



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2012

Déficit d'entretien des infrastructures publiques

Secrétariat du Conseil du trésor
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère des Transports du Québec

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectifs des travaux

Près de quatre ans après l'adoption de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*, nous avons notamment voulu examiner si le déficit d'entretien était correctement établi et si l'effet des importantes sommes investies pour sa résorption était mesuré.

Notre vérification s'est déroulée autour de quatre axes principaux, soit l'estimation du déficit d'entretien, l'allocation de sommes, le suivi et la mesure du progrès, ainsi que la reddition de comptes sur la résorption du déficit d'entretien.

Elle a été effectuée auprès du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et du ministère des Transports du Québec (MTQ). En ce qui concerne les deux derniers ministères, nous avons exclu de notre vérification les universités, les chaussées et les structures municipales.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant le déficit d'entretien des infrastructures publiques.

Le SCT n'a pas précisé la portée du déficit d'entretien pour lequel il souhaitait avoir une estimation. Comme il n'a pas élaboré de lignes directrices expliquant la façon de le calculer, les ministères vérifiés ont fourni des estimations initiales qui sont divergentes, théoriques et, dans la plupart des cas, peu documentées. Ainsi, le SCT n'a pas l'assurance d'avoir un portrait juste du déficit d'entretien.

Quatre ans après l'adoption de la loi, les ministères vérifiés ne peuvent toujours pas estimer le déficit d'entretien, notamment en raison de l'absence de directives à cet effet. Le SCT n'en connaît pas l'ampleur réelle même si, au 31 mars 2011, il avait alloué plus de 1,3 milliard de dollars à ces entités.

Le MSSS ne dispose toujours pas d'un portrait de l'état du parc immobilier sous sa responsabilité alors qu'il a entamé des démarches en ce sens depuis 2001.

Le SCT n'a pas l'assurance que les sommes investies permettent de maintenir les infrastructures en bon état et de résorber le déficit d'entretien. Les sommes distribuées dans les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation pour le maintien d'actifs sont inférieures à la norme de 2 % de la valeur de remplacement qu'il avait préalablement retenue. Celles relatives à la résorption du déficit d'entretien sont également inférieures aux montants initialement prévus.

Depuis 2008, des sommes importantes prévues pour le maintien d'actifs ou la résorption du déficit d'entretien ont été affectées à d'autres investissements immobiliers, au MSSS comme au MELS.

Au 31 mars 2011, au MSSS, près de 34 % des sommes allouées depuis le 1^{er} avril 2008 au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien n'étaient pas dépensées. Au MELS, pour le réseau collégial, seulement 41 % des sommes allouées au déficit d'entretien ont été utilisées pour cette période.

Les ministères vérifiés ignorent à quel point les investissements réalisés de 2008 à 2011 ont permis de résorber le déficit d'entretien. Le MTQ évalue annuellement l'évolution de l'état de son parc à l'aide de plusieurs indicateurs. Cependant, le seul qu'il a publié ne permet pas d'en avoir une idée juste, car il ne prend pas en compte le coût des travaux.

L'information transmise à l'Assemblée nationale ne permet pas aux parlementaires d'avoir un portrait de la résorption du déficit d'entretien. Le SCT ne prépare aucune information sur l'évolution de l'état des infrastructures et la reddition de comptes sur les sommes utilisées surévalue le degré d'avancement des travaux réalisés.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du SCT, du MSSS, du MELS, du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST) et du MTQ. Celles-ci sont présentées en partie ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au Secrétariat du Conseil du trésor

- 1 Définir la notion de déficit d'entretien et donner des lignes directrices pour guider les ministères dans la détermination de leur déficit d'entretien afin que l'estimation soit cohérente et réalisée selon des paramètres communs.**
- 2 Demander à l'ensemble des ministères une nouvelle estimation du déficit d'entretien conforme aux exigences qu'il aura établies.**
- 6 S'assurer que les sommes allouées permettent de maintenir les infrastructures en bon état et de résorber le déficit d'entretien.**
- 8 Analyser et documenter les réaffectations des sommes prévues pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien afin de mesurer leur impact sur la résorption du déficit d'entretien.**
- 16 Dresser, sur une base régulière, un portrait de la résorption du déficit d'entretien qui tient compte de l'état des infrastructures et en informer l'Assemblée nationale.**

Recommandation à tous les ministères vérifiés

- 14 Estimer régulièrement le déficit d'entretien tel que le Secrétariat du Conseil du trésor l'aura défini et suivre son évolution en vue d'atteindre les objectifs fixés par la loi.**

Recommandation au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

- 9 Répartir l'allocation des sommes visant la résorption du déficit d'entretien en considérant l'état des infrastructures.**

Recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 3 Obtenir dans les meilleurs délais un portrait objectif et fiable de l'état du parc immobilier sous sa responsabilité.**
- 10 Allouer au réseau de la santé les montants destinés à la résorption du déficit d'entretien.**

Recommandation au ministère de la Santé et des Services sociaux, au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

- 11 Effectuer un suivi annuel des sommes dépensées pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien afin de s'assurer de leur utilisation dans les meilleurs délais.**

Recommandation au ministère des Transports du Québec

- 13 Publier des indicateurs permettant de suivre l'amélioration de l'état des structures, dont un qui tient compte de l'estimation des coûts des interventions prévues.**

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de la vérification	9
2.1 Estimation du déficit d'entretien	9
Estimation initiale	
Amélioration des connaissances	
Recommandations	
2.2 Allocation de sommes	16
Valeur de remplacement	
Réaffectations	
Répartition des allocations par les ministères	
Recommandations	
2.3 Suivi et mesure du progrès	20
Suivi des sommes distribuées	
Mesure du progrès	
Recommandations	
2.4 Reddition de comptes sur la résorption du déficit d'entretien	25
Recommandations	
Commentaires des entités vérifiées	29
Annexes et sigles	35

Équipe

Véronique Boily
Directrice de vérification
Yannick Atangana
Stéphanie Bernier
Madeleine Bourgeois
Sarah Leclerc
Stéphane Michaud
Cécile Pernois

1 Mise en contexte

1 Le 18 décembre 2007, l'Assemblée nationale adopte la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. Cette loi contribue à apporter des changements majeurs dans la gestion des infrastructures publiques puisque, dans le passé, les investissements pour le maintien d'actifs n'ont pas été à la hauteur des besoins. Elle a pour objectif, notamment, de s'assurer qu'il y a une répartition adéquate des investissements de l'État entre ceux relatifs à l'entretien des infrastructures et ceux relatifs à leur développement. Elle exige qu'un budget d'investissements comprenne, entre autres, les sommes allouées permettant la résorption dans un délai de 15 ans du déficit d'entretien établi au 1^{er} avril 2008.

2 Voici un bref historique des principaux événements qui ont entouré l'adoption de cette loi.

3 novembre 2006	Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) demande aux ministères d'estimer leurs besoins en maintien d'actifs et leur déficit d'entretien cumulé.
10 octobre 2007	<p>Le Conseil des ministres approuve le <i>Plan québécois des infrastructures, Des fondations pour réussir</i>, qui présente les estimations du déficit d'entretien cumulé des ministères. À ce moment, la part du Québec s'établit à 20,7 milliards de dollars.</p> <p>Le Conseil du trésor approuve la mise en œuvre du premier plan quinquennal d'investissements de 37,6 milliards pour la période de 2007 à 2012, dont 5,5 milliards sont destinés à la résorption du déficit d'entretien et 17,9 milliards, au maintien d'actifs.</p> <p>Le Conseil du trésor demande aux ministères concernés de lui faire approuver un cadre de gestion pour l'ensemble des investissements liés au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien.</p>
18 décembre 2007	La <i>Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques</i> est adoptée.
Mars-avril 2008	<p>Le SCT rappelle aux ministères leur responsabilité d'établir un cadre de gestion et leur fournit la liste des éléments à y inclure, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none">■ la définition de notions essentielles comme le déficit d'entretien et la valeur de remplacement ;■ la description des méthodes d'évaluation et de gestion du déficit d'entretien ;■ la présentation du partage des rôles et des responsabilités.
Septembre-novembre 2008	Les ministères déposent leur cadre de gestion au SCT.

La valeur de remplacement correspond à l'estimation des coûts de construction d'une infrastructure ayant les mêmes caractéristiques, selon les normes de construction en vigueur.

Janvier 2009	L'énoncé économique publié par le ministère des Finances du Québec précise que le déficit d'entretien au 1 ^{er} avril 2008 devant être financé par le gouvernement du Québec est de 20,5 milliards de dollars. La valeur de remplacement des infrastructures publiques concernées, excluant les parcs mobiliers et les équipements (8,4 milliards), est estimée à plus de 252,1 milliards.
Décembre 2010	Le Conseil du trésor prend acte du dépôt des cadres de gestion des ministères et annonce leur révision.
Automne 2011	Le SCT amorce les démarches d'accompagnement des ministères dans le processus de révision des cadres de gestion.

3 Le *Plan québécois des infrastructures 2011-2016*, approuvé par le Conseil des ministres, est de 44,2 milliards de dollars. Les sommes allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien représentent 28 milliards, soit respectivement 22 et 6 milliards, ce qui correspond à plus de 60 % des investissements. L'annexe 2 présente le détail du plan par secteur d'activité.

4 Le SCT assiste le président du Conseil du trésor, qui est responsable de l'application de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. À ce titre, il doit notamment s'assurer que les investissements de l'État sont faits conformément aux meilleures pratiques de gestion.

5 Les ministères sont responsables de gérer et d'entretenir leurs infrastructures ou celles des organismes sous leur autorité à l'aide des allocations qu'ils reçoivent. Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) redistribuent ces allocations aux organismes de leur réseau à qui incombent ultimement les activités de gestion et d'entretien des infrastructures sous leur responsabilité. Les principaux rôles et responsabilités des entités vérifiées sont présentés à l'annexe 3.

6 La présente vérification a été effectuée auprès du SCT, du MSSS, du MELS et du ministère des Transports du Québec (MTQ). Nous avons exclu les universités de notre analyse. Par ailleurs, le réseau collégial, qui fait l'objet de notre vérification, relève depuis septembre 2012 du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST). Il est à noter que, lorsqu'il est question du MELS dans notre rapport, le réseau collégial est pris en considération. Toutefois, nous avons adressé des recommandations au MELS et au MESRST. Nous avons aussi exclu les chaussées et les structures municipales de la portée de notre vérification au MTQ.

7 Ces trois ministères ont retenu notre attention en raison de l'importance de leur déficit d'entretien respectif, comme le montre le tableau 1.

Tableau 1 Portrait des ministères vérifiés au 1^{er} avril 2008

	MTQ (Structures) ¹	MSSS (Bâtiments)	MELS (Bâtiments)	
			Commissions scolaires	Cégeps ²
Superficie (en millions de mètres carrés)	5,1 ³	8,4 ⁴	15,4	2,4
Nombre de structures ou de bâtiments	5 060	2 400	3 600	225
Valeur de remplacement (en milliards de dollars)	21,3 ⁵	14,9	24,4	4,6
Estimation du déficit d'entretien (en milliards de dollars)	4,7	3,0	1,9 ⁶	0,4

1. Les structures sont composées principalement de ponts, de ponceaux, de murs de soutènement et de tunnels.

2. Les données sur les 48 cégeps, les 10 centres d'études collégiales et les 5 écoles spécialisées du réseau ont été considérées.

3. Les superficies proviennent du système d'information de gestion des structures du MTQ.

4. Les superficies proviennent du système d'information de gestion des actifs du réseau de la santé et des services sociaux.

5. Il s'agit de la valeur établie en 2006.

6. Cette estimation exclut les données sur les trois commissions scolaires nordiques (Littoral, Crie et Kativik).

Sources : MTQ, MSSS, MELS.

8 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

9 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit l'estimation du déficit d'entretien, l'allocation de sommes, le suivi et la mesure du progrès ainsi que la reddition de comptes sur la résorption du déficit d'entretien.

2.1 Estimation du déficit d'entretien

10 Nous avons examiné si le SCT et les ministères suivaient de bonnes pratiques relativement à l'estimation du déficit et à l'amélioration des connaissances sur l'état des parcs d'infrastructures sous leur responsabilité.

11 De façon générale, il est reconnu que le déficit d'entretien résulte du fait que les travaux visant à maintenir un parc d'infrastructures dans un état désiré n'ont pas été à la hauteur des besoins. La notion de déficit d'entretien est donc intimement liée à celle de maintien d'actifs.

12 Voici les éléments importants pour comprendre les notions essentielles liées à la gestion du déficit d'entretien.

Maintien d'actifs ■ Cela comprend des travaux de réparation et de réhabilitation effectués dans le but de maintenir la capacité fonctionnelle d'une infrastructure tout au long de sa durée de vie utile. Ce sont des travaux généralement financés à même un budget d'investissement.

Déficit d'entretien ■ L'estimation du déficit d'entretien doit reposer sur la connaissance du parc d'infrastructures visé, notamment par :

- un inventaire complet et à jour distinguant les principales **composantes** de chacune des infrastructures visées ;
- une évaluation de l'état des composantes par un audit ou une inspection ;
- des indicateurs sur l'état des composantes et de l'infrastructure dans son ensemble ;
- l'établissement d'un seuil critique au-delà duquel l'état est inacceptable.

■ De façon générale, le déficit d'entretien n'est pas relié à des travaux ayant pour but de changer la vocation ou l'usage des espaces.

Relation entre le maintien d'actifs et le déficit d'entretien ■ Le déficit d'entretien augmentera de plus en plus rapidement si les travaux de maintien d'actifs nécessaires ne sont pas effectués. La réalisation de ces travaux évite d'accroître le déficit d'entretien.

■ Cette étroite relation entre le maintien d'actifs et le déficit d'entretien justifie l'importance de bien déterminer les sommes nécessaires au maintien d'actifs.

Les composantes sont des parties ou des éléments d'une infrastructure. Pour un bâtiment, ce sont la toiture, la fenestration, le système de ventilation, etc. Pour une structure, ce sont entre autres le tablier, les poutres, la culée et les appareils d'appui.

Estimation initiale

13 Pour s'acquitter de ses responsabilités, le SCT doit s'assurer d'avoir une estimation du déficit d'entretien reflétant l'état des infrastructures publiques. Ce sont les ministères qui ont la responsabilité d'établir ces estimations pour leur secteur d'activité respectif.

14 En novembre 2006, le SCT a demandé aux ministères d'estimer leur déficit d'entretien. Il leur a accordé un délai de moins d'un mois pour produire leur estimation. Finalement, les ministères vérifiés les ont fournies en décembre 2006 et en janvier 2007.

15 Le SCT a utilisé ces estimations pour établir le déficit du MSSS et du MELS au 1^{er} avril 2008. Pour le MTQ, l'estimation retenue repose sur une révision qu'il a transmise au SCT en novembre 2008.

16 Le SCT n'a pas précisé la portée du déficit d'entretien pour lequel il souhaitait avoir une estimation. Comme il n'a pas élaboré de lignes directrices expliquant la façon de le calculer, les ministères vérifiés ont fourni des estimations initiales qui sont divergentes, théoriques et, dans la plupart des cas, peu documentées. Ainsi, le SCT n'a pas l'assurance d'avoir un portrait juste du déficit d'entretien.

17 Il existe plusieurs interprétations du déficit d'entretien. Le gouvernement fédéral américain se préoccupe de cette notion depuis 1990. En 1995, il en a établi une définition. Compte tenu des interprétations possibles, des modifications ont été apportées depuis. À l'automne 2012, un organisme de normalisation, le Federal Accounting Standards Advisory Board, a proposé une définition plus complète.

18 Au Québec, la loi implique que la notion de déficit d'entretien soit définie. C'est pourquoi il est nécessaire d'établir la portée des différents paramètres associés à son estimation. L'annexe 4 présente des exemples de ces paramètres.

19 En l'absence de définition et de directives précises, des divergences méthodologiques notables et des estimations ayant une portée différente ont été notées. À titre d'exemple, le déficit d'entretien représente un pourcentage des valeurs de remplacement des bâtiments pour le MSSS et les cégeps, alors que pour les commissions scolaires il a été établi à partir d'estimations des travaux à réaliser sur leurs bâtiments.

20 Par ailleurs, le MSSS et le MELS ont établi leur déficit d'entretien comme étant les sommes nécessaires pour remettre en bon état l'ensemble des parcs d'infrastructures, alors que l'estimation du MTQ correspond à la remise en bon état de 80 % de ses structures. L'annexe 5 compare les définitions et les bases de calcul utilisées par les ministères vérifiés pour faire l'estimation initiale de leur déficit d'entretien.

21 Compte tenu du court délai imposé par le SCT, les ministères ont fourni une estimation initiale de leur déficit à partir des informations disponibles. Celles reliées à l'état des infrastructures sous leur responsabilité n'étaient pas complètes ou à jour.

22 Nous présentons les informations que les ministères avaient en leur possession au moment où le SCT leur a demandé d'estimer leur déficit d'entretien, soit en novembre 2006.

	Inventaire des bâtiments ou des structures	Inventaire des composantes	Information sur l'état des composantes
MSSS	Oui	47 % des installations du réseau	Oui
MELS			
Commissions scolaires	Oui	En cours pour les composantes principales	Oui
Cégeps	Oui	Aucun	Aucune
MTQ			
Structures	Oui	Oui	Oui

23 Même si le MSSS disposait d'une connaissance de l'état d'environ 47 % des installations, il n'en a pas tenu compte dans l'estimation de son déficit. Essentiellement, son évaluation correspond à 20 % de la valeur de remplacement du parc en 2000-2001, à laquelle il a ajouté une somme pour tenir compte d'un sous-financement relatif au maintien d'actifs depuis cette date. Le taux de 20 % repose sur un sondage réalisé en 1999-2000. Ce sondage peut être difficilement valable pour les raisons suivantes :

- Les informations ne sont pas à jour puisqu'elles ont été recensées en 1999-2000 auprès des gestionnaires.
- Le sondage portait sur 3 des 18 régions administratives et uniquement sur 2 des 5 types **d'installations** existant en 2000.

Une installation peut contenir un ou plusieurs bâtiments où sont dispensés des services de santé ou des services sociaux.

24 Quant aux commissions scolaires, leur estimation repose sur un recensement des travaux à effectuer datant de 2000-2001 pour la majorité des infrastructures du parc. Une somme a été ajoutée pour tenir compte d'un sous-financement du maintien d'actifs estimé depuis cette date.

25 En ce qui concerne le réseau collégial, le MELS ne connaissait pas l'inventaire de ses composantes ni leur état. Il a estimé que le déficit représentait 10 % de la valeur de remplacement du parc établie en 2005-2006. La valeur de remplacement utilisée et le taux de 10 % ne sont pas documentés.

26 Au MTQ, le déficit relié aux structures déficientes a été estimé à partir de **coûts unitaires théoriques** qui ne sont pas documentés. Le ministère connaît ses structures déficientes, car il évalue leur état selon un processus bien établi. Un manuel détaillé précise aux inspecteurs les méthodes d'évaluation à utiliser. Essentiellement, une inspection physique générale de toutes les

Les coûts unitaires théoriques représentent 1,9 million de dollars par structure régulière déficiente et 10 millions par structure majeure déficiente.

structures est effectuée en moyenne aux trois ans et, par la suite, une cote leur est attribuée (en bon état ou déficiente). De plus, le MTQ s'assure annuellement, par sondage, de la validité de certaines inspections.

27 Bien que le MTQ inscrive dans son système d'information les coûts estimés des travaux à faire sur ses structures, il ne les a pas utilisés pour calculer le déficit d'entretien, car il les considérait comme étant sous-évalués. Il explique cela par le fait que, compte tenu du faible niveau du budget de maintien d'actifs des années précédentes, les gestionnaires privilégiaient des interventions temporaires de moindre envergure plutôt que des solutions plus durables, telles des reconstructions partielles ou complètes, qui sont généralement beaucoup plus onéreuses.

Amélioration des connaissances

28 Quatre ans après l'adoption de la loi, les ministères vérifiés ne peuvent toujours pas estimer le déficit d'entretien, notamment en raison de l'absence de directives à cet effet. Le SCT n'en connaît pas l'ampleur réelle même si, au 31 mars 2011, il avait alloué plus de 1,3 milliard de dollars à ces entités.

29 Malgré la faible qualité des estimations obtenues quant au déficit d'entretien, l'ampleur des investissements en cause et le délai de 15 ans fixé par la loi, le SCT n'a pas posé de gestes significatifs pour que les ministères connaissent davantage le parc d'infrastructures sous leur responsabilité et qu'ils lui fournissent une meilleure évaluation de leur déficit d'entretien.

30 En mars 2008, le SCT a rappelé aux ministères leur responsabilité d'établir un cadre de gestion, comme l'a exigé le Conseil du trésor six mois plus tôt, et leur a précisé les éléments à y inclure.

31 Les ministères ont déposé leur cadre de gestion à l'automne 2008, mais ce n'est que deux ans plus tard que le Conseil du trésor en a accusé réception, et ce, sans les approuver. Il annonce alors leur révision, qui ne sera amorcée concrètement par le SCT qu'à l'automne 2011, soit trois ans après leur réception.

32 Pour mesurer la résorption du déficit d'entretien, il est primordial de faire la distinction entre les sommes requises à cette fin et celles requises pour le maintien d'actifs. Comme le déficit doit être résorbé en 2023, il est nécessaire de connaître son ampleur afin de pouvoir suivre son évolution. En octobre 2012, le SCT n'avait toujours pas défini la notion de déficit d'entretien et n'avait donné aux ministères vérifiés aucune directive sur sa portée, notamment.

33 Ce manque de leadership du SCT ne favorise pas l'amélioration des connaissances des ministères. Bien que, depuis 2008, certains disposent d'informations plus complètes servant à évaluer le déficit d'entretien, aucun n'est encore en mesure de bien le calculer.

34 Pourtant, le SCT aurait pu s'inspirer de plusieurs pratiques de gestion au regard de la résorption du déficit d'entretien. Nous avons retracé dans d'autres administrations des exemples de gestion du déficit d'entretien qui méritent d'être soulignés. Le gouvernement fédéral américain se préoccupe du déficit d'entretien et de la reddition de comptes à ce sujet depuis 1990. En 2004, une politique fédérale obligeant notamment chaque ministère fédéral à se doter d'un plan de maintien d'actifs et à nommer une personne attitrée à sa réalisation a été établie par un ordre présidentiel. De plus, une norme comptable exige que les ministères fédéraux présentent une évaluation de leur déficit d'entretien dans une note à leurs états financiers.

35 En Alberta, Infrastructure Alberta est une administration centrale qui joue un rôle important dans la stratégie concernant les infrastructures gouvernementales, notamment au regard des investissements relatifs au maintien d'actifs.

Ministère de la Santé et des Services sociaux

36 Le MSSS ne dispose toujours pas d'un portrait de l'état du parc immobilier sous sa responsabilité alors qu'il a entamé des démarches en ce sens depuis 2001.

37 Déjà, dans son rapport de juin 2000, le Vérificateur général recommandait au MSSS et à son réseau de se doter d'un inventaire comprenant notamment l'état de chaque bâtiment. Lors du suivi de ce rapport, effectué en 2006, nous avons noté que le ministère avait plus d'informations sur son parc immobilier, mais qu'il manquait toujours de données sur l'état des bâtiments. Il prévoyait alors mettre en place un protocole d'évaluation dans le but de compléter sa connaissance de l'état des bâtiments.

38 Malgré l'implantation successive de deux systèmes d'information permettant de contenir et de traiter des données sur l'état des bâtiments de son réseau, il n'a pas encore mis en place un protocole d'évaluation pour obtenir ces données essentielles. Ainsi, malgré un investissement informatique total de 9,5 millions de dollars, il ne dispose pas des données nécessaires à l'estimation de son déficit d'entretien.

39 La connaissance du ministère sur l'état du parc s'est même détériorée de 2008 à 2012. En effet, l'information disponible en 2008 relativement à l'état des infrastructures, saisie dans l'ancien système, portait sur environ 47% des installations du réseau de la santé et des services sociaux. Ces données ont été importées dans le nouveau système et n'ont pas été mises à jour depuis. De plus, ce système d'information ne permet pas de les utiliser à des fins de gestion. Quant aux autres installations, aucune donnée n'existe sur leur état.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

40 Depuis 2008, le MELS a amélioré sa connaissance du parc d'infrastructures des commissions scolaires et des cégeps. Toutefois, il ne possède toujours pas l'ensemble des informations nécessaires à une estimation juste de son déficit d'entretien.

41 En 2005, le MELS et les commissions scolaires ont mis en place un système d'information en vue de se doter d'un outil de gestion des actifs immobiliers de l'enseignement primaire et secondaire. Ainsi, en 2008, la plupart des commissions scolaires disposaient d'une connaissance partielle de leur parc. Elles ont continué le recensement de l'état de leurs composantes et la mise à jour de leur système d'information jusqu'en 2012. Selon le MELS, elles avaient terminé ce recensement en 2012.

42 Le 1^{er} avril 2008, le déficit des commissions scolaires présenté au SCT était de 1,9 milliard de dollars. Le 31 mars 2012, selon leur système d'information, les travaux à réaliser autant pour le maintien des bâtiments que pour la résorption du déficit d'entretien totalisent 2,2 milliards. En l'absence de définition et de précisions sur la portée du déficit d'entretien, le MELS a estimé globalement les sommes requises pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien.

43 Par ailleurs, le ministère n'a pas l'assurance que cette estimation est basée sur des données objectives et fiables. En effet, il n'a pas mis en place de procédure de contrôle de la qualité des évaluations réalisées par les commissions scolaires ni des saisies effectuées dans le système d'information par ces dernières.

44 L'évaluation de l'état d'une composante repose sur deux façons de faire. Elle peut être effectuée par des employés qui procèdent à une inspection visuelle ou, pour les principales composantes, elle peut être automatiquement définie par le système à la fin de la durée de vie utile de la composante. Le MELS revoit présentement le guide mis à la disposition des employés qui évaluent l'état des infrastructures dans le but d'améliorer l'uniformité des inspections visuelles. Cependant, aucune fréquence n'est prévue pour la réalisation de ces inspections.

45 L'attribution automatique d'une cote de mauvais état par le système en fin de vie ne correspond pas nécessairement à la réalité. Une composante peut être considérée comme déficiente alors qu'elle peut toujours être en mesure d'accomplir adéquatement sa fonction malgré son âge si elle a été bien entretenue.

46 L'estimation des travaux repose sur des coûts préétablis inscrits dans le système d'information. Cependant, les commissions scolaires y ajoutent des coûts indirects et d'autres coûts de projets non prévus dans le système. Aucun contrôle n'existe pour s'assurer de l'exactitude de ces ajouts.

47 Pour les cégeps, le recensement de l'état des principales composantes des bâtiments a été complété à l'été 2012. L'évaluation a été effectuée par une firme externe sur la base de critères uniformes. Toutefois, là aussi, l'ensemble des travaux ont été estimés sans distinction entre ceux reliés au maintien d'actifs et ceux associés à la résorption du déficit d'entretien.

Ministère des Transports du Québec

48 Le MTQ possède une bonne connaissance de l'état de ses structures. Cependant, les estimations inscrites dans le système d'information ne reflètent pas les coûts pour résorber le déficit d'entretien.

49 Comme nous l'avons déjà mentionné, le MTQ possède les informations essentielles sur l'état de son parc de structures et le processus en place permet une mise à jour régulière de ces renseignements. Au 31 mars 2012, le ministère estimait à 4,9 milliards de dollars les travaux à effectuer sur les structures déficientes. Cependant, ce montant ne représente pas le déficit d'entretien. D'une part, il tient compte des travaux qui devront être réalisés sur un horizon de cinq ans. D'autre part, les estimations prennent en considération l'ensemble des coûts prévus pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien.

50 Ces estimations sont faites à partir de coûts préétablis au moment de l'inspection physique. Ces coûts sont établis selon des analyses des coûts des travaux des années antérieures. Si la décision est prise de procéder à des travaux plus importants que ceux recommandés à la suite de l'inspection, par exemple une reconstruction complète ou partielle qui serait plus rentable à long terme, un ingénieur établit alors des estimations plus détaillées.

51 Depuis 2008, il existe un plus grand nombre d'estimations de coûts détaillées. Cependant, des estimations ne reposant que sur les coûts préétablis étaient réalisées pour encore plus de 50 % des structures déficientes au 31 mars 2012. Ce ne sont pas toutes les structures qui feront l'objet de travaux différents de ceux recommandés lors de l'inspection physique. Cependant, l'examen des informations des deux dernières années montre que, dans ces cas, les estimations ont augmenté en moyenne de plus de cinq fois par rapport au montant établi lors de cette inspection, étant donné les changements nécessaires aux travaux prévus.

Recommandations

52 Les recommandations suivantes s'adressent au Secrétariat du Conseil du trésor.

- 1 Définir la notion de déficit d'entretien et donner des lignes directrices pour guider les ministères dans la détermination de leur déficit d'entretien afin que l'estimation soit cohérente et réalisée selon des paramètres communs.**

2 Demander à l'ensemble des ministères une nouvelle estimation du déficit d'entretien conforme aux exigences qu'il aura établies.

53 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Santé et des Services sociaux.

3 Obtenir dans les meilleurs délais un portrait objectif et fiable de l'état du parc immobilier sous sa responsabilité.

54 La recommandation suivante s'adresse au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

4 S'assurer qu'il dispose d'informations fiables et objectives sur l'état du parc immobilier des commissions scolaires, notamment en fixant des fréquences minimales d'inspection.

55 La recommandation suivante s'adresse à tous les ministères vérifiés.

5 Déterminer le déficit d'entretien en fonction des exigences que le Secrétariat du Conseil du trésor aura établies.

2.2 Allocation de sommes

56 Le SCT prépare les plans quinquennaux d'investissements qui doivent être approuvés par le Conseil des ministres. Annuellement, il attribue notamment une enveloppe destinée au maintien d'actifs et une autre, à la résorption du déficit d'entretien.

57 De façon générale, l'enveloppe allouée au maintien d'actifs est estimée en fonction de la valeur de remplacement de l'infrastructure. L'Association of Higher Education Facilities Officers considère qu'un maintien annuel représentant de 1,5 à 3,0 % de la valeur de remplacement du bâtiment permet de le maintenir en bon état.

58 Une étude réalisée par cette même association considère que la valeur de remplacement est l'ensemble des coûts requis pour construire un actif de même dimension et de même usage en respectant la réglementation en vigueur. Cette valeur de remplacement inclut les coûts des travaux, mais aussi des frais de gestion, des honoraires professionnels et des frais de contingence, par exemple.

59 La *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* stipule que l'allocation de sommes pour le maintien en bon état des infrastructures repose sur des normes reconnues et identifiées par le Conseil du trésor. À cet effet, le SCT a retenu un facteur de 2 % de la valeur de remplacement comme norme d'allocation pour le maintien d'actifs pour les bâtiments sous la responsabilité du MSSS et du MELS.

60 Pour le MTQ, le SCT a retenu comme base d'allocation pour le maintien d'actifs l'estimation qu'il lui fournit annuellement des sommes requises pour lui permettre d'atteindre le pourcentage de structures en bon état qu'il s'est fixé et qui respecte les cibles budgétaires.

61 Annuellement, chaque ministère reçoit le quinzième de son estimation du déficit d'entretien retenue par le SCT. Celle-ci est généralement indexée de 2%. Quant au MTQ, il reçoit plutôt son allocation annuelle en fonction de l'estimation de ses besoins pour les cinq prochaines années, qu'il fournit au SCT.

62 Le MELS et le MSSS sont responsables de répartir les enveloppes dans leurs réseaux alors que le MTQ endosse la responsabilité de réaliser les travaux sur l'ensemble de son territoire.

63 Le SCT n'a pas l'assurance que les sommes investies permettent de maintenir les infrastructures en bon état et de résorber le déficit d'entretien. Les sommes distribuées dans les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation pour le maintien d'actifs sont inférieures à la norme de 2% de la valeur de remplacement qu'il avait préalablement retenue. Celles relatives à la résorption du déficit d'entretien sont également inférieures aux montants initialement prévus.

64 Le tableau 2 présente les sommes allouées par le SCT et les sommes réellement distribuées dans les réseaux du MSSS et du MELS pour les années 2008 à 2011. Les paragraphes suivants expliquent les écarts entre ces sommes.

Tableau 2 Sommes distribuées aux réseaux du 1^{er} avril 2008 au 31 mars 2011
(en millions de dollars)

	MSSS		MELS	
	Maintien d'actifs	Déficit d'entretien	Maintien d'actifs	Déficit d'entretien
Sommes allouées par le SCT	907	619	1 280	473
Réaffectations	-	(201)	(164)	-
Sommes non distribuées	(2)	(216)	(4)	(11)
Sommes distribuées aux réseaux	905	202	1 112	462

Sources : SCT, MSSS, MELS.

Valeur de remplacement

65 Les sommes allouées au maintien d'actifs ne correspondent pas à la norme que s'est fixée le SCT pour répartir les investissements. En effet, le calcul de ces allocations ne repose pas sur une valeur de remplacement la plus complète ou la plus à jour pour le MSSS et le MELS.

66 Nous avons calculé les sommes qui auraient pu être allouées en tenant compte des valeurs de remplacement les plus complètes ou les plus récentes détenues par les ministères.

67 Le MSSS dispose d'une valeur de remplacement, incluant notamment des coûts de construction, des frais de gestion et des honoraires professionnels, établie en 2008 par la Corporation d'hébergement du Québec pour l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux. En appliquant à cette valeur le facteur de 2 % retenu par le SCT, on obtient un montant d'allocations de 2,069 milliards de dollars pour la période de 2008 à 2011, alors que les allocations totalisent 907 millions pour cette période. Selon les paramètres retenus, il y a une différence de 1,162 milliard entre ce que le MSSS aurait pu recevoir pour maintenir les infrastructures en bon état et ce qui lui a été alloué.

68 En ce qui concerne le MELS, non seulement le SCT utilise une valeur de remplacement désuète, mais il n'en considère que 75 % dans son calcul. En appliquant la norme de 2 % sur la totalité de la valeur de remplacement à jour établie par le ministère pour la période calculée, on obtient une allocation de 2,095 milliards de dollars alors que les allocations totalisent 1,280 milliard. Selon les paramètres retenus, il y a un écart de 815 millions entre ce que le MELS aurait pu recevoir et ce qui lui a été alloué pour le maintien d'actifs pour cette période.

Réaffectations

69 Depuis 2008, des sommes importantes prévues pour le maintien d'actifs ou la résorption du déficit d'entretien ont été affectées à d'autres investissements immobiliers, au MSSS comme au MELS.

70 Au 31 mars 2011, le MSSS a reçu 619 millions de dollars pour la résorption du déficit d'entretien. Cette somme a été utilisée de la façon suivante :

- 202 millions ont été distribués dans le réseau de la santé et des services sociaux ;
- 216 millions n'ont pas été alloués au réseau et étaient toujours disponibles au MSSS ;
- 201 millions ont été réaffectés au budget réservé à des projets d'amélioration ou de remplacement.

71 En ce qui concerne cette dernière somme, elle a été affectée presque entièrement aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal. De plus, au 31 mars 2011, il avait été décidé de réaffecter à ces projets 300 millions de dollars des sommes prévues pour le déficit d'entretien pour les quatre années suivantes. Ces réaffectations étaient inscrites dans le *Plan québécois des infrastructures 2010-2015*, approuvé par le Conseil des ministres.

72 Pour justifier ces réaffectations, le MSSS et le SCT allèguent que la démolition, la disposition ou les rénovations majeures d'une partie des bâtiments de ces deux centres auront pour effet d'annuler une part du déficit estimé en 2008. Même si la démolition ou la cession de certains bâtiments déficients

peut alléger leur déficit d'entretien, tous les bâtiments concernés par ces transferts sont toujours utilisés par le MSSS en date d'aujourd'hui. Les décisions concernant les démolitions ou les cessions ne sont pas encore prises. Par conséquent, des sommes seront toujours nécessaires pour les entretenir au cours des années à venir.

73 De plus, selon le SCT et le MSSS, le montant de ces réaffectations devait correspondre à l'estimation initiale du déficit d'entretien des immeubles visés. Dans les faits, il a été supérieur de 170 millions de dollars à cette estimation.

74 En ce qui concerne le MELS, conformément aux règles budgétaires approuvées par le Conseil du trésor, les commissions scolaires et les cégeps peuvent utiliser une partie de l'enveloppe consacrée au maintien d'actifs à des fins de **transformations fonctionnelles**. Étant donné que ce type de travaux ne contribue que partiellement au maintien d'actifs, nous considérons comme une réaffectation les 164 millions de dollars utilisés pour les transformations fonctionnelles.

Les transformations fonctionnelles visent à modifier la configuration d'un espace intérieur pour permettre une modification de son utilisation ou une meilleure fonctionnalité.

Répartition des allocations par les ministères

75 Les ministères ont la responsabilité d'allouer les sommes reçues du SCT selon leurs propres besoins et leur structure organisationnelle, ce qui explique que les critères de répartition puissent être différents d'un ministère à l'autre. Cependant, quels que soient ces paramètres, chaque ministère doit disposer d'informations complètes et à jour sur le parc d'infrastructures sous sa responsabilité pour répartir de façon optimale ces ressources financières.

76 Le MSSS et le MELS, pour le réseau collégial, n'ont pas réparti les allocations visant la résorption du déficit d'entretien en fonction de l'état des infrastructures.

77 Le MSSS utilise la valeur de remplacement comme critère de répartition du déficit d'entretien (excluant les bâtiments de moins de 10 ans), ce qui n'est pas pertinent puisque cette valeur ne considère aucunement l'état des bâtiments.

78 Pour les cégeps, l'absence d'information sur l'état de leur parc immobilier n'a pas permis au MELS d'allouer les sommes requises à l'amélioration des bâtiments les plus déficients de 2008 à 2011. La presque totalité des trois premières enveloppes allouées à la résorption du déficit d'entretien a été affectée à la rénovation des laboratoires de sciences, sans tenir compte de l'état général de l'ensemble des bâtiments. À partir de 2010-2011, une autre formule de répartition a été considérée pour les cégeps, mais elle ne tient pas compte de l'évaluation de l'état des bâtiments.

79 L'annexe 6 présente les principaux critères de répartition des allocations des ministères vérifiés.

Recommandations

80 Les recommandations suivantes s'adressent au Secrétariat du Conseil du trésor.

- 6** S'assurer que les sommes allouées permettent de maintenir les infrastructures en bon état et de résorber le déficit d'entretien.
- 7** S'assurer que les informations à la base du calcul des allocations sont conformes aux exigences qu'il aura définies.
- 8** Analyser et documenter les réaffectations des sommes prévues pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien afin de mesurer leur impact sur la résorption du déficit d'entretien.

81 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

- 9** Répartir l'allocation des sommes visant la résorption du déficit d'entretien en considérant l'état des infrastructures.

82 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Santé et des Services sociaux.

- 10** Allouer au réseau de la santé les montants destinés à la résorption du déficit d'entretien.

2.3 Suivi et mesure du progrès

Suivi des sommes distribuées

83 Les ministères sont responsables d'effectuer le suivi des sommes distribuées pour maintenir les actifs et résorber le déficit d'entretien.

84 Au 31 mars 2011, au MSSS, près de 34 % des sommes allouées depuis le 1^{er} avril 2008 à la résorption du déficit d'entretien et au maintien d'actifs n'étaient pas dépensées. Par ailleurs, le MSSS et le MELS n'effectuent pas le suivi en temps opportun des sommes accordées à cet effet.

85 Le tableau 3 présente les sommes distribuées au réseau du MSSS et les sommes non dépensées du 1^{er} avril 2008 au 31 mars 2011.

Tableau 3 Sommes distribuées au réseau du MSSS et non dépensées du 1^{er} avril 2008 au 31 mars 2011 (en millions de dollars)

	MSSS		Total
	Maintien d'actifs	Déficit d'entretien	
Sommes distribuées au réseau (Voir tableau 2)	905	202	1 107
Sommes utilisées ¹	(719)	(16)	(735)
Sommes non dépensées	186	186	372
Pourcentage des sommes distribuées et non dépensées dans le réseau	21 %	92 %	34 %

1. Il s'agit des sommes dépensées sans égard à l'année d'attribution de l'enveloppe.

Source : MSSS.

86 Le MSSS ne fait pas le suivi des allocations qu'il répartit dans son réseau. Nous avons compilé les informations permettant de connaître le solde non utilisé au 31 mars 2011. Comme le montre le tableau 3, une somme de 186 millions de dollars n'a pas été dépensée pour le maintien d'actifs pendant ces trois années. À cela s'ajoutent 325 millions qui représentent le solde des allocations reçues avant le 1^{er} avril 2008 et non utilisées. Ainsi, au 31 mars 2011, 511 millions n'avaient pas été dépensés pour le maintien d'actifs, ce qui représente plus d'une fois et demie l'allocation annuelle.

87 D'après le MSSS, une partie de ce solde s'explique par le fait que certains établissements réservent des allocations pour effectuer des projets sur plusieurs années. Or, il n'a pas été en mesure de nous fournir de précision sur les sommes engagées à cet effet.

88 Quant à la résorption du déficit d'entretien, seulement 16 millions de dollars de l'enveloppe de 202 millions avaient été utilisés au 31 mars 2011. De plus, au 31 mars 2012, soit un an plus tard, seulement 45 % de l'enveloppe avait été dépensé (environ 91 millions) et aucune nouvelle somme n'avait été allouée au réseau au cours de cet exercice.

89 Le MELS attend que tous les projets liés à une enveloppe soient terminés et que les allocations soient utilisées pour en faire le suivi. À titre d'exemple, au 31 mars 2012, pour les commissions scolaires l'arrimage des enveloppes de 2008-2009 allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien avec les dépenses réalisées n'était pas encore terminé. De plus, en ce qui concerne le réseau collégial, il n'y a pas de suivi pour connaître les sommes non dépensées par enveloppe annuelle pour le maintien d'actifs.

90 Pour les commissions scolaires, le rythme de dépenses est d'environ trois ans. L'enveloppe 2008-2009 accordée pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien avait été dépensée à environ 95 % au 31 mars 2011, celle de 2009-2010, à près de 86 % et celle de 2010-2011, à environ 37 %.

91 En ce qui concerne les cégeps, l'information disponible ne leur permet pas de faire un suivi annuel par enveloppe. Cependant, pour l'ensemble de la période examinée, ils ont utilisé un montant correspondant à environ 93 % des sommes allouées au maintien d'actifs et à seulement 41 % de celles allouées à la résorption du déficit d'entretien.

92 Contrairement aux autres ministères, le MTQ est responsable de la réalisation des travaux d'amélioration et de maintien de ses structures. Par conséquent, il effectue le suivi des sommes réellement dépensées annuellement. Au 31 mars 2011, il avait dépensé près de 100 % du total des sommes allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien depuis le 1^{er} avril 2008.

Mesure du progrès

93 Pour mesurer l'évolution de l'état des infrastructures, il est essentiel de les évaluer périodiquement. La comparaison de l'état entre deux périodes est la seule façon efficace d'apprécier à quel point les investissements ont permis d'améliorer ou non l'état des infrastructures et, notamment, de résorber le déficit d'entretien.

94 À l'extérieur du Québec, plusieurs administrations publiques ont mis en place un processus de vérification de l'état de leurs bâtiments. Le ministère des Affaires intérieures américain exige des vérifications de l'état des bâtiments dont il a la responsabilité tous les cinq ans. L'Alberta a la même exigence pour toutes les écoles. Le ministère de l'Éducation de l'Ontario procède lui-même à la vérification des écoles à la même fréquence. De plus, en 2010, le gouvernement de l'Ontario a commencé la vérification de l'état de tous les édifices reliés à la santé et il prévoit aussi des vérifications quinquennales. Pour suivre l'amélioration de l'état des bâtiments, ces administrations se sont dotées d'indicateurs. Essentiellement, ces indicateurs considèrent l'ensemble des travaux requis à la suite des vérifications de l'état des composantes par rapport à la valeur de remplacement et ils sont calculés à une fréquence régulière.

95 Les ministères vérifiés ignorent à quel point les investissements réalisés de 2008 à 2011 ont permis de résorber le déficit d'entretien. Le MTQ évalue annuellement l'évolution de l'état de son parc à l'aide de plusieurs indicateurs. Cependant, le seul qu'il a publié ne permet pas d'en avoir une idée juste, car il ne prend pas en compte le coût des travaux.

96 Actuellement, comme en 2008, le MSSS est dans l'incapacité de fournir une image de l'état des infrastructures du réseau. Il ne peut donc pas mesurer les progrès réalisés.

97 Au MELS, la connaissance des infrastructures s'est améliorée autant pour les commissions scolaires que pour les cégeps. Toutefois, puisqu'il ne dispose pas d'une première évaluation fiable de l'état du parc ni d'une réévaluation régulière, il ne peut mesurer les progrès accomplis.

98 Quant au MTQ, il mesure l'évolution de l'état de ses structures en comparant le nombre de structures en bon état chaque année. Cependant, sans estimation du déficit, il ne peut non plus évaluer à quel point celui-ci se résorbe. De plus, même s'il utilise plusieurs indicateurs pour sa gestion, celui qu'il a publié pour mesurer l'évolution de l'état de ses structures démontre des progrès plus importants que ceux obtenus lorsqu'un indicateur prenant en compte l'ampleur des travaux à effectuer sur chacune des structures est utilisé.

99 Le MTQ s'est fixé comme objectif que 80 % de ses structures soient en bon état en 2023. Au 1^{er} avril 2008, il calculait que 54,5 % l'étaient. Il publie annuellement ce pourcentage dans son *Bilan de l'état des structures* depuis 2008. L'indicateur publié (indicateur n° 1) considère le nombre de structures en bon état sur le total des structures. Il est aussi utilisé par d'autres administrations en Amérique du Nord.

100 Depuis l'adoption de la loi en 2007, le MTQ a mis de l'avant des projets de moindre envergure. Ce choix s'appuie notamment sur sa stratégie d'intervention ainsi que sur le fait que les travaux d'une plus grande ampleur demandent un temps de préparation beaucoup plus long. Cela a permis d'améliorer un grand nombre de structures et a eu un effet positif sur l'indicateur publié.

101 Le MTQ ne publie aucun autre indicateur qui prend en compte le coût des travaux, ce qui est pourtant important pour la mesure de la résorption du déficit d'entretien. Selon l'indicateur retenu, une structure qui nécessite des travaux de un million de dollars aura le même poids qu'une structure de plus grande envergure qui nécessite des travaux de 10 millions. Pourtant, l'effort requis est 10 fois plus important dans le deuxième cas. Nous avons voulu tenir compte de cet impact. C'est pourquoi nous avons utilisé un autre indicateur de gestion du MTQ qui prend en compte l'estimation du coût des travaux. Nous avons obtenu ainsi l'indicateur n° 2 (le pourcentage représentant le nombre de structures en bon état, pondéré en fonction de la valeur de la structure et de l'ampleur des travaux). Nous avons ajusté la pondération utilisée par le ministère afin d'obtenir pour chaque structure une valeur plus juste.

102 Nous avons comparé les résultats obtenus par ces deux indicateurs. Le tableau 4 permet d'observer des différences notables quant aux progrès accomplis. Par conséquent, nous avons voulu estimer les sommes requises pour atteindre la cible de 80 % fixée par le MTQ dans l'unique but d'évaluer l'impact financier lié au choix des indicateurs. Il s'agit donc d'une analyse de sensibilité effectuée à partir du coût total des travaux réalisés au cours des quatre dernières années.

103 Ainsi, les progrès accomplis sont moins importants que ceux présentés et l'estimation des coûts à venir pour atteindre la cible fixée est beaucoup plus élevée lorsque l'indicateur n° 2 est utilisé. Soulignons que le montant ainsi calculé ne représente pas le déficit d'entretien, notamment parce que l'estimation de la somme requise comprend à la fois les coûts pour le maintien des infrastructures et ceux pour la résorption du déficit d'entretien, étant donné que le MTQ ne fait pas de distinction.

Tableau 4 Analyse de sensibilité des progrès accomplis

	Pourcentage des structures en bon état		Pourcentage des progrès accomplis	Sommes requises pour atteindre la cible de 80 % ¹
	Au 1 ^{er} avril 2008	Au 31 mars 2012		
Indicateur n° 1 (nombre de structures)	54,5	68,1	13,6	2,5 G\$
Indicateur n° 2 (valeur de la structure et estimation des travaux)	52,3	59,3	7,0	8,5 G\$

1. Aucune indexation sur les coûts n'a été considérée. Les coûts de 2011-2012 sont ceux qui ont été budgétés.

Source : MTQ.

Recommandations

104 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Santé et des Services sociaux, au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

- 11** Effectuer un suivi annuel des sommes dépensées pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien afin de s'assurer de leur utilisation dans les meilleurs délais.

105 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

- 12** Évaluer régulièrement l'état des infrastructures et suivre son évolution à l'aide d'indicateurs.

106 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Transports du Québec.

- 13** Publier des indicateurs permettant de suivre l'amélioration de l'état des structures, dont un qui tient compte de l'estimation des coûts des interventions prévues.

107 La recommandation suivante s'adresse à tous les ministères vérifiés.

- 14** Estimer régulièrement le déficit d'entretien tel que le Secrétariat du Conseil du trésor l'aura défini et suivre son évolution en vue d'atteindre les objectifs fixés par la loi.

2.4 Reddition de comptes sur la résorption du déficit d'entretien

108 Le SCT doit obtenir régulièrement l'information nécessaire pour s'assurer de la résorption du déficit d'entretien sur une période de 15 ans se terminant en 2023. Conformément à la loi, il prépare un rapport annuel sur l'utilisation du budget d'investissements, notamment ceux reliés au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien, en vue de le déposer à l'Assemblée nationale.

109 L'information transmise à l'Assemblée nationale ne permet pas aux parlementaires d'avoir un portrait de la résorption du déficit d'entretien. Le SCT ne prépare aucune information sur l'évolution de l'état des infrastructures et la reddition de comptes sur les sommes utilisées surévalue le degré d'avancement des travaux réalisés.

110 En effet, les sommes allouées au déficit d'entretien ne le diminuent pas d'autant, et ce, pour plusieurs raisons. En voici quelques-unes :

- Le déficit d'entretien repose sur une estimation de coûts. Or, les coûts des travaux peuvent être supérieurs à l'estimation, et ce, sans égard au degré d'amélioration apporté par les travaux.
- L'estimation repose sur les coûts estimés en dollars de 2008 alors que les travaux se déroulent sur une période de 15 ans.
- Pendant cette période, les infrastructures d'un parc se détériorent si le maintien nécessaire n'est pas assuré, ce qui fait augmenter le déficit d'entretien estimé initialement. De plus, les cessions ou les démolitions peuvent contribuer à le diminuer.

111 C'est pourquoi il est essentiel d'obtenir des informations sur l'état des infrastructures sur une base régulière, ce qui permet de faire une réévaluation du déficit d'entretien. Or, le SCT n'en a exigé aucune depuis sa demande initiale en novembre 2006. Il ne peut mesurer les progrès accomplis, prendre les mesures qui s'imposent et, enfin, en rendre compte à l'Assemblée nationale.

112 En ce qui concerne les sommes utilisées, le SCT permet au MSSS et au MELS de lui fournir des données prévisionnelles, ce qu'ils font. Quant au MTQ, il lui présente les dépenses réelles. Le SCT prépare sa reddition de comptes à l'Assemblée nationale à partir de ces informations. Ainsi, concernant le MSSS et le MELS, les parlementaires ne sont jamais informés de l'utilisation réelle des sommes allouées.

113 Le tableau 5 compare les taux des sommes allouées réellement dépensées avec ceux calculés à partir des informations présentées à l'Assemblée nationale. Il fournit aussi des informations sur les sommes allouées annuellement à la résorption du déficit d'entretien et sur la portion de ces sommes dépensées dans la même année.

114 Les taux d'utilisation réels diffèrent de façon importante de ceux présentés à l'Assemblée nationale.

Tableau 5 Taux d'utilisation réel et taux d'utilisation selon les informations présentées à l'Assemblée nationale

Déficit d'entretien	MSSS			MELS Commissions scolaires ¹		
	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011
Sommes allouées pour l'exercice (en millions de dollars)	202	206	10 ²	129	132	132
Sommes utilisées dans l'année de leur allocation (en millions de dollars)	-	-	-	17	15	14
Taux d'utilisation réel des sommes allouées	-	-	-	13 %	11 %	11 %
Taux d'utilisation selon les informations présentées à l'Assemblée nationale	-	74 %	-	100 %	100 %	100 %

1. L'information n'est pas disponible pour le réseau collégial.

2. Ce montant exclut les sommes réaffectées aux projets d'amélioration ou de remplacement.

Sources : MSSS, MELS, budgets de dépenses.

115 Par ailleurs, la faiblesse des taux d'utilisation réels annuels démontre l'importance de présenter l'utilisation des sommes allouées et cumulées sur plusieurs années. Le tableau 6 donne, pour ces mêmes ministères, les sommes cumulatives utilisées au 31 mars 2011.

**Tableau 6 Taux d'utilisation cumulatif des sommes allouées
au 31 mars 2011**

Déficit d'entretien	MSSS				MELS Commissions scolaires			
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Total	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Total
Sommes allouées pour l'exercice (en millions de dollars)	202	206	10 ¹	418	129	132	132	393
Sommes utilisées dans l'année de leur allocation (en millions de dollars)	-	-	-	-	17	15	14	46
Sommes utilisées au cours des années subséquentes à leur allocation ² (en millions de dollars)	-	16	-	16	104	80	-	184
Total des sommes utilisées	-	16	-	16	121	95	14	230
Taux d'utilisation cumulatif des sommes allouées	-	-	-	4%	-	-	-	59%

1. Ce montant exclut les sommes réaffectées aux projets d'amélioration et de remplacement.

2. Ce sont les sommes dépensées dans les années suivantes et inscrites dans leur année d'allocation. À titre d'exemple, pour le MSSS, les 16 millions de dollars proviennent de l'allocation 2009-2010 et ont été dépensés en 2010-2011.

Sources : SCT, MSSS, MELS.

116 À titre d'exemple, pour le MELS le taux d'utilisation annuel présenté à l'Assemblée nationale est de 100 % pour chacune des trois années vérifiées. Comme le montre le tableau 5, le taux réel d'utilisation annuel varie de 11 à 13 %. Par contre, si l'on considère le taux d'utilisation cumulatif pour ces trois années mentionné dans le tableau 6, il est d'environ 59 %. Ce taux est encore loin des 100 % obtenus à partir des informations présentées à l'Assemblée nationale.

117 Le SCT utilise la même façon de faire relativement à la reddition de comptes sur le maintien d'actifs. Pour donner aux parlementaires un portrait complet de l'évolution des dépenses, il est nécessaire de présenter l'information cumulative pour cette enveloppe également.

Conclusion

118 Nous avons observé des déficiences importantes dans la gestion du déficit d'entretien. Les estimations initiales servant de base aux allocations ne reposent pas sur des informations complètes ou à jour et, encore aujourd'hui, il existe des lacunes quant aux informations nécessaires à une nouvelle estimation. Le suivi des sommes exigé par le SCT ne lui permet pas d'avoir un portrait des sommes utilisées. Au 31 mars 2011, des montants considérables alloués pour résorber le déficit d'entretien sont toujours disponibles au MSSS et au

MELS. De plus, des sommes qui devaient être consacrées à cette résorption sont utilisées à d'autres fins immobilières. Enfin, les ministères vérifiés ne mesurent pas la résorption du déficit d'entretien, alors qu'il s'agit d'un des buts visés par la loi.

119 De 2008 à 2012, le SCT a alloué plus de 4,7 milliards de dollars pour résorber le déficit d'entretien des infrastructures publiques de l'ensemble des ministères et organismes, sans avoir élaboré de stratégie d'intervention. Celle-ci aurait permis de planifier et d'organiser les actions à mener pour chacun des intervenants et ainsi d'orienter l'ensemble des ministères et organismes concernés vers l'atteinte des buts visés par la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*.

120 Étant donné l'objectif à atteindre, soit l'amélioration des infrastructures publiques, le SCT devrait tenir compte de la difficulté d'établir et de suivre le déficit d'entretien distinctement du maintien d'actifs lors de l'élaboration de sa stratégie.

121 Même si les recommandations formulées dans le présent rapport visent uniquement les ministères vérifiés, il importe à notre avis que les autres ministères et organismes soient informés des problèmes soulevés et que les correctifs nécessaires soient mis en place, le cas échéant.

Recommandations

122 Les recommandations suivantes s'adressent au Secrétariat du Conseil du trésor.

- 15 Se doter d'une stratégie d'intervention permettant d'atteindre les objectifs de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. Celle-ci devrait notamment :
 - préciser ses rôles et responsabilités ainsi que ceux des ministères et organismes impliqués ;
 - présenter un plan d'action et un échéancier ;
 - préciser des orientations et des directives aux entités concernées ;
 - définir des indicateurs de gestion, entre autres sur la mesure du progrès ;
 - déterminer la façon dont les ministères et organismes doivent faire leur reddition de comptes.
- 16 Dresser, sur une base régulière, un portrait de la résorption du déficit d'entretien qui tient compte de l'état des infrastructures et en informer l'Assemblée nationale.
- 17 Informer annuellement l'Assemblée nationale sur les sommes dépensées et fournir de l'information cumulative sur les sommes non dépensées des années précédentes.

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le SCT accueille favorablement le rapport du Vérificateur général et adhère aux recommandations.

« Il importe de rappeler que l'Assemblée nationale a adopté, le 18 décembre 2007, la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* afin d'agir promptement pour remettre les infrastructures publiques en bon état.

« C'est dans ce contexte que le premier plan québécois des infrastructures (PQI) couvrant la période 2007-2012 a été élaboré. Compte tenu qu'il était important de démarrer rapidement les travaux de mise à niveau du parc d'infrastructures, le SCT a procédé à l'aide des meilleures informations alors disponibles et obtenues des ministères et organismes (MO).

« Le SCT a entrepris, dès 2011, la révision des processus liés à la gestion des actifs qui porte sur l'ensemble des secteurs d'infrastructures publiques. À cet effet, il a réalisé un diagnostic des pratiques de gestion des MO en matière, notamment, de maintien d'actifs et de résorption du déficit d'entretien des infrastructures publiques.

« Ce diagnostic permet au SCT d'obtenir un portrait complet de la situation et le guidera dans l'élaboration d'un plan de travail en vue d'orienter les travaux. Il entend d'ailleurs mettre en œuvre les recommandations contenues au présent rapport du VGQ, notamment par l'implantation de cadres de gestion révisés qui découleront de l'exercice de révision.

« De plus, il est prévu d'entreprendre rapidement des actions qui rejoignent les recommandations formulées par SECOR-KPMG dans son rapport rendu public le 16 novembre 2012 concernant notamment les façons de faire quant à la planification et à la gestion des infrastructures publiques. À cet égard, le SCT définira et mettra en œuvre un processus rigoureux de gestion.

« Par ailleurs, dans un contexte de réduction de la dette qui repose notamment sur une diminution des cibles annuelles d'investissements en infrastructure, il importe de bien évaluer les montants nécessaires pour préserver les ouvrages publics et assurer la sécurité des personnes.

« Des travaux seront donc menés afin d'uniformiser les définitions, les concepts et les normes en matière de maintien d'actifs. D'autres travaux seront entrepris afin, entre autres, de dresser un inventaire précis du parc d'infrastructures à maintenir, de son état, de sa valeur de remplacement et de l'évaluation de son

déficit d'entretien. Les paramètres du maintien d'actifs seront évalués sur la base de normes reconnues. De plus, des indicateurs de suivi seront également développés et diffusés.

« Conformément aux renseignements et normes contenus aux cadres de gestion déterminés par les MO et aux décisions des autorités gouvernementales compétentes, le SCT détermine les allocations budgétaires destinées aux MO. Les normes établies dès le départ, lors de l'élaboration du premier PQI 2007-2012, tenaient compte de l'ensemble des renseignements disponibles et déclarés par chacun des MO. Le respect de ces normes a toujours été assuré par le SCT.

« Le calcul des sommes allouées par le SCT aux MO pour le maintien d'actifs est conforme aux normes et valeurs prévues aux cadres de gestion des MO. Compte tenu que ces calculs reposent sur des hypothèses et méthodologies particulières, pouvant varier d'un secteur d'investissement à un autre, et prennent en considération de nombreuses variables, ils ont été élaborés dans un contexte déterminé. D'autres analyses, également réalisées selon des normes reconnues, pourraient mener à des conclusions différentes.

« À cet égard, le SCT poursuivra ses travaux en vue d'accompagner les MO dans la production de leurs cadres de gestion actualisés qui contribueront à ajuster, si requis, les allocations budgétaires.

« Le SCT précise que les réaffectations budgétaires, toutes autorisées par les autorités compétentes, portent sur des projets immobiliers de rénovation, d'amélioration, de remplacement ou de démolition. Bien que ces projets ne visent pas spécifiquement à résorber le déficit d'entretien ou à en assurer le maintien, ils y contribuent particulièrement.

« Conformément à la loi, le SCT prépare un rapport annuel de l'utilisation du budget d'investissement pour dépôt à l'Assemblée nationale par le président du Conseil du trésor. Pour ce faire, le SCT obtient des MO les informations requises. L'utilisation budgétaire prévue à la loi peut prendre diverses formes, dont l'engagement de sommes en vue de travaux futurs. À cet égard, le SCT entend bonifier à court terme l'information qu'il produit en précisant la nature de l'information à la source des données de reddition de comptes.

« De plus, le SCT indiquera aux ministères qu'ils auront à préparer un plan annuel de gestion des investissements. Ce plan fournira l'occasion aux parlementaires de prendre connaissance et de discuter avec chacun des MO, des enjeux, orientations et objectifs en matière d'infrastructures publiques. »

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux reçoit les recommandations formulées dans le rapport. Les commentaires et les constats énoncés s'inscrivent dans les démarches actuelles du ministère. En effet, le ministère est déjà engagé sur la voie des recommandations suggérées.

« Ainsi, le ministère a développé un système d'information de gestion des actifs immobiliers, des équipements et du mobilier qui comporte des modules qui permettent de gérer les inventaires ainsi que les plans de conservation de ces actifs. Ce système, nommé Actifs+Réseau, est utilisé par l'ensemble du personnel ayant la responsabilité de maintenir et de gérer les actifs dans les établissements, dans les agences de la santé et des services sociaux et au ministère.

« Plus particulièrement, dans le cadre des actions à prendre en lien avec les recommandations du présent rapport, Actif+ Réseau permet d'ores et déjà d'intégrer l'ensemble des données sur l'état du parc immobilier, de réaliser un suivi des différents investissements réalisés en matière de résorption de déficit d'entretien des infrastructures du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS).

« Par ailleurs, après un investissement informatique requis pour développer un système d'information adapté, le ministère est conscient que le module du système d'information dédié à cette fin ne contient pas, actuellement, des données nécessaires à l'estimation de son déficit d'entretien et qu'il doit débiter le processus d'audit des immeubles lui permettant d'obtenir ces données essentielles. Ainsi, cet outil doit être alimenté par le résultat d'un exercice d'audit technique de l'ensemble du parc immobilier qui fournira un portrait objectif et fiable de son état, permettra de répartir les sommes visant la résorption du déficit d'entretien en fonction de l'état des infrastructures, d'effectuer le suivi annuel des sommes dépensées et de la résorption du déficit d'entretien.

« Dans cette perspective, l'exercice d'audit de l'ensemble du parc immobilier du RSSS devrait s'amorcer dès le début de la prochaine année et se dérouler [en continu sur plusieurs mois], et ce, considérant l'envergure du parc immobilier qui, nous le réitérons, est constitué de 2 400 bâtiments totalisant une superficie de 8,4 millions de mètres carrés. Nous avons demandé l'aval du SCT quant à la portée de l'audit technique que nous souhaitons réaliser, et ce, afin de s'assurer que celui-ci répondra à leurs exigences.

« Bien qu'au terme de cet audit technique le ministère disposera d'un portrait objectif et fiable du déficit d'entretien de son parc immobilier, nous sommes actuellement préoccupés par le niveau d'investissement qui sera requis afin de résorber celui-ci; considérant que le RSSS a la particularité d'héberger une clientèle vulnérable, d'être en fonction jour et nuit, 7 jours sur 7 et toute l'année durant. En effet, pour une même intervention immobilière (ex : remplacement de fenêtres), celle-ci s'avèrera certainement plus onéreuse dans les immeubles du RSSS que dans un immeuble n'étant pas assujéti à ces mêmes contraintes.

L'audit technique ne permettra pas d'évaluer ces impacts. Des discussions devront avoir lieu avec le SCT afin de prendre en considération cette particularité propre au RSSS.»

Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

«Alors qu'il n'existait aucune pratique recommandée par le gouvernement en matière de gestion du déficit d'entretien, le ministère et le réseau des commissions scolaires ont vu à la mise en place d'un système informatique, appelé SIMACS, afin d'assurer une utilisation rigoureuse et optimale des sommes investies pour financer des travaux de maintien d'actifs (incluant les travaux qui visent à résorber le déficit d'entretien). Cette application informatique, bien qu'encore imparfaite, permet aux commissions scolaires de mieux planifier leurs travaux de réparation sur leurs immeubles et au ministère de s'assurer que ses investissements servent bien à corriger les plus importants problèmes du parc immobilier. De façon détaillée, ce système permet :

- d'établir un inventaire de toutes les composantes des 3 600 immeubles des commissions scolaires ;
- de compiler des données sur l'état de toutes ces composantes ;
- d'établir le déficit d'entretien du parc immobilier ;
- de signaler les situations où des travaux urgents sont requis ;
- de planifier les travaux de maintien des actifs pour les années à venir ;
- de suivre les investissements approuvés ;
- de faire une reddition de comptes au ministère sur l'utilisation des sommes versées.

«Le ministère et les commissions scolaires poursuivront leurs travaux afin de rendre cette application plus conviviale et assurer une utilisation uniforme et conforme aux consignes émises.

«En ce qui concerne la fiabilité et l'objectivité des données compilées par les commissions scolaires dans le système SIMACS, le ministère convient que des améliorations sont nécessaires. Le ministère entend agir avec diligence au cours des prochains mois pour améliorer la situation.

«En 2007, en l'absence de consigne spécifique, le ministère a établi le déficit d'entretien du parc immobilier des commissions scolaires en se basant sur le dernier inventaire exhaustif disponible de l'état des composantes des immeubles du parc. Lorsque le Conseil du trésor aura fixé des exigences spécifiques pour mesurer le déficit d'entretien d'un parc immobilier, le ministère et les commissions scolaires donneront les suites requises dans les meilleurs délais.

«Le ministère a déjà commencé à suivre annuellement, par l'entremise des rapports financiers des commissions scolaires, la proportion des dépenses

réelles effectuées sur les budgets de chacune des enveloppes de maintien des actifs et de résorption du déficit d'entretien qui leur ont été réservées depuis l'année 2008-2009.

«Le ministère a procédé à la lecture du déficit d'entretien dans le système SIMACS, au cours des trois dernières années. Il considère que la lecture et l'examen de l'évolution du déficit d'entretien, en utilisant ce système, constituent un bon moyen pour mesurer la progression vers l'atteinte des objectifs fixés par la loi.»

Commentaires du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

«Le ministère accepte pour l'essentiel les recommandations formulées par le Vérificateur général dans son rapport. Plusieurs des améliorations visées font incidemment partie des travaux que mène à cet égard le ministère. Il était toutefois impossible de les concrétiser dans le délai qui s'est écoulé depuis l'autorisation, en 2008-2009, de la première enveloppe budgétaire dédiée au déficit d'entretien accumulé.

«Le ministère complète ainsi actuellement le développement d'un nouveau modèle informatisé de gestion de maintien des actifs devant permettre d'évaluer les composantes des bâtiments et leur état. Il pourra ainsi, au début de l'année 2013, estimer de façon précise le déficit d'entretien accumulé du parc immobilier des cégeps. Ce modèle sera utilisé par les établissements pour gérer plus efficacement leur parc immobilier et par le ministère pour planifier de manière plus précise les investissements requis en matière de maintien en état des bâtiments du réseau collégial ainsi que pour améliorer le système d'allocations normalisées servant à accorder aux cégeps les ressources dédiées au maintien des actifs et à la résorption du déficit d'entretien.»

Commentaires du ministère des Transports du Québec

«Le ministère adhère aux recommandations du Vérificateur général.

«Il faut souligner que les objectifs rendus publics par le ministère en termes de structures en bon état sont établis avec l'indicateur n° 1. (80 % de structures en bon état). Il est normal que celui-ci ait été mis à l'avant-plan dans les documents publiés. Ce choix d'indicateur assure une transparence dans la communication publique des objectifs. Le nombre de structures ne nécessitant pas de travaux d'ici cinq ans est donc bien représentatif de l'état du parc de structures. Les

sommes requises pour augmenter la proportion de structures en bon état font l'objet d'une évaluation annuelle et doivent tenir compte de la vitesse d'endommagement des ouvrages, des besoins exprimés et de l'évolution des connaissances techniques (code). L'indicateur utilisé pour exprimer l'état du parc doit être bien compris et expliquer les choix d'intervention du ministère.

«La progression des indicateurs d'état n'est pas linéaire entre 2008 et 2022 et dépend des investissements consentis, de la nature des ouvrages et des travaux.»

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de vérification et portée des travaux
- Annexe 2** Sommes prévues dans le *Plan québécois des infrastructures 2011-2016*
- Annexe 3** Principaux rôles et responsabilités
- Annexe 4** Portée du déficit d'entretien
- Annexe 5** Définitions et bases de calcul du déficit d'entretien au 1^{er} avril 2008
- Annexe 6** Principaux critères de répartition des allocations de chaque ministère

Sigles

MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MESRST	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie	MTQ	Ministère des Transports du Québec
		SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés 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 inclus dans la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* et la *Loi sur l'administration publique* qui encadrent les activités des ministères à l'égard de la gestion des infrastructures et, plus particulièrement, de la résorption du déficit d'entretien. 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 respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le SCT et les ministères vérifiés ont mis en place les mesures d'encadrement pour résorber le déficit d'entretien des infrastructures dans le délai fixé par la <i>Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques</i> .	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le SCT et les ministères ont défini les rôles et les responsabilités au regard de la gestion de la résorption du déficit. ■ Le SCT et les ministères ont donné des lignes directrices aux intervenants concernés, notamment pour s'assurer de la rigueur et de la cohérence de l'estimation du déficit d'entretien et de la mesure de sa résorption.
S'assurer que les ministères vérifiés estiment, de façon rigoureuse, le déficit d'entretien des infrastructures publiques concernées par la <i>Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques</i> .	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les ministères disposent d'un inventaire complet des infrastructures publiques et connaissent leur état. ■ Les ministères estiment les sommes requises pour combler le déficit d'entretien selon des paramètres communs et des données complètes et à jour.
S'assurer que les ministères vérifiés mesurent les progrès réalisés à l'égard de la résorption du déficit, qu'ils procèdent aux correctifs requis, s'il y a lieu, et qu'ils en rendent compte au SCT.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les ministères exercent un suivi régulier des sommes investies pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien. ■ Les ministères mesurent l'effet des sommes investies sur l'état des infrastructures et apportent les correctifs requis. ■ Les ministères réévaluent le déficit d'entretien et font une reddition de comptes.
Vérifier que le SCT s'assure de la résorption du déficit à long terme et qu'il rend compte progressivement des résultats obtenus.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le SCT obtient des ministères les données lui permettant d'analyser périodiquement l'évolution globale du déficit d'entretien des infrastructures publiques et évalue les effets de cette évolution. ■ Le SCT prend les mesures appropriées pour redresser la situation, s'il y a lieu, dans le délai fixé par la loi. ■ Le SCT rend compte périodiquement de l'évolution globale de la résorption du déficit d'entretien et de l'utilisation des sommes prévues à cette fin.

Portée des travaux

Notre vérification avait pour but de voir dans quelle mesure le SCT assume ses rôles et ses responsabilités au regard de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. De plus, nous avons voulu vérifier si les ministères retenus effectuaient une gestion rigoureuse et cohérente du déficit d'entretien de leurs infrastructures.

Nos travaux de vérification ont été réalisés auprès du SCT et de trois ministères : le MSSS, le MELS et le MTQ. En raison de l'envergure des travaux requis, nous avons exclu les universités de notre analyse. Par ailleurs, le réseau collégial, qui fait l'objet de notre vérification, relève depuis septembre 2012 du MESRST. Pour le MTQ, nous avons exclu les chaussées et les structures municipales. Le déficit d'entretien des secteurs qui ont fait l'objet de notre vérification représente 48,8 % du déficit d'entretien total estimé à 20,5 milliards de dollars au 1^{er} avril 2008.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons recueilli de l'information lors d'entrevues avec des représentants de chacune des entités vérifiées et nous avons analysé divers documents de même que des données issues de leurs systèmes d'information. Comme les entités sont responsables de leurs systèmes, nous n'avons pas vérifié la fiabilité et l'intégralité des données. Nous avons également consulté certains spécialistes en infrastructures immobilières et en structures routières afin d'obtenir les informations essentielles à notre bonne compréhension des concepts importants en matière d'entretien d'infrastructures. De plus, nous avons effectué des recherches sur la gouvernance et la gestion des infrastructures dans d'autres administrations publiques.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mars à octobre 2012. Notre vérification a porté sur les activités des exercices 2008-2009 à 2011-2012.

Annexe 2 Sommes prévues dans le *Plan québécois des infrastructures 2011-2016* (en milliards de dollars)

Secteurs	Maintien d'actifs	Déficit d'entretien	Amélioration et remplacement	Parachèvement ¹	Total
Réseau routier	9,620	1,088	3,945	1,873	16,526
Santé et services sociaux	4,447	1,005	5,491	–	10,943
Éducation	4,300	1,186	1,192	–	6,678
Transport en commun	1,209	0,557	0,545	0,665	2,976
Infrastructures municipales	1,088	1,614	0,769	0,382	3,853
Autres ²	1,359	0,574	2,438	0,184	4,555
Sous-total	22,023	6,024	14,380	3,104	45,531
	28,047				
Montants escomptés non réalisés					(1,350)³
Total					44,181
Pourcentage	49,8	13,6			
	63,4				

1. Il s'agit de projets ayant débuté avant 2007.

2. Cette catégorie inclut, entre autres, les secteurs des logements publics et de la culture.

3. Le SCT prévoit qu'au terme de cinq ans les montants escomptés non réalisés ne seront pas utilisés par les ministères et les organismes.

Source : *Budget de dépenses 2012-2013*.

Annexe 3 Principaux rôles et responsabilités

Conseil du trésor

Secrétariat

- Assister le Conseil et son président dans leurs fonctions de gouverner
- Veiller à une allocation et à une gestion optimale et équitable des ressources
- Fournir aux ministères et aux organismes des orientations en matière de gestion des ressources

Président

- Assumer la responsabilité de l'application de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*
- Élaborer le budget annuel d'investissements et rendre compte de l'utilisation des sommes allouées

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Ministère

- Déterminer, pour les agences et les établissements, les paramètres d'attribution des enveloppes allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien
- Distribuer ces enveloppes et faire le suivi des investissements

Agences

- Redistribuer les deux enveloppes entre les établissements de leur région comme l'indique le ministère
- Donner des avis de conformité sur les plans de conservation et de fonctionnalité immobilière produits par les établissements

Établissements

- Élaborer leur plan de conservation et de fonctionnalité immobilière sur une base triennale, le faire approuver par leur conseil d'administration, le soumettre annuellement à leur agence régionale et en assurer la réalisation
- Réaliser les projets
- Rendre compte de l'utilisation des sommes allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Ministère

- Déterminer les règles d'encadrement de l'utilisation des enveloppes et s'assurer du respect de ces règles
- Distribuer les enveloppes allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien aux trois réseaux d'enseignement

Commissions scolaires et cégeps

- Orienter les priorités à venir, planifier et approuver la liste des projets avant de les transmettre au ministère pour approbation finale
- Réaliser les projets
- Rendre compte de l'utilisation des sommes allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien

Ministère des Transports du Québec

Ministère

- Assumer la responsabilité de l'élaboration d'une stratégie d'intervention pour le maintien des infrastructures routières et la réduction du déficit d'entretien
- Fixer les balises budgétaires et les instructions relatives à la programmation annuelle des directions territoriales
- Valider les programmations annuelles

Directions générales territoriales

- Fixer la marge budgétaire affectée à chaque direction territoriale pour programmer leurs interventions

Directions territoriales

- Élaborer, mettre en place et suivre leur programmation annuelle
 - Procéder aux inspections des structures de leur territoire
-

Annexe 4 Portée du déficit d'entretien

Le déficit d'entretien peut être défini de différentes façons. L'étroite relation avec le maintien d'actifs rend difficile la distinction des sommes requises pour maintenir les infrastructures dans un état acceptable des sommes requises pour résorber leur déficit d'entretien. Il est donc nécessaire de fixer un seuil permettant de les différencier. Par ailleurs, il est aussi primordial de définir les paramètres délimitant la portée du déficit d'entretien. Voici des exemples de ces paramètres et de ce qu'ils pourraient comprendre.

Caractéristiques des infrastructures retenues dans le calcul du déficit	<ul style="list-style-type: none">▪ Celles de plus d'un certain nombre d'années▪ Celles liées ou non à la mission principale▪ Inclusion ou exclusion des espaces excédentaires, des stationnements, etc.
Niveau de connaissance exigé (inventaire et état)	<ul style="list-style-type: none">▪ Utilisation d'une grille standardisée▪ Contrôle de qualité de l'audit et de la saisie des informations▪ Fréquence des mises à jour
Coûts retenus dans le calcul de l'estimation	<ul style="list-style-type: none">▪ Coûts des travaux▪ Honoraires professionnels▪ Contingences▪ Frais de gestion
Indicateurs d'état	<ul style="list-style-type: none">▪ Établissement de cotes sur l'état des composantes▪ Établissement d'indicateurs de l'état d'une infrastructure résultant d'un calcul qui pondère les cotes en fonction de l'importance de ses composantes
Établissement d'un seuil critique	<ul style="list-style-type: none">▪ Seuil de dégradation d'une infrastructure permettant de distinguer celles qui sont en déficit d'entretien de celles qui ne le sont pas

Annexe 5 Définitions et bases de calcul du déficit d'entretien au 1^{er} avril 2008

	MSSS	MELS		MTQ
		Commissions scolaires	Cégeps	
Déficit d'entretien	Le maintien d'actifs qui aurait dû être fait dans le passé si les ressources nécessaires à sa réalisation avaient été allouées	Le total des dépenses prévues pour tous les travaux de réfection ou de remplacement de composantes dégradées des immeubles, qui auraient dû être réalisés, mais qui ont été reportés en raison de ressources financières insuffisantes		Les besoins évalués en fonction de seuils d'intervention et représentant le retard accumulé dans la réfection du réseau que le ministère prévoit résorber en 15 ans pour 80 % des structures régulières et 100 % des structures majeures
Bases de calcul				
Valeur de remplacement du parc immobilier	Utilisée	Non utilisée	Utilisée	Non utilisée
Coût inclus dans la valeur de remplacement	Coût de construction	s.o.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Coût de construction ■ Honoraires professionnels ■ Contingence 	s.o.
Taux retenu	20 % de la valeur de remplacement	s.o.	10 % de la valeur de remplacement	s.o.
Inventaire des composantes	Non utilisé	Utilisé	Non utilisé	Utilisé
Portée des composantes	s.o.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Enveloppe extérieure et systèmes mécaniques 	s.o.	80 % des structures régulières déficientes 100 % des structures majeures déficientes ¹
Portée des coûts des composantes déficientes	s.o.	Coûts préétablis selon RSMeans ² et révisés pour inclure : <ul style="list-style-type: none"> ■ frais connexes ■ honoraires professionnels 	s.o.	Non documentée

1. Les structures majeures représentaient 5,4 % du total des structures au 1^{er} avril 2008.

2. Il s'agit d'un logiciel de calculateur de coûts de construction.

	MSSS	MELS		MTQ
		Commissions scolaires	Cégeps	
Particularités	Taux utilisé portant sur trois régions et deux types d'installations seulement et extrapolé à l'ensemble du parc	28 950 projets recensés 92 % : taux de participation des commissions scolaires au sondage 78,4 % des bâtiments audités		
Années de référence des données de base du calcul	2000-2001	2000-2001	2005-2006	2008-2009
Ajustements par l'approche du sous-financement du maintien d'actifs entre l'année de référence et 2006-2007	Effectués	Effectués	Non effectués	s.o.

Annexe 6 Principaux critères de répartition des allocations de chaque ministère

	Enveloppe pour le maintien d'actifs	Enveloppe pour la résorption du déficit d'entretien
Ministère de la Santé et des Services Sociaux	<ul style="list-style-type: none"> ■ Répartition selon le poids relatif de la valeur de remplacement ajustée des établissements ■ Valeur de remplacement obtenue en multipliant le coût préétabli au m² par les superficies en tenant compte d'un facteur d'éloignement ■ Ajustement consistant à accroître de 10 % par année la valeur de remplacement d'un bâtiment 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Répartition selon le poids relatif de la valeur de remplacement ajustée des établissements ■ Valeur de remplacement obtenue en multipliant le coût préétabli au m² par les superficies en tenant compte d'un facteur d'éloignement ■ Ajustement consistant à mettre une valeur de remplacement nulle pour les bâtiments de moins de 10 ans et de 100 % pour ceux de plus de 10 ans
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport – commissions scolaires	<ul style="list-style-type: none"> ■ Critères de répartition principaux : <ul style="list-style-type: none"> – superficies – âge moyen pondéré – éloignement – caractéristiques de l'effectif scolaire – superficies excédentaires ■ Séparation en deux enveloppes : <ul style="list-style-type: none"> – maintien des bâtiments (MB) – amélioration et transformation (AMT) ■ Allocation obtenue utilisée comme suit : <ul style="list-style-type: none"> – MB + minimum de 60 % de l'AMT pour la réfection – maximum de 40 % de l'AMT pour la transformation fonctionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Distribution en fonction du poids du déficit d'entretien pour chacune des commissions scolaires ■ Poids du déficit d'entretien basé sur des coûts préétablis des composantes en mauvais état, qui sont ensuite révisés selon les estimations des commissions scolaires
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport – cégeps	<ul style="list-style-type: none"> ■ Calcul de l'allocation en trois parties : <ul style="list-style-type: none"> – allocation fixe – allocation en fonction de la valeur de remplacement et de la superficie des bâtiments – allocation en fonction de l'âge et des investissements déjà réalisés sur les bâtiments ■ Allocation obtenue utilisée comme suit : <ul style="list-style-type: none"> – minimum de 90 % pour la réfection – maximum de 10 % pour la transformation fonctionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Critère d'admissibilité excluant les allocations versées pour les laboratoires : <ul style="list-style-type: none"> – bâtiments de 10 ans et plus ■ Calcul de l'allocation en trois parties : <ul style="list-style-type: none"> – allocation fixe – allocation en fonction de la valeur de remplacement et de la superficie des bâtiments – allocation en fonction de l'âge et des investissements déjà réalisés sur les bâtiments

Enveloppe pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien

- Ministère des Transports du Québec
- Stratégie d'intervention pour le choix des travaux à effectuer qui mentionne les cibles à atteindre et détermine les priorités, notamment la sécurité et le maintien en bon état des infrastructures
 - Allocation indistincte des enveloppes pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien
 - Répartition des sommes entre les directions générales territoriales en fonction de l'estimation des travaux à exécuter au cours des cinq prochaines années
 - Établissement de cibles relatives au nombre de structures à remettre en bon état pour chaque direction territoriale
-

