



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

Tome II

Faits saillants





Le tome II du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009* et les *Faits saillants* sont disponibles dans notre site Web.

English version of these highlights is available on our Web site.

**Courriel:** [verificateur.general@vgq.qc.ca](mailto:verificateur.general@vgq.qc.ca)

**Site Web:** <http://www.vgq.qc.ca>

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



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



Québec, mars 2009

La présente brochure est une version succincte du deuxième tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*. Elle regroupe les principaux constats et les recommandations découlant des travaux que les équipes de vérification ont menés à terme ces derniers mois.

Cette forme allégée vise à fournir au lecteur un accès à l'information qui soit à la fois économique et efficace. J'espère ainsi que les membres de l'Assemblée nationale, de même que tout citoyen préoccupé par l'un ou l'autre des sujets abordés, apprécieront cette brochure conçue pour satisfaire des besoins ponctuels.

Il va de soi qu'elle ne saurait se substituer au rapport détaillé. Aussi, j'invite le lecteur à prendre connaissance de son contenu intégral. Ce dernier présente, de manière détaillée, le fruit des missions de vérification et des travaux d'autre nature, en plus d'exposer le point de vue des entités.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance, CA



## Table des matières

Page

<b>Chapitre 1</b>	<b>Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance</b>	
	Introduction .....	1
	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances .....	2
	Priorités du commissaire au développement durable .....	3
	Contenu du présent tome .....	7
	Conclusion .....	8
<b>Chapitre 2</b>	<b>Interventions gouvernementales dans le secteur minier</b>	9
	Recommandations .....	11
<b>Chapitre 3</b>	<b>Planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal</b>	14
	Recommandations .....	17
<b>Chapitre 4</b>	<b>Application de la <i>Loi sur le développement durable</i>: 2008</b>	19
	Recommandations .....	21
<b>Chapitre 5</b>	<b>Interventions en matière d'habitation</b>	23
	Recommandations .....	25
<b>Chapitre 6</b>	<b>Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources</b>	
	6.1 Introduction .....	28
	6.2 Régime général d'assurance médicaments .....	29
	6.3 Qualité de l'information sur la performance .....	32
<b>Annexe</b>	<b>Rapport spécial du Vérificateur général du Québec déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2008</b>	35

Le numéro des chapitres de même que celui des paragraphes utilisés dans cette brochure reprennent ceux du rapport détaillé.



## Introduction

- 1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.
- 1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce document est livré sous forme de tomes. Chacun de ceux-ci débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire au développement durable l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission poursuivie par l'organisation.
- 1.3 Le présent tome est principalement consacré aux travaux effectués au cours de l'année 2008 par le commissaire au développement durable. Il inclut également les résultats relatifs à une mission de vérification et à deux suivis réalisés par des équipes rattachées à d'autres secteurs.
- 1.4 La *Loi sur le développement durable* (LDD) est entrée en vigueur en avril 2006. À la même époque, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée afin de prévoir la nomination d'un commissaire au développement durable faisant partie de l'effectif du Vérificateur général du Québec.
- 1.5 Au moment de mettre sous presse ce tome, le poste de commissaire au développement durable était vacant. Le processus visant la nomination du prochain titulaire est enclenché. Cette personne aura à assumer une tâche importante : contribuer à ce que l'administration publique intègre de manière concrète dans sa gestion les principes véhiculés par la LDD. Pour y parvenir, il lui faudra considérer les trois volets de son mandat:
  - le suivi relatif à l'application de la LDD;
  - les travaux de vérification en matière de développement durable;
  - l'analyse des principes adoptés par le gouvernement ainsi que des procédures ou autres moyens utilisés pour combler les attentes du législateur.

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

## **Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances**

- 1.7** Les travaux menés auprès de la CARRA ont porté particulièrement sur le projet relatif à la refonte de ses systèmes informatiques, connu sous le nom de Plan global d'investissement (PGI), et ils ont couvert la période de 2003 à 2008.
- 1.8** Lors de l'approbation du projet en 2005, le plan d'affaires prévoyait que celui-ci coûterait 87,1 millions de dollars et que la livraison finale de la solution aurait lieu en juin 2009. En juin 2007, le nouveau conseil d'administration a demandé que soit réalisée une analyse quant au déroulement du PGI. Par la suite, divers documents ont été produits pour permettre au conseil d'administration d'apprécier la situation et d'évaluer les risques liés au projet.
- 1.9** Le 17 décembre 2008, un bilan contenant les résultats de ces travaux d'analyse et les évaluations concernant les coûts des différents scénarios pour l'achèvement du PGI a été présenté au conseil d'administration. Or, dans le scénario qui a été retenu, le coût annoncé est de 107,5 millions de dollars, soit une augmentation de 23 p. cent par rapport au montant initialement autorisé par une décision du Conseil du trésor; cette estimation se rapproche du scénario pessimiste inclus dans le plan d'affaires de 2005. De plus, la livraison finale est reportée à mai 2010. Le conseil d'administration a formulé des exigences afin d'être en mesure d'effectuer un suivi plus serré à l'égard du déroulement du projet. Il a également mandaté une firme externe pour obtenir un avis indépendant sur la possibilité de mener à terme le projet selon l'échéancier et le budget révisés, les sommes en cause devant être versées progressivement.
- 1.10** Les travaux du Vérificateur général ont également fait ressortir une situation pour laquelle l'objectif de faire jouer la concurrence entre les prestataires de services n'avait pas été atteint. Il convient d'abord de préciser que la CARRA a obtenu, en 2005 et en 2007, l'autorisation du Conseil du trésor de recourir à la préqualification en vue d'acquies des services professionnels en technologie de l'information (PGI et autres projets); les mandats visés sont ceux dont le coût estimé s'élève à moins de 100 000 dollars. Cette procédure a pour objet de constituer, par un appel d'offres de services sans prix, une liste de prestataires préqualifiés. La CARRA prépare ensuite une demande d'intervention qu'elle communique à ces derniers afin d'obtenir des soumissions. Le contrat est alors attribué au prestataire ayant présenté l'offre la plus basse, sauf si les curriculum vitae des personnes-ressources proposées ne répondent pas aux exigences énoncées dans la demande d'intervention.

- 1.11** Le 10 novembre 2008, 51 contrats (totalisant 3,3 millions de dollars) avaient été conclus en vertu de cette autorisation :
- 17 contrats ont été accordés alors qu’une seule soumission avait été reçue ;
  - pour 10 autres contrats, seulement deux offres avaient été déposées ;
  - pour les 34 contrats attribués alors que plusieurs offres avaient été soumises, celle correspondant au prix le plus bas n’a pas été retenue à 12 occasions. La CARRA explique cette situation par le fait que les ressources proposées ne répondaient pas aux exigences de la demande d’intervention et qu’il était de la responsabilité des fournisseurs de déposer des soumissions conformes aux besoins.
- 1.12** Devant ce constat, le Vérificateur général a recommandé à la CARRA de faire en sorte que les mécanismes de gestion contractuelle favorisent notamment une saine concurrence et de déterminer, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il y a eu un seul soumissionnaire.

## Priorités du commissaire au développement durable

- 1.13** C’est en décembre 2007 qu’a été déposée, conformément aux exigences de la loi, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Le projet de stratégie avait d’ailleurs fait l’objet de commentaires de la part du commissaire lors d’une commission parlementaire tenue sur le sujet; il avait aussi abordé la question dans son premier rapport.
- 1.14** L’adoption de la LDD et celle de la stratégie posent des défis aussi stimulants qu’exigeants : maintenir les acquis de la société, éliminer les modes de développement non viables employés jusqu’à maintenant et chercher à accroître notre bien-être alors que nous sommes déjà parmi les plus privilégiés de la planète.
- 1.15** On peut comprendre que les trois premières années de l’application de la LDD se soient déroulées sous le signe de l’apprentissage. Le dépôt des plans d’action de développement durable par les entités assujetties, au plus tard à la fin de mars 2009, suppose le passage à une nouvelle étape reflétant un certain degré de maturité : en effet, il convient d’accélérer le rythme afin que la loi et ses principes soient pris en compte de façon plus soutenue.
- 1.16** Le commissaire a la responsabilité d’appuyer l’ensemble des acteurs pour qu’ils atteignent cet objectif. Bien entendu, ses diverses interventions doivent favoriser avant tout le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics, mission première du Vérificateur général. Compte tenu du caractère novateur de la loi, le rôle de conseil du commissaire auprès des autorités gouvernementales et des entités de même qu’à l’interne est aussi des plus importants.

## Soutien aux parlementaires

- 1.17** Les priorités du commissaire seront établies en fonction de l'utilité des travaux pour les parlementaires. Les possibilités sont nombreuses et le soutien qu'il leur offrira pourra prendre différentes formes.
- 1.18** Tout d'abord, rappelons l'existence de quelque 150 plans d'action au 31 mars 2009. Dans le cadre de ses travaux, le commissaire informera les parlementaires quant à la conformité des plans par rapport aux exigences légales. Il portera également une attention particulière aux caractéristiques permettant d'en apprécier la qualité. Ainsi, il évaluera dans quelle mesure les documents examinés répondent notamment aux critères suivants :
- Ils reposent sur une analyse rigoureuse des objectifs figurant dans la stratégie gouvernementale, démarche ayant permis de déterminer ceux qui sont pertinents, compte tenu de la mission et des mandats des entités.
  - Ils visent les activités principales et ne se limitent pas à certaines mesures d'écologisation ayant trait au volet administratif.
  - Ils établissent un lien étroit avec les principes de la LDD et s'y arriment de façon évidente.
  - Ils satisfont aux règles relatives à la gestion par résultats, c'est-à-dire qu'ils comportent des objectifs clairs, des indicateurs significatifs, des cibles réalistes et des échéances précises ; de plus, les responsabilités confiées à chacun y sont décrites.
- 1.19** Ensuite, par ses vérifications de l'optimisation des ressources, le commissaire indiquera aux membres de l'Assemblée nationale le degré d'influence des principes énoncés dans la LDD sur les pratiques de gestion des entités et témoignera du fait que le « nécessaire » virage est effectivement en train de s'opérer, si tel est le cas. À titre d'exemples, voici quelques-uns des gestes attendus de la part des entités :
- Un recensement des modifications à apporter concernant les lois, les règlements, les politiques et les programmes est effectué. À cette fin, les incidences environnementales, sociales et économiques, à court et à long termes, sont considérées.
  - Les mesures préventives sont mises sur le même pied que celles de nature curative.
  - Des initiatives sont menées en vue d'obtenir des résultats probants et durables en matière de consommation. Ces initiatives peuvent se rapporter à différents domaines, comme l'acquisition de biens, l'énergie et les transports.
- 1.20** Le commissaire aura également un rôle essentiel à remplir auprès des élus pour ce qui est de la formation, notamment par la publication du fruit de ses travaux ainsi que par ses interventions en commission parlementaire. Il devra faire preuve de disponibilité afin de les guider en temps opportun dans le choix des moyens de contrôle à privilégier, eu égard aux nouveaux objectifs de développement.

## Collaboration avec les acteurs clés de l'Administration

- 1.21** Bien que la prise en considération des principes de développement durable à l'échelle gouvernementale soit une responsabilité collective, certains acteurs ont des fonctions déterminantes à assumer. L'exécution adéquate de ces dernières favorisera globalement le succès de la démarche. Mentionnons les ministères et organismes à vocation horizontale, le Comité interministériel de développement durable et, cela va de soi, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Ces parties prenantes peuvent en effet, par leurs propos et par leurs gestes, aiguiller les autres acteurs publics sur la bonne voie et sensibiliser la population aux changements requis.
- 1.22** Pour obtenir les résultats escomptés, il faut cependant que les responsables gouvernementaux modifient leurs façons de faire en se méfiant des réflexes de gestion bien ancrés. Comme le prévoit son mandat, le commissaire devra rester à l'affût des occasions les plus propices pour faire valoir son point de vue aux décideurs et commenter les actions qu'ils entreprennent en matière de développement durable. Il convient d'illustrer par des exemples concrets la nature des interventions que le commissaire est susceptible de réaliser auprès de ceux-ci.
- 1.23** D'abord, signalons que la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* s'articule autour de 9 orientations et de 29 objectifs, et qu'elle s'applique à toutes les sphères d'activité de l'État. Cela est tout à fait en lien avec les mesures annoncées dans la LDD, qui ont pour objet d'instaurer un « nouveau cadre de gestion ». Pareille expression dénote que cette loi a une portée majeure, comparable à celle de la *Loi sur l'administration publique*, adoptée en 2000.
- 1.24** À la lecture de la stratégie, on constate que la recherche d'une approche plus viable englobe les multiples volets du développement. Pour s'en convaincre, il suffit de penser à quelques-uns des objectifs énoncés : « soutenir la recherche et les nouvelles pratiques et technologies [...] » ; « favoriser le recours aux incitatifs économiques, fiscaux et non fiscaux [...] » ; « accroître le niveau de vie » ; « prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Ceux-ci démontrent de manière éloquente que le développement durable transcende la dimension environnementale. Par conséquent, le commissaire poursuivra ses efforts visant à rectifier la perception selon laquelle les enjeux se résument à cette dimension, perception qui influe encore trop souvent sur la prise de décision.
- 1.25** Ensuite, parmi les moyens dont dispose l'État en vue de créer les conditions favorables à la mise en œuvre de la stratégie, le processus budgétaire occupe une place centrale. Il n'y a pas de message plus significatif quant aux orientations prioritaires d'un gouvernement en matière de développement que la teneur de son budget. Ce dernier permet de traduire dans la réalité les engagements, les intentions et les décisions associés aux activités de toute nature. Dans un tel contexte, il sera important que le commissaire donne son avis sur la façon d'arrimer le processus budgétaire aux objectifs de la stratégie et aux mesures à prendre pour les atteindre.

- 1.26** Par ailleurs, l'un des défis majeurs du gouvernement est de jauger globalement l'état du développement. Pour ce faire, il doit déterminer les principaux enjeux sociétaux et, par la suite, se référer à des outils de mesure fiables et capables de montrer l'évolution des paramètres en cause.
- 1.27** Traditionnellement, l'évaluation de notre situation économique a été largement basée sur les tendances connues ou prévues à l'égard du produit intérieur brut (PIB). Ainsi, notre conception d'une économie forte repose sur la croissance du PIB. Or, une telle approche peut être difficile à concilier avec certains principes figurant dans la LDD. Celui qui porte sur la production et la consommation responsables de même que celui lié au respect de la capacité de support des écosystèmes décrivent bien la complexité du problème.
- 1.28** Il ne faut pas oublier que le PIB reflète avant tout, de manière chiffrée, la valeur de tous les biens et services produits à l'intérieur d'un territoire ; il n'a pas été conçu pour rendre compte du caractère durable du développement. Le gouvernement doit donc rapidement mettre au point des indicateurs fournissant des réponses qui vont au-delà de celles tirées du PIB.
- 1.29** Le commissaire continuera à suivre d'un œil attentif l'élaboration des indicateurs associés au développement durable afin de donner un avis éclairé aux parlementaires et aux gestionnaires concernés quant à leur pertinence pour apprécier plus justement le progrès de la société.

### **Accompagnement des entités**

- 1.30** Le chapitre 4 du présent tome montre que les entités assujetties à la LDD sont conscientes de leurs responsabilités et qu'elles investissent des efforts marqués en vue de prendre le virage demandé par celle-ci. Pour mener à bien cette entreprise d'envergure, elles ont cependant besoin de comprendre précisément les objectifs à atteindre. Dès lors, elles pourront, si nécessaire, réorienter leurs actions en conséquence, et ce, de manière concertée.
- 1.31** À ce propos, il est clair que les autorités gouvernementales ont intérêt à envoyer au plus tôt un signal fort aux entités visées ainsi qu'à la population quant à la place accordée à ce projet de société. Cela pourra notamment se traduire par la préparation et la distribution de guides, l'implantation de mesures permettant d'accroître la collaboration interministérielle et la diffusion de bonnes pratiques.
- 1.32** En ce qui concerne le commissaire, une attitude proactive sera maintenue afin de seconder du mieux possible les entités. Des travaux seront menés pour leur communiquer des commentaires propres à la mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration, et ce, dans un souci de complémentarité avec le mandat du MDDEP à cet égard. Ces travaux pourront porter sur la teneur des plans d'action, la révision des modes de gestion dans le but d'une meilleure prise en compte des principes adoptés et le recours à des outils particuliers.

## Appui au personnel du Vérificateur général

- 1.33** À l'instar des ministères et organismes, la mise en œuvre du développement durable au sein du Vérificateur général ne saurait être l'affaire d'un groupe restreint d'individus. Ainsi, comme il a été spécifié dans le premier tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, l'objectif général est que chacun des membres de l'organisation comprenne la portée de la LDD, s'approprie les principes y afférents et puisse les utiliser adéquatement de manière à orienter autant les activités de vérification que celles d'une autre nature.
- 1.34** Le commissaire continuera à investir le temps et les efforts nécessaires afin de sensibiliser le personnel aux enjeux associés au développement durable, de donner de la formation appropriée et de concevoir divers outils de vérification facilitant l'intégration des principes de la LDD dans tous les travaux. Il s'appliquera à tisser des liens étroits avec chacune des unités administratives en ayant à l'esprit leur vocation.

## Contenu du présent tome

- 1.35** Les chapitres 2 et 3 traitent respectivement des interventions gouvernementales dans le secteur minier ainsi que de la planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal. Ils font état des changements à opérer dans la recherche d'un développement plus durable à l'égard de ces aspects. Quelques pistes d'amélioration y sont proposées : une planification à long terme qui tient compte du caractère indissociable des enjeux économiques, sociaux et environnementaux ; une collaboration interministérielle active ; une cohésion accrue des gestes accomplis par les différents acteurs ; une application plus rigoureuse des mécanismes de contrôle, de suivi et de reddition de comptes.
- 1.36** Quant au chapitre 4, qui se penche sur l'application de la LDD en 2008, il révèle que la mise en place des mécanismes et moyens assurant le déploiement de la stratégie gouvernementale se poursuit, malgré certains retards. Lorsqu'ils seront disponibles, ces éléments auront leur utilité à condition d'être implantés en terrain fertile et focalisés sur les activités qui sont au cœur de la mission des entités.
- 1.37** Pour ce qui est du chapitre 5, il porte sur les interventions en matière d'habitation de la Société d'habitation du Québec. Compte tenu du volet social de sa mission, elle a un rôle essentiel à remplir dans la recherche d'un meilleur développement relativement aux activités gouvernementales qui la concernent. La santé et la qualité de vie de même que l'équité et la solidarité sociales sont des principes qui doivent demeurer au centre de ses préoccupations. En outre, la démarche entreprise quant à la modernisation de ses processus a un lien étroit avec le principe de subsidiarité prôné par la LDD.

- 1.38** Enfin, le chapitre 6 regroupe deux suivis. Le premier concerne le Régime général d'assurance médicaments alors que le second s'intéresse à la qualité de l'information sur la performance publiée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.
- 1.39** Les commentaires et les recommandations formulés dans ce tome ont pour objet premier de contribuer à bonifier la gestion des entités vérifiées. Toutefois, il est à espérer que les autres entités, étant assujetties à la LDD, s'en inspireront pour baliser leur propre cheminement.

## Conclusion

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

Entité vérifiée :

- ministère des Ressources naturelles et de la Faune

- 2.1** Le Québec est reconnu pour son territoire riche en ressources minérales. Le nombre de titres d'exploration actifs atteignait en 2007 son sommet des 10 dernières années, ce qui s'est traduit par des investissements de 401 millions de dollars en dépenses d'exploration et de mise en valeur de gisements de minerai métallique. À cette même période également, la valeur de la production des métaux représentait un montant de 3,9 milliards de dollars, soit une hausse de 61 p. cent par rapport à 2005. À titre de fiduciaire de ce bien commun, l'État, par l'entremise du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), doit faire face à différents enjeux qui sont autant d'ordre économique que social et environnemental.
- 2.2** Nous avons vérifié dans quelle mesure le MRNF intègre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans la planification des interventions gouvernementales relatives au secteur minier afin d'en optimiser les retombées pour la société dans une perspective à long terme. De même, nous avons évalué si les mécanismes de contrôle mis en place par le MRNF permettent de minimiser les conséquences environnementales et, par le fait même, les risques que l'État doit prendre en charge de nouvelles obligations financières.
- 2.3** Nous nous sommes intéressés plus particulièrement à l'exploration et à l'exploitation des minéraux métalliques. Nos travaux se sont échelonnés principalement de janvier à septembre 2008.

### **Planification des interventions gouvernementales**

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

- 2.5** Compte tenu de ce que nous avons constaté dans son mode de fonctionnement, nous avons des préoccupations quant à la capacité du MRNF à considérer, dans cette stratégie minière, les principaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Nos constats sont notamment les suivants :
- Les analyses fiscales et économiques produites par le MRNF ne lui permettent pas d'établir de façon claire et objective si le Québec retire une compensation suffisante en contrepartie de l'exploitation de ses ressources naturelles. La question se pose notamment en ce qui concerne les droits miniers perçus par l'État. Pour la période allant de 2002 à 2008, 14 entreprises n'ont versé aucun droit minier alors qu'elles cumulaient des valeurs brutes de production annuelle de 4,2 milliards de dollars. Quant aux autres entreprises, elles ont versé pour la même période 259 millions de dollars, soit 1,5 p. cent de la valeur brute de production annuelle.
  - Au cours des dernières années, le MRNF a modifié ses façons de faire en ce qui concerne le recensement et l'analyse de l'information sur l'industrie minière. Par conséquent, il a cessé d'effectuer une étude systématique des statistiques et de rendre publics des renseignements sur cette industrie.
  - Quoique l'un des volets de la mission du MRNF porte sur la conservation des ressources, ce dernier ne s'est pas donné d'objectifs d'acquisition de connaissances en la matière.

### **Mécanismes de contrôle**

- 2.6** Par le passé, de nombreux sites d'exploration et d'exploitation ont été abandonnés par leurs propriétaires. Ils sont maintenant à la charge de l'État qui devra engager pour les restaurer des sommes estimées à 264 millions de dollars au 31 mars 2008. Les résultats de nos travaux ont démontré que les interventions visant à s'assurer du respect des exigences légales par les compagnies minières aux différentes étapes de la vie d'une mine ne minimisent pas le risque que l'État doive supporter des coûts de restauration additionnels dans l'avenir. À partir de l'analyse d'un échantillon de 25 dossiers de sites miniers, nous avons relevé les éléments suivants :
- Pour 11 des 25 dossiers examinés, les délais prévus n'ont pas été respectés en ce qui concerne le dépôt ou la révision du plan.
  - L'appréciation du plan de réaménagement et de restauration et la décision qui en découlait ne concordaient pas toujours.
  - Les délais moyens entre le dépôt du plan et son approbation ont été de trois ans environ. Plus les délais sont longs, plus les versements de la garantie financière tardent, compte tenu du fait que ces derniers ne débutent qu'après l'approbation du plan.
  - La *Loi sur les mines* prévoit que le MRNF approuve le plan après consultation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Dans 10 dossiers, il a été approuvé malgré un avis du MDDEP non concluant, défavorable ou spécifiant des conditions, ou encore en l'absence d'un avis. Ces décisions du MRNF n'étaient pas suffisamment documentées pour permettre de comprendre ce qui les justifiait sans un avis favorable.

- La garantie financière, censée couvrir 70 p. cent des coûts de restauration estimés, comporte des limites, compte tenu des modalités d'établissement et de versement des sommes. À titre illustratif, la garantie applicable aux dossiers vérifiés s'élevait à 109 millions de dollars alors que le coût total des travaux de restauration de l'ensemble de ces sites était de 352 millions en date du 31 mars 2007.
- Le MRNF a fait peu de travail afin de suivre l'état des réserves indiqué dans le plan de réaménagement et de restauration bien que ce soit un des facteurs importants pour établir le calendrier des versements de la garantie financière.
- Les versements de la garantie ne correspondaient pas toujours à l'échéancier établi par le MRNF, les retards pouvant dépasser deux ans. Dans certains cas, ils n'avaient tout simplement pas été faits. Au moment de notre vérification, le total de la garantie non versée pour deux dossiers vérifiés représentait environ 4,4 millions de dollars. Par ailleurs, les exigences de versement déterminées par le MRNF pour certains dossiers n'étaient pas conformes à la réglementation, ce qui a fait en sorte de reporter les versements de 16 millions de dollars.
- Les activités d'inspection souffraient d'un sérieux manque d'organisation. Aucun rapport concernant de telles activités n'a pu être retracé dans 56 p. cent des dossiers analysés. Pour les autres, les inspections avaient été effectuées sans grille d'analyse et remontaient parfois à plus de deux ans.
- Dans la quasi-totalité des dossiers, nous n'avons retrouvé aucune trace de collaboration entre les inspecteurs du MRNF et ceux du MDDEP. Une telle collaboration s'avère incontournable si le gouvernement veut favoriser la cohérence de ses travaux et optimiser l'efficacité et l'efficacités des activités d'inspection.
- Parmi les trois dossiers vérifiés pour lesquels un certificat de libération avait été délivré à la suite de la réalisation des travaux de restauration, nous n'avons pas retracé d'analyse documentée permettant de voir que l'émission du certificat avait reposé sur les critères établis à cet égard. De plus, lorsqu'un tiers avait accepté d'assumer les obligations de restauration, le MRNF n'avait pas vérifié sa solvabilité.
- Les renseignements consignés dans les dossiers des sites miniers du MRNF ne permettaient pas d'avoir une image complète des interventions effectuées. Nous avons aussi noté un manque d'information de gestion et d'outils susceptibles d'aider le ministère à colliger des données sur l'évolution de la situation de l'ensemble des sites miniers.

## Recommandations

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

- (2.43) Nous avons recommandé au ministère :
- d'analyser les principaux coûts et bénéfices économiques, sociaux et environnementaux associés aux interventions gouvernementales afin d'aider les décideurs dans leur planification ;
  - de réévaluer les droits miniers dans le but de s'assurer qu'ils sont suffisants pour compenser l'épuisement des ressources extraites.
- (2.51) Nous avons recommandé au ministère :
- de déterminer clairement l'information nécessaire à l'acquisition et au maintien des connaissances du secteur minier ;
  - de développer des outils qui permettent de recueillir une information de gestion précise, à jour et susceptible de s'intégrer au processus décisionnel ;
  - de rendre l'information disponible afin de faciliter, entre autres, la participation au processus décisionnel des personnes intéressées et leur engagement.
- (2.54) Nous avons recommandé au ministère d'acquérir une meilleure connaissance des moyens complémentaires à l'extraction des minerais afin d'en tenir compte dans le processus de planification des interventions gouvernementales.
- (2.60) Nous avons recommandé au ministère de mener à terme l'élaboration d'une stratégie minérale qui :
- tient compte de l'ensemble des principaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux recensés et respecte les principes de développement durable ;
  - comporte des indicateurs de résultats significatifs, des cibles précises, des actions prioritaires et des échéances à respecter ;
  - précise les responsabilités.
- (2.71) Nous avons recommandé au ministère :
- de se munir de mécanismes permettant de s'assurer du respect des exigences à l'égard du dépôt des plans de réaménagement et de restauration, et de leur révision ;
  - de renforcer le processus d'autorisation des plans de réaménagement et de restauration, notamment d'effectuer les actions suivantes :
    - documenter adéquatement les raisons qui mènent à l'acceptation ou au refus d'un plan ;
    - obtenir un avis favorable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avant d'approuver un plan ou documenter les motifs d'agir en l'absence d'un tel avis ;
    - déterminer un délai raisonnable pour l'approbation des plans.

- (2.84) Nous avons recommandé au ministère :
- de réévaluer la suffisance de la garantie actuellement exigée afin de protéger adéquatement l'État contre le risque de devoir supporter des coûts additionnels de restauration dans l'avenir;
  - de se doter de moyens de contrôle permettant d'apprécier la plausibilité de l'état des réserves divulgué dans le plan de réaménagement et de restauration déposé par les compagnies minières;
  - d'améliorer le processus de suivi des versements de la garantie par les compagnies afin de s'assurer du respect de la réglementation.
- (2.91) Nous avons recommandé au ministère :
- de planifier les activités d'inspection en fonction des risques potentiels de chacun des sites afin de déterminer une fréquence optimale des sites à visiter;
  - d'encadrer la réalisation des activités d'inspection, notamment à l'égard des aspects suivants:
    - la portée et l'étendue des travaux;
    - la documentation du résultat des inspections et des décisions qui en découlent;
    - le suivi des lacunes décelées;
  - d'établir, en collaboration avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, les informations qu'il serait pertinent de partager quant à leurs travaux d'inspection respectifs.
- (2.97) Nous avons recommandé au ministère :
- de documenter la décision de délivrer un certificat de libération sur la base des quatre critères établis pour considérer que l'état des lieux est satisfaisant;
  - de s'assurer d'obtenir un avis favorable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avant de délivrer un certificat de libération ou de documenter les motifs d'agir en l'absence d'un tel avis;
  - de porter une attention particulière à la situation financière de l'acquéreur, dans les cas où la responsabilité environnementale est transférée à un tiers, afin de s'assurer que celui-ci a la capacité de satisfaire aux obligations liées à la restauration.
- (2.108) Nous avons recommandé au ministère :
- d'encadrer la documentation des dossiers afin de permettre un suivi efficace de ses interventions de contrôle, notamment à l'égard des plans de réaménagement et de restauration, de la garantie financière, des inspections et des certificats de libération;
  - de définir les informations et les outils de gestion nécessaires pour évaluer régulièrement l'efficacité et l'efficience de ses interventions.