

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

Tome I

## CHAPITRE 6

Suivi d'une vérification  
de l'optimisation des ressources



## Table des matières

	Paragraphe
<b>Introduction .....</b>	<b>6.1.1</b>
<b>Gestion des projets immobiliers .....</b>	<b>6.2.1</b>
Conclusions générales .....	6.2.7
Cadre de gestion .....	6.2.11
Gestion des projets immobiliers .....	6.2.27
Évaluation et reddition de comptes .....	6.2.38
Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique .....	6.2.50
<b>Information de gestion</b>	
Projets immobiliers .....	6.2.53
Litiges .....	6.2.64

**Annexe 1 – Cycle de vie d'un projet à la Corporation  
pour le secteur de la santé et des services sociaux**

Les commentaires des entités apparaissent aux paragraphes 6.2.79 et 6.2.80.

## Abréviations et sigles

<b>CAP</b>	Commission de l'administration publique	<b>MSSS</b>	Ministère de la Santé et des Services sociaux
<b>CHQ</b>	Corporation d'hébergement du Québec	<b>PFT</b>	Programme fonctionnel et technique

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

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

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Gestion des projets immobiliers	2005-2006, tome I, chapitre 3

## Gestion des projets immobiliers

**Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux et de la Corporation d'hébergement du Québec**

**Équipe:**  
 Bertrand Carrier  
 Directeur de vérification  
 Isabelle Hurens  
 Sébastien Simard  
 Isabelle Webster

- 6.2.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2005-2006 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ). Nos travaux ont pris fin en octobre 2009.
- 6.2.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du tome I du *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, avait quatre objectifs de vérification :
- s'assurer que le MSSS a mis en place un cadre de gestion qui favorise la réalisation efficiente des projets de construction<sup>1</sup> ;
  - évaluer dans quelle mesure la planification des projets de construction contribue à leur saine gestion et permet de respecter les budgets autorisés ;
  - déterminer si la gestion des projets vise l'économie des ressources et l'efficacité ;
  - s'assurer que la CHQ évalue sa performance quant à la gestion des projets et qu'elle en rend compte.
- 6.2.3** Au moment de notre suivi, nous avons rencontré des gestionnaires et des employés du ministère et de la Corporation. Nous avons analysé certaines données et consulté plusieurs documents. De plus, nous avons examiné trois dossiers de projets de construction dont les travaux ont débuté au cours de l'année 2007-2008. Lors de notre vérification, deux des projets étaient terminés alors que le troisième était en voie de l'être.
- 6.2.4** Nous avons effectué le suivi de 15 des 21 recommandations formulées à l'époque. Nous avons d'abord considéré celles qui sont axées sur la documentation nécessaire à une saine gestion des projets immobiliers, entre autres celle relative à la préparation des bilans des projets. Parmi les recommandations suivies, une s'est révélée caduque. Pour ce qui est des 6 autres recommandations, elles n'ont pas fait l'objet d'un suivi, étant donné qu'il aurait été nécessaire de réaliser une étude très approfondie des projets sélectionnés. Par exemple, c'est le cas de la recommandation voulant que la Corporation s'assure que les choix visant à réduire les coûts des projets et à respecter les budgets autorisés sont économiques. Toutefois, l'analyse du portrait budgétaire des projets présentée dans la section « Information de gestion » de ce rapport nous a permis de soulever des questions relativement à ces recommandations.
- 6.2.5** Nous avons également évalué l'application des recommandations formulées par la Commission de l'administration publique (CAP) dans son rapport de juin 2008, lequel faisait suite aux travaux relatifs à notre vérification initiale. La recommandation portant sur les règles de transfert de propriété des immeubles est caduque.

1. Un projet de construction est soit une construction neuve, un agrandissement, un réaménagement ou une rénovation majeure.

**6.2.6** Enfin, en sus de ces travaux de suivi, nous avons accordé une attention particulière à la qualité de l'information de gestion fournie aux dirigeants et au conseil d'administration de la CHQ en ce qui concerne la gestion des projets immobiliers et des litiges.

## Conclusions générales

- 6.2.7** Nos travaux de suivi nous amènent à conclure qu'il reste des points à améliorer quant à la gestion des projets immobiliers. En effet, 8 des 14 recommandations, soit 57 p. cent, ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Une recommandation du rapport initial n'est plus applicable dans le contexte actuel. Si nous avons noté de tels progrès concernant notamment le cadre de gestion, plus particulièrement au chapitre des rôles et responsabilités, ainsi que la gestion des changements, le MSSS et la CHQ devront toutefois déployer des efforts supplémentaires pour corriger les lacunes soulevées à l'époque relativement aux autres recommandations. Ainsi, le ministère devra compléter la planification à long terme des immobilisations. Pour sa part, la Corporation devra faire des gestes à l'égard du suivi des projets ainsi que de l'évaluation et de la reddition de comptes.
- 6.2.8** Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des 15 recommandations en fonction des entités visées.

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

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Caduques
<b>Cadre de gestion</b>			
<b>Approbation des projets et détermination des priorités</b>			
Compléter la planification à long terme des immobilisations et regrouper dans cette planification les projets que les agences doivent présenter dans leurs plans directeurs immobiliers et qui sont jugés pertinents et prioritaires.		MSSS	
Améliorer le processus d'élaboration des programmes fonctionnels et techniques.	MSSS		
<b>Rôles et responsabilités</b>			
Mettre à jour, en collaboration avec la Corporation, le cadre de gestion concernant les projets immobiliers de façon à :			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• prévoir la nomination d'un gestionnaire de projet qui sera responsable des résultats obtenus, et ce, du début à la fin des travaux;</li> <li>• établir clairement le rôle et les responsabilités des différents intervenants, notamment de la Corporation d'hébergement du Québec, dans la gestion des projets immobiliers.</li> </ul>	MSSS		
Revoir son processus d'acheminement et d'approbation des projets afin de le rendre plus efficient et efficace.	MSSS		
Statuer sur les règles à suivre en ce qui a trait à la propriété des nouveaux immeubles du réseau afin de minimiser les coûts de construction.		MSSS	

**Tableau 1**  
**Suivi des recommandations (suite)**

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Caduques
<b>Gestion des projets immobiliers</b>			
<b>Planification</b>			
S'assurer que les programmes fonctionnels et techniques, qui sont à la base de sa décision et de l'annonce ministérielle, ont fait l'objet d'une analyse de la Corporation.	MSSS		
S'assurer que les besoins des établissements sont bien définis dans les programmes fonctionnels et techniques avant de formuler les recommandations destinées au ministère.	CHQ		
S'assurer que les estimations de coûts présentées dans les programmes fonctionnels et techniques sont complètes.	CHQ		
<b>Exécution</b>			
Se doter d'une procédure de gestion des changements efficiente, qui lui permet d'autoriser les changements importants avant leur réalisation et de convenir d'un prix avec l'entrepreneur avant le début des travaux.	CHQ		
<b>Suivi</b>			
Obtenir mensuellement, ou plus souvent si besoin est, des rapports d'avancement des projets qui présentent un portrait de la situation à l'égard des prévisions de coûts, de l'échéancier et du degré d'avancement des travaux.	CHQ		
Préciser aux fournisseurs de services, soit les professionnels et les entrepreneurs, les critères utilisés pour mesurer leur performance et les sanctions possibles si celle-ci est insatisfaisante.	CHQ		
Évaluer la performance des fournisseurs et en faire un critère de sélection.	CHQ		
<b>Évaluation et reddition de comptes</b>			
Disposer d'une information complète sur les projets de construction.	CHQ		
Effectuer les bilans des projets, une fois ceux-ci terminés.	CHQ		
Rendre compte de sa performance à l'égard de la gestion des projets à son conseil d'administration et à l'Assemblée nationale par le moyen de son rapport annuel.	CHQ		
<b>Total des recommandations</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>1*</b>
<b>Pourcentage des recommandations</b>	<b>57%</b>	<b>43%</b>	

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

- 6.2.9** En ce qui concerne les recommandations de la CAP, notre suivi révèle des progrès insatisfaisants à l'égard du plan de gestion des risques, ce dernier n'ayant pas été élaboré. Le tableau 2 dresse le bilan relatif à l'application des recommandations formulées par la CAP. Notons également que la CHQ a déposé à la CAP, comme cette dernière le lui avait demandé, la liste des différends ou des litiges en cours qui ne sont pas encore réglés.

**Tableau 2**  
**Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique**

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Caduques
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Corporation d'hébergement du Québec établissent un plan de gestion des risques visant, entre autres, à contrer les risques de surchauffe et de dépassement de coûts dans la gestion des immeubles du réseau.		MSSS CHQ	
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux établisse des règles claires de transfert de propriété des immeubles entre les établissements et la Corporation d'hébergement du Québec.			MSSS
<b>Total des recommandations</b>	<b>1</b>		<b>1*</b>

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

- 6.2.10** Enfin, à l'égard de l'information de gestion concernant les projets immobiliers et les litiges, la CHQ devra y investir des efforts. Il est possible de compiler les données existantes afin de produire une information de gestion qui facilite la prise de décision. À ce sujet, les dirigeants de la Corporation pourraient mieux suivre la gestion des projets immobiliers et des litiges dans le but d'en faire une bonne reddition de comptes au conseil d'administration.

## Cadre de gestion

### Approbation des projets et détermination des priorités

- 6.2.11** Lors de notre vérification initiale, nous avions recommandé au ministère de compléter la planification à long terme des immobilisations et de regrouper dans cette planification les projets que les agences doivent présenter dans leurs plans directeurs immobiliers et qui sont jugés pertinents et prioritaires. Nous avions à ce moment constaté que les besoins actuels et futurs des agences en matière d'immobilisations n'étaient pas regroupés dans une planification globale à long terme.
- 6.2.12** En février 2008, lors de son audition devant la CAP, le MSSS a reconnu ce constat. Toutefois, il a expliqué qu'il avait choisi de procéder par services spécialisés, notamment en ce qui concerne l'oncologie, les urgences et les centres d'hébergement et de soins de longue durée. Par ailleurs, en octobre 2009, il a publié un document intitulé *Planification des investissements en infrastructures dans le réseau sociosanitaire québécois*. On y présentait le processus de planification et le partage des responsabilités entre les différents acteurs. Dans le but d'uniformiser la communication entre les partenaires du réseau, on y a aussi inclus des définitions et des principes directeurs.
- 6.2.13** Nous reconnaissions le bien-fondé de ces actions, mais elles ne sont pas suffisantes. Rappelons que le MSSS devait évaluer la pertinence des projets et déterminer leur priorité au regard des orientations régionales ainsi que ministérielles. Cette pertinence devrait être établie lors de la planification à long terme et non lorsque le programme fonctionnel et technique (PFT) est élaboré. Notons que l'Alberta et l'Ontario disposaient d'une planification de 5 à 10 ans.

**6.2.14** Nous avons de nouveau recommandé au ministère de compléter la planification à long terme des immobilisations et de regrouper dans cette planification les projets que les agences doivent présenter dans leurs plans directeurs immobiliers et qui sont jugés pertinents et prioritaires.

**6.2.15** Par ailleurs, en 2006, le MSSS ne donnait pas d'indications aux établissements et aux agences quant au nombre de PFT qu'ils pouvaient préparer annuellement. Ainsi, nous avions relevé 81 PFT mis à l'étude représentant plus de 900 millions de dollars, alors que le ministère avait mis à exécution en moyenne 19 projets par an, qui avaient une valeur de 275 millions de dollars. Cela avait comme conséquence que les projets étaient soit différés ou demeuraient à l'étude plus longtemps que le processus normal.

**6.2.16** Nous avons noté une amélioration à cet égard puisqu'il y avait au moment de notre suivi 19 PFT mis à l'étude, lesquels représentaient plus de 350 millions de dollars. Au cours des 3 dernières années, la moyenne des projets mis à exécution est demeurée stable, soit 15 projets pour 265 millions de dollars.

**6.2.17** Pour ce qui est du processus d'élaboration des PFT, le MSSS l'a modifié dès 2006 en y ajoutant l'étape de la reconnaissance des besoins et l'a mis en vigueur officiellement à partir d'avril 2007. Ainsi, l'établissement doit faire connaître ses besoins et obtenir un avis du ministère préalablement à la réalisation d'un PFT. Les 12 PFT qui ont été mis à l'étude depuis avril 2007 ont tous obtenu un avis de reconnaissance des besoins. Nous considérons donc comme satisfaisants les progrès accomplis par le MSSS à cet égard.

#### **Processus d'élaboration des programmes fonctionnels et techniques amélioré.**

**6.2.18** Lors de la vérification initiale, le cadre de gestion des immobilisations, volet « projets de construction », du MSSS ne prévoyait pas la nomination d'un gestionnaire de projet, lequel est normalement responsable de la planification et de la supervision du projet du début à la fin. Nous avions aussi constaté que cette fonction n'y était pas définie et que les limites de l'autorité de cette personne n'y étaient pas précisées.

**6.2.19** Depuis, le MSSS a répondu de manière satisfaisante à notre recommandation. En effet, en octobre 2008, il a rendu public son nouveau cadre de gestion des immobilisations, produit en concertation avec la Corporation. Celui-ci vise essentiellement trois finalités, à savoir la livraison du projet dans les temps prévus (échéancier), le respect du programme des travaux autorisés et le respect de l'enveloppe budgétaire accordée.

**6.2.20** Ainsi, dans l'ensemble, le nouveau cadre établit clairement le rôle et les responsabilités des différents intervenants quant à la gestion des projets immobiliers. Il prévoit notamment la nomination, par le ministre, d'un gestionnaire de projet<sup>2</sup> pour tout projet immobilier nécessitant une autorisation ministérielle. Celui-ci devient alors responsable de l'atteinte des finalités, doit en rendre compte et est le garant du respect de l'enveloppe budgétaire. Advenant

#### **Nouveau cadre de gestion : nomination par le ministre d'un gestionnaire de projet.**

2. Le gestionnaire de projet désigné est notamment une entité ou une personne morale (un établissement, la CHQ ou autre). Une personne compétente à l'intérieur de l'organisation peut alors être nommée afin que la responsabilité de la gestion du projet lui soit déléguée.

un dépassement appréhendé des coûts autorisés ou une modification fonctionnelle de programme, le gestionnaire de projet doit en informer l'établissement, l'agence et le ministère.

- 6.2.21** Par ailleurs, ce cadre précise que le ministre désignera la CHQ gestionnaire de projet, sauf lorsque des circonstances ou motifs particuliers justifieront la nomination de l'établissement concerné. Dans un tel cas, le MSSS analysera les risques et évaluera les conditions et la capacité de l'établissement de mener à terme la réalisation du projet à l'aide d'une grille de critères. Au moment de notre suivi, cette grille n'avait pas été élaborée, bien que deux établissements aient été nommés gestionnaires. D'autre part, le MSSS a nommé la CHQ gestionnaire de deux autres projets. Nous l'invitons donc à poursuivre ses efforts et à mener à bien sa démarche.
- 6.2.22** À l'époque, nous avions recommandé au MSSS de revoir son processus d'acheminement et d'approbation des projets afin de le rendre plus efficient et efficace. Entre autres, nous avions relevé que la prise de décision demeurait centralisée pour les projets supérieurs à 2 millions de dollars, même si la responsabilité des projets était attribuée aux établissements. Qui plus est, les documents faisaient l'objet de multiples déplacements, ce qui allongeait les délais.
- 6.2.23** En 2008, le processus a été revu lors de la mise à jour du cadre de gestion des immobilisations par le ministère. Nous avons noté que ce processus est présenté avec plus de détails et que certaines interventions entre les parties prenantes au projet ont été modifiées. Par exemple, dans le cas des étapes relatives au concept et aux plans et devis définitifs, l'agence de la santé et des services sociaux est maintenant informée de leur acceptation alors qu'elle devait les approuver dans l'ancien cadre de gestion. De plus, les montants applicables aux fins de l'autorisation requise du ministère ont été révisés, passant de 2 à 5 millions de dollars.
- 6.2.24** Les progrès réalisés concernant cette recommandation sont satisfaisants puisque le MSSS a revu son processus. Toutefois, il serait important, à l'avenir, que le ministère s'assure de son application et en mesure les effets.
- 6.2.25** Par ailleurs, en 2006, nos travaux nous amenaient à conclure que le ministère n'avait pas déterminé de règles à suivre en ce qui a trait à la propriété des immeubles du réseau. Rappelons que la Corporation n'était pas assujettie au paiement des taxes pour les projets d'immobilisations dont elle était propriétaire. Nous avions relevé que de telles règles permettraient au MSSS de minimiser les coûts de construction. En constatant ce fait, la CAP lui avait recommandé en juin 2008 de remédier à la situation.
- 6.2.26** Lors de notre suivi, nous avons noté que le statut fiscal de la CHQ a été modifié. En fait, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009, celle-ci doit payer les taxes sur ses approvisionnements de biens et de services, ce qui annule le gain consécutif à son exemption de taxes. Un comité constitué de représentants du MSSS et de la Corporation a été créé afin de discuter de l'impact de ce changement, notamment sur les coûts des loyers, les revenus de location et le parc immobilier. Ainsi, la recommandation relative à la propriété des nouveaux immeubles du réseau devient caduque.

## Gestion des projets immobiliers

### Planification

- 6.2.27** En 2006, nous avions recommandé au MSSS de s'assurer que les PFT, qui sont à la base de sa décision et de l'annonce ministérielle, ont fait l'objet d'une analyse de faisabilité technique de la Corporation. Nos travaux de suivi ont porté sur l'obtention de cette analyse par le ministère. À l'époque, nous avions observé relativement à un projet, pour lequel l'annonce ministérielle a été faite avant que le ministère ait obtenu l'analyse de la CHQ, que les modifications proposées dans cette analyse auraient permis des économies de l'ordre de 7 millions de dollars.
- 6.2.28** Le nouveau cadre de gestion des immobilisations et nos échanges avec le ministère indiquent que l'obtention de l'analyse de faisabilité technique fait partie des pratiques courantes dans le processus de gestion d'un projet d'immobilisations. L'examen de trois projets de construction nous a permis de constater que le MSSS avait obtenu cette analyse de la CHQ avant d'en autoriser la conception. Cette analyse comporte des commentaires concernant la portée, les coûts et les conditions de mise en œuvre du projet d'immobilisations et soutient entre autres l'autorisation de conception du ministre. Les progrès accomplis par le MSSS sont donc satisfaisants.
- 6.2.29** Par ailleurs, nous avions recommandé à la CHQ de s'assurer que les besoins des établissements sont bien définis dans les PFT avant de formuler les recommandations destinées au MSSS. Depuis, plusieurs actions ont été accomplies en vue de corriger les lacunes soulevées. Les PFT produits sont analysés sur la base d'une méthodologie améliorée et des visites sur place ainsi que des discussions avec l'établissement sont effectuées. De plus, la CHQ offre un service de soutien et d'encadrement complémentaire au PFT. À ce titre, elle a développé et publié en 2008 un cadre de référence normatif dans lequel elle expose les exigences relatives à la structure du contenu des PFT selon les bonnes pratiques en vigueur. Nous concluons donc que notre recommandation a été appliquée d'une manière satisfaisante.
- 6.2.30** Lors de la vérification initiale, nous avions aussi constaté que les estimations de coûts présentées dans les PFT étaient incomplètes. Pour la plupart des projets examinés, nous avions observé que seuls les coûts de construction étaient annoncés lors de l'autorisation ministérielle de conception. Depuis, la CHQ a revu ses méthodes : elle révise, ajuste et complète, au besoin, les estimations de coûts en utilisant une structure de coûts améliorée qui lui permet notamment la comparaison avec des cibles de coûts. Pour les trois projets examinés dans notre suivi, la conception a été autorisée par le ministre en 2008. Nos travaux révèlent que les coûts annoncés sont complets puisque ceux relatifs à la construction sont maintenant indexés et que ceux associés aux frais administratifs, aux équipements et à la transaction immobilière sont estimés. Nous considérons donc que les progrès réalisés sont satisfaisants.

### Analyse des programmes fonctionnels et techniques : méthodologie améliorée.

## Exécution

- 6.2.31** À l'époque, nous avions constaté que le processus d'approbation des changements de la Corporation était lourd et peu efficient. Entre autres, celle-ci n'avait pas établi de règles à suivre et n'autorisait les modifications qu'une fois qu'elles étaient effectuées.
- 6.2.32** Depuis, la CHQ a accompli plusieurs actions en vue de corriger les lacunes soulevées. Elle s'est dotée d'une procédure de gestion des changements qui prévoit que ceux-ci doivent être autorisés avant leur réalisation. Elle a aussi mis en place des outils informatisés lui permettant de gérer systématiquement et en continu les ordres de changement. Dans les trois dossiers examinés, nous avons pu apprécier l'instauration de cette procédure. Nous concluons donc que notre recommandation à cet égard a été appliquée d'une manière satisfaisante.

## Suivi

- 6.2.33** Lors de la vérification initiale, nous avions recommandé à la CHQ d'obtenir des rapports d'avancement des projets. Nous avions précisé que de tels rapports présentent des prévisions de coûts, l'échéancier et le degré d'avancement des travaux.
- 6.2.34** Nos travaux de suivi ont porté sur l'examen de trois projets de construction pour lesquels on s'attendait à trouver des rapports d'avancement. Or, aucun de ces projets n'en avait. Par conséquent, nous considérons les progrès de la CHQ à l'égard du suivi des projets comme insatisfaisants. | **Aucun rapport d'avancement pour les trois projets examinés.**
- 6.2.35** Nous avions aussi recommandé à la Corporation de préciser aux fournisseurs de services, soit les professionnels et les entrepreneurs, les critères utilisés pour mesurer leur performance et les sanctions possibles si celle-ci était insatisfaisante.
- 6.2.36** Nous considérons que la CHQ a fait des progrès satisfaisants à cet égard. En effet, elle s'est dotée d'une procédure d'évaluation du rendement des fournisseurs, qui a été mise en application en 2006. Il y est stipulé que la Corporation doit informer les fournisseurs qu'ils feront l'objet d'une évaluation. On y mentionne également les critères qui seront utilisés et l'impact d'un résultat insatisfaisant. De même, depuis octobre 2008, la CHQ a ajouté à ses contrats modèles avec les professionnels et les entrepreneurs une condition relative à l'évaluation du rendement.
- 6.2.37** Nous avions également recommandé à la CHQ d'évaluer la performance des fournisseurs et d'en faire un critère de sélection. Nous avons pu observer, dans les trois dossiers examinés, que la Corporation a évalué les professionnels, mais qu'elle ne l'a pas fait pour les entrepreneurs. De plus, comme à l'époque, les évaluations antérieures ne constituent pas un critère de sélection pour l'embauche des professionnels. Pour ce qui est des entrepreneurs, on retient la soumission la plus basse tout en ayant la possibilité, selon le règlement, de refuser un entrepreneur qui a eu une évaluation de rendement insatisfaisante. À la suite de nos travaux, nous considérons les progrès de la CHQ comme insatisfaisants à ce chapitre.

## Évaluation et reddition de comptes

### Information complète sur les projets de construction

- 6.2.38** En 2006, nos travaux nous amenaient à conclure que la Corporation ne disposait pas de l'information nécessaire pour tracer un portrait global des projets de construction. Plusieurs données pertinentes à l'analyse de leur déroulement, comme les dates d'autorisation et les budgets prévus lors des différentes étapes, étaient absentes du système de gestion des projets. Rappelons qu'un tel portrait permettrait aux dirigeants d'exercer un suivi rigoureux en matière de respect des programmes, des budgets et des échéanciers.
- 6.2.39** Lors de notre suivi, la Corporation ne disposait toujours pas d'un portrait global des projets de construction, bien qu'elle possède un progiciel de gestion de projet depuis 2006. Des efforts quant à l'élaboration de tableaux de bord ont toutefois été déployés. Nous sommes d'avis que les progrès accomplis sont insatisfaisants.
- 6.2.40** Dans ce contexte, nous avons effectué des travaux en vue de dresser un tel portrait. Il est primordial que le conseil d'administration dispose de cette information pour mieux exercer son rôle de gouvernance. Les résultats de nos travaux sont présentés à la section «Information de gestion».

### Bilan des projets

- 6.2.41** Lors de notre vérification initiale, nous avions constaté que la Corporation ne dressait pas de bilan des projets de construction une fois les travaux terminés. En mai 2007, la CHQ a élaboré un bilan modèle qui, à notre avis, renferme les données nécessaires pour apprécier la qualité de la gestion du projet, faire le point sur l'atteinte des objectifs concernant le respect du budget, de l'échéancier et du contenu ainsi que relever les améliorations qui devraient être apportées.
- 6.2.42** À cet égard, nous avons examiné 11 projets qui ont été terminés en 2008-2009 et pour lesquels la CHQ était gestionnaire de projet. Sept d'entre eux avaient un bilan (64 p. cent), mais la qualité du contenu est variable d'un projet à l'autre.
- 6.2.43** À titre d'exemple, nous avons obtenu un bilan complet pour un projet dont les coûts initiaux de 3,1 millions de dollars ont augmenté de 1,2 million, ce qui l'a porté à 4,3 millions. La sous-section «Justification des écarts» comportait des données chiffrées pour chacun des rehaussements. La description des risques et des enjeux était détaillée en neuf points.
- 6.2.44** Un autre projet, dont le montant lors de l'autorisation ministérielle de conception était de 11,7 millions de dollars, a augmenté dans un premier temps de 18,1 millions. Dans un deuxième temps, il a été haussé de 3,1 millions de dollars, ce qui a porté son budget total à 32,9 millions. D'une part, le bilan de ce projet est incomplet, car la justification des écarts est succincte. On y expliquait la première augmentation par l'ajout d'un stationnement souterrain de 500 places sans y préciser les raisons pour lesquelles celui-ci n'avait pas été

prévu au départ. Relativement à la seconde augmentation, on y invoquait les conditions du marché, la sous-évaluation de l'estimation des professionnels et l'indexation, sans plus de précision. D'autre part, la section « Risques et enjeux rencontrés » ne contenait aucune information. Nous sommes d'avis qu'une telle augmentation de coûts nécessite des explications plus détaillées à l'intérieur du bilan du projet.

- 6.2.45** En conclusion, nous considérons que la CHQ doit être plus assidue quant à la préparation des bilans des projets et plus rigoureuse par rapport à la qualité de l'information contenue dans ceux-ci, d'autant plus qu'ils seraient utiles pour alimenter le portrait global et informer le conseil d'administration. Par conséquent, les progrès réalisés sont insatisfaisants à ce chapitre.
- 6.2.46** Nous avons de nouveau recommandé à la Corporation d'effectuer les bilans des projets, une fois ceux-ci terminés.

### **Reddition de comptes**

- 6.2.47** Nous avions recommandé à la CHQ de rendre compte de sa performance à l'égard de la gestion des projets à son conseil d'administration et à l'Assemblée nationale par le moyen de son rapport annuel.
- 6.2.48** En ce qui a trait au conseil d'administration, nos travaux nous ont permis de constater qu'il reçoit de l'information de gestion concernant les projets immobiliers. Trois listes y sont notamment déposées de façon périodique. Elles comportent de nombreux renseignements généraux par projet, par exemple le budget autorisé, les avenants aux contrats et l'étape en cours. Toutefois, peu de ces données sont compilées et analysées afin que la compréhension et la prise de décision à l'égard de la gestion de ces projets soient facilitées. De plus, le conseil d'administration n'a pas défini ses besoins à ce sujet et statué sur la forme et la fréquence de cette information de gestion ainsi que sur les échéanciers par rapport à celle-ci.
- 6.2.49** Quant au rapport annuel, nous avons examiné celui de l'exercice se terminant le 31 mars 2009. Nos travaux révèlent qu'il est encore difficile d'établir des liens entre les résultats et la performance de la CHQ relativement au respect des paramètres des projets, soit le contenu, les coûts et les échéanciers, pour lesquels elle est clairement imputable par le nouveau cadre de gestion des projets centralisés. Nous l'invitons donc à poursuivre ses efforts puisqu'elle n'a pas répondu d'une manière satisfaisante à notre recommandation.

## **Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique**

- 6.2.50** Dans son rapport de juin 2008, la CAP avait recommandé au MSSS et à la CHQ d'établir un plan de gestion des risques visant, entre autres, à contrer les risques de surchauffe et de dépassement de coûts dans la gestion des immeubles du réseau. Cependant, la Corporation et le ministère n'ont pas donné suite à cette recommandation. Même si la CHQ s'était engagée par écrit à mener des travaux avec le MSSS afin d'établir un plan de gestion des risques, il n'en existait pas au moment de notre suivi.

- 6.2.51** La CAP avait aussi demandé à la CHQ de déposer la liste des différends ou des litiges en cours qui ne sont pas encore réglés. Comme la Corporation a transmis, en juillet 2008, la liste des poursuites judiciaires avec les entrepreneurs et les professionnels, la demande a été satisfaite.
- 6.2.52** Par ailleurs, la recommandation portant sur l'établissement de règles claires de transfert de propriété des immeubles entre les établissements et la CHQ est caduque. En effet, le statut fiscal de la Corporation a été modifié et celle-ci doit, depuis avril 2009, payer les taxes sur ses approvisionnements de biens et de services.

## Information de gestion

### Projets immobiliers

- 6.2.53** Comme nous l'avons mentionné précédemment, la CHQ n'a pas suivi la recommandation visant à disposer d'une information complète sur les projets de construction. Rappelons qu'il est important pour les dirigeants et le conseil d'administration d'avoir un portrait qui leur permet de suivre de façon continue la gestion des projets immobiliers.
- 6.2.54** De cette manière, ils pourraient agir dès le début du projet, et ce, tout au long de l'étape de planification, en vue de respecter l'enveloppe budgétaire établie lors de l'autorisation ministérielle de conception. Par la suite, ils pourraient effectuer un suivi adéquat du déroulement du projet afin de prendre des décisions éclairées. Ainsi, un dépassement budgétaire prévu doit se traduire par une réduction de la taille ou d'autres aspects du projet avant que l'on envisage une révision à la hausse de l'enveloppe. Enfin, il est essentiel que la CHQ soit présente pendant toutes les étapes du projet si elle veut bien assumer son rôle de gestionnaire de projet, lequel consiste à mener à terme un projet en respectant le contenu, le budget et l'échéancier.
- 6.2.55** D'ailleurs, le récent cadre de gestion des immobilisations du MSSS mentionne clairement l'importance du contrôle des coûts : « Sur le plan particulier des coûts, le ministère considère que le respect de l'enveloppe budgétaire établie lors de l'autorisation ministérielle de la conception d'un projet doit devenir un enjeu incontournable. »
- 6.2.56** Afin de bien comprendre la gestion d'un projet immobilier, qui consiste à organiser et à diriger les travaux depuis la détermination des besoins jusqu'à la livraison de l'ouvrage, nous présentons, dans le tableau 3, le sommaire des principales étapes relatives au cycle de vie d'un projet de construction à la Corporation. L'annexe 1, pour sa part, illustre de façon détaillée le cycle de vie d'un projet pour le secteur de la santé et des services sociaux.

**Tableau 3**  
**Principales étapes relatives au cycle de vie d'un projet immobilier**

Démarrage	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programme fonctionnel et technique – PFT</li> <li>Rapport d'analyse du PFT</li> <li>Autorisation de conception du MSSS</li> <li>Protocole d'entente – plan d'action</li> </ul>
Planification	<ul style="list-style-type: none"> <li>Appel d'offres – professionnels externes</li> <li>Concept</li> <li>Plans et devis préliminaires</li> <li>Autorisation d'exécution du MSSS</li> <li>Plans et devis définitifs</li> <li>Appel d'offres – entrepreneurs</li> </ul>
Construction	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construction et aménagement</li> <li>Réception avec réserve*</li> <li>Correction des déficiences</li> </ul>
Clôture	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prise de possession</li> <li>Mise en service</li> <li>Réception sans réserve**</li> <li>Évaluations et bilan</li> </ul>

\* L'ouvrage est terminé en grande partie lorsque les travaux à parachever n'ont pu l'être en raison de conditions indépendantes de la volonté du fournisseur et que la valeur des travaux à corriger, si l'on exclut ceux à parachever, est égale ou inférieure à 0,5 p. cent du montant du contrat.

\*\* L'ouvrage est prêt pour l'usage auquel il est destiné et, le cas échéant, tous les travaux mentionnés dans la liste jointe à l'avis de réception avec réserve ont été parachevés ou corrigés, selon le cas.

Source: CHQ.

**6.2.57** Dans le cadre de nos travaux, nous avons compilé des données à partir des informations fournies par la CHQ. Les résultats de cette compilation constituent une information de gestion portant sur le respect des budgets, laquelle pourrait faire partie d'un portrait des projets. Ainsi, le tableau 4 indique les coûts prévus des projets de construction à l'étape de planification.

**Tableau 4**  
**Coûts des projets à l'étape de planification au 31 mars 2009**

	Concept	Plans et devis préliminaires	Total
Nombre de projets	3	4	7
Autorisation ministérielle de conception (en M\$)	46	54	100
Coûts prévus une fois le document finalisé (en M\$)*	66	80	146
<b>Écart entre les coûts prévus à la fin des travaux et ceux autorisés à la conception</b>	<b>43 %</b>	<b>48 %</b>	<b>46 %</b>

\* Ces montants ne sont pas encore autorisés par le MSSS. Cela est dû au fait que ces projets n'ont pas franchi le stade de l'autorisation d'exécution du MSSS. Les montants reposent sur des estimations réalisées au stade du concept ou à celui des plans et devis préliminaires.

- 6.2.58** Nos travaux font ressortir que des augmentations de coûts sont anticipées relativement à six des sept projets à l'étape de planification au 31 mars 2009. Des hausses de 48 p. cent sont notamment attendues pour l'ensemble des projets dont les plans et devis préliminaires sont prêts. Pour deux de ces projets, les coûts prévus ont même doublé par rapport au montant autorisé par le MSSS lors de la conception.
- 6.2.59** Nous avons aussi compilé de l'information à l'égard des coûts estimés pour les projets aux étapes de construction et de clôture (tableau 5).

**Tableau 5**  
**Coûts des projets aux étapes de construction et de clôture au 31 mars 2009**

	Construction	Clôture	Total	Augmentation (en M\$)
Nombre de projets	22	17	39	s.o.
Autorisation ministérielle de conception (en M\$)	252	145	397	s.o.
Autorisation ministérielle d'exécution (en M\$)	372	222	594	197
Coûts prévus à la fin des travaux (en M\$)	393	230	623	29
<b>Écart entre les coûts prévus à la fin des travaux et ceux autorisés à la conception</b>	<b>56%</b>	<b>59%</b>	<b>57%</b>	<b>226</b>

Source : CHQ.

- 6.2.60** Cet exercice fait ressortir un écart important entre le budget accordé lors de l'autorisation ministérielle de conception et celui alloué lors de l'autorisation ministérielle d'exécution. Cet écart s'élève à 197 millions de dollars, soit une augmentation de 50 p. cent. De plus, nous constatons que l'écart entre les coûts à l'étape de l'autorisation ministérielle d'exécution et ceux prévus à la fin des travaux est beaucoup plus faible. En effet, pour les 39 projets, nous observons un écart de 29 millions de dollars, ce qui correspond à une augmentation d'environ 5 p. cent.
- 6.2.61** Les tableaux 4 et 5 fournissent des exemples d'une information de gestion globale comportant des données plus précises sur les projets. Celle-ci permettrait aux dirigeants de repérer les projets immobiliers sur lesquels ils devraient s'interroger plus en profondeur et d'en rendre compte au conseil d'administration. D'ailleurs, au moment de notre vérification, la CHQ travaillait à l'élaboration d'un nouveau tableau de bord comprenant tous les projets dont elle a la responsabilité de gestion.

- 6.2.62** À la lumière de ces résultats, la Corporation pourrait notamment dégager les facteurs expliquant les augmentations de coûts observées principalement à l'étape de la planification et agir, de concert avec le MSSS, relativement aux éléments dont chacun est responsable. Voici des questions qui pourraient être soulevées :
- Les projets ont-ils été bien planifiés?
  - A-t-on répondu aux besoins définis au départ? Ces besoins ont-ils été bien évalués?
  - Les coûts ont-ils été estimés correctement?
  - Quelles sont les raisons de la hausse significative des budgets entre l'autorisation ministérielle de conception et l'autorisation ministérielle d'exécution?
  - Est-ce que l'étude de faisabilité technique a été bien effectuée?
  - A-t-on coordonné efficacement l'action des différents intervenants?
  - Le temps écoulé entre les diverses étapes est-il approprié?
  - Est-ce que tous les intervenants, notamment la CHQ et le MSSS, ont bien assumé leurs responsabilités?
  - A-t-on exercé un suivi rigoureux tout au long du projet et dressé un bilan à son terme?
- 6.2.63** Nous avons de nouveau recommandé à la Corporation de disposer d'une information complète sur les projets de construction et d'en faire l'analyse.

## Litiges

- 6.2.64** En février 2008, les membres de la CAP ont exprimé leurs préoccupations au sujet des poursuites judiciaires et des réclamations présentées à la CHQ. En particulier, ils ont questionné cette dernière sur le montant des poursuites judiciaires, l'utilisation de la clause exécutoire<sup>3</sup> et les procédures envisagées pour réduire les nouveaux litiges. Au terme de la séance, ils lui ont demandé que la liste des différends ou des litiges en cours qui ne sont pas encore réglés soit déposée à la CAP, ce qui a été fait.
- 6.2.65** En date du 31 mars 2009, la CHQ faisait l'objet de 31 poursuites judiciaires et d'une réclamation, pour un montant total de 42,4 millions de dollars. Cependant, comme il est indiqué dans ses états financiers inclus dans son *Rapport annuel 2008-2009*, «sur la foi des renseignements disponibles, la direction est d'avis qu'il est peu probable qu'une responsabilité quelconque soit considérée importante quant à ces réclamations et poursuites par rapport à la situation financière de la Corporation».

---

3. La CHQ peut exiger des entrepreneurs, en vertu d'une clause exécutoire, qu'ils réalisent des travaux supplémentaires sans qu'un prix soit convenu entre les parties avant le début de ceux-ci. Cette information provient du *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, lequel remplace le *Règlement sur les contrats de la Corporation d'hébergement du Québec*.

- 6.2.66** De ce montant, 30,4 millions de dollars sont liés à des projets dont la CHQ a la responsabilité de gérer la construction, qu'elle soit propriétaire ou non<sup>4</sup>. Le tableau 6 présente des données à l'égard de ces poursuites judiciaires et des réclamations reçues par la Corporation depuis 2007.

**Tableau 6**  
**Poursuites judiciaires et réclamations**

	2009	2008	2007
<b>Nombre</b>			
Poursuites judiciaires*	27	24	19
Nouvelles poursuites	6	11	5
Projets de construction avec poursuites**	13	12	11
<b>Valeur (en millions de dollars)</b>			
Poursuites judiciaires	29,88	17,80	13,15
Réclamations***	0,52	3,34	11,20
<b>Total</b>	<b>30,40</b>	<b>21,14</b>	<b>24,35</b>

\* Une poursuite judiciaire est une action en justice.

\*\* Au moment de notre suivi, la moyenne des projets mis en service au cours des 3 dernières années était de 17.

\*\*\* Une réclamation est un acte par lequel une personne s'adresse à une autorité pour faire reconnaître contre quelqu'un un droit qu'elle estime posséder.

Source : CHQ.

- 6.2.67** Nous constatons qu'il y a plusieurs mésententes entre les diverses parties concernées par un projet et que le montant de ces poursuites judiciaires et réclamations a augmenté de 25 p. cent depuis 2007.

- 6.2.68** À notre avis, dans un souci d'économie et d'efficience, il est important que la CHQ repère les projets à risque et détermine les actions à prendre pour régler les différends, et ce, afin d'éviter des réclamations et des poursuites éventuelles. Or, la Corporation ne procède pas à l'analyse de ses données et aucune information de gestion n'est produite à cet égard. À titre d'exemple, une analyse exhaustive des projets ayant donné lieu à des poursuites dans le passé permettrait de dégager des facteurs ou les caractéristiques des projets qui nécessiteraient une vigilance accrue.

- 6.2.69** Des intervenants du milieu ainsi que des gestionnaires rencontrés dans le cadre de nos travaux nous ont mentionné des hypothèses à examiner afin de cerner les projets qui sont davantage à risque en matière de litiges. En voici des exemples :

- Un projet de construction se déroule dans un établissement qui doit continuer à rendre des services de santé en parallèle.
- Le nombre de directives exécutoires ainsi que la valeur de celles-ci en fonction du contrat sont élevés.
- Le budget associé aux contingences de construction est dépassé ou en voie de l'être.

4. Nous n'avons pas recensé ni examiné les autres litiges associés aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux, c'est-à-dire lorsque la CHQ n'était pas gestionnaire de projet.

**6.2.70** Afin d'illustrer ces propos, nous avons utilisé les données disponibles dans le système de gestion de projets de la CHQ au moment de notre suivi. En premier lieu, nous nous sommes intéressés à la relation entre le budget associé aux contingences de construction, le montant des directives de changement et le degré d'avancement des travaux prévus au contrat. Le tableau 7 montre les résultats de notre compilation pour six contrats à l'étape de construction.

**Tableau 7**

**Budget associé aux contingences de construction relativement à six contrats au 15 juillet 2009 (en dollars)**

	1	2	3	4	5	6
Valeur du contrat de l'entrepreneur	20 268 359	13 849 034	26 455 357	12 793 748	17 142 670	301 150
Budget associé aux contingences de construction	2 041 069	1 314 322	1 661 949	981 000	1 040 000	43 000
Valeur nette des directives de changement	3 186 584	1 809 657	959 919	1 929 331	1 565 023	83 397
Utilisation des contingences	156%	138%	58%	197%	150%	194%
Degré d'avancement des travaux prévus au contrat*	92%	92%	32%	98%	92%	94%
<b>Écart entre le budget associé aux contingences de construction et la valeur nette des directives de changement</b>	<b>-1 145 515</b>	<b>-495 335</b>	<b>702 030</b>	<b>-948 331</b>	<b>-525 023</b>	<b>-40 397</b>

\* La CHQ calcule le degré d'avancement des travaux selon les montants versés au fournisseur en fonction du contrat.

Source: CHQ.

**6.2.71** Cet exercice met en lumière des contrats dont le budget associé aux contingences de construction a été largement dépassé. Selon plusieurs intervenants rencontrés, pareille situation peut entraîner des changements pour lesquels le fournisseur ne sera pas payé ou tardera à l'être, ce qui pourrait donner lieu à des litiges. C'est pourquoi la haute direction devrait exercer, dès le début du projet, une vigilance accrue. Mentionnons à ce titre le contrat n° 3 qui a un degré d'avancement de 32 p. cent et pour lequel l'utilisation des contingences a déjà atteint 58 p. cent.

**Budget associé aux contingences largement dépassé.**

**6.2.72** Par la suite, nous avons examiné l'emploi de la clause exécutoire dans les contrats conclus avec les entrepreneurs. Rappelons qu'en vertu d'une telle clause, la Corporation peut exiger des entrepreneurs qu'ils réalisent des travaux supplémentaires sans qu'un prix soit convenu entre les parties avant le début de ceux-ci. Or, lors de notre vérification initiale, nous avions constaté que pareille façon de faire pouvait entraîner des litiges ou donner lieu à des poursuites judiciaires. Le tableau 8 présente les résultats de notre compilation pour 44 contrats à l'étape de construction.

**Tableau 8**  
**Utilisation des directives exécutoires**

Ratio du nombre de directives exécutoires sur le nombre de directives totales	Nombre de contrats	Valeur des directives exécutoires (en dollars)	Valeur des directives totales (en dollars)	Budget associé aux contingences de construction (en dollars)
Inférieur à 15 %	29	1 403 623	21 215 633	23 111 795
De 15 à 25 %	6	718 455	3 003 593	6 424 586
De 25 à 50 %	6	548 158	1 103 333	2 448 963
Supérieur à 50 %	3	1 320 912	2 807 045	1 778 447
<b>Total</b>	<b>44*</b>	<b>3 991 148</b>	<b>28 129 604</b>	<b>33 763 791</b>

\* Nos travaux ont porté sur 44 contrats de construction relatifs à 39 projets en date du 15 juillet 2009.

- 6.2.73** Parmi ces contrats, nous en avons relevé certains qui peuvent être considérés comme davantage à risque si l'on tient compte des éléments suivants :
- leur budget associé aux contingences de construction est dépassé ;
  - le nombre de directives exécutoires est très élevé ;
  - la valeur des directives exécutoires est élevée par rapport à celle des directives totales ou du contrat.
- 6.2.74** Par exemple, nous avons relevé un contrat de l'ordre de 12,8 millions de dollars pour lequel la valeur des directives totales de changement était de 1,9 million. Ce montant dépassait de près de un million de dollars le budget prévu pour les contingences. La valeur des directives exécutoires représentait, pour sa part, près de 800 000 dollars.
- 6.2.75** En ce qui concerne la clause exécutoire, la CHQ nous a indiqué que son application est maintenant plus restreinte et réservée aux seuls cas où un désaccord entre les parties risque de paralyser le chantier. À cet égard, elle s'est donné comme objectif, dans son plan stratégique 2008-2011, de diminuer significativement le nombre de directives exécutoires sans toutefois préciser de cible. Elle s'est également fixé l'objectif de mesurer et de réduire les délais de traitement des réclamations qui lui sont présentées. Nous considérons que l'établissement de tels objectifs constitue une bonne pratique. Toutefois, la CHQ disposait de peu d'information de gestion à ce sujet.
- 6.2.76** Enfin, il est important de souligner qu'à la suite de l'adoption de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, le *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* a été revu et modifié. Ainsi, en matière de changements apportés aux travaux, bien qu'une clause exécutoire y soit encore prévue, ce règlement introduit un processus obligatoire de négociation et, le cas échéant, de médiation quant au règlement des différends. De plus, lorsque l'ordre de changement envisagé porte la valeur totale des changements à plus de 10 p. cent de la valeur initiale du contrat, le donneur d'ouvrage doit confirmer à l'entrepreneur qu'il dispose des fonds nécessaires à l'exécution avant de produire cet ordre ou tout ordre de changement subséquent.

**6.2.77** En conclusion, nous sommes d'avis que l'application des dispositions prévues dans la réglementation en matière de changements apportés aux travaux et de règlement des différends devrait favoriser la réduction des poursuites judiciaires et des réclamations. Toutefois, il serait important que la CHQ dispose d'une information de gestion en la matière afin d'assurer notamment une saine gestion des contrats et des projets.

**6.2.78** Nous avons recommandé à la Corporation :

- de disposer d'une information de gestion afin de repérer les projets à risque en matière de litiges ;
- de compléter son objectif stratégique relatif aux directives exécutoires en l'accompagnant d'une cible prévoyant la réduction de celles-ci et de poursuivre ses efforts en ce sens.

**6.2.79** **Commentaires du ministère**

« **Commentaires généraux.** Des progrès satisfaisants ont été réalisés par le ministère pour quatre des cinq recommandations formulées dans votre rapport de 2005-2006.

« Quant à la recommandation concernant la planification à long terme et pour laquelle vous mentionnez que des progrès restent à faire, nous devrions compléter les travaux au cours du prochain exercice financier.

« Par ailleurs, la CAP recommandait que le ministère et la CHQ établissent un plan de gestion des risques visant, entre autres, à conter les risques de surchauffe et de dépassement de coûts dans la gestion des immeubles du réseau.

« Sachez que la notion de gestion de risques est prise en compte tout au long du processus de gestion de projet. Toutefois, nous sommes conscients que des efforts d'amélioration devraient être accomplis, notamment quant à l'information de gestion entourant les projets. »

**6.2.80** **Commentaires de la Corporation**

« **Commentaires généraux.** La Corporation constate que le Vérificateur général a dressé un portrait assez juste de la situation en regard de la gestion des projets immobiliers du secteur de la santé et des services sociaux. La Corporation reçoit positivement l'appréciation du suivi des recommandations ainsi que des deux nouvelles recommandations portées à son égard. Elle apprécie les mentions qui reconnaissent, d'une façon générale, les solutions introduites ainsi que les progrès réalisés au cours des dernières années. Les efforts déployés jusqu'à maintenant sont reconnus en ce qui concerne la planification et l'exécution de la gestion de projet. La Corporation intensifiera ses efforts pour répondre aux points d'insatisfaction identifiés, en particulier sur le plan de l'information de gestion. D'ailleurs, une direction de la vérification interne a été créée récemment pour en assurer, entre autres, le suivi. La Corporation réitère sa volonté d'atteindre les standards les plus élevés en gestion de projet.

**«Gestion des projets immobiliers.** Au sujet du suivi des projets, l'état de situation des projets à l'égard des prévisions de coûts, de l'échéancier et du degré d'avancement des travaux sera grandement facilité par le tableau de bord mis en place en septembre 2009. Ce tableau de bord regroupe plusieurs données, en temps réel, nécessaires à la compréhension du portefeuille des projets en cours, notamment le budget autorisé, l'échéancier et les déboursés. Au cours de la deuxième phase de son développement (2010-2011), ce tableau de bord présentera des données beaucoup plus raffinées, dont le pourcentage d'avancement réel des travaux, le niveau d'utilisation de la contingence et l'identification des risques. De plus, l'élaboration d'une fiche projet est actuellement en cours; sa mise en application est prévue pour l'été 2010. Elle se veut complémentaire au tableau de bord en présentant des informations additionnelles pour chaque projet tels les problématiques et le suivi des actions à réaliser. Également, les rapports d'avancement des projets demandés aux professionnels par l'entremise des mandats de prestation de service en application depuis 2006 seront exigés mensuellement, ce qui permettra d'assurer un meilleur suivi des projets dans le but de respecter les paramètres autorisés. L'analyse de cette information de gestion fera ressortir les éléments à risque ou significatifs, ce qui permettra d'émettre des hypothèses sur les tendances utiles à une bonne gouvernance de projet.

«Quant au suivi des fournisseurs, la Corporation procédera à l'évaluation des entrepreneurs à la fin des contrats des travaux de construction. Dans les projets considérés à risque, la Corporation envisage d'évaluer la pertinence d'appliquer un processus de présélection qui comporte des critères portant sur les performances antérieures de l'entrepreneur auprès d'organismes publics. À titre d'exemple, mentionnons l'obligation de fournir deux preuves qui démontrent la satisfaction de deux organismes publics à l'égard de la performance de l'entrepreneur soumissionnaire.

«En ce qui a trait à l'évaluation des professionnels, celle-ci est effectuée à la fin de chaque étape du projet et consolidée à la fin du contrat de services professionnels. Par ailleurs, des consortiums, lesquels impliquent différents fournisseurs, représentent une problématique dans le cadre des évaluations de rendement. Une réflexion sur ce phénomène est nécessaire et nécessite que l'on s'y attarde de concert avec les organismes centraux, et ce, afin de statuer sur la façon la plus appropriée et équitable pour en faire un critère de sélection.

«La Corporation avise déjà, par une clause à ses contrats, qu'elle se réserve la possibilité de refuser la proposition de service de tout fournisseur qui a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant au cours des deux dernières années.

**«Évaluation et reddition de comptes.** Chaque projet terminé sera suivi d'un bilan de projet afin de permettre d'évaluer la situation dans le cadre du processus d'amélioration continue. La réalisation des bilans de projet sera confiée à une unité administrative différente de celle qui a effectué la gestion de projet afin d'assurer une plus grande objectivité. En effet, elle sera dorénavant sous la gouverne du responsable qualité des services certifiés ISO 9001 de la Vice-présidence au développement et aux immobilisations. Les constats de ces analyses pourront donc par la suite être repris dans une perspective plus globale.

«La Corporation rendra compte de sa performance quant au respect des paramètres des projets – à savoir le contenu, les coûts et les échéanciers – pour les projets visés à l'Entente-Cadre de gouvernance. La Corporation incorporera des indicateurs en lien avec cette performance dans son *Plan d'affaires 2010-2013*, dont elle fera état dans les rapports annuels correspondants. La Corporation prévoit présenter le degré d'avancement de chacune des étapes des projets dans le *Rapport annuel 2009-2010* pour les projets visés, entre autres, par l'Entente-Cadre de gouvernance.

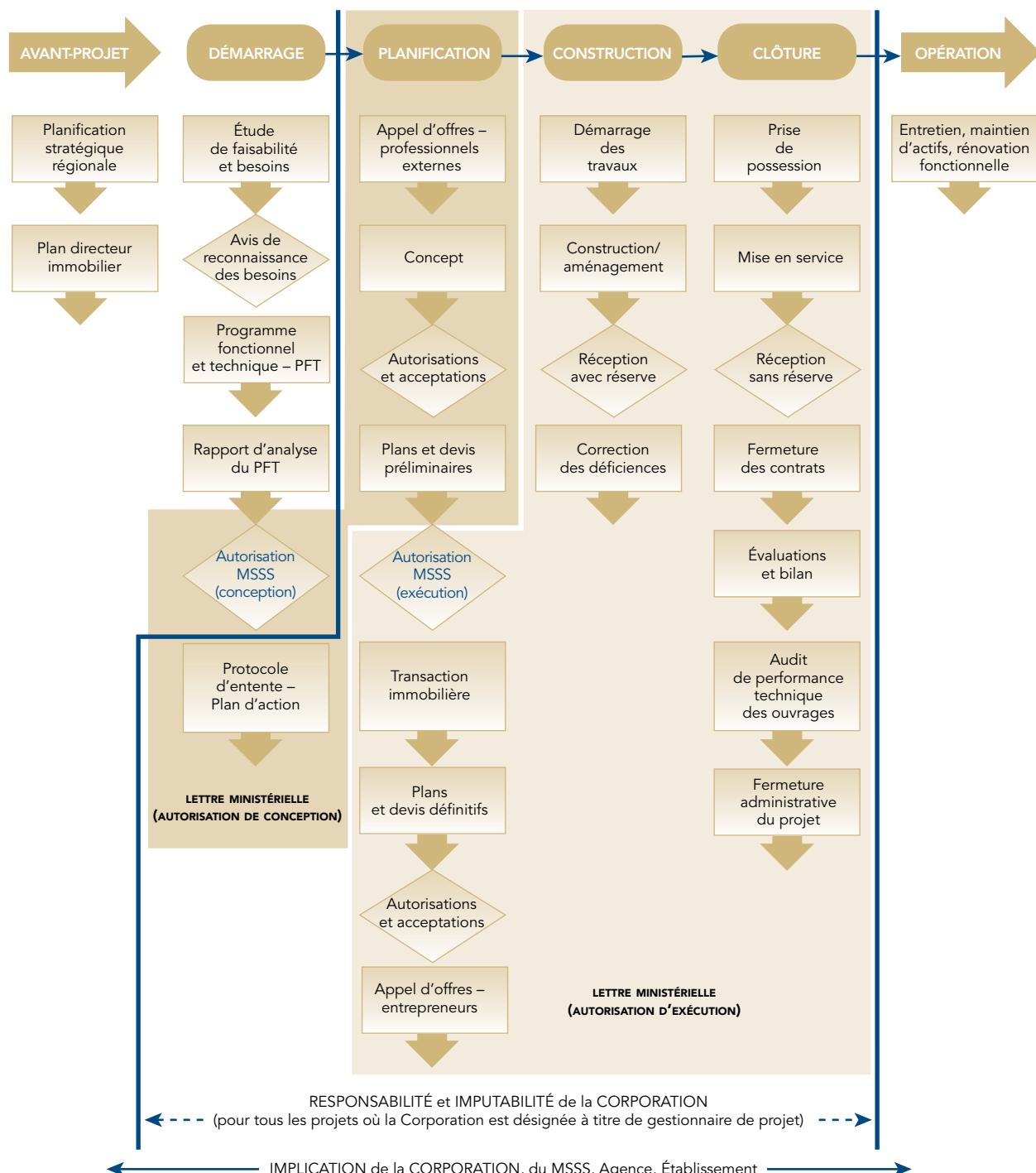
«La Corporation soumettra à son conseil d'administration toute l'information de gestion qui permet aux administrateurs de jouer pleinement leur rôle et d'assumer leur responsabilité à l'égard de la gouvernance de la Corporation. Nous souhaitons préciser qu'un sous-comité de gouvernance, d'éthique et de ressources humaines, issu du conseil d'administration, a également été mis sur pied. Parmi l'information qui sera transmise, soulignons celle qui résulte de l'analyse de risques stratégiques actuellement en cours ainsi que de son plan d'action découlant des enjeux et des orientations stratégiques prévus dans son nouveau *Plan d'affaires 2010-2013*.

**«Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique.** Concernant l'évaluation des risques, la Corporation prend déjà en compte les risques de chacun des projets. De plus, une indexation pertinente au domaine de la construction est utilisée pour anticiper les coûts au moment de l'appel d'offres. La Corporation fournira, à la demande du MSSS, toute l'information dont elle dispose en vue de la préparation d'un plan de gestion des risques. La Corporation agit au chapitre de la gestion des risques pour la réalisation des projets immobiliers qui sont sous sa responsabilité.

**«Information de gestion.** Une analyse détaillée des projets qui ont donné lieu à des poursuites judiciaires au cours des trois dernières années sera faite afin de dégager les caractéristiques susceptibles d'entraîner de tels risques de poursuite et de les prendre en compte dans la gestion de ces derniers. Nous prenons également en considération les trois caractéristiques soulevées par le Vérificateur général, à savoir: le dépassement du budget de contingence; le nombre élevé de directives exécutoires; et la valeur élevée des directives exécutoires par rapport à la valeur des directives totales ou du contrat.

«Enfin, l'objectif stratégique de réduire l'utilisation de la clause exécutoire sera accompagné d'une cible dans le prochain *Plan d'affaires 2010-2013*.»

## Annexe 1 – Cycle de vie d'un projet à la Corporation pour le secteur de la santé et des services sociaux<sup>5</sup>



5. Il s'agit d'une reproduction d'une figure apparaissant dans le *Rapport annuel 2008-2009* de la CHQ.