.

Dans la présente loi, on entend par « dette du gouvernement », celle apparaissant comme la dette totale dans les comptes publics.

**3.** Le Fonds des générations est constitué :

1° des sommes provenant de la location de forces hydrauliques en vertu de l'article 3 de la *Loi sur le régime des eaux* (chapitre R-13) ainsi que des sommes provenant de l'exploitation de forces hydrauliques en application des articles 68 à 70 de cette loi et de l'article 32 de la *Loi sur Hydro-Québec* (chapitre H-5) ;

2° de sommes représentant une partie des bénéfices réalisés par Hydro-Québec sur ses ventes d'électricité à l'extérieur du Québec, découlant de l'ajout de nouvelles capacités de production, sous réserve de l'article 15.2 de la *Loi sur Hydro-Québec* ;

**non en vigueur**

3° de sommes provenant de droits ou de redevances pour le prélèvement de l'eau, à l'exclusion des sommes versées au Fonds vert en vertu du paragraphe 5° de l'article 15.4 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (chapitre M-30.001) ;

4° de sommes provenant de la vente d'actifs, de droits ou de titres du gouvernement ;

5° des sommes versées en application de l'article 41.1 de la *Loi sur le curateur public* (chapitre C-81) ;

6° de dons, legs et autres contributions reçus par le ministre et que celui-ci verse au fonds pour la réduction de la dette du gouvernement ;

7° des revenus provenant du placement des sommes constituant le fonds.

Les redevances relatives à l'exploitation de forces hydrauliques par Hydro-Québec sont payables à partir de ses activités de production.

Le gouvernement fixe, aux conditions qu'il détermine et sur la recommandation du ministre, la partie des sommes ou revenus visés aux paragraphes 2° à 4° du premier alinéa, qui doit être versée dans le fonds.

Un décret qui fixe les sommes prévues au paragraphe 2° du premier alinéa est pris sur la recommandation du ministre, qui consulte au préalable Hydro-Québec.

**4.** Malgré l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière* (chapitre A-6.001), le gouvernement peut, aux conditions qu'il détermine et sur la recommandation du ministre, décréter que soit versée directement dans le fonds la partie qu'il fixe de toute somme qu'il perçoit ou reçoit et sur lesquelles le Parlement a droit d'allocation.

**5.** Le ministre est responsable de l'administration du fonds. Les sommes constituant le fonds sont versées au crédit du ministre qui doit les déposer auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Les dépenses relatives au fonds sont imputées à ce dernier.

La comptabilité du fonds et l'enregistrement des engagements financiers qui lui sont imputables sont tenus par le ministre.

**6.** La Caisse de dépôt et placement du Québec gère les sommes provenant du fonds suivant la politique de placement que le ministre détermine en collaboration avec celle-ci. Cette politique comporte la recherche du rendement optimal des sommes constituant le Fonds tout en contribuant au développement économique du Québec.

**7.** Le ministre peut prendre toute somme constituant le fonds pour rembourser la dette du gouvernement.

**8.** Les articles 26, 27 et 89 de la *Loi sur l'administration financière* (chapitre A-6.001) s'appliquent au fonds, compte tenu des adaptations nécessaires.

**11.** Le ministre fait rapport à l'Assemblée nationale, à l'occasion du discours sur le budget, des sommes constituant le fonds et, le cas échéant, de celles utilisées pour rembourser la dette du gouvernement.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

**22.** Pour l'année civile 2007, la moitié des redevances exigibles des détenteurs de forces hydrauliques, à l'exception d'Hydro-Québec, en vertu de l'article 68 de la *Loi sur le régime des eaux* (chapitre R-13) tel que modifié par l'article 18 du chapitre 24 des lois de 2006, ou en vertu d'un décret ou contrat découlant de l'application de l'article 3 de la *Loi sur le régime des eaux*, est versée au Fonds des générations. L'autre moitié de ces redevances est versée au fonds consolidé du revenu.

Les redevances sur les forces hydrauliques exigibles d'Hydro-Québec, pour cette même année, sont réduites de moitié et versées dans le Fonds des générations.

## Annexe 6 – Extraits de la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*

(L.R.Q., chapitre R-25.1)

**1.** Le ministre des Finances détermine à l'occasion du discours sur le budget les excédents qui peuvent être affectés en totalité ou en partie à une réserve budgétaire.

Il détermine alors les volets de la réserve ainsi que les montants affectés à chacun d'eux.

Dans la présente loi, le mot « excédent » a le sens prévu par l'article 2 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (chapitre E-12.00001).

**2.** La réserve ne peut être utilisée que pour des projets d'immobilisations et d'autres projets dont la réalisation a une durée déterminée.

Toutefois, lorsque le gouvernement estime que l'intérêt public l'exige, il peut autoriser des projets autres que ceux prévus au premier alinéa.

**3.** Le gouvernement constitue des comités pour la sélection des projets relatifs à chacun des volets. Ces comités sont composés du ministre des Finances, du président du Conseil du trésor et de tout autre ministre désigné par le gouvernement.

Les comités soumettent les projets sélectionnés à l'approbation du gouvernement.

**4.** Malgré les articles 1 à 3, le gouvernement peut affecter en totalité ou en partie la réserve au maintien de l'équilibre budgétaire lorsqu'il estime que survient l'une des circonstances suivantes :

1° une catastrophe ayant un impact majeur sur les revenus ou les dépenses ;

2° une détérioration importante des conditions économiques ;

3° une modification dans les programmes de transferts fédéraux aux provinces qui réduirait de façon substantielle les paiements de transferts versés au gouvernement.

**5.** Le ministre dépose auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec durant l'année financière visée par le budget les sommes affectées à la réserve, à l'exception de celles utilisées en application de l'article 2 et de celles affectées en application de l'article 4.

La Caisse de dépôt et placement du Québec administre ces sommes suivant la politique de placement déterminée par le ministre.

Les revenus produits par ces sommes sont comptabilisés au fonds consolidé du revenu et sont réputés être affectés à la réserve.

6. Le budget de dépenses présente un sommaire des crédits relatifs aux dépenses qui se rapportent à l'utilisation de la réserve.

   Les sommes allouées pour ces dépenses ne peuvent être utilisées que pour la réalisation des projets approuvés par le gouvernement.

   Le présent article ne s'applique pas aux sommes affectées en application de l'article 4.

7. Le ministre peut également, à l'occasion du discours sur le budget, réduire les montants affectés à l'un des volets de la réserve des sommes qui n'ont pas été allouées à un projet. Ces sommes devront être allouées de nouveau à d'autres volets.

8. Le ministre fait rapport annuellement à l'Assemblée nationale de l'état des opérations de la réserve pour chacun des volets.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

## Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;

- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;

- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

# Le vérificateur général du Québec



Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

Cette publication
est rédigée par le




**Québec**
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec)  G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

**Montréal**
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec)  H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

**Internet**
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

**Le rapport est disponible dans notre site Web.**

**Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec**
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 1er trimestre 2009
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-55455-4