

RAPPORT DE LA

# vérificatrice générale du Nouveau-Brunswick

volume I  
audit de performance

2020

AUDITOR GENERAL  
OF NEW BRUNSWICK



VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
DU NOUVEAU-BRUNSWICK

**Publié par:**  
Le Bureau du vérificateur général  
Province du Nouveau-Brunswick

août 2020

ISSN 0382-1420



Président de l'Assemblée législative  
Province du Nouveau-Brunswick

Monsieur le président,

Conformément aux paragraphes 15(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de soumettre le volume I de mon rapport de 2020 à l'Assemblée législative.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments respectueux.

La vérificatrice générale,

A handwritten signature in blue ink that reads "Kim Adair-MacPherson". The signature is written in a cursive, flowing style.

Kim Adair-MacPherson, FCPA, CA, IAS.A

Fredericton (N.-B.)  
août 2020

---

# Table des matières

## **Chapitre 1 – Messages clés de la vérificatrice générale**

Introduction.....	3
Remerciements.....	10

## **Chapitre 2 – Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et districts scolaires - Planification de l'infrastructure scolaire**

Résumé.....	13
Tableau des constatations et observations clés.....	14
Recommandations et réponses.....	17
Introduction à l'audit.....	28
Conclusions .....	30
Contexte.....	31
Processus de hiérarchisation du financement des immobilisations inadéquat.....	41
Dérogation aux propositions recommandées.....	57
Processus de planification des immobilisations insuffisant.....	65
Données insuffisantes et de mauvaise qualité sur l'état des installations.....	76
Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB).....	80
Annexe II – Objectif et critères de l'audit .....	86
Annexe III – À propos de l'audit.....	87
Annexe IV – Liste détaillée des indicateurs de l'AMQB à améliorer.....	88
Annexe V - Indicateur 2 de l'AMQB - Complète les plans de développement pluriannuels /prévisions démographiques.....	89
Annexe VI – Paiements de réparation et d'entretien aux écoles en partenariat public-privé de 2015 à 2019.....	91

## **Chapitre 3 – Ministère de la Santé et EM/ANB Inc.- Services d'ambulance**

Résumé.....	95
Tableau des constatations et observations clés.....	96
Recommandations et réponses.....	101
Introduction à l'audit.....	111
Conclusions .....	113
Contexte.....	113
Faible structure de gouvernance et de contrôle .....	128
Le contrat a permis une base de paiement discutable.....	138
Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions et mesures de rendement ambiguës.....	144
Autres faiblesses en matière de gestion du rendement.....	157
Autre conflit d'intérêts.....	165
Annexe I – Objectifs et critères de l'audit.....	167

---

<b>Chapitre 3 – Ministère de la Santé et EM/ANB Inc.- Services d’ambulance (suite)</b>	
Annexe II – À propos de l’audit.....	168
Annexe III – Chronologie des événements.....	169
Annexe IV – Événements ultérieurs.....	170
Annexe V – Définitions.....	171
Annexe VI – Critères d’exemption.....	175
Annexe VII – Observations provenant des tests des interventions des ambulances.....	176

<b>Chapitre 4 – Ministère de Ressources naturelles et Développement de l’énergie – Suivi du rapport de 2008 : Redevances sur le bois</b>	
Résumé.....	183
Tableau des constatations et observations clés .....	184
Recommandations et réponses.....	186
Introduction.....	190
Conclusions.....	191
Contexte - Bois de la Couronne et taux de redevance.....	192
Rapport du vérificateur général de 2008 sur les redevances sur le bois.....	198
État des recommandations du rapport du vérificateur général de 2008.....	200
Non-respect de la loi.....	216
Annexe I – Demande au titre de l’article 12.....	217
Annexe II – À propos du rapport.....	218

# Chapitre 1

## Messages clés de la vérificatrice générale

### **Contenu**

Introduction.....	3
Remerciements.....	10

# Messages clés de la vérificatrice générale

## Introduction

**1.1** Voici la mission de mon bureau, telle que présentée dans notre plan stratégique 2014-2020 :

*Fournir de l'information objective et fiable, en temps opportun, à l'Assemblée législative au sujet du rendement du gouvernement quant à sa prestation de programmes et de services aux citoyens du Nouveau-Brunswick.*

**1.2** Dans le présent volume de notre rapport de 2020, nous incluons trois chapitres d'audit de performance :

- Planification de l'infrastructure scolaire;
- Services d'ambulance;
- Suivi du rapport de 2008 : Redevances sur le bois (demande au titre de l'article 12)

***Thème général : les décisions clés des gouvernements n'étaient pas toujours en accord avec l'intérêt supérieur des contribuables ou du public***

**1.3** En réfléchissant aux chapitres contenus dans le présent rapport, j'ai observé un thème général troublant dans les chapitres consacrés à la planification de l'infrastructure scolaire et aux services d'ambulance. À mon avis, les décisions clés des gouvernements dans ces domaines essentiels n'étaient pas toujours en accord avec l'intérêt supérieur des contribuables ou du public.

**1.4** Je trouve cela particulièrement inquiétant, car des lacunes dans la prise de décision dans l'un ou l'autre de ces domaines critiques pourraient avoir des conséquences importantes impliquant des risques pour la sécurité, un manque de disponibilité de ces services vitaux ou des dépenses inappropriées. Nous avons constaté la présence de chacun de ces risques dans nos travaux dans ce rapport.

**Planification de l'infrastructure scolaire*****Les gouvernements successifs ont pris des décisions de financement des immobilisations qui n'étaient pas toujours fondées sur des données probantes***

- 1.5** Le présent rapport détaille de nombreuses constatations et conclusions sur ces sujets et fournit des recommandations pour garantir que les lacunes relevées seront corrigées à l'avenir. Un résumé des points clés de chaque chapitre du présent volume suit.
- 1.6** Le chapitre 2 de ce volume présente nos constatations et observations émanant de notre audit de la planification de l'infrastructure scolaire au ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et dans les districts scolaires. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les décisions de financement des immobilisations ne sont pas toujours fondées sur des données probantes ou objectives. À cet égard, on peut se demander si toutes les décisions en matière d'immobilisations étaient dans l'intérêt supérieur du contribuable ou du public, surtout compte tenu des dérogations aux propositions recommandées que nous avons relevées au cours de nos travaux.
- 1.7** Nous avons également constaté l'absence d'un processus unifié de hiérarchisation des priorités et la mauvaise qualité des données utilisées pour la prise de décision. Il est donc difficile pour le Ministère et les districts scolaires de planifier et de hiérarchiser les projets d'amélioration des immobilisations.
- 1.8** Bien que je sois encouragée par l'adoption par le Ministère d'un outil d'évaluation des projets dans le cadre de ses efforts visant à hiérarchiser les projets d'immobilisations de manière objective, les gouvernements successifs ont pris des décisions de financement qui n'étaient pas objectives et fondées sur des données probantes. Il faut que cela change.
- 1.9** Les décisions de financement des immobilisations devraient toujours être fondées sur les principes et les meilleures pratiques de gestion des biens. Le Ministère doit améliorer son outil actuel pour s'aligner pleinement sur ces principes. Le Ministère devrait en outre veiller à ce que cet outil soit utilisé de façon uniforme pour hiérarchiser et recommander les projets d'immobilisations.

***Le Ministère doit faire preuve d'un leadership clair en matière de planification de l'infrastructure scolaire***

**1.10** Je suis également déçue par l'absence de surveillance centrale efficace de la planification de l'infrastructure scolaire par le Ministère. Tout en étant consciente de la structure de gouvernance du système éducatif telle qu'elle est définie dans la *Loi sur l'éducation*, et de la nécessité d'une consultation et d'une participation du conseil d'éducation de district, du district scolaire et du public, je pense que le Ministère, en tant que propriétaire des biens, devrait exercer son rôle de manière plus proactive et globale lorsqu'il s'agit de décider de la répartition optimale des fonds du budget d'immobilisations.

***L'entretien différé des écoles reste un problème important***

**1.11** Avec un montant estimé à 280 millions de dollars de projets définis et non encore achevés en septembre 2019, l'entretien différé est une préoccupation importante pour le système d'éducation de la province. Toutefois, ce problème n'est pas nouveau.

***Risque de fermetures imprévues d'écoles***

**1.12** En 2011, j'avais exprimé des préoccupations concernant l'entretien différé des écoles du Nouveau-Brunswick et déclaré que si la situation continuait ainsi, d'autres fermetures imprévues d'écoles auraient lieu, comme cela s'est produit au milieu de l'année 2010 avec la fermeture de la Moncton High School et de la Polyvalente Roland-Pépin à Campbellton.

***La province doit optimiser les fonds du budget des immobilisations par une planification à long terme de l'infrastructure***

**1.13** En outre, dans mon rapport de 2012, j'ai recommandé que la province élabore un plan détaillé d'infrastructure à long terme pour assurer la viabilité et la sécurité de toutes les infrastructures essentielles, dont les routes, les hôpitaux, les écoles, les ponts, etc., tout en prenant en compte les défis financiers auxquels la province fait face.

**1.14** Huit ans plus tard, bien que la situation financière globale de la province se soit améliorée, des défis subsistent. De nombreux bâtiments scolaires continuent de se détériorer et la nécessité d'une planification à long terme de l'infrastructure est plus évidente que jamais. Le processus actuel de budgétisation des immobilisations est trop axé sur le court terme et inadapté étant donné la nature à long terme des immobilisations scolaires.

**1.15** À mon avis, il n'est pas non plus dans l'intérêt supérieur du contribuable de budgétiser uniquement à court terme la construction d'immobilisations, au lieu d'adopter une approche plus complète de gestion du cycle de vie des biens pour la planification de l'infrastructure scolaire. Sans

une telle approche globale, il est peu probable que le financement de l'infrastructure soit réparti de manière à atteindre une valeur optimale.

**1.16** Dans l'ensemble, je suis déçue de la réponse du Ministère aux recommandations. En conséquence, je ne suis pas optimiste quant aux améliorations qui seront apportées pour donner suite aux constatations et recommandations du présent chapitre.

## Services d'ambulance

**1.17** Le chapitre 3 du présent volume présente nos constatations et observations découlant de notre audit des services d'ambulance du ministère de la Santé et d'EM/ANB Inc. (EM/ANB). Nous avons constaté que le cadre législatif et la structure de gouvernance d'EM/ANB ne permettent pas une surveillance gouvernementale suffisante des services d'ambulance en raison des nombreux conflits inhérents.

**1.18** De plus, le contrat du Ministère avec les Services de santé Medavie du Nouveau-Brunswick (SSMNB) était mal structuré. À mon avis, la structure du contrat n'est pas dans l'intérêt supérieur des contribuables ou du public, car elle permettait une base de paiement inappropriée ainsi qu'un recours excessif aux exemptions de délai d'intervention. Cela a eu pour effet de dissuader SSMNB de régler d'importants problèmes opérationnels.

## *La structure de gouvernance est compliquée, comporte des conflits inhérents et nécessite des améliorations importantes*

**1.19** Nous nous attendions à ce qu'EM/ANB ait sa propre loi habilitante qui préciserait son mandat et déterminerait sa structure de gouvernance. Nous avons constaté que ce n'était pas le cas. Pour une société de la Couronne qui a pour mission de fournir une composante aussi essentielle des soins de santé à la population du Nouveau-Brunswick, je trouve cela inacceptable.

**1.20** Une structure de gouvernance saine et la clarté du mandat et de l'orientation devraient être des conditions préalables à la mise en place de toute forme d'arrangement avec le secteur privé pour la prestation de services publics. Dans le présent cas, la composition du conseil d'administration empêche toute indépendance. Tous les membres du conseil, sauf deux, sont des employés du Ministère, dont plusieurs ont des liens hiérarchiques directs avec d'autres membres du conseil. Cela crée des conflits d'intérêts inhérents qui peuvent empêcher les membres du

conseil d'administration d'agir dans l'intérêt supérieur d'EM/ANB.

**1.21** Nous avons constaté un conflit d'intérêts semblable concernant le poste de directeur général. Le contrat permet à SSMNB, et non au conseil d'administration, de choisir le directeur général de la société. Le directeur général actuel est employé et rémunéré par SSMNB. Cela présente non seulement un conflit d'intérêts pour le poste de directeur général, mais compromet également l'influence du conseil d'administration sur ce poste. Étant donné que le directeur général et les cadres supérieurs d'EM/ANB sont tous des employés de SSMNB et que SSMNB et EM/ANB sont parties au contrat de services d'ambulance, la ligne de démarcation entre ces deux organismes devient pour le moins floue.

*La faiblesse du contrat favorise SSMNB et masque les difficultés opérationnelles*

**1.22** Nous avons constaté que le contrat de service est faible et, à bien des égards, favorise SSMNB avec des conditions qui ne sont pas toujours dans l'intérêt supérieur du contribuable ou du public, qui dépend d'un service de soins de santé fiable. Les attentes en matière de rendement sont énoncées de façon ambiguë dans le contrat, ce qui fait qu'il est difficile pour le Ministère de tenir EM/ANB responsable du maintien des niveaux de service attendus. Par exemple, alors que le contrat exige un service d'ambulance continu et ininterrompu, il n'y a pas de définition claire de ce que constitue une rupture de continuité ou une interruption de service.

**1.23** Le contrat permet effectivement à SSMNB d'être indemnisée pour ne pas avoir pourvu les postes de travailleurs paramédicaux vacants. SSMNB est autorisée à conserver une partie importante de l'excédent budgétaire, y compris celui attribuable aux postes non pourvus. Étant donné que SSMNB gère les activités d'EM/ANB, je trouve qu'il s'agit là d'un très mauvais arrangement qui pourrait fortement dissuader EM/ANB de pourvoir les postes vacants de personnel paramédical. Cela contribuerait à miner la qualité et la continuité du service d'ambulance pour les gens du Nouveau-Brunswick.

**1.24** Le contrat permet également un recours excessif aux exemptions. Il s'agit de cas où SSMNB est autorisée à exclure de ses calculs du rendement les appels qui ont dépassé le seuil de temps d'intervention en raison de certaines circonstances telles que : un volume d'appels accru, des retards dans les hôpitaux et des unités hors

service (souvent en raison de problèmes de personnel). Je trouve le recours excessif aux exemptions très préoccupant. Il décharge effectivement SSMNB de la responsabilité de traiter les problèmes opérationnels sous-jacents.

***Les collectivités rurales sont désavantagées en raison du système de paiement fondé sur le rendement***

**1.25** Je suis surprise que le contrat ait permis à SSMNB de recevoir des primes d'encouragement complètes alors qu'elle n'a pas atteint les objectifs de rendement dans un si grand nombre de collectivités (19 collectivités en 2017-2018 et en 2018-2019). La majorité d'entre elles sont des collectivités rurales peu peuplées et où la fréquence des appels au 911 est moindre. Comme les paiements sont fondés sur des objectifs de rendement moyen pour la province, cela a créé un parti pris en faveur de la réalisation d'un rendement élevé dans les centres urbains densément peuplés, au détriment des collectivités éloignées. Une approche plus équilibrée de la mesure du rendement est nécessaire pour surmonter ce modèle de prestation de services biaisé.

**1.26** À mon avis, un service d'ambulance fiable est nécessaire et essentiel pour tous les gens du Nouveau-Brunswick.

***Une occasion manquée lors du renouvellement du contrat pour régler de nombreux problèmes opérationnels***

**1.27** Je m'attendais à ce que le Ministère saisisse l'occasion, au moment du renouvellement du contrat en 2017, pour négocier un contrat plus solide comportant des responsabilités claires et des mesures de rendement bien définies. Bien que certains changements positifs aient été apportés au contrat, le Ministère a manqué l'occasion de régler de nombreux problèmes opérationnels soulignés dans le présent rapport.

***Suivi : Redevances sur le bois de 2008 (demande au titre de l'article 12)***

**1.28** Le chapitre 4 présente le suivi des recommandations formulées dans notre rapport de 2008 sur les redevances sur le bois. Nous avons effectué ce travail en réponse à une demande du ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie, en vertu de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*. Nous avons constaté que le Ministère a pleinement mis en œuvre l'une des quatre recommandations du rapport de 2008 et qu'il a fait des progrès importants à l'égard d'une autre. Dans le présent rapport, nous avons formulé de nouvelles recommandations au Ministère et à la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick afin d'améliorer

davantage le processus d'établissement des taux de redevances de la Couronne.

***Le nouveau processus amélioré d'établissement des taux n'a pas été utilisé***

**1.29** Bien que le processus d'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne se soit considérablement amélioré depuis 2008, le Ministère n'a pas veillé à ce que les taux de redevance sur le bois de la Couronne soient revus et actualisés depuis que ces améliorations ont été mises en œuvre en 2015. Pour répondre pleinement à notre recommandation connexe, le Ministère devra assurer la revue et l'actualisation des taux de redevance au moins une fois par année, comme l'exige la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*.

***La juste valeur marchande n'a pas été définie dans la législation ou la réglementation***

**1.30** Bien que le Ministère considère que les opérations visant le bois sur pied privé représentent la « juste valeur marchande », ce terme n'a pas été clairement défini dans la législation, la réglementation ou la politique. Il s'agit là d'une lacune évidente du cadre réglementaire. J'encourage vivement le Ministère à définir clairement ce que signifie la « juste valeur marchande » dans le contexte de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*, que ce soit dans la réglementation ou dans la politique. Cela permettrait de réduire toute ambiguïté dans l'utilisation de ce terme clé par les différents intervenants du marché forestier.

***Les taux des redevances de la Couronne devraient être plus adaptés à l'évolution du marché du bois sur pied privé***

**1.31** Je crois qu'avec l'étude améliorée du marché du bois sur pied, le Ministère peut maintenant faire en sorte que les taux de redevance sur le bois de la Couronne reflètent davantage l'évolution du marché. Toutefois, cela nécessiterait d'autres améliorations des systèmes d'information et la collecte de données sur le bois sur pied en temps réel à partir de toutes les sources disponibles. Plus important encore, cela nécessitera une modification de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* afin de donner au ministre plus de latitude et de capacité pour actualiser les taux de redevance en temps opportun. À mon avis, un système plus réactif profiterait à tous les intervenants du secteur forestier du Nouveau-Brunswick.

## Remerciements

**1.32** Le personnel de mon bureau a travaillé très fort pour exécuter les travaux présentés dans le présent volume de notre rapport. Les différents chapitres du rapport reflètent leur niveau d'engagement, de professionnalisme et de diligence. Je tiens à leur exprimer ma reconnaissance pour leur apport et leur dévouement soutenu à la réalisation du mandat du vérificateur général du Nouveau-Brunswick.

La vérificatrice générale,



Kim MacPherson, FCPA, CA, IAS. A

# Chapitre 2

## Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et districts scolaires - Planification de l'infrastructure scolaire

### Contenu

Résumé.....	13
Tableau des constatations et observations clés.....	14
Recommandations et réponses.....	17
Introduction à l'audit.....	28
Conclusions .....	30
Contexte.....	31
Processus de hiérarchisation du financement des immobilisations inadéquat.....	41
Dérogation aux propositions recommandées.....	57
Processus de planification des immobilisations insuffisant.....	65
Données insuffisantes et de mauvaise qualité sur l'état des installations.....	76
Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB).....	80
Annexe II – Objectif et critères de l'audit .....	86
Annexe III – À propos de l'audit.....	87
Annexe IV – Liste détaillée des indicateurs de l'AMQB à améliorer.....	88
Annexe V - Indicateur 2 de l'AMQB - Complète les plans de développement pluriannuels /prévisions démographiques.....	89
Annexe VI – Paiements de réparation et d'entretien aux écoles en partenariat public-privé de 2015 à 2019.....	91



# Planification de l'infrastructure scolaire – Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et districts scolaires

Rapport de la vérificatrice générale – Volume I, Chapitre 2 – août 2020

## Pourquoi est-ce important ?

- Plus de 97 000 élèves dépendent de 294 écoles dans notre province. Presque 1 milliard de dollars ont été budgétés pour l'infrastructure scolaire au cours de la dernière décennie.
- La vérificatrice générale avait précédemment exprimé des préoccupations au sujet de l'entretien différé des écoles du Nouveau-Brunswick.
- L'entretien de l'infrastructure scolaire vieillissante exigera des investissements importants. Si le manque de financement persiste, le Ministère pourrait être confronté à des choix difficiles : soit abaisser les normes de qualité des installations éducatives, soit possiblement fermer des écoles.

## Conclusions générales

- Le Ministère et les districts scolaires investissent des efforts importants dans la préparation du budget d'immobilisations annuel, mais les décisions de financement ne sont pas toujours objectives et fondées sur des données probantes.
- L'outil d'évaluation des grands projets d'immobilisations (pour les projets supérieurs à 1 million de dollars) est un pas positif pour une prise de décision fondée sur des données probantes. Cependant, les faiblesses dans la conception et l'application de cet outil par le Ministère remettent en question l'objectivité des décisions d'investissement en immobilisations.
- L'absence d'un plan global à long terme et l'absence d'une source protégée de financement prévisible des immobilisations entraînent une approche réactionnaire.
- Il n'existe aucun processus unifié de hiérarchisation des priorités pour tous les types de projets dans le cadre du programme d'amélioration des immobilisations (projets inférieurs à 1 million de dollars).

## Nos constatations

### Processus de planification des immobilisations scolaires insuffisant

- Pas de plan global d'immobilisations à long terme à l'échelle de la province
- Le Ministère n'exerce pas une surveillance centrale efficace de la planification de l'infrastructure scolaire
- Pas de plan global pour régler les questions liées à l'entretien différé des écoles (environ 280 millions de dollars)
- La planification à court terme et réactive conduit à des répartitions de financement sous-optimales pendant que l'état des écoles se détériore

### Dérogation aux propositions recommandées

- Approbation inexpliquée par le Cabinet de projets différents de ceux priorisés et recommandés par le Ministère
- Les projets recommandés par le Ministère ne correspondent pas toujours à ceux générés par son outil de classement des projets

### Processus de hiérarchisation du financement des immobilisations inadéquat

- Des déficiences dans le processus empêchent le Ministère de prendre systématiquement des décisions fondées sur des données probantes
- Le financement des projets de réparations et d'entretien des écoles définis par les districts scolaires n'est pas fondé sur l'état de nos écoles ou les normes de l'industrie

### Données insuffisantes et de mauvaise qualité sur l'état des installations

- Le Ministère et les districts scolaires utilisent des données insuffisantes et de mauvaise qualité dans la planification des projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires
- Pas de base de données centralisée des composantes importantes des bâtiments à l'échelle provinciale

## Tableau des constatations et observations clés

### Planification de l'infrastructure scolaire – Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et districts scolaires

Paragraphe	Constatations et observations clés
	<b>Processus de hiérarchisation du financement des immobilisations inadéquat</b>
2.26	<i>Les districts scolaires estiment que l'outil de l'AMQB est une amélioration par rapport aux pratiques antérieures</i>
2.27	<i>Absence de présentations de projets de l'AMQB normalisées pour les grands projets d'immobilisations</i>
2.30	<i>Les documents justificatifs de l'AMQB pour 2015-2016 et les années précédentes ne pouvaient pas être facilement obtenus du Ministère</i>
2.32	<i>Les districts scolaires ont peu d'information sur le mode de fonctionnement de l'AMQB dans l'attribution des notes aux projets</i>
2.34	<i>La rétroaction que les districts scolaires ont reçue sur les projets soumis est insuffisante pour éclairer la planification des futurs grands projets d'immobilisations</i>
2.36	<i>Des erreurs dans la note accordée par l'AMQB à la Grand Bay Area School a entraîné un ordre de priorité inadéquat du projet</i>
2.37	<i>L'ordre de priorité de l'AMQB pour le projet de la Hanwell K-8 School ne correspondait pas à celui que le Ministère avait recommandé</i>
2.38	<i>Calcul inapproprié de la note de l'AMQB pour des projets de nouvelles écoles</i>
2.43	<i>L'approche à plusieurs niveaux (hors des paramètres de l'AMQB) a placé les écoles Hanwell K-8 et Moncton 6-8 comme « à faire » en 2019-2020</i>
2.44	<i>Approche à plusieurs niveaux (hors des paramètres de l'AMQB) utilisée en 2018-2019 pour l'achat du terrain de l'école de Moncton</i>
2.45	<i>Le processus de gestion du changement pour l'AMQB était informel et incomplet</i>
2.48	<i>Processus de validation des données et d'examen de la qualité insuffisant pour les évaluations de l'AMQB</i>
2.51	<i>Plusieurs indicateurs de l'AMQB doivent être améliorés pour accroître l'objectivité des décisions en matière d'investissement en immobilisations</i>
2.53	<i>La méthode simplifiée de prévision de la population étudiante du Ministère pourrait influencer de manière inappropriée sur l'ordre de priorité de l'AMQB</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

Paragraphe	Constatations et observations clés
2.57	<i>Les districts scolaires ne respectent pas entièrement la Politique 409 – Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire, et le Ministère ne la fait pas respecter</i>
<b>Programme d'amélioration des immobilisations</b>	
2.60	<i>Pas de processus normalisé de hiérarchisation pour les projets d'amélioration des immobilisations dans tous les districts scolaires</i>
2.62	<i>La prise de décision pour les projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires est fondée sur des informations insuffisantes</i>
2.63	<i>La répartition du financement du Ministère pour les projets d'amélioration des immobilisations n'est pas fondée sur l'état des bâtiments scolaires ou les normes de l'industrie</i>
2.66	<i>La population étudiante et la superficie des installations scolaires peuvent ne pas être les bases appropriées pour répartir le financement de l'amélioration des immobilisations</i>
2.67	<i>Le processus de hiérarchisation, la justification et l'évaluation des risques ne sont pas bien documentés dans les districts scolaires</i>
2.68	<i>Pas de définition claire et cohérente des « projets spéciaux »</i>
2.70	<i>Il n'existe pas d'approche unifiée de hiérarchisation pour tous les types de projets d'amélioration des immobilisations</i>
<b>Dérogation aux propositions recommandées</b>	
2.73	<i>Plusieurs cas où le Ministère n'a pas suivi l'ordre de priorité de l'AMQB</i>
2.76	<i>Le Cabinet a approuvé des projets différents de ceux mis de l'avant par le Ministère</i>
2.79	<i>Le Cabinet du premier ministre a approuvé le projet d'auditorium de la Woodstock High School en dehors du processus normal</i>
<b>Processus de planification des immobilisations insuffisant</b>	
2.84	<i>Nous pensons que le Ministère, en tant que propriétaire légal des installations scolaires, est responsable de la surveillance centrale de la planification de l'infrastructure scolaire</i>
2.86	<i>Il n'existe pas de plan global d'immobilisations à long terme pour les écoles à l'échelle de la province</i>
2.90	<i>Plusieurs provinces canadiennes ont soit des plans d'infrastructure pluriannuels, soit un soutien à la planification des immobilisations scolaires</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

Paragraphe	Constatations et observations clés
2.92	<i>Les écoles en PPP disposent d'une source protégée de financement, tandis que les écoles appartenant à la province doivent passer par un cycle budgétaire annuel</i>
2.93	<i>Le Ministère n'a pas de plan précis pour régler les questions importantes liées à l'entretien différé s'élevant à 282,7 millions de dollars</i>
2.94	<i>Le manque de planification à long terme a un impact sur la capacité des districts scolaires de mettre en œuvre une gestion proactive du cycle de vie</i>
2.96	<i>L'approche réactionnaire du gouvernement à l'égard du financement des projets d'immobilisations crée une incertitude dans le système éducatif</i>
2.96	<i>Les écoles Bessborough et Hillcrest sont des exemples de l'incertitude créée par un changement de gouvernement</i>
2.98	<i>Le nombre de salles de classe modulaires a augmenté ces dernières années</i>
2.100	<i>Des exemples ont montré que les prévisions des inscriptions d'étudiants étaient nettement inférieures aux chiffres réels</i>
2.101	<i>L'absence de planification à long terme et d'une approche provinciale en matière de projection des inscriptions peut avoir contribué à l'utilisation accrue de salles de classe modulaires</i>
<b>Données insuffisantes et de mauvaise qualité sur l'état des installations</b>	
2.105	<i>Il n'existe pas de base de données centralisée des composantes importantes des bâtiments scolaires à l'échelle provinciale</i>
2.107	<i>Nous pensons que le Ministère, en tant que propriétaire des biens, est responsable du développement et de la maintenance d'une base de données centralisée des immobilisations</i>
2.108	<i>Données incomplètes et non fiables utilisées dans le processus de planification des projets d'amélioration des immobilisations pour les projets définis par les districts scolaires</i>
2.109	<i>Risque de perte de connaissances en raison du manque de documentation dans les districts scolaires</i>
2.110	<i>Les districts scolaires ne documentent pas de manière adéquate l'état des installations scolaires</i>
2.111	<i>Les modifications de l'état des installations ne sont pas documentées lors des inspections visuelles effectuées par le personnel des districts</i>

## Recommandations et réponses

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>2.29 Nous recommandons que le Ministère, en collaboration avec les districts scolaires, élabore un formulaire normalisé de présentation des grands projets d'immobilisations pour les districts scolaires afin de recueillir et de présenter les informations sur les grands projets d'immobilisations.</b></p>	<p><i>Le Ministère et les districts scolaires communiquent constamment tout au long de l'année pour maintenir et gérer le portefeuille d'infrastructures du système scolaire public. Le Ministère fournit aux districts scolaires les ressources nécessaires pour entreprendre des études et analyser les besoins en infrastructures afin d'identifier les programmes et les projets d'immobilisations des districts scolaires. Les districts scolaires communiquent les résultats au Ministère. Il existe une liste des projets d'infrastructure provinciaux non financés des années précédentes qui est examinée et mise à jour chaque année en fonction des soumissions des districts scolaires, conformément à la Loi sur l'éducation et à la Politique 409. Conformément à la Politique 409, le CED est tenu de soumettre au ministre la liste des exigences des projets d'infrastructure des districts scolaires avant le 31 mai de chaque année. Le Ministère entreprend alors le processus de l'AMQB qui est conçu pour utiliser des données centralisées et vérifiées, plutôt que d'utiliser des données invérifiables fournies par sept districts scolaires différents. Au cours de ce processus, le personnel du Ministère contactera le personnel du district scolaire au cas par cas pour clarifier les détails du projet, au besoin. L'article 2.28 de l'audit fait référence à une approche ad hoc du Ministère fondée sur les commentaires de deux des sept districts scolaires qui n'ont pas été en fait vérifiés auprès du Ministère, puis conclut qu'un manque de présentations standardisées par les CED fait en sorte que le processus de notation de l'AMQB risque de ne pas être fondé sur des évaluations objectives. Étant donné que l'AMQB repose sur des données contrôlées centralement aux fins d'évaluation et que le personnel du Ministère et de district scolaire travaille en collaboration avant la soumission des DEC pour définir la portée des projets d'investissement, le format de soumission des DEC n'a pas de répercussion sur le processus de notation de l'AMQB. Cela étant dit, le Ministère entreprendra un examen de la Politique 409 en collaboration avec les districts scolaires à la lumière des recommandations 2.29 et 2.58 pour faire en sorte que la politique reflète les pratiques requises et être en mesure de donner des conseils et un soutien approprié dans le cadre du processus relatif au programme d'immobilisations.</i></p>	<p>Mars 2022</p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>2.31 Nous recommandons que le Ministère crée un répertoire centralisé de toutes les évaluations historiques et actuelles de l'AMQB et de leurs documents justificatifs.</b></p>	<p><i>Le ministère dispose d'un dépôt centralisé pour les évaluations de la qualité de vie et d'une norme pour la documentation. Le processus de l'AMQB n'existait pas avant le processus de 2015-2016. Les projets de la première année de mise en œuvre de l'AMQB n'avaient pas été collectés sur un disque-mémoire central. Toutes les analyses et les résultats de l'AMQB depuis la mise en œuvre sont désormais sur un disque-mémoire commun et facilement accessible.</i></p>	<p><i>Complété</i></p>
<p><b>2.49 Nous recommandons que le Ministère mette en place un processus officiel de gestion du changement pour l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan. Ce processus devrait inclure, sans s'y limiter, les éléments suivants :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>une voie d'approbation claire en fonction de l'importance du changement;</b></li> <li>• <b>une consultation avec toutes les parties prenantes clés, telles que les districts scolaires;</b></li> <li>• <b>une approbation officielle et la documentation des changements avant leur application.</b></li> </ul>	<p><i>L'AMQB a été conçu comme un outil, en collaboration avec les districts scolaires, permettant au personnel du Ministère de hiérarchiser de manière objective et cohérente cinq différents types de projets d'investissement. Comme indiqué dans l'annexe 2.4, l'AMQB fournit des informations servant à informer le Cabinet sur les discussions budgétaires relatives au programme d'immobilisations; les résultats de l'AMQB sont considérés comme confidentiels puisque ce sont des conseils au Cabinet. À moins que les résultats ne soient publiés par le gouvernement, le Ministère est tenu de ne pas discuter publiquement de résultats spécifiques. Un processus de communication aux CED est en place. Après les élections des CED, le personnel du Ministère visite ses membres et les informe sur le processus du programme d'investissement et l'AMQB. Dans le cadre du processus de l'AMQB, les indicateurs sont revus chaque année sur la base des leçons tirées de l'année précédente. Chaque année, le ministre est informé du processus avant l'analyse du projet. Une fois le projet approuvé, le personnel rassemble les données et crée un dossier pour chaque projet sur une période de deux mois. Une équipe est créée pour évaluer conjointement tous les dossiers de projet sur une période de deux à trois jours afin d'assurer la cohérence de l'évaluation et de la notation. Cette année, un processus formel de gestion du changement de l'AMQB est développé et appliqué en impliquant les districts scolaires. Le processus d'approbation des changements sera formellement enregistré et documenté.</i></p>	<p><i>Mars 2021</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>2.50 Nous recommandons que le Ministère mette en œuvre un processus de validation des données et d'examen de la qualité pour l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan.</b></p>	<p><i>Le Ministère reconnaît que des leçons ont été tirées depuis le lancement du processus de l'AMQB et que l'amélioration continue est nécessaire dans tout processus. Des contrôles et des contreponds sont en place pour atténuer ce risque potentiel d'erreur humaine. Comme indiqué au point 2.36, une erreur a pu être observée quant à l'évaluation de l'école de la région de Grand Bay en 2017 pour la soumission du programme d'immobilisations de 2018-2019. Les autres années, le projet a obtenu un score cohérent selon les variables de données entre les années d'évaluation selon les changements démographiques, les conditions de construction, les changements de programmes d'éducation, etc. Un processus est actuellement en place pour garantir l'application d'un processus d'examen plus rigoureux.</i></p> <p><i>Toutefois, d'autres commentaires du rapport de la VG mentionnent ou impliquent des erreurs qui doivent être clarifiées, à moins qu'elles ne soient prises hors contexte. À l'article 2.38, le rapport a fait état d'une divergence dans l'application de l'indicateur 4. Lorsque l'AMQB a été élaborée et appliquée la première année, l'indicateur n'a pas été appliqué aux nouvelles écoles, car elles n'ont pas d'installations à évaluer. L'impact de cette situation n'est apparu qu'après la première application de l'outil. Conformément au processus de révision mentionné ci-dessus, la notation de l'AMQB a été revue et révisée. Bien qu'une nouvelle école n'ait pas de « condition des installations », les écoles de la zone de recrutement de la nouvelle école en avaient. En utilisant une moyenne du score de l'état des installations de ces écoles, l'indicateur a ensuite été appliqué aux nouvelles écoles. Malheureusement, la documentation relative à l'indicateur n'a pas été mise à jour pour refléter ce changement, de sorte que le rapport l'a identifié comme une anomalie. Un examen de l'application de l'indicateur 4 pour tous les projets de nouvelles écoles de la soumission de 2016-2017 à 2019-20 reflète cette application cohérente. Si l'on se réfère au tableau 2.9, il est évident que les nouvelles écoles ont d'abord obtenu des scores faibles la première année et ensuite des scores plus élevés. La description de l'indicateur 4 a été mise à jour pour refléter la pratique actuelle, puisque le rapport a souligné cette erreur de documentation.</i></p> <p><i>Les deux autres divergences à clarifier sont le processus de classement et la présentation du programme d'investissement pour 2019-2020.</i></p> <p><i>Au moment de l'élaboration de l'AMQB en 2013-2014, la population scolaire provinciale avait constamment diminué, de sorte que les principales préoccupations en matière d'immobilisations d'infrastructure étaient le vieillissement et la sous-utilisation des écoles. En 2017-2018, la situation a changé de manière importante. Le changement démographique des zones rurales vers les zones urbaines a été aggravé par l'afflux de réfugiés et les répercussions des efforts fructueux des provinces pour stimuler l'immigration. La pression sur les espaces scolaires dans certaines régions s'intensifie. Il a été reconnu que l'AMQB n'était pas en mesure de faire face à cette situation. Il s'agit d'un processus d'environ quatre ans qui s'opère de la soumission par le Ministère d'un projet de nouvelle école pour l'approbation du financement à une école prête à être occupée. Par la suite, le processus de hiérarchisation a été développé. Le processus d'étagement est fondé sur une analyse de seuil des</i></p>	<p><i>Complété ; processus utilisé pour le processus de 2020-2021</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
	<p>plateformes d'enseignement (salles de classe, laboratoires de sciences, salles d'art et de musique, laboratoires professionnels, gymnases). Or, si les écoles existantes qui accueillent la population étudiante de la nouvelle école présentent un déficit moyen de 15 % ou plus de plateformes d'enseignement selon les directives de conception de l'enseignement, le projet est alors évalué davantage selon des projections démographiques. Si les projections démographiques indiquent une croissance continue, le projet est classé au niveau 1. Si les projections sont stables ou en baisse, le projet est noté et classé par l'AMQB. S'il y a plus d'un projet de niveau 1, ils sont classés en fonction de trois facteurs : le pourcentage d'insuffisance de la plateforme d'enseignement, le pourcentage d'augmentation de la croissance prévue et la population totale des élèves concernés. Ce processus de classement par niveau atténue le risque de surpopulation importante dans les écoles. À l'article 2.45, le rapport de la VG indique les autres écoles qui manquent de place en raison du nombre de salles de classe modulaires. Il s'agit d'une mesure erronée, car le nombre de modulaires ne reflète pas les pressions réelles sur le respect des lignes directrices en matière d'éducation pour les plateformes d'enseignement.</p> <p>L'écart dans la présentation du budget d'investissement 2019-2020 nécessite d'être analysé en contexte. Il s'agissait d'une année d'élections. La soumission du budget d'investissement a été préparée en été et en automne à l'aide de l'AMQB et les breffages nécessaires à la direction générale, tel que décrit précédemment. La préparation de la soumission originale a suivi le processus des années précédentes, en supposant qu'il y aurait une lettre d'appel similaire pour les besoins du programme d'immobilisations du Ministère. Un nouveau gouvernement a été élu, et le nouveau ministre a reçu un breffage sur le processus de l'AMQB, les résultats et la soumission recommandée par le Ministère. L'article 2.43 fait référence à l'orientation que le Ministère a reçue du nouveau gouvernement. La note de service datée du 16 novembre 2018, dont une copie a été fournie au vérificateur, conseillait à tous les ministères de ne pas soumettre de nouveaux projets et d'examiner tous les projets précédemment approuvés et financés selon trois catégories : doit être réalisé; peut être reporté et ne pas procéder. Le ministère a identifié tous les projets et les phases d'un projet actuellement en construction comme étant des projets « à réaliser ». Les projets ou les phases de projets qui en étaient à diverses étapes du processus de conception ont été désignés comme des projets pouvant être reportés. Le Ministère a proposé de faire exception pour les projets École Moncton et Hanwell. Ils ont été désignés comme des projets indispensables conformément aux critères du premier niveau. Tous les projets désignés indispensables, y compris ces deux projets, ont été approuvés par le gouvernement. Les projets désignés comme pouvant être reportés ont été reportés par le gouvernement.</p>	

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>2.54 Nous recommandons que le Ministère utilise une méthode de la moyenne mobile pour prévoir l'évolution des inscriptions d'étudiants.</b></p>	<p><i>Depuis la création de l'AMQB, l'outil a été, et continuera d'être, évalué et modifié dans le cadre d'un processus d'amélioration continue. L'un des plus grands défis du programme d'immobilisations pour les écoles est la prévision des populations d'élèves. Le fait de construire une nouvelle école influence souvent les promoteurs et les familles, ce qui entraîne une augmentation de la population qui n'est pas prévisible. De même, la création ou la fermeture d'un employeur local important modifiera rapidement la démographie en quelques années. Ni la méthodologie utilisée par l'AMQB pour l'indicateur 2, ni la méthodologie de la moyenne mobile proposée par le rapport ne fournissent un pronostic précis – les deux sont rétrospectives. Les changements drastiques ont alors moins de répercussions et, par conséquent, les changements significatifs de tendances sont déterminés après coup. Le Ministère étudie l'utilisation d'applications prédictives plus efficaces pour les tendances démographiques à moyen et à long terme. Le Ministère utilisera la méthode de la moyenne mobile jusqu'à ce qu'un meilleur outil de prévision soit disponible.</i></p>	<p><i>Complété</i> <i>Une enquête plus approfondie doit être achevée d'ici mars 2021 pour trouver un meilleur outil de prévision.</i></p>
<p><b>2.55 Nous recommandons que le Ministère améliore l'outil d'analyse multidimensionnelle quadruple bilan pour :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>remédier aux faiblesses des indicateurs énumérés à l'annexe IV du rapport et accroître son objectivité générale;</b></li> <li>• <b>intégrer un mécanisme de notation pour saisir les manques d'espaces, au lieu de l'approche à plusieurs niveaux.</b></li> </ul>	<p><i>Dans le cadre de l'amélioration continue de l'AMQB, le Ministère a examiné les recommandations émises dans le rapport à l'annexe IV. Cet examen a été effectué avec les districts scolaires, comme décrit au point 2.49 ci-dessus et la documentation est en cours de révision à la lumière de ces conclusions. Les résultats sont les suivants :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Indicateur 4 : L'âge des installations continuera d'être un facteur pris en compte, car il est noté comme une norme du secteur (tel que mentionné à la section 2.64, « les actifs qui ont la moyenne d'âge la plus élevée par rapport à leur durée de vie prévue... »</i></li> <li>- <i>Indicateur 6 : Cet indicateur a été mis à jour, tout comme l'indicateur 5, afin d'éviter toute possibilité de double comptage</i></li> <li>- <i>Les mesures de l'indicateur 9 ont été révisées; la mesure n° 2 a été supprimée. Les mesures restantes de l'indicateur ne changeront pas.</i></li> <li>- <i>Les indicateurs 14 et 15 ont été révisés; les statistiques seront confirmées et validées. Les références aux répercussions « importantes » ou « modérées » ont été supprimées.</i></li> </ul> <p><i>L'approche par niveaux sera maintenue. Elle s'applique uniquement aux projets qui dépassent un seuil de non-conformité de la plateforme d'enseignement et qui présentent une tendance d'augmentation de population. Les données utilisées pour déterminer les non-conformités des plateformes d'enseignement, la tendance relative à la population et le nombre d'élèves concernés sont objectives et les résultats cernent un besoin urgent d'infrastructures pédagogiques supplémentaires.</i></p>	<p><i>Complété</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>2.56 Nous recommandons que le Ministère rende compte publiquement de l'ordre de priorité et de la note des grands projets d'immobilisations selon l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan.</b></p>	<p><i>Le gouvernement s'est engagé à publier les résultats du classement de l'AMQB. Les détails du processus de l'AMQB ont été publiés à l'automne 2019.</i></p>	<p><i>Complété</i></p>
<p><b>2.58 Nous recommandons que le Ministère réévalue les exigences en matière de soumission de documents pour les districts scolaires dans la Politique 409 – « Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire » et la fasse respecter.</b></p>	<p><i>Comme indiqué dans la réponse à la recommandation 2.29, le Ministère entreprendra un examen de la Politique 409 en collaboration avec les districts scolaires en réponse aux recommandations 2.29 et 2.58 afin de faire en sorte que la politique reflète les pratiques actuelles et fournit une orientation et un soutien adapté selon le processus du programme d'immobilisations.</i></p>	<p><i>Mars 2022</i></p>
<p><b>2.71 Nous recommandons que le Ministère établisse une définition claire de « projet spécial » et l'applique de manière cohérente afin de minimiser le potentiel d'ingérence subjective dans la répartition du financement de l'amélioration des immobilisations.</b></p>	<p><i>Le processus de planification du programme d'amélioration des immobilisations comprend l'état des principaux systèmes du gouvernement, les initiatives fédérales/provinciales et les priorités des districts scolaires. Ce programme n'est pas discrétionnaire, il est directement influencé par le Programme d'amélioration des immobilisations majeures, ainsi que par le programme d'entretien. Bien que le programme ne soit financé que d'un exercice financier à l'autre, les projets peuvent se chevaucher au cours des exercices financiers et des coûts imprévus peuvent alors devoir être déboursés, notamment lorsqu'il s'agit d'anciennes installations. Par conséquent, ces besoins, lorsqu'ils surviennent, sont financés en priorité par le budget d'amélioration des immobilisations. Cette approche a été appliquée de manière cohérente. Conformément à la recommandation du rapport, une définition formelle d'un projet spécial a été établie par écrit aux fins de références futures.</i></p>	<p><i>Complété</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>2.72 Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les districts scolaires, élabore des critères cohérents pour la hiérarchisation des projets d'amélioration des immobilisations à l'échelle de la province. Lors de l'élaboration des critères, l'état des bâtiments, les coûts du cycle de vie et les normes de l'industrie devraient être utilisés.</b></p>	<p><i>Le Ministère a défini un processus et des critères pour l'élaboration de la liste des priorités des projets d'amélioration des immobilisations. La description du programme d'amélioration des immobilisations aux articles 2.16 à 2.22 et l'analyse de 2.59 à 2.70 ne sont pas complètes ni adéquates. L'élément de l'article 2.5 est adéquat. Le programme d'amélioration des immobilisations est géré de manière à établir l'équilibre entre les projets panprovinciaux prioritaires au niveau de la province et les projets prioritaires au niveau des districts scolaires.</i></p> <p><i>Le gouvernement a déterminé quels sont les principaux systèmes de construction communs ou les principales exigences de conformité dans toute la province et a élaboré des processus d'inspection normalisés dans l'industrie pour maintenir ces exigences, en priorité, par l'entremise de projets panprovinciaux. Le programme de toiture mentionné au point 2.18 est l'un de ces programmes pour les systèmes de toiture des écoles. Les autres systèmes comprennent les ascenseurs, les systèmes d'extraction de la poussière, les systèmes de gicleurs, les systèmes de contrôle des bâtiments, la qualité de l'eau et l'éclairage, ainsi que la conformité au code du bâtiment pour le radon et l'amiante. Les critères utilisés pour la détermination des exigences sont basés sur l'industrie et la norme pour les sept districts scolaires. La méthode de mesure est universelle et la hiérarchisation des priorités se fait au niveau provincial. Cela représente environ la moitié de l'allocation pour l'amélioration des immobilisations. La réponse au point 2.71 ci-dessus explique comment les fonds peuvent être alloués à un projet spécial, au besoin.</i></p> <p><i>L'allocation de la répartition approximative 70/30 des 50 % restants du financement aux secteurs est fondée sur la population étudiante entre les secteurs et est conforme à l'article 44(1) de la Loi sur l'éducation. Bien qu'à l'article 2.66, le rapport conteste cette application de la répartition équitable et de l'équilibre que le Ministère a établie avec les districts scolaires et les CED, en affirmant un point de vue qui est contraire à l'interprétation de la Loi sur l'éducation par le ministère. Par souci de clarté, le Ministère a pour objectif que toutes les écoles de chaque secteur de l'éducation soient en bon état. Le Ministère compte sur le personnel professionnel des districts scolaires pour déterminer quels sont les projets prioritaires des districts scolaires dans le cadre de leur allocation et informer leurs CED des exigences. Le personnel des districts scolaires connaît ses bâtiments.</i></p>	<p>Mars 2021</p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
	<p><i>Les soumissions des DEC sont examinées par le Ministère avant d'être approuvées afin de s'assurer qu'il n'y ait pas d'anomalie dans une soumission. Il importe de noter que les CED consistent en des organes élus qui représentent les districts scolaires et qu'ils ont une responsabilité légale en vertu de la Loi sur l'éducation.</i></p> <p><i>Deux fois par année, le Ministère organise une conférence officielle de deux à trois jours avec les sept districts scolaires pour discuter d'un certain nombre de sujets. Le programme et le processus d'immobilisations sont des points de discussion permanents. Les préoccupations, les recommandations, les projets pilotes provinciaux, etc. sont discutés et développés régulièrement par le personnel des districts scolaires. Le Ministère soulèvera cette recommandation auprès des districts scolaires afin de déterminer si d'autres critères sont nécessaires.</i></p>	
<p><b>2.103 Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les districts scolaires, réévalue la méthode de projection des inscriptions d'étudiants et mette en œuvre une approche de prévision de la population étudiante à l'échelle de la province.</b></p>	<p><i>Depuis la création de l'AMQB, l'outil a été, et continuera d'être, évalué et modifié dans le cadre d'un processus d'amélioration continue. L'un des plus grands défis du programme d'immobilisations pour les écoles est la prévision des populations d'élèves. Le fait de construire une nouvelle école a souvent des répercussions sur les promoteurs et les familles, ce qui entraîne une augmentation de la population qui n'est pas prévisible. De même, la création ou la fermeture du commerce d'un employeur local important modifie rapidement la démographie, et ce, en seulement quelques années. Dans ces conditions, ni la méthodologie utilisée par l'AMQB pour l'indicateur 2, ni la méthodologie de la moyenne mobile proposée par le rapport ne fournissent un pronostic précis – les deux sont rétrospectives. Les changements drastiques s'amenuisent et, par conséquent, les changements significatifs de tendances sont déterminés après coup. Le Ministère étudie l'utilisation d'applications prédictives plus efficaces pour les tendances démographiques à moyen et long terme.</i></p>	<p><i>Une enquête plus approfondie doit être achevée d'ici mars 2021 pour trouver un meilleur outil de prévision.</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>2.104</b> Nous recommandons que le Ministère élabore un plan d'immobilisations à long terme pour l'infrastructure scolaire pour l'ensemble de la province. Ce plan devrait inclure des éléments comme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• des projets dont la portée et les coûts sont entièrement définis et prêts à être réalisés à court ou moyen terme (3 à 5 ans);</li> <li>• une répartition générale du financement à long terme fondée sur une analyse des données sur les installations scolaires et un plan de prévisions budgétaires;</li> <li>• tous les éléments clés de la recommandation portant sur la viabilité de l'infrastructure à long terme formulée par le VGNB en 2012 : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ la rationalisation des biens (c.-à-d. si non considérés comme essentiels, ils sont mis hors service);</li> <li>○ une démarche budgétaire à long terme qui comprend l'entretien du cycle de vie;</li> </ul> </li> </ul>	<p><i>Un plan d'investissement à long terme à l'échelle de la province est revu chaque année. Le plan est ajusté en fonction des résultats du processus annuel du budget d'investissement.</i></p> <p><i>Éléments spécifiques aux points de la recommandation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Les projets identifiés à réaliser à court et moyen terme sont évalués en entier et prêts à être financés.</i></li> <li>• <i>Une allocation importante de financement à long terme ne relève pas de l'autorité du Ministère. Toutefois, le Ministère est prêt à mettre en œuvre un tel programme de financement.</i></li> <li>• <i>En ce qui concerne tous les éléments clés de la recommandation sur la durabilité des infrastructures à long terme formulée par le VGNB en 2012 :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>La rationalisation s'est déroulée avec succès et est intégrée dans les indicateurs de l'AMQB. Depuis 2011, le nombre d'écoles de la province a diminué de 317 à 294.</i></li> <li>○ <i>Comme indiqué ci-dessus, une approche à long terme de la budgétisation est une décision gouvernementale, et non du Ministère.</i></li> <li>○ <i>Il existe un financement de base pour l'entretien des districts scolaires dans le cadre de l'allocation du budget opérationnel d'un district scolaire. Ce financement n'est pas protégé; les districts scolaires ont le pouvoir de réaffecter des fonds à l'intérieur de leur budget pour répondre aux besoins opérationnels. Les districts scolaires peuvent augmenter ou diminuer le financement de base pour l'entretien en fonction des circonstances au cours d'un exercice financier.</i></li> <li>○ <i>Un horizon de planification de 15 à 20 ans est ajusté chaque année en fonction des résultats du processus budgétaire des immobilisations.</i></li> <li>○ <i>Comme décrit dans le présent rapport du VG, les nouvelles écoles ne sont construites que lorsqu'il existe un besoin clairement défini, tel que présenté dans le processus de classement ou de l'AMQB. Les projets de nouvelles écoles, de mi-vie, d'ajouts, de rationalisation et de remplacement d'écoles sont d'abord identifiés par le DEC dans le cadre de son obligation de déterminer les besoins de ses mandants et soumis au ministre. Ensuite, les projets sont analysés et classés selon le processus de</i></li> </ul> </li> </ul>	<p>S.O.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>une source protégée d'un financement de base qui est jugé nécessaire pour maintenir les écoles en service de manière adéquate;</b></li> <li>○ <b>un horizon de planification de 20 ans;</b></li> <li>○ <b>un processus en vertu duquel de nouvelles écoles sont construites uniquement si une analyse de rentabilité en démontre le besoin. Cela devrait inclure la réorientation des économies découlant des biens rationalisés (fermetures d'écoles) vers les coûts d'entretien du cycle de vie de la nouvelle école;</b></li> <li>○ <b>fournir un rapport public annuel sur le rendement, qui comprend le plan quinquennal de réalisation des projets, l'état réel des installations scolaires par rapport aux cibles préétablies, et explique les raisons de tout écart significatif.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>l'AMQB, ce qui permet de s'assurer que les projets qui sont les plus nécessaires au niveau provincial sont identifiés et classés par ordre de priorité. Note : La recommandation de réorienter les économies réalisées sur les actifs rationalisés vers le coût d'entretien du cycle de vie de la nouvelle école n'est pas suivie. Si cette recommandation était suivie, les districts scolaires qui ont rationalisé des écoles recevraient plus de fonds de fonctionnement que les districts scolaires dont la population a augmenté et qui ont besoin de nouvelles écoles. Cette recommandation du rapport de 2012 semble être en contradiction avec le principe de centralisation de l'allocation des ressources promue dans ce rapport de la VG.</i></li> <li>○ <i>Le concept d'un rapport annuel pour les 294 écoles de la province n'est pas soutenu par le processus de budgétisation et les responsabilités opérationnelles des CED et des districts scolaires, comparativement au Ministère. Les CED sont responsables envers leurs électeurs et procèdent à l'examen et à l'approbation du programme d'investissement et du budget opérationnel dans des forums publics. Un plan d'exécution sur cinq ans nécessite un budget sur cinq ans, et ce n'est pas le modèle de financement actuel du gouvernement.</i></li> </ul>	

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>2.116 Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les districts scolaires, élabore et maintienne un inventaire centralisé des biens qui contient les détails de toutes les composantes importantes des installations pour soutenir la planification des immobilisations du Ministère.</b></p>	<p><i>Il existe un inventaire des principales composantes essentielles au niveau des provinces et des districts scolaires, qui sont soutenues par des programmes provinciaux basés sur des exigences réglementaires et des normes industrielles. Ces composantes comprennent les toits, les ascenseurs, les systèmes de contrôle, les systèmes de gicleurs, les systèmes d'extraction de la poussière, les systèmes de contrôle des bâtiments, ainsi que les systèmes de sécurité pour le radon, l'amiante, la qualité de l'eau et les programmes d'efficacité énergétique pour des éléments tels que l'éclairage. Quoiqu'il en soit, le consultant expert a fortement recommandé au Ministère d'investir dans un système de gestion centralisée des stocks, soit un produit de la ligne d'affaires de l'entreprise. En résumé, le Ministère applique des normes d'inspection et de collecte de données adaptées aux principaux systèmes des installations. Les systèmes d'installations sont ajoutés ou retirés au niveau provincial en fonction des exigences du code de la construction, des directives de Santé Canada et de la Santé publique du Nouveau-Brunswick, ainsi que des exigences de Travail sécuritaire Nouveau-Brunswick. D'autres systèmes sont ajoutés ou éliminés, comme le remplacement des lampes T8/T124, dans le respect des pratiques de l'industrie, en collaboration avec le MTI et les districts scolaires à la suite des discussions de la conférence semestrielle des districts scolaires. Le rapport de la VG fera l'objet de discussions approfondies lors de la prochaine conférence.</i></p>	<p><i>Les actions à entreprendre seront déterminées après consultation des districts scolaires</i></p>
<p><b>2.117 Nous recommandons que le Ministère élabore et applique des normes et des exigences en matière de collecte de données pour la collecte et l'agrégation uniformes des données sur les installations dans tous les districts scolaires.</b></p>	<p><i>Voir 2.116 ci-dessus</i></p>	<p><i>Voir 2.116 ci-dessus</i></p>

## Introduction à l'audit

### *Pourquoi avons-nous choisi ce sujet ?*

**2.1** Plus de 97 000 élèves dépendent de notre infrastructure scolaire pour apprendre, jouer et grandir tous les jours. Dans notre rapport de la vérificatrice générale de 2012, nous avons insisté sur la nécessité d'un plan global à long terme pour l'infrastructure afin d'assurer la viabilité et la sécurité de toutes les infrastructures essentielles. Nous reconnaissons que le financement disponible pour les immobilisations a été insuffisant pour répondre à tous les besoins relatifs à l'infrastructure dans le secteur de l'éducation. Par conséquent, il est en fait plus important que jamais que les décideurs au sein du gouvernement prennent des décisions fondées sur des données probantes pour hiérarchiser les projets d'infrastructure scolaire.

**2.2** Nous avons choisi d'auditer la planification de l'infrastructure scolaire pour les raisons suivantes :

- l'état des installations a une incidence non seulement sur les résultats scolaires, mais sur le bien-être et la sécurité des élèves et des membres du personnel enseignant;
- la vérificatrice générale avait déjà exprimé des préoccupations concernant l'entretien différé des écoles du Nouveau-Brunswick. Le rapport de 2011 signalait que si la situation continuait ainsi, d'autres fermetures imprévues d'écoles auraient lieu, comme cela s'est produit au milieu de l'année 2010 pour la Moncton High School et la Polyvalente Roland-Pépin à Campbellton;
- la vérificatrice générale a aussi déclaré dans son rapport de 2012 : « *La province a besoin d'un plan de viabilité détaillé pour l'infrastructure. Ce plan doit viser à assurer la viabilité et la sécurité de toutes les infrastructures essentielles, que ce soit les routes, les hôpitaux, les écoles ou les ponts, tout en prenant en compte les défis financiers auxquels la province fait face.* » Nous voulions voir si le Ministère avait appliqué cette recommandation aux écoles;
- un montant important du financement des immobilisations est attribué chaque année pour la construction et l'entretien de l'infrastructure scolaire. Le total des budgets d'immobilisations pour les dix derniers exercices était de 976,5 millions de dollars.

**Objectif de l'audit**

**2.3** Le présent audit avait comme objectif de déterminer si le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance (le Ministère) et les districts scolaires prennent des décisions fondées sur des données probantes pour hiérarchiser :

- les **grands projets d'immobilisations** pour l'infrastructure scolaire (coût estimé supérieur à 1 million de dollars);
- les **projets d'amélioration des immobilisations** pour l'infrastructure scolaire existante (coût estimé allant de 10 000 \$ à 1 million de dollars).

**Étendue et méthode de l'audit**

**2.4** Nous avons examiné le processus de planification des immobilisations, y compris la hiérarchisation des grands projets d'immobilisations et des projets d'amélioration des immobilisations. Le présent audit porte principalement sur le Ministère. Nous avons notamment testé le processus d'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB), un outil que le Ministère se sert depuis 2014 pour hiérarchiser les grands projets d'immobilisations, et la méthode que le Ministère a adoptée pour répartir le budget du programme d'amélioration des immobilisations. Vous trouverez une brève description de l'AMQB à l'annexe I. Quatre écoles en partenariat public-privé (PPP) n'ont pas été incluses dans notre portée, car la planification des immobilisations pour celles-ci est effectuée par les consortiums privé-public qui sont propriétaires des installations.

**2.5** En outre, nous avons étudié la qualité de l'information que le Ministère et les districts scolaires se servent pour prendre des décisions de financement objectives et fondées sur des données probantes. Nous avons interviewé les membres du personnel du Ministère et des districts scolaires et visité des sites d'écoles sélectionnées. Nous avons sélectionné deux districts scolaires comme échantillon pour effectuer les travaux d'audit détaillés. Nous avons engagé un expert indépendant pour nous aider dans nos travaux d'audit. Les constatations et recommandations découlant du travail de l'expert sont incluses dans le présent chapitre.

**2.6** Vous trouverez plus de détails sur l'objectif, les critères, l'étendue et la méthode que nous avons utilisée pour effectuer notre audit aux annexes II et III.

## Conclusions

### 2.7 Nous avons conclu que :

- Le Ministère et les districts scolaires investissent des efforts importants dans la préparation du budget d'immobilisations annuel, mais les décisions de financement ne sont pas toujours objectives et fondées sur des données probantes.
- L'approche réactive actuelle de la gestion du cycle de vie des installations scolaires est causée par l'absence de planification globale des immobilisations à long terme et l'absence d'une source de financement protégée.
- L'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB), adoptée en 2014, semble être une amélioration de la prise de décision fondée sur des données probantes pour les grands projets d'immobilisations. Cependant, des faiblesses dans sa conception et son application ont des répercussions négatives sur l'objectivité de l'AMQB.
- Il n'existe pas de processus unifié de hiérarchisation des priorités pour tous les types de projets dans le cadre du programme d'amélioration des immobilisations.
- La répartition du financement du Ministère pour les projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires n'est pas fondée sur l'état des installations scolaires ou les normes de l'industrie.
- L'insuffisance et la mauvaise qualité des données sur les installations scolaires font qu'il est difficile pour le Ministère et les districts scolaires de planifier et de hiérarchiser les projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires.

### 2.8 Si elles ne sont pas corrigées, les faiblesses recensées dans le présent rapport augmenteront les risques de :

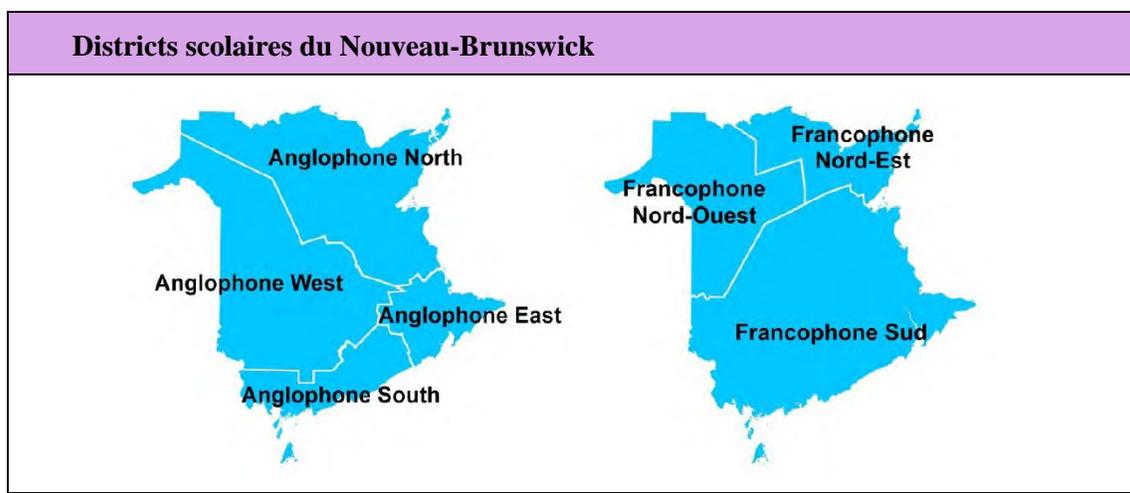
- décisions de financement inappropriées;
- fermetures d'écoles non planifiées;
- coût plus élevé du cycle de vie des biens scolaires.

## Contexte

***Le Nouveau-Brunswick compte 294 écoles affichant des immobilisations d'une valeur comptable totale de 1,9 milliard de dollars***

**2.9** L'état d'une école a une incidence directe sur la réussite des élèves<sup>1</sup>. Le Nouveau-Brunswick compte actuellement 294 écoles, dont quatre en partenariat public-privé. La valeur comptable totale des immobilisations utilisées par ces écoles s'élève à 1,9 milliard de dollars, avec une valeur nette comptable de 1 milliard dans les états financiers de la province au 31 mars 2019. Plus de 97 000 élèves de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année fréquentent les écoles chaque jour. La province compte sept districts scolaires, soit trois francophones et quatre anglophones. La pièce 2.1 montre les districts scolaires de chaque secteur.

*Pièce 2.1 – Districts scolaires du Nouveau-Brunswick*



*Source : Le Guide du conseiller, Conseils d'éducation de district, Fédération des conseils d'éducation du Nouveau-Brunswick*

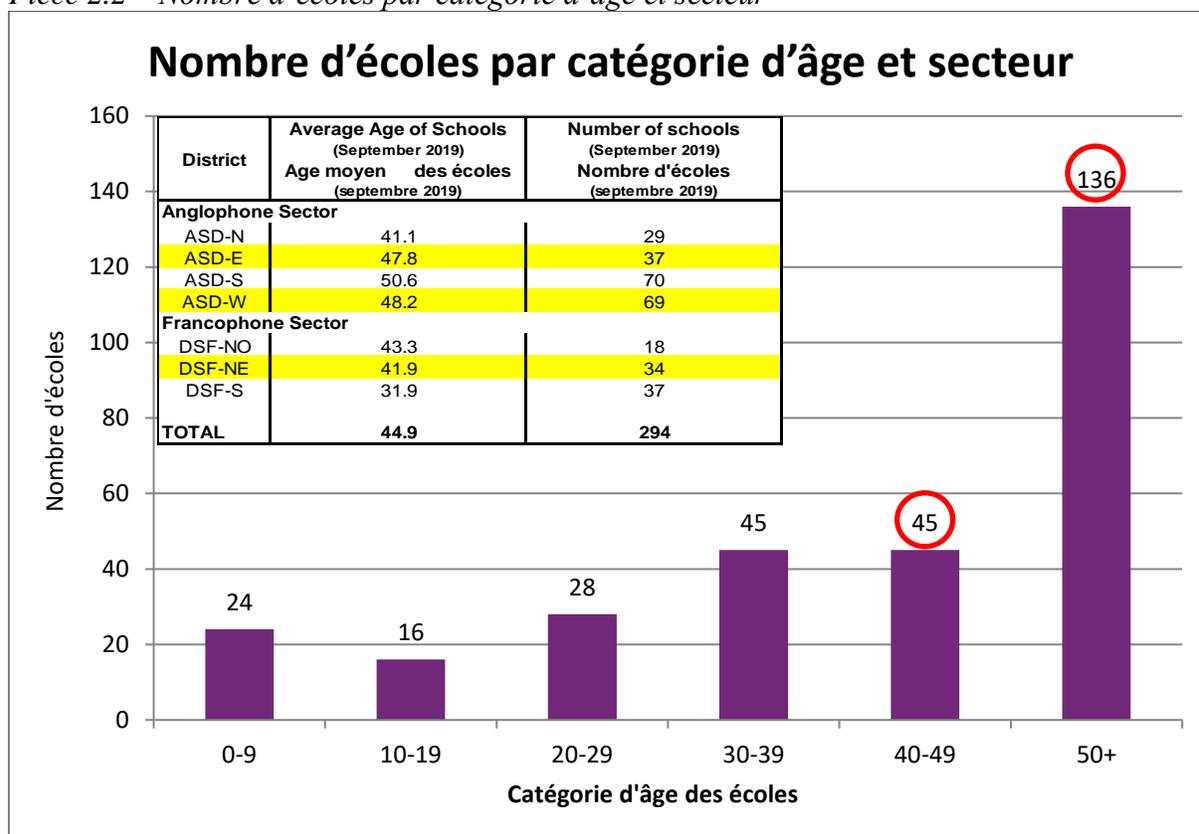
<sup>1</sup> *A Framework for Efficient Condition Assessment of the Building Infrastructure*, Shipra Singh Ahluwalia, Université de Waterloo

**60 % de nos écoles ont au moins 40 ans**

**Un investissement important dans l'entretien, la rénovation ou le remplacement des écoles du Nouveau-Brunswick est nécessaire**

**2.10** L'âge moyen des bâtiments scolaires du Nouveau-Brunswick est presque de 45 ans et plus de 60 % des bâtiments scolaires ont plus de 40 ans. La pièce 2.2 ci-dessous présente une répartition des bâtiments scolaires par âge avec le nombre et l'âge moyen des écoles par district scolaire. Statistique Canada estime la durée de vie des bâtiments éducatifs à environ 40 ans<sup>2</sup>. Au 30 septembre 2019, le Nouveau-Brunswick comptait 181 écoles de 40 ans ou plus. Par conséquent, un investissement important dans l'entretien, la rénovation ou le remplacement des écoles du Nouveau-Brunswick sera probablement nécessaire dans les prochaines années.

Pièce 2.2 – Nombre d'écoles par catégorie d'âge et secteur



Source : graphique fourni par le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance (non audité)

<sup>2</sup> Mesure de la variation de l'âge de l'infrastructure d'enseignement, Statistique Canada  
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/81-004-x/2009005/article/11049-fra.htm>

*Le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance est propriétaire de la plupart des installations éducatives*

**2.11** La Direction des installations éducatives et du transport scolaire au sein du Ministère offre une orientation et un soutien aux districts pour la planification et la gestion des installations éducatives et du transport scolaire. Son but est « *de créer un environnement d'apprentissage et de travail sain et sécuritaire ainsi que la mise en place d'un système de transport scolaire sécuritaire et efficace* ».

Contrairement aux autres immobilisations de la province comme les routes, les ponts et les bâtiments du gouvernement qui sont détenus par le ministère des Transports et de l'Infrastructure (MTI), le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance (le Ministère) est propriétaire de toutes les installations éducatives, sauf :

- les écoles privées;
- les écoles détenues par le diocèse de Saint-Jean;
- l'école Sainte-Anne (détenue par le MTI);
- les écoles en partenariat public-privé (la Leo Hayes High School dans ASD-W, la Northrop Frye School et la Evergreen Park School dans ASD-E, ainsi que la Eleanor Graham Middle School dans ASD-N).

**2.12** Il existe deux types de programmes d'immobilisations à l'égard de l'infrastructure scolaire au sein du Ministère :

- le **programme des grands projets d'immobilisations** (coût estimé du projet supérieur à 1 million de dollars). Les projets de ce programme comprennent :
  - une nouvelle construction pour l'accroissement de la population;
  - les projets de rationalisation;
  - les rénovations majeures ou ajouts majeurs;
  - les améliorations en milieu de vie.
- le **programme d'amélioration des immobilisations** (coût estimé varie de 10 000 \$ à 1 million de dollars). Il englobe les activités comme la réparation des systèmes électriques ou la réparation des murs extérieurs.

***Le programme des grands projets d'immobilisations représente près de 80 % du total des dépenses en immobilisations du Ministère***

**2.13** Le programme des grands projets d'immobilisations représente près de 80 % du total des dépenses en immobilisations du Ministère. La pièce 2.3 montre la répartition entre ces deux programmes au cours des derniers exercices.

*Pièce 2.3 – Répartition du budget des immobilisations entre le programme des grands projets d'immobilisations et le programme d'amélioration des immobilisations au cours des 5 derniers exercices*

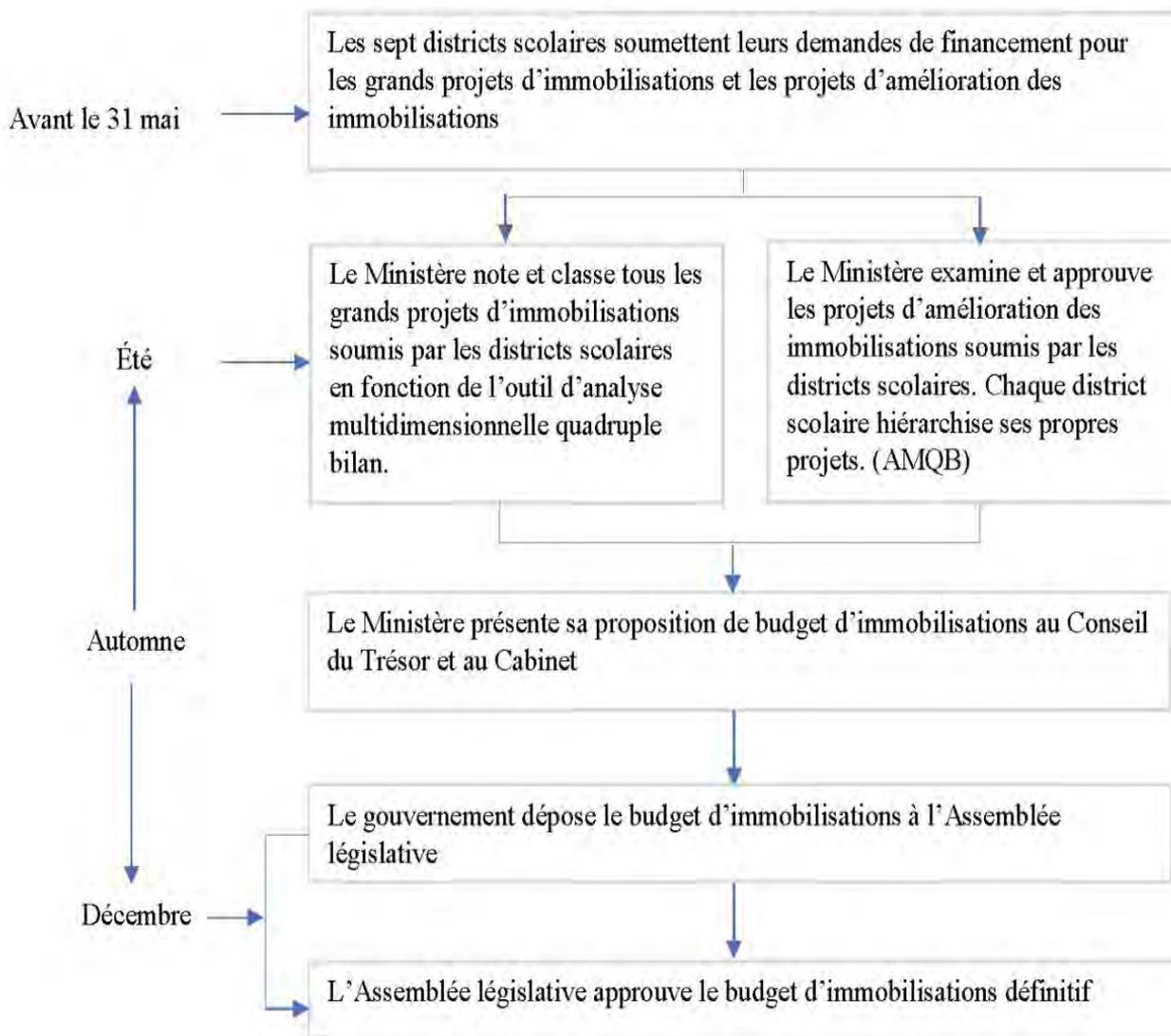
	en millions de dollars				
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
<b>Programme des grands projets d'immobilisations</b>	72,8 \$	88,6 \$	66,9 \$	87,5 \$	41,8 \$
<b>Programme d'amélioration des immobilisations</b>	20,5	17,5	17,4	18,4	18,4
<b>Autre (modernisation de l'éclairage)</b>	2,5	2,5	3,8	s. o.	s. o.
<b>Total du budget d'immobilisations</b>	<b>95,9 \$</b>	<b>108,6 \$</b>	<b>88,1 \$</b>	<b>105,9 \$</b>	<b>60,2 \$</b>

*Source : tableau préparé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère (non auditée)*

***Le processus annuel de budgétisation des immobilisations du gouvernement est axé sur le très court terme, étant donné la nature à long terme des immobilisations en question (c'est-à-dire les écoles)***

**2.14** La pièce 2.4 décrit le processus annuel type de budgétisation des immobilisations du programme des grands projets d'immobilisations. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick dépose un budget d'immobilisations sur une base annuelle. Il convient de noter que les conseils d'éducation de district jouent un rôle important dans les programmes des grands projets d'immobilisations et d'amélioration des immobilisations. Ils participent activement à la sélection des projets et aux recommandations formulées au Ministère. Le processus annuel de budgétisation des immobilisations du gouvernement est axé sur le très court terme, ce qui est contraire à la nature à long terme des immobilisations en question (c'est-à-dire les écoles).

*Pièce 2.4 – Processus annuel type de budgétisation des immobilisations du programme des grands projets d'immobilisations*



Source : graphique créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère

**Programme  
d'amélioration des  
immobilisations**

**2.15** Le programme d'amélioration des immobilisations se compose principalement de trois types de projets :

- projet spécial;
- projet panprovincial;
- projet défini par les districts scolaires.

**2.16** Vous trouverez la description de chaque type de projet à la pièce 2.5. Le Ministère a attribué environ 18,4 millions de dollars de son budget total d'immobilisations à ce programme. La pièce 2.6 présente la ventilation du budget d'amélioration des immobilisations 2019-2020. Les trois types de projets reçoivent des niveaux de priorité différents. Les fonds sont d'abord disponibles pour des projets spéciaux (qui sont jugés nécessaires par le Ministère) et des projets panprovinciaux. Ensuite, le Ministère attribue le reste du budget d'amélioration des immobilisations au moyen d'une formule fondée sur la population étudiante et la superficie des bâtiments scolaires.

Pièce 2.5 – Types de projets dans le cadre du programme d'amélioration des immobilisations

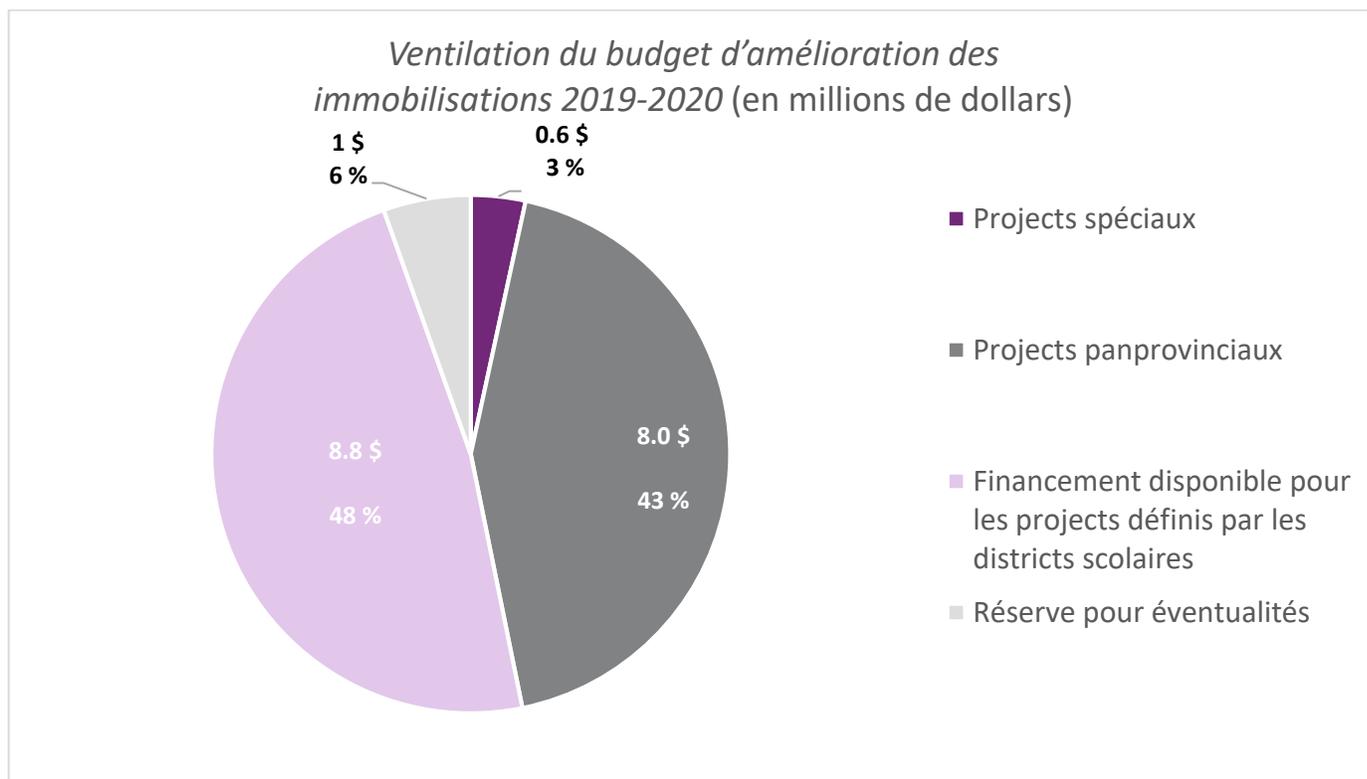


Source : graphique créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère

**2.17** Comme le montre la pièce 2.6 ci-dessous, un montant de 8 millions de dollars a été attribué aux projets panprovinciaux dans le budget d'immobilisations 2019-2020, dont 7,7 millions étaient pour le programme de toitures. Ce programme a débuté il y a cinq ans, en 2014-2015. Le Ministère a attribué environ 36,8 millions de dollars à ce programme depuis son lancement. Selon le Ministère, il y a eu de nombreuses demandes urgentes et non planifiées de réparation de toits de la part des districts scolaires. La réserve pour éventualités du budget d'immobilisations du Ministère a dû être utilisée pour couvrir les coûts des travaux demandés. Le Ministère a estimé qu'un programme de toitures panprovincial serait approprié pour traiter ces questions. Il a ensuite demandé au ministère des Transports et de l'Infrastructure (MTI) d'administrer ce programme.

**2.18** Le MTI évalue l'état des toits des bâtiments scolaires et détermine les projets de toiture. Il classe tous les projets de toiture en « haute priorité » et « basse priorité » avec une estimation des coûts. Il envoie ensuite une liste des projets au ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance. Le Ministère regroupe les projets hautement prioritaires par district scolaire et transmet une liste à chaque district scolaire pour confirmer. Une fois qu'ils sont confirmés, le Ministère envoie une liste consolidée au MTI pour aller de l'avant. Le Ministère est très peu impliqué dans l'ensemble du processus. C'est pourquoi nous avons décidé de ne pas inclure le programme de toitures dans l'étendue de notre audit.

## Pièce 2.6 – Ventilation du budget d'amélioration des immobilisations (2019-2020)



Source : graphique créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère (non audité)

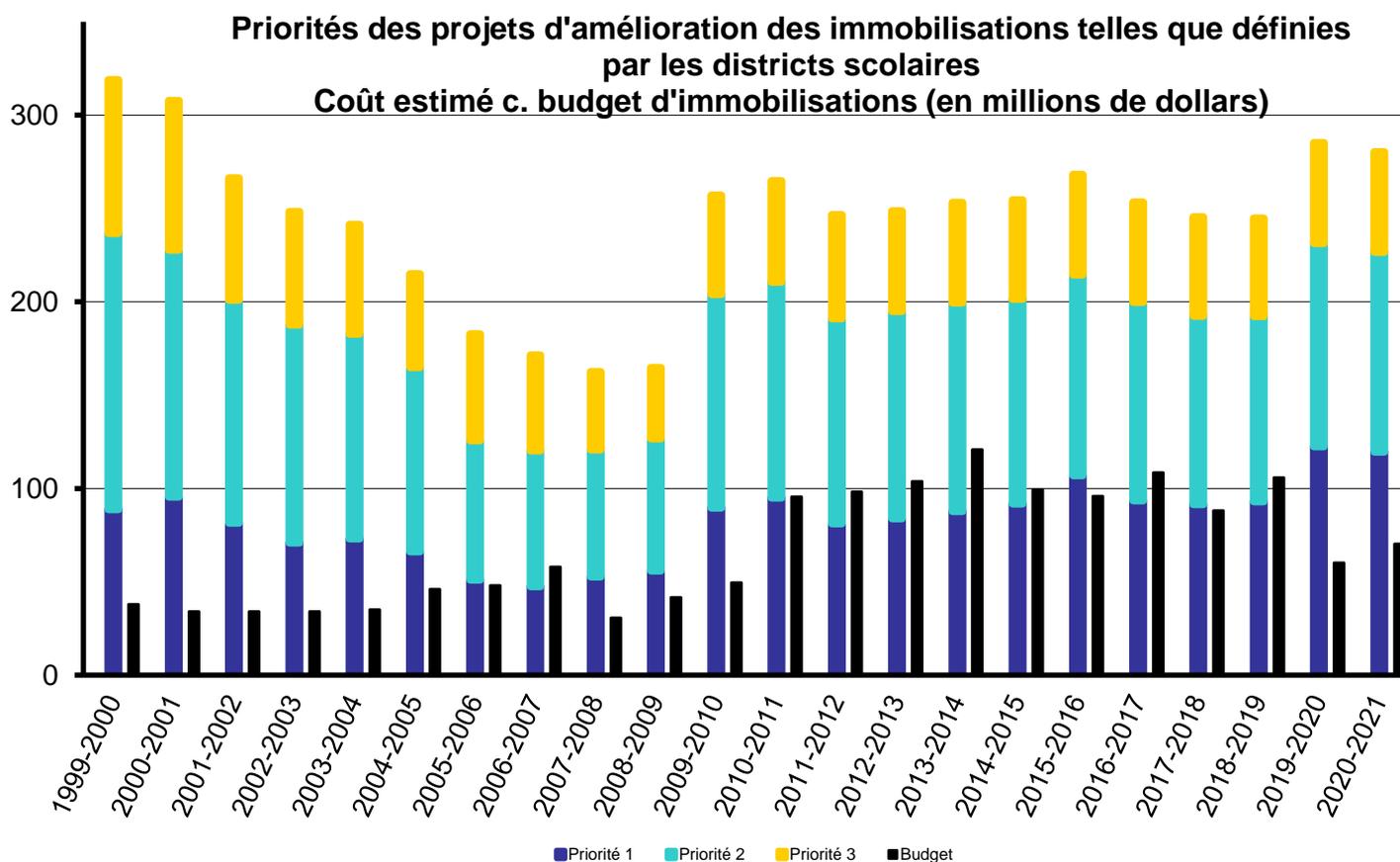
**2.19** Le Ministère administre les deux autres programmes panprovinciaux, qui ont trait à la sécurité (0,2 million de dollars) et au radon (0,1 million de dollars). Nous avons interrogé le personnel du Ministère et examiné les documents concernant le programme sur le radon. Il existe un protocole de test du radon bien documenté. L'objectif de ce programme est clairement énoncé. Le cycle des tests est bien défini. Les données sont recueillies et stockées de manière centralisée par le Ministère.

**2.20** Par conséquent, nos constatations portent principalement sur la partie du programme d'amélioration des immobilisations qui est pertinente aux projets spéciaux définis par le Ministère (0,6 million de dollars en 2019-2020) et aux projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires (8,8 millions de dollars en 2019-2020)

**Le total des projets d'amélioration des immobilisations définis, mais non achevés, s'élevait à 282,7 millions de dollars en septembre 2019**

**2.21** Le Ministère tient une base de données centrale pour le suivi de tous les projets d'amélioration des immobilisations définis par chaque district scolaire. En septembre 2019, le coût total estimé des projets qui avaient été définis, mais non encore achevés s'élevait à 282,7 millions de dollars. Le Ministère a classé cela comme entretien différé. Comme le montre la pièce 2.7, le budget total d'immobilisations approuvé chaque exercice a été sensiblement inférieur à celui du coût estimé des projets d'amélioration des immobilisations définis pour les 22 derniers exercices.

Pièce 2.7 – Coût estimé des projets d'amélioration des immobilisations c. budget d'immobilisations (en millions de dollars)



Source : graphique créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère (non auditée)

***Pour les 22 derniers exercices, le budget annuel total d'immobilisations a à peine couvert les projets de la priorité 1***

**2.22** Le Ministère a offert aux districts scolaires une ligne directrice pour hiérarchiser les projets d'amélioration des immobilisations dans trois catégories comme suit :

- Priorité 1 : Santé et sécurité des occupants/Fermeture des installations;
- Priorité 2 : Travaux essentiels, comme la modernisation d'un système électrique;
- Priorité 3 : Important mais pas urgent, comme l'amélioration de l'éclairage.

Pour les 22 derniers exercices, même si l'ensemble du budget d'immobilisations du Ministère avait été attribué à des projets d'amélioration des immobilisations, il aurait à peine couvert les projets de la priorité 1. Il y aurait très peu de fonds disponibles pour les districts scolaires pour s'occuper des projets de la priorité 2. Si ce déficit de financement continue, l'état des bâtiments se détériora davantage et plusieurs projets de la priorité 2 deviendront des projets de la priorité 1 qui doivent être traités.

**2.23** Les quatre sections suivantes présentent nos observations détaillées et nos recommandations :

- processus de hiérarchisation du financement des immobilisations inadéquat;
- dérogation aux propositions recommandées;
- processus de planification des immobilisations insuffisant;
- données insuffisantes et de mauvaise qualité sur l'état des installations.

## Processus de hiérarchisation du financement des immobilisations inadéquat

### Programme des grands projets d'immobilisations

**2.24** Les grands projets d'immobilisations sont des projets d'immobilisations dont le coût prévu est supérieur à 1 million de dollars. Ces projets sont classés dans l'un des cinq types de projets comme suit :

- **nouvelles écoles** - projets soumis pour faire face à la croissance et/ou soutenir la diversité culturelle;
- **projets d'ajout aux écoles** - projets tels que la construction d'un auditorium, d'un gymnase, d'une nouvelle aile de salles de classe, etc.;
- **rationalisation** - projets visant à optimiser la mise à disposition d'infrastructures pour répondre aux besoins pédagogiques. Il peut s'agir de la construction d'une nouvelle école ou de l'amélioration de l'infrastructure existante pour permettre des fusions;
- **remplacement complet d'écoles** - projets dans lesquels une nouvelle école est plus rentable que la rénovation des biens existants en raison des niveaux élevés d'entretien différé;
- **améliorations en milieu de vie** - projets visant à prolonger la durée de vie utile des écoles grâce à remise en état des immobilisations.

**2.25** Tous les grands projets d'immobilisations sont définis par les districts scolaires et doivent être soumis au Ministère. Ce dernier a utilisé l'outil d'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB) depuis 2014 pour noter et classer tous les projets soumis par les districts scolaires. Le personnel du Ministère se sert du classement de l'AMQB pour créer et soumettre une liste de projets classés par ordre de priorité aux cadres supérieurs du Ministère et ensuite au ministre de l'Éducation et du Développement de la petite enfance pour approbation.

*Les districts scolaires estiment que l'outil de l'AMQB est une amélioration par rapport aux pratiques antérieures*

**2.26** L'outil d'évaluation de l'AMQB a été conçu par un cabinet comptable tiers pour le Ministère en collaboration avec les districts scolaires. Les districts scolaires estiment que l'outil de l'AMQB est une amélioration par rapport au processus précédent de planification des immobilisations et qu'il a aidé à minimiser l'ingérence politique dans les décisions de financement. Son introduction a permis de renforcer la confiance dans le processus de planification des immobilisations. Les districts scolaires que nous avons interrogés estiment également que le Ministère applique généralement l'outil dans le but de rendre le processus de hiérarchisation plus objectif.

*Absence de présentations de projets de l'AMQB normalisées pour les grands projets d'immobilisations*

**2.27** Nous avons constaté qu'il n'existe pas de format normalisé pour les présentations de projets dans tous les districts scolaires. Il n'y a aucune exigence quant à la manière dont le district scolaire doit informer le Ministère, si ce n'est de fournir une liste de projets prioritaires que les districts scolaires souhaiteraient voir réaliser. Les détails fournis par les districts scolaires dans leurs listes de projets soumis étaient très différents. Certains districts scolaires n'ont fourni que le nom du projet demandé, tandis que d'autres ont inclus d'importants documents et notes à l'appui de la proposition de projet.

**2.28** Un district a indiqué que le Ministère les contacte régulièrement tout au long du processus de planification des immobilisations pour solliciter des commentaires et recueillir des détails supplémentaires sur les projets d'immobilisations proposés. Un autre district nous a dit qu'il y a un certain niveau d'engagement, mais pas beaucoup plus que la question de clarification occasionnelle. Cette approche ad hoc présente le risque de s'appuyer sur des informations incohérentes. L'absence de présentations de projets normalisées dans tous les districts crée un risque que le processus de note de l'AMQB soit fondé sur des évaluations subjectives.

*Recommandation*

**2.29** Nous recommandons que le Ministère, en collaboration avec les districts scolaires, élabore un formulaire normalisé de présentation des grands projets d'immobilisations pour les districts scolaires afin de recueillir et de présenter les informations sur les grands projets d'immobilisations.

*Les documents justificatifs de l'AMQB pour 2015-2016 et les années précédentes ne pouvaient pas être facilement obtenus du Ministère*

**2.30** Dans le cadre de notre audit, nous avons demandé au Ministère les documents qu'il avait utilisés pour appuyer 15 évaluations de l'AMQB. Le Ministère a effectué 142 évaluations au total. Nous avons constaté que les documents justificatifs pour 2015-2016 et avant n'étaient pas facilement disponibles auprès du Ministère. Un répertoire centralisé de toutes les évaluations historiques et actuelles de l'AMQB permettrait d'avoir une documentation normalisée des détails des projets pour faciliter la validation et l'analyse des notes de l'AMQB.

*Recommandation*

**2.31** Nous recommandons que le Ministère crée un répertoire centralisé de toutes les évaluations historiques et actuelles de l'AMQB et de leurs documents justificatifs.

*Les districts scolaires ont peu d'information sur le mode de fonctionnement de l'AMQB dans l'attribution des notes aux projets*

**2.32** D'après nos entretiens avec le personnel des districts scolaires, nous avons constaté qu'ils disposent de peu d'informations détaillant la manière dont les projets individuels se voient attribuer des notes dans le cadre de l'AMQB. Les districts scolaires ont le sentiment que le niveau de rétroaction sur les soumissions de grands projets d'immobilisations a diminué ces dernières années. Le Ministère considère les notes réelles des projets comme des avis confidentiels au Cabinet.

**2.33** Le Ministère nous a informés que le processus de classement a été présenté aux districts scolaires et que les projets classés comme étant « élevé », « moyen » ou « bas » ont été discutés avec le personnel des districts. Certains districts n'ont pas accepté l'offre du Ministère de présenter ou de discuter du classement des projets. Le Ministère nous a aussi informés qu'il avait l'intention de rendre publics les classements et les notes de l'AMQB. Au moment où nous avons terminé notre rapport, le Ministère n'avait pas encore rendu cette information publique.

*La rétroaction que les districts scolaires ont reçue sur les projets soumis est insuffisante pour éclairer la planification des futurs grands projets d'immobilisations*

**2.34** La rétroaction que les districts scolaires ont reçue sur les projets soumis est insuffisante pour éclairer la planification des futures soumissions de grands projets d'immobilisations. Si les districts connaissaient le résultat de leurs soumissions de grands projets d'immobilisations lors de l'évaluation de l'AMQB, ils seraient en mesure de prendre des décisions éclairées sur la possibilité de soumettre à nouveau les mêmes projets dans les années à venir ou d'envisager des projets alternatifs pour répondre

aux besoins stratégiques en matière d'éducation.

**2.35** Nous avons également constaté des erreurs et des divergences dans le calcul de la note accordée par l'AMQB lors de nos tests par échantillonnage. Par exemple, nous avons remarqué que la note totale pour le projet de la Grand Bay Area School a beaucoup changé d'année en année. La note de l'AMQB pour ce projet a augmenté de 54 points en 2018-2019. En 2019-2020, elle a chuté de 84 points, alors que la portée du projet est restée la même. Ces écarts de notes importants n'ont pas incité le Ministère à mener une enquête plus approfondie à l'époque pour en déterminer les causes.

***Des erreurs dans la note accordée par l'AMQB à la Grand Bay Area School a entraîné un ordre de priorité inadéquat du projet***

**2.36** En conséquence, ce projet a été recommandé par le Ministère dans sa proposition de budget d'immobilisations comme le projet le mieux classé en 2018-2019. Cependant, le Cabinet ne l'a pas approuvé. Le Ministère nous a informés que la note de 2018-2019 avait été gonflée en raison d'une erreur de saisie de données. Si cette erreur avait été découverte et corrigée, le projet de la Grand Bay Area School aurait été classé troisième. La pièce 2.8 montre l'historique des notes de l'AMQB pour ce projet depuis 2016. Comme le district scolaire Anglophone South n'a pas recommandé ce projet au Ministère dans le cycle budgétaire 2020-2021, ce dernier n'a pas évalué ce projet au moyen de l'AMQB.

*Pièce 2.8 – Notes de l'AMQB pour le projet Grand Bay (2015-2016 à 2019-2020)*

<b>Exercice</b>	<b>Type de projet</b>	<b>Note de l'AMQB</b>	<b>Écart de la note par rapport à celle de l'exercice précédent</b>
2019-2020	Rationalisation	194	-84
2018-2019	Rationalisation	278	+54
2017-2018	Rationalisation	224	+21
2016-2017	Rationalisation	203	-27
2015-2016 (premier exercice)	Rationalisation	230	-

*Source : tableau créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère*

***L'ordre de priorité de l'AMQB pour le projet de la Hanwell K-8 School ne correspondait pas à celui que le Ministère avait recommandé***

**2.37** Des divergences liées au projet de la Hanwell K-8 School ont également été relevées. Les documents de l'AMQB que le Ministère nous a fournis indiquaient que le projet de la Hanwell K-8 School avait obtenu 220 points lors de l'évaluation dans l'exercice 2019-2020. Il se classait 3<sup>e</sup> parmi 43 projets, mais le Ministère l'a recommandé comme étant le projet numéro un dans sa proposition de budget d'immobilisations. Le Cabinet a ensuite approuvé le projet.

***Calcul inapproprié de la note de l'AMQB pour des projets de nouvelles écoles***

**2.38** Dans une divergence, nous avons constaté que le Ministère avait calculé l'indicateur 4 de l'AMQB « *État des installations* » pour des projets de nouvelles écoles, dont New Moncton Metro, Nouvelle Moncton, Nouvelle Saint-Jean et Hanwell. Selon la définition des indicateurs documentée dans l'outil de l'AMQB, cet indicateur [Traduction] « *ne s'applique pas à la construction de nouvelles écoles pour répondre à la demande croissante* ». Dans le cas de Hanwell, le Ministère a attribué 65 points à cet indicateur, alors qu'il aurait dû être « *sans objet* » avec une note de zéro. Si cette erreur avait été corrigée, la note totale de ce projet aurait été de 155 et il en aurait résulté un classement beaucoup plus bas parmi les 43 projets. Il convient de noter que l'application de cet indicateur aux trois autres projets de nouvelles écoles n'a abouti à la proposition d'aucun d'entre eux par le Ministère.

**2.39** Dans sa réponse à notre projet de rapport en février 2020, le Ministère a déclaré [Traduction] « *Hanwell, entre autres, s'est vu attribuer des notes pour l'indicateur de l'état des installations alors qu'elles n'auraient pas dû l'être. Cela a influé sur toutes les demandes de "nouvelle école". L'indicateur 4 a été mal appliqué, ce qui a entraîné une mauvaise notation des "nouvelles écoles"...* ». Il a également indiqué : [Traduction] « *Bien qu'il s'agisse d'une erreur selon la définition, le même raisonnement a été appliqué de manière cohérente à tous les projets de nouvelles écoles, y compris ceux de New Moncton Metro, de Nouvelle Moncton, de Nouvelle Saint-Jean et de Hanwell. Cette erreur a été relevée en 2020-2021 et les demandes de nouvelles écoles n'ont pas été prises en considération au titre de l'indicateur 4* ».

**2.40** En outre, le Ministère a fait des commentaires :  
[Traduction] « *Qu'une note ait été attribuée ou non à Hanwell au titre de cet indicateur n'aurait eu aucune incidence sur les recommandations qui ont été faites. Même si Hanwell n'était pas le projet ayant obtenu la meilleure note, il a été recommandé de poursuivre en raison du manque d'espace et de la situation des classes modulaires dans les écoles de Fredericton Sud* ».

**2.41** Cependant, en mai 2020, le Ministère a précisé sa réponse de février en déclarant que [Traduction] « *l'erreur de notation* » pour Hanwell, ce n'était pas une erreur. L'erreur concerne la fiche de définition de l'indicateur qui précise que l'indicateur de l'état des installations est « non applicable à la construction d'une nouvelle école pour répondre à une demande croissante ». La description de l'indicateur n'a pas été modifiée depuis 2014. Au cours de l'été 2015, lors de la préparation de la soumission de 2016-2017, il a été constaté que les projets de nouvelles écoles ne recevaient pas une note équilibrée par rapport aux autres 4 types de projets (milieu de vie, rationalisation, remplacement, ajout). L'indicateur 4 était la différence significative. Il a été décidé d'utiliser cet indicateur pour les nouvelles écoles également, en utilisant la moyenne des notes de l'état des installations des écoles touchées par le projet de nouvelle école - c'est-à-dire les écoles actuellement fréquentées par les élèves qui fréquenteront la nouvelle école. C'est ainsi que l'indicateur a été utilisé depuis (2016-2017, 2017-2018, 2018-2019 et 2019-2020). La description originale de l'indicateur n'a pas été actualisée.

**2.42** En raison des réponses contradictoires du Ministère décrites ci-dessus, nous ne sommes pas en mesure de conclure sur l'objectivité et la fiabilité du processus du Ministère pour recommander de projets de nouvelles écoles afin de répondre à la demande croissante. Dans le présent cas, le Ministère a appliqué la notation de l'AMQB d'une manière non conforme à la méthodologie approuvée.

***L'approche à plusieurs niveaux (hors des paramètres de l'AMQB) a placé les écoles Hanwell K-8 et Moncton 6-8 comme « à faire » en 2019-2020***

**2.43** L'autre divergence que nous avons constatée était liée à une « nouvelle » approche d'évaluation des projets d'écoles. Le Ministère a déterminé deux projets comme « à faire » – Hanwell K-8 et une augmentation de 10 millions de dollars pour le projet de l'école Moncton 6-8. Les deux projets étaient basés sur une exigence de niveau 1 – un manque important de locaux scolaires, selon une nouvelle approche à plusieurs niveaux en dehors des paramètres existants de l'AMQB. Le Ministère a expliqué que le plan budgétaire initial suivait les résultats de l'AMQB. À la suite des instructions du gouvernement de réduire les dépenses en immobilisations, le Ministère a révisé le budget initial et l'a présenté aux sous-ministres et au ministre avec les résultats de l'AMQB pour cette année. Le plan révisé comprenait des améliorations en milieu de vie de premier plan, une nouvelle école de premier plan et un projet de l'école Moncton 6-8 de plus grande envergure. Une note de service gouvernementale ultérieure a donné des indications supplémentaires sur l'intention de réduire le programme d'immobilisations grâce à une nouvelle analyse de tous les projets à l'aide de critères précis. Seuls les projets existants à faire obligatoirement pouvaient être soumis, et les projets qui pouvaient être reportés devaient être déterminés. Dans un deuxième temps, le Ministère a encore révisé son budget, ce qui a permis de reporter neuf projets déjà approuvés, ainsi que des programmes d'études stratégiques et panprovinciaux. Seuls les projets Hanwell K-8 et Moncton 6-8 ont été soumis comme projets « à faire ».

***Approche à plusieurs niveaux (hors des paramètres de l'AMQB) utilisée en 2018-2019 pour l'achat du terrain de l'école de Moncton***

**2.44** Le Ministère a déjà appliqué cette nouvelle approche « à plusieurs niveaux » en 2018-2019 pour l'achat du terrain de l'école de Moncton, qui s'était classée au 15<sup>e</sup> rang selon l'AMQB. Le Ministère a reclassé le projet au 4<sup>e</sup> rang et a recommandé une acquisition de terrain stratégique seulement. Le Cabinet a par la suite approuvé le projet. Selon le Ministère, l'école de Moncton constitue un cas particulier en raison de la croissance démographique prévue dans la région.

***Le processus de gestion du changement pour l'AMQB était informel et incomplet***

**2.45** Nous avons constaté qu'il existe également un manque important de locaux scolaires dans plusieurs autres secteurs. Il y a neuf écoles dans trois districts scolaires différents qui disposent d'au moins six salles de classe modulaires. Nous pensons que cette approche « à plusieurs niveaux » a constitué un changement important dans la méthodologie d'évaluation de l'AMQB, car elle a introduit une toute nouvelle catégorie de projets en dehors des paramètres existants de l'AMQB. Nous nous attendrions à ce qu'une consultation exhaustive de toutes les parties prenantes et un processus d'approbation rigoureux permettent d'apporter un changement aussi important à la méthodologie, comme cela a été le cas lors de la création de l'AMQB. Nous avons constaté que ce n'était pas le cas. Le processus de gestion du changement était informel et incomplet. Il n'y avait aucun élément probant indiquant que les districts scolaires avaient été consultés et aucune approbation ministérielle officielle de la nouvelle approche « à plusieurs niveaux ».

**2.46** Le Ministère a par la suite ajouté la définition de « projet de niveau 1 » et « projet de niveau 2 » dans le modèle de l'AMQB en décembre 2019. Selon la définition, [Traduction] « *les projets de niveau 1 auront la priorité absolue pour le financement et les approbations. Ils sont identifiés comme étant ceux qui présentent des lacunes importantes en matière d'espace par rapport aux lignes directrices de planification du MEDPE. Le classement des projets dans le niveau 1 est fondé sur le nombre de plates-formes d'enseignement manquantes, les tendances démographiques et la priorité du district* ». Ces projets ne sont pas soumis à une évaluation de l'AMQB des 15 indicateurs. Nous pensons que cette approche à plusieurs niveaux diminue l'objectivité de l'AMQB, car il n'y a pas d'évaluation quantitative pour les projets de niveau 1. Les projets de niveau 1 contournent en effet le processus de notation de l'AMQB.

**2.47** En outre, dans un cas examiné, nous avons constaté que les informations clés permettant de hiérarchiser les grands projets d'immobilisations n'étaient pas documentées et appliquées de manière cohérente. Le document sur les statistiques des infrastructures indiquait que la Saint John High School avait été construite en 1986, tandis que l'évaluation de l'état précisait qu'elle l'avait été en 1932 (avec des projets d'amélioration et de revitalisation dans les années 1980). Comme l'âge d'un bâtiment est actuellement utilisé en conjonction avec l'indicateur de l'état des installations dans le cadre de l'AMQB, changer l'âge d'une école peut avoir un impact sur la note globale de l'AMQB accordée au projet.

*Processus de validation des données et d'examen de la qualité insuffisant pour les évaluations de l'AMQB*

**2.48** Les divergences que nous avons constatées mettent en évidence des lacunes dans les processus de gestion du changement, de validation et d'examen de la qualité des données du Ministère pour les évaluations de l'AMQB. Si celles-ci ne sont pas résolues, des divergences semblables pourraient se produire et entraîner un mauvais classement des projets à l'avenir et, en fin de compte, des décisions importantes inappropriées en matière de dépenses d'immobilisations.

*Recommandation*

**2.49** Nous recommandons que le Ministère mette en place un processus officiel de gestion du changement pour l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan. Ce processus devrait inclure, sans s'y limiter, les éléments suivants :

- une voie d'approbation claire en fonction de l'importance du changement;
- une consultation avec toutes les parties prenantes clés, telles que les districts scolaires;
- une approbation officielle et la documentation des changements avant leur application.

*Recommandation*

**2.50** Nous recommandons que le Ministère mette en œuvre un processus de validation des données et d'examen de la qualité pour l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan.

**Plusieurs indicateurs de l'AMQB doivent être améliorés pour accroître l'objectivité des décisions en matière d'investissement en immobilisations**

**2.51** Nous avons constaté que sept indicateurs de l'outil de l'AMQB doivent être améliorés. Par exemple, l'indicateur 4 « *État des installations/entretien différé* » amplifie la norme de l'industrie en tenant compte à la fois de l'âge de l'installation et de l'*indice de l'état des installations (IEI)*. La pratique courante dans l'industrie suggère que l'IEI devrait être la considération principale. L'inclusion de l'âge du bâtiment fausserait les résultats en faveur des bâtiments plus anciens. Vous trouverez les détails des faiblesses des autres indicateurs à l'annexe IV. Comme le montre l'annexe, ces faiblesses, si elles ne sont pas corrigées, pourraient compromettre l'objectivité des décisions de financement des immobilisations et entraîner des investissements en immobilisations qui ne sont pas fondés sur le plus grand besoin.

**2.52** Comme l'indiquent les instructions de l'AMQB, la note pour l'indicateur 2 « *prévisions démographiques* » est fondée sur l'extrapolation de l'évolution annuelle moyenne de la population étudiante au cours des cinq dernières années. Par exemple, dans l'évaluation du projet de rationalisation de Grand Bay, le Ministère a prévu l'évolution de la population étudiante pour la zone de projet touchée en utilisant les données de la première et de la cinquième année seulement. Les tendances de la population étudiante au cours des années intermédiaires n'ont pas été prises en compte dans le calcul. Le résultat a été une décroissance de 3,16 %.

**La méthode simplifiée de prévision de la population étudiante du Ministère pourrait influencer de manière inappropriée sur l'ordre de priorité de l'AMQB**

**2.53** Nous ne pensons pas que cette méthode simplifiée soit la plus précise pour prévoir la population étudiante. Une moyenne mobile, qui tient compte de l'évolution de la population au cours de chacune des cinq années, serait un meilleur indicateur. En adoptant cette méthode, le Ministère peut s'assurer que les projections des inscriptions tiennent compte des changements dans les données de chaque période. La méthode de la moyenne mobile réduit également l'impact des valeurs aberrantes (par exemple, les anomalies d'une période) et améliore la précision et le caractère raisonnable des prévisions. Si cette méthode de calcul avait été utilisée, la tendance des inscriptions aurait entraîné une décroissance de 4,15 % sur la même période. Il pourrait en résulter une note différente de l'AMQB et possiblement influencer sur le classement des projets. Vous trouverez une illustration complète de cette méthode à l'annexe V.

- Recommandation** 2.54 Nous recommandons que le Ministère utilise une méthode de la moyenne mobile pour prévoir l'évolution des inscriptions d'étudiants.
- Recommandation** 2.55 Nous recommandons que le Ministère améliore l'outil d'analyse multidimensionnelle quadruple bilan pour :
- remédier aux faiblesses des indicateurs énumérés à l'annexe IV du rapport et accroître son objectivité générale;
  - intégrer un mécanisme de notation pour saisir les manques d'espace, au lieu de l'approche à plusieurs niveaux.
- Recommandation** 2.56 Nous recommandons que le Ministère rende compte publiquement de l'ordre de priorité et de la note des grands projets d'immobilisations selon l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan.
- Les districts scolaires ne respectent pas entièrement la Politique 409 – Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire, et le Ministère ne la fait pas respecter** 2.57 Nous avons aussi remarqué que les districts scolaires ne respectent pas entièrement la Politique 409 – «*Planification pluriannuelle de l'infrastructure*» du Ministère. Cette politique exige que les districts scolaires présentent un rapport d'examen de l'état des installations de chaque école. Ce document contient tous les renseignements essentiels relatifs aux coûts d'exploitation et des données générales sur les installations. Nous avons constaté que six des sept districts scolaires n'avaient pas soumis les rapports requis pour se conformer à cette exigence et que le Ministère n'assure pas le respect de sa politique. Le Ministère a indiqué que ce n'est pas un problème, car il dispose déjà des données dont il a besoin pour procéder à l'évaluation au moyen de l'AMQB. Le Ministère n'a pas expliqué pourquoi cette exigence demeure dans la politique.
- Recommandation** 2.58 Nous recommandons que le Ministère réévalue les exigences en matière de soumission de documents pour les districts scolaires dans la Politique 409 – «*Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire* » et la fasse respecter.

## Programme d'amélioration des immobilisations

**2.59** Comme nous l'avons décrit aux paragraphes 2.14 à 2.17, nos constatations relatives au programme d'amélioration des immobilisations ne concernent que les projets spéciaux définis par le Ministère et les projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires.

*Pas de processus normalisé de hiérarchisation pour les projets d'amélioration des immobilisations dans tous les districts scolaires*

**2.60** Les districts scolaires ne disposent pas d'un processus normalisé de hiérarchisation pour évaluer les projets d'amélioration des immobilisations et élaborer des listes de priorités de projets fondées sur des données probantes pour le Ministère. Bien que des processus informels soient en place, nous avons constaté que des critères différents étaient appliqués dans les différents districts scolaires. En outre, les processus n'étaient pas officiellement documentés pour un examen ou une évaluation plus approfondie par le Ministère ou d'autres parties prenantes clés telles que les groupes de parents, le personnel enseignant et les communautés.

**2.61** Un processus de hiérarchisation des projets d'amélioration des immobilisations normalisé et appliqué de manière cohérente dans tous les districts garantirait l'utilisation d'une norme de service comparable dans le processus décisionnel. Si le processus de hiérarchisation n'est pas appliqué de manière cohérente, on peut craindre que le financement des immobilisations ne soit pas attribué de manière optimale pour faire face aux principaux risques liés à la prestation des services éducatifs.

*La prise de décision pour les projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires est fondée sur des informations insuffisantes*

**2.62** Une fois que le financement de l'amélioration des immobilisations est attribué aux districts scolaires, le choix des projets à réaliser est principalement fondé sur les informations disponibles dans la base de données de l'Étude sur l'infrastructure scolaire. Le Ministère maintient ce système de base de données et des informations comprenant une description de chaque projet et une estimation budgétaire qui sont téléchargées par les districts scolaires. Il n'y a pas d'exigences minimales en matière de données pour les projets énumérés. Par conséquent, la quantité de détails varie d'un projet à l'autre. Ces projets n'affichent pas de données sur l'évaluation de l'état ni d'explication adéquate sur les risques courus si les besoins ne sont pas satisfaits.

***La répartition du financement du Ministère pour les projets d'amélioration des immobilisations n'est pas fondée sur l'état des bâtiments scolaires ou les normes de l'industrie***

**2.63** Nous avons constaté que la méthode de répartition du financement des projets d'amélioration des immobilisations ne s'harmonise pas avec les meilleures pratiques de l'industrie. Actuellement, le financement est réparti comme suit :

- en premier lieu, 70 % du financement est accordé au secteur anglophone et 30 % au secteur francophone;
- ensuite, le financement de chaque secteur est réparti selon une formule qui tient compte de la superficie totale des installations scolaires et de l'ensemble de la population des élèves de chaque district scolaire. Cela signifie que plus les écoles sont grandes ou plus le nombre d'élèves dans un district scolaire est élevé, plus le district scolaire est susceptible de recevoir des fonds, quel que soit l'état des bâtiments.

**2.64** Les normes de l'industrie (*International Infrastructure Management Manual*) recommandent que la hiérarchisation des activités de réhabilitation des immobilisations devrait être fondée sur les critères suivants :

- biens qui ont des conséquences graves ou un risque élevé d'échec;
- biens qui ont un taux d'utilisation élevé et des répercussions ultérieures sur les utilisateurs;
- biens dont la valeur totale représente la valeur nette la plus élevée pour le gouvernement;
- biens qui affichent l'âge moyen le plus élevé par rapport à leur durée de vie prévue;
- biens pour lesquels le remplacement par des biens modernes équivalents pourrait permettre de réaliser des économies substantielles.

**2.65** Le Ministère a indiqué que la répartition 70 %-30 % (en fonction de la population étudiante) est exigée pour respecter la répartition équitable des ressources financières conformément à la *Loi sur l'éducation*, qui précise ce qui suit :

- « 44(1) Les ressources financières approuvées par l'Assemblée législative pour le fonctionnement des écoles sont réparties par le Ministre, de façon équitable, entre les deux secteurs d'éducation distincts établis au paragraphe 4(1).
- 44(2) Le partage équitable des ressources financières en vertu du paragraphe (1) **doit chercher à garantir à chaque secteur d'éducation établi au paragraphe 4(1), un niveau d'instruction équivalent qui tient compte des besoins et des circonstances particulières de chaque secteur.** »

***La population étudiante et la superficie des installations scolaires peuvent ne pas être les bases appropriées pour répartir le financement de l'amélioration des immobilisations***

**2.66** Nous sommes conscients que le Ministère doit, comme l'exige la loi, répartir le financement de l'amélioration des immobilisations de manière équitable, conformément à l'article 44(1) de la *Loi sur l'éducation*. Cependant, la population étudiante et la superficie des installations scolaires peuvent ne pas être des facteurs d'attribution du financement appropriés pour parvenir à un partage équitable dans ce cas. Cette méthode d'attribution ne tient pas compte de l'état des infrastructures scolaires. À notre avis, tout en tenant compte des besoins, un « *partage équitable* » du financement serait mieux soutenu si l'objectif du Ministère était d'avoir toutes les écoles dans chaque secteur d'éducation en bon état. On peut y parvenir en suivant les pratiques de gestion des biens normalisées de l'industrie.

*Le processus de hiérarchisation, la justification et l'évaluation des risques ne sont pas bien documentés dans les districts scolaires*

**2.67** Une fois que le financement de l'amélioration des immobilisations est attribué aux districts scolaires, ces derniers hiérarchisent les projets en fonction de leurs besoins. Toutefois, le processus de hiérarchisation, la justification et l'évaluation des risques ne sont pas bien documentés. Il est difficile de déterminer comment le coût du cycle de vie et l'état des biens sont pris en compte dans la décision d'attribution du financement. Par exemple, le projet A peut être classé prioritaire par rapport au projet B selon la compréhension générale du district scolaire en matière de risques associés à ces projets. Cela peut être facile à déterminer si l'on compare une réparation de la ventilation à la remise en état d'un parc de stationnement. Cependant, il devient plus difficile de juger lorsqu'il faut choisir entre deux projets à haut risque, comme la réparation de murs extérieurs ou l'amélioration de systèmes électriques.

*Pas de définition claire et cohérente des « projets spéciaux »*

**2.68** En outre, le modèle actuel de répartition du financement des projets d'amélioration des immobilisations présente un plus grand potentiel d'ingérence subjective. Dans le modèle de répartition du financement des projets d'amélioration des immobilisations de 2019-2020 que nous avons examiné, trois projets avaient été définis comme recevant le financement approuvé avant que le budget global de l'amélioration des immobilisations soit réparti aux districts scolaires. Voici les trois projets :

- Polyvalente A.-J.-Savoie à Saint-Quentin (210 000 \$);
- Nashwaaksis Field House à Fredericton (300 000 \$);
- École Sainte-Anne à Fredericton (114 000 \$).

**2.69** En fait, ces projets ont reçu une priorité plus élevée que tous les projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires. Selon le Ministère, ces projets particuliers étaient soit interministériels, soit liés à la santé et à la sécurité. Cependant, il n'y avait pas de définition claire et cohérente des projets spéciaux.

*Il n'existe pas d'approche unifiée de hiérarchisation pour tous les types de projets d'amélioration des immobilisations*

**2.70** En outre, nous avons constaté qu'il n'existe pas d'approche unifiée de hiérarchisation pour tous les projets d'amélioration des immobilisations. Les processus de hiérarchisation pour chacun des trois types de projets (projets panprovinciaux, projets spéciaux définis par le Ministère et projets définis par les districts scolaires) sont séparés. Des critères de hiérarchisation différents sont utilisés pour chaque type de projet. Il est impossible d'évaluer l'équité et le caractère raisonnable de l'ensemble de la hiérarchisation de tous les projets d'amélioration des immobilisations.

*Recommandation*

**2.71** Nous recommandons que le Ministère établisse une définition claire de « projet spécial » et l'applique de manière cohérente afin de minimiser le potentiel d'ingérence subjective dans la répartition du financement de l'amélioration des immobilisations.

*Recommandation*

**2.72** Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les districts scolaires, élabore des critères cohérents pour la hiérarchisation des projets d'amélioration des immobilisations à l'échelle de la province. Lors de l'élaboration des critères, l'état des bâtiments, les coûts du cycle de vie et les normes de l'industrie devraient être utilisés.

## Dérogation aux propositions recommandées

### *Plusieurs cas où le Ministère n'a pas suivi l'ordre de priorité de l'AMQB*

**2.73** Bien que le Ministère ait adopté le modèle de l'AMQB en 2014 pour assurer l'objectivité de la hiérarchisation des projets, nous avons constaté plusieurs cas où l'ordre de priorité de l'AMQB n'avait pas été suivi lors de la préparation de la demande budgétaire du Ministère au Conseil du Trésor. Lorsque nous avons demandé les raisons de ces écarts, nous avons été informés que les modifications avaient été apportées pour traiter des problèmes de surpopulation dans certains secteurs en raison de l'augmentation du nombre d'inscriptions d'étudiants. L'AMQB n'a pas tenu compte de la croissance soudaine globale à cette époque. Le Ministère a indiqué qu'il avait actualisé sa méthode de notation de l'AMQB en septembre 2019 pour refléter cette pratique.

**2.74** Le Ministère a également souligné que [Traduction] « *Le modèle de l'AMQB est un modèle vivant qui est régulièrement mis à jour et amélioré. ... Le but de l'AMQB est de veiller à ce que les projets qui doivent soutenir des environnements sains, sûrs et appropriés soient prioritaires. L'AMQB a été modifiée. Il est important de ne pas être pédant dans l'application. Le bon sens doit être appliqué.* »

**2.75** Nous avons sélectionné et suivi des projets approuvés par le Cabinet jusqu'aux propositions de budget d'immobilisations du Ministère, puis jusqu'à l'ordre de priorité de l'AMQB des exercices 2016 à 2020. Le tableau à la pièce 2.9 présente les résultats de nos travaux. Il est important de noter que ce tableau n'est pas une liste complète des 142 projets classés, soumis ou approuvés au cours de ces exercices. Il vise uniquement à illustrer les cas où il existait des différences entre l'ordre de priorité de l'AMQB, la proposition du Ministère et l'approbation finale.

Pièce 2.9 – Comparaison entre le résultat de l'AMQB, la proposition du Ministère et l'approbation finale pour les projets sélectionnés (2016-2020)

Projets sélectionnés par le VGNB	Ordre de priorité de l'AMQB	Communauté	Type de projet selon la liste de l'AMQB	Coût estimé du projet (en millions de dollars)	Projets inclus dans la proposition budgétaire du Ministère*	Projets d'immobilisations approuvés
<b>2019-2020</b>						
Mathieu Martin (9 <sup>e</sup> à 12 <sup>e</sup> année)	1	Dieppe	Améliorations en milieu de vie	36,5 \$	Pas proposé	s. o.
Amirault (K-5)	2	Dieppe	Améliorations en milieu de vie	7,0	Pas proposé	s. o.
Hanwell K-8 School	3	Hanwell	Nouvelle école	34,0	Hanwell K-8 School	Hanwell K-8 School
<b>2018-2019</b>						
Grand Bay Area School (K-5)	1	Grand Bay-Westfield	Rationalisation	17,0	Grand Bay Area School	Pas approuvé
Bessborough School (K-8)	2	Moncton	Rationalisation	33,0	Hanwell Area School	Pas approuvé
Hanwell K-8 School	3	Hanwell	Nouvelle école	32,0	Bessborough School	Bessborough School
École de Moncton (Classé 15 <sup>e</sup> )	15	Moncton	Nouvelle école	29,5	École de Moncton (pour l'achat du terrain seulement)	École de Moncton

Pièce 2.9 - Comparaison entre le résultat de l'AMQB, la proposition du Ministère et l'approbation finale pour les projets sélectionnés (2016-2020) (suite)

Projets sélectionnés par le VGNB	Ordre de priorité de l'AMQB	Communauté	Type de projet selon la liste de l'AMQB	Coût estimé du projet (en millions de dollars)	Projets inclus dans la proposition budgétaire du Ministère*	Projets d'immobilisations approuvés
<b>2017-2018</b>						
Birchmount (K-5)	1	Moncton	Améliorations en milieu de vie	0,05	Étude – Améliorations en milieu de vie de Birchmount	Étude – Améliorations en milieu de vie de Birchmount
Grand Bay Area School (K-5)	2	Grand Bay-Westfield	Rationalisation	14,1	Grand Bay Area School	Pas approuvé
Abbey Landry (K-5)	3	Memramcook	Ajout	1,0	Abbey Landry	Pas approuvé
Connaught St. School (K-5)	4	Fredericton	Ajout	4,0	Connaught St. School	Connaught St. School
Hanwell K-8 School	5	Hanwell	Nouvelle école	23,5	Hanwell K-8 School	Pas approuvé
<b>2016-2017</b>						
Arc-en-ciel (K-8)	1	Oromocto	Remplacement	19,6	Arc-en-ciel	Arc-en-ciel
Salisbury Elementary	2	Salisbury	Ajout	0,075	Étude de Salisbury Elementary	Salisbury Elementary
Connaught St. School (K-5)	3	Fredericton	Ajout	0,05	Connaught St. School	Pas approuvé
Bath Middle School	4	Bath	Ajout	0,075	Étude de Bath Middle School	Bath Middle School
Campbellton K-8	5	Campbellton	Rationalisation	21,8	Campbellton K-8	Campbellton K-8

Pièce 2.9 - Comparaison entre le résultat de l'AMQB, la proposition du Ministère et l'approbation finale pour les projets sélectionnés (2016-2020) (suite)

Projets sélectionnés par le VGNB	Ordre de priorité de l'AMQB	Communauté	Type de projet selon la liste de l'AMQB	Coût estimé du projet (en millions de dollars)	Projets inclus dans la proposition budgétaire du Ministère*	Projets d'immobilisations approuvés
Moncton North (6-8)	6	Moncton	Nouvelle école	27,9	Moncton North	Moncton North
<b>2015-2016</b>						
s. o. – voir l'explication aux paragraphes 2.68 à 2.72				1,1	Woodstock High : Sécurité des personnes	Woodstock High : Sécurité des personnes
Salisbury Elementary	1	Salisbury	Améliorations en milieu de vie	0,05	Salisbury Elementary	Pas approuvé
Lower West Saint John Elementary	2	Saint John	Rationalisation	21,6	Lower West Saint John Elementary	Lower West Saint John Elementary
École Marie-Gaétane (9 <sup>e</sup> à 12 <sup>e</sup> année)	3	Kedgwick	Rationalisation	4,8	École Marie-Gaétane	École Marie-Gaétane
Connaught St. School (K-5)	4	Fredericton	Ajout	2,5	Connaught St. School	Pas approuvé
Secondaire Assomption (9 <sup>e</sup> à 12 <sup>e</sup> année)	5	Rogersville	Rationalisation	8,0	Secondaire Assomption	Secondaire Assomption
Grand Bay (K-5)	6	Grand Bay-Westfield	Rationalisation	0,05	Étude : Rationalisation de Grand Bay	Étude : Rationalisation de Grand Bay

Pièce 2.9 - Comparaison entre le résultat de l'AMQB, la proposition du Ministère et l'approbation finale pour les projets sélectionnés (2016-2020) (suite)

Projets sélectionnés par le VGNB	Ordre de priorité de l'AMQB	Communauté	Type de projet selon la liste de l'AMQB	Coût estimé du projet (en millions de dollars)	Projets inclus dans la proposition budgétaire du Ministère *	Projets d'immobilisations approuvés
Miramichi East (K-5)	7	Miramichi	Rationalisation	16,0	Miramichi East	Miramichi East
Fredericton High	8	Fredericton	Améliorations en milieu de vie	9,8	Fredericton High	Fredericton High
Northrop Frye (K-5)	9	Moncton	Nouvelle école	0,05	Étude de Northrop Frye	Northrop Frye PPP
W.-A.-Losier (9 <sup>e</sup> à 12 <sup>e</sup> année)	10	Tracadie-Sheila	Améliorations en milieu de vie	8,0	W.-A.-Losier	W.-A.-Losier
Harrison Trimble (9-12)	11	Moncton	Améliorations en milieu de vie	6,4	Harrison Trimble	Harrison Trimble
JMA/SMS (5-12)	12	Salisbury	Améliorations en milieu de vie	3,7	Pas proposé	s. o.
Leo Hayes (9-12)	13	Fredericton	Nouvelle école	0,05	Étude de Leo Hayes	Leo Hayes PPP
Dieppe M- 8	14	Dieppe	Nouvelle école	29,2	Dieppe M-8	Dieppe M-8
Moncton 6-8	15	Moncton	Nouvelle école	16,3	Pas proposé	s. o.
Samuel de Champlain (K-12)	16	Saint John	Ajout	1,3	Samuel de Champlain	Samuel de Champlain

\* projets énumérés selon l'ordre dans la demande du Ministère au Cabinet

Les cases ombragées indiquent la différence entre (1) l'ordre de priorité de l'AMQB et la demande budgétaire du Ministère au Cabinet, (2) la demande budgétaire du ministère et l'approbation du Cabinet

Source : tableau créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère

***Le Cabinet a approuvé des projets différents de ceux mis de l'avant par le Ministère***

**2.76** Nous avons trouvé que dans certains cas les projets approuvés par le Cabinet étaient différents de ceux proposés par le Ministère. Selon ce dernier, aucune justification n'a été donnée pour ces différences.

**2.77** Comme le montre la pièce 2.9, le Cabinet peut modifier l'ordre de priorité des projets sans donner de rétroaction au Ministère au sujet des motifs de ces modifications. Par exemple, le Cabinet n'a pas approuvé les projets de la Grand Bay Area School et de la Hanwell School même s'ils avaient été les mieux classés par le modèle de l'AMQB et recommandés par le Ministère. Ce manque de rétroaction crée une incertitude dans le processus de planification des immobilisations du Ministère. Il contrecarre également les efforts déployés par le Ministère pour prendre des décisions fondées sur des données probantes.

**2.78** La pièce 2.9 montre aussi qu'il y a des différences entre l'ordre de priorité de l'AMQB et la proposition du Ministère dans plusieurs cas. Le manque de concordance entre l'ordre de priorité de l'AMQB, la proposition du Ministère et l'approbation du budget d'immobilisations par le Cabinet nous permet difficilement de conclure que les décisions sont fondées sur des données probantes.

***Le Cabinet du premier ministre a approuvé le projet d'auditorium de la Woodstock High School en dehors du processus normal***

**2.79** Nous avons également constaté qu'un grand projet d'immobilisations n'était pas passé par le processus normal de l'AMQB. La ville de Woodstock a lancé un projet de rénovation et d'agrandissement de l'auditorium existant de la Woodstock High School, en tant que projet municipal pour la communauté. Le Ministère a indiqué que le Cabinet du premier ministre l'avait approuvé. Ce projet devait être financé par la ville et la Société de développement régional. Contrairement à la plupart des projets d'immobilisations impliquant des biens provinciaux, ce projet a été géré par la ville au lieu du MTI.

**2.80** Au cours de la réalisation du projet, le Bureau du prévôt des incendies a fait savoir qu'il ne pouvait pas aller de l'avant sans un engagement que l'école soit équipée d'un système de gicleurs. À l'époque, l'école bénéficiait de droits acquis et n'était pas conforme au code. Le Bureau du prévôt des incendies a considéré ce projet comme un changement majeur dans l'utilisation du bâtiment, nécessitant ainsi l'installation d'un système de gicleurs. Une approche échelonnée sur trois ans pour la modernisation de l'ensemble du bâtiment scolaire a été

jugée acceptable pour que le projet municipal puisse aller de l'avant. Cette dépense inattendue d'installation d'un système de gicleurs a dû être financée pour que le projet municipal soit mené à bien et que l'école reste ouverte.

**2.81** Ce projet a coûté à la province 1,5 million de dollars au total. Le district scolaire a demandé et obtenu un financement de 200 000 \$ pour l'amélioration des immobilisations en 2014-2015 afin de couvrir la première phase des travaux du système de gicleurs, et la Société de développement régional a également engagé 200 000 \$ cette année-là. Les résultats de l'appel d'offres ont été supérieurs aux estimations de coûts des consultants de la ville pour le système de gicleurs, laissant le projet avec un budget global déficitaire de 1,1 million de dollars. Ces travaux devaient être effectués, car le Bureau du prévôt des incendies était habilité à fermer l'école si les travaux de modernisation nécessaires n'étaient pas achevés. Le manque à gagner de 1,1 million de dollars a finalement été couvert par le budget du Ministère pour les grands projets d'immobilisations en 2015-2016.

**2.82** La solution proposée par le Ministère et approuvée par le Cabinet consistait à financer les travaux en suspens sous la forme d'un grand projet d'immobilisations d'un an. Le Ministère a indiqué que si le district avait été contraint de couvrir ces excédents, d'autres projets d'amélioration hautement prioritaires dans le district auraient été négligés. L'incidence négative sur le budget d'amélioration des immobilisations du district sur deux exercices aurait été importante.

**2.83** Le projet a donc été traité en priorité sans avoir à entrer en concurrence avec d'autres grands projets d'immobilisations soumis et classés dans le cadre du processus de l'AMQB. Cela a pu priver d'autres projets hautement prioritaires du financement d'immobilisations nécessaire.

Pièce 2.10 – Woodstock High School (construite en 1977)



Source : Google Map

## Processus de planification des immobilisations insuffisant

*Nous pensons que le Ministère, en tant que propriétaire légal des installations scolaires, est responsable de la surveillance centrale de la planification de l'infrastructure scolaire*

**2.84** La Loi sur l'éducation stipule ce qui suit :

- « 2(1) Un conseil d'éducation de district peut, **avec le consentement du Ministre** et afin de dispenser l'instruction publique, établir des écoles dans le district scolaire pour lequel le conseil est établi. »
- « 45(1) **Tous les biens scolaires sont dévolus au Ministre.** »
- « 45(2) Un conseil d'éducation de district a, en tout temps, la gestion, la garde et le contrôle de tous les biens scolaires du district scolaire pour lequel est établi le conseil et ce jusqu'à ce que ces biens soient déclarés comme un surplus par le conseil. »

**2.85** Nous sommes conscients que la gestion, la garde et le contrôle de tous les biens scolaires incombent aux districts scolaires et aux conseils d'éducation de district, mais nous pensons que le Ministère, en tant que propriétaire de tous les biens scolaires, est responsable de la surveillance centrale de la planification de l'infrastructure scolaire.

*Il n'existe pas de plan global d'immobilisations à long terme pour les écoles à l'échelle de la province*

**2.86** Le Ministère n'a jamais préparé de plan global d'immobilisations provincial à long terme pour les immobilisations éducatives à l'échelle de la province. Toutefois, il prépare chaque année une projection des flux de trésorerie sur dix exercices, sur la base des projets définis par les districts scolaires. Un plan d'immobilisations provincial à long terme donnerait un aperçu général des installations scolaires à l'échelle de la province. Il aiderait les districts scolaires, le Ministère et la province à déterminer les besoins en installations à long terme pour soutenir les stratégies d'éducation.

**2.87** Dans le document intitulé *«Asset Management for Sustainable Service Delivery: A BC Framework,»* on a déterminé qu'un plan d'immobilisations global à long terme comporterait des éléments clés, notamment :

[Traduction]

- *« les biens détenus et leur état;*
- *les écarts entre les niveaux de service actuels et les niveaux souhaités;*
- *les risques liés à la prestation de services;*
- *les pratiques, projets et programmes nécessaires pour atteindre les objectifs de gestion des biens de l'organisme, gérer les risques et atteindre le niveau de service souhaité de la manière la plus rentable;*
- *un calendrier de mise en œuvre;*
- *les ressources nécessaires;*
- *les améliorations futures nécessaires au plan ».*<sup>3</sup>

**2.88** La planification des immobilisations à long terme apporterait stabilité et prévisibilité aux parties prenantes qui gèrent les installations et permettrait d'optimiser la répartition du financement d'immobilisations disponible sur le long terme. Les districts scolaires ont besoin d'une planification à long terme pour savoir si les projets sont viables dans les 5, 10 ou 20 prochaines années et pour formuler des recommandations et prendre des décisions appropriées en matière d'immobilisations qui soutiennent les plans et les objectifs éducatifs. Sans un plan d'immobilisations provincial à long terme, les districts scolaires n'ont pas d'orientation claire concernant ce à quoi ils doivent s'attendre à long terme.

**2.89** Bien qu'un plan d'immobilisations ait une portée à long terme, les meilleures pratiques de l'industrie suggèrent que ce type de plan est continuellement amélioré et intègre régulièrement de nouvelles informations ou des exigences changeantes. Le Ministère a estimé qu'un plan à long terme ne serait pas efficace, car le Cabinet rejette souvent les propositions de financement du Ministère. Cela ne devrait

---

<sup>3</sup> *Asset Management for Sustainable Service Delivery: A BC Framework*, page 30

pas empêcher le Ministère d'élaborer un plan à long terme. Nous pensons qu'un plan à long terme aiderait à mettre en évidence les risques de déviation du plan et permettrait aux décideurs de prendre des décisions en connaissance de cause.

***Plusieurs provinces canadiennes ont soit des plans d'infrastructure pluriannuels, soit un soutien à la planification des immobilisations scolaires***

**2.90** La Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario, le Québec et Terre-Neuve-et-Labrador ont tous des plans d'infrastructure pluriannuels au niveau provincial qui guideront la planification des immobilisations à long terme dans le secteur de l'éducation. Par exemple, le ministère de l'Éducation de l'Ontario dispose d'un plan d'immobilisations décennal global qui est conçu pour répondre à ses priorités en matière de gestion des biens. Il a également normalisé ses méthodes d'inventaire des biens afin de se conformer aux normes du secteur.<sup>4</sup> Les ministères de l'Éducation de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan ont tous des instructions détaillées sur les plans d'immobilisations et des exigences claires pour que leurs divisions scolaires élaborent des plans d'immobilisations à long terme.

**2.91** En raison de l'absence de planification des immobilisations à long terme et de l'insuffisance de financement, de nombreux besoins de réparation et d'entretien restent sans réponse alors que l'état des bâtiments se détériore. Un district nous a informés que, dans ses deux examens des infrastructures de 2017, réalisés par des consultants externes, toutes les installations ont été jugées en mauvais état<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> <https://www.ontario.ca/fr/document/batir-de-meilleures-vies-plan-dinfrastructure-long-terme-2017-de-lontario/annexe-technique-evaluation-de-linfrastructure-existante-de-lontario>

<sup>5</sup> Par définition, l'IEI est défini comme étant le rapport entre le coût de renouvellement nécessaire pour l'année en cours et la valeur de remplacement actuelle du bâtiment. L'état du bâtiment est souvent défini sur le plan de l'IEI comme suit : (Bon) IEI de 0 à 5 pour cent; (Moyen) IEI de 5 à 10 pour cent; (Mauvais) IEI de 10 à 30 pour cent; (Critique) IEI de plus de 30 pour cent.

***Les écoles en PPP disposent d'une source protégée de financement, tandis que les écoles appartenant à la province doivent passer par un cycle budgétaire annuel***

**2.92** Par contre, les paiements de réparation et d'entretien inclus dans les quatre ententes de partenariat public-privé pour les écoles entre la province et les consortiums du secteur privé sont protégés en raison des ententes signées à long terme qui exigent que le consortium PPP particulier maintienne l'état de l'infrastructure scolaire à un certain niveau. Les paiements, énumérés à l'annexe VI, montrent que les quatre écoles en PPP ont été financées à hauteur de plus de 3 millions de dollars par exercice pour les réparations et l'entretien au cours de chacun des 5 derniers exercices. Les mêmes types de financement pour les écoles appartenant à la province doivent passer par un cycle budgétaire annuel. Cela pourrait conduire à un nombre important de projets de réparation et d'entretien laissés sans suite, c'est-à-dire à un entretien différé.

***Le Ministère n'a pas de plan précis pour régler les questions importantes liées à l'entretien différé s'élevant à 282,7 millions de dollars***

**2.93** Actuellement, le Ministère n'a pas de plan précis pour régler les questions importantes liées à l'entretien différé. Le coût total de l'entretien différé s'est accru pour atteindre 282,7 millions de dollars en septembre 2019. Il continuera à augmenter si aucun effort important n'est fait pour résoudre ce problème. Le montant budgété pour le programme d'amélioration des immobilisations (environ 18,5 millions de dollars ces dernières années) est arbitraire. Il ne reflète pas fidèlement les besoins réels en fonction de l'état des installations. L'entretien des infrastructures scolaires vieillissantes nécessitera des investissements importants. Si le déficit de financement actuel se poursuit dans un avenir prévisible, le Ministère pourrait être confronté à des choix difficiles : soit abaisser les normes de qualité des installations éducatives, soit éventuellement fermer des écoles.

***Le manque de planification à long terme a un impact sur la capacité des districts scolaires de mettre en œuvre une gestion proactive du cycle de vie***

**2.94** Ce manque de planification à long terme a également un impact sur la capacité des districts à mettre en œuvre des stratégies de gestion proactive du cycle de vie conçues pour prolonger la durée de vie des composantes des installations au coût total de possession le plus bas. La combinaison d'une planification à court terme et d'une gestion réactive du cycle de vie des biens pourrait entraîner une attribution du financement non optimale et une paralysie des décisions, alors que l'état des installations scolaires continue de se détériorer.

**2.95** Les installations scolaires nécessitent un entretien continu et des améliorations importantes à divers intervalles pour maintenir l'état des biens et répondre aux attentes en matière de service. Lorsqu'ils sont effectués de manière stratégique, l'entretien et les améliorations majeures peuvent prolonger la durée de vie des composantes des installations à un coût inférieur aux options de remplacement. Sans programmes détaillés d'entretien et d'amélioration, il existe un risque élevé de fermeture imprévue d'écoles et un potentiel d'augmentation des coûts totaux du cycle de vie des écoles.

*L'approche réactionnaire du gouvernement à l'égard du financement des projets d'immobilisations crée une incertitude dans le système éducatif*

*Les écoles Bessborough et Hillcrest sont des exemples de l'incertitude créée par un changement de gouvernement*

**2.96** Outre les faiblesses que nous avons relevées dans le processus de planification des immobilisations à long terme du Ministère, nous avons également trouvé des cas où l'approche réactionnaire du gouvernement en matière de financement des projets d'immobilisations a créé une grande incertitude dans le système d'éducation. Par exemple, en 2015, le secteur Anglophone East a recommandé que le Ministère fasse une amélioration en milieu de vie à l'école Bessborough. Le Ministère a rejeté la proposition sur la base d'une étude d'évaluation de l'état du bâtiment, citant les coûts d'amélioration estimés à plus de 70 % de la construction d'une nouvelle école. Le district scolaire a réalisé une étude de durabilité l'année suivante. Il a mené plusieurs séries de consultations publiques avec les parties prenantes, notamment les parents et les communautés touchées. Le résultat de l'étude a été de fermer les écoles Bessborough et Hillcrest et d'en construire une nouvelle.

**2.97** Sur la base des résultats de l'étude de durabilité, le district scolaire a fait une nouvelle proposition au Ministère pour fermer les deux écoles susmentionnées et en construire une nouvelle. Cette proposition a été approuvée par le Ministère et finalement par l'Assemblée législative et un financement de 1,5 million de dollars en 2018-2019 qui a été accordé pour définir la portée d'une nouvelle école. Le personnel du Ministère ainsi que celui du ministère des Transports et de l'Infrastructure ont commencé à mener des travaux préliminaires de cadrage et de conception. Ils ont également lancé le processus d'achat des terrains. Toutefois, ce projet n'a pas été approuvé après un changement de gouvernement en 2018. Par conséquent, l'avenir de ce projet est incertain à ce stade. Cette incertitude laisse les élèves, les parents et les communautés

inquiets qui se demandent quel pourrait être l'avenir de leurs écoles. Elle rend également difficile pour le district scolaire de déterminer comment résoudre les graves problèmes d'entretien de ces deux écoles.

Pièce 2.11 – Bessborough School (construite en 1959)



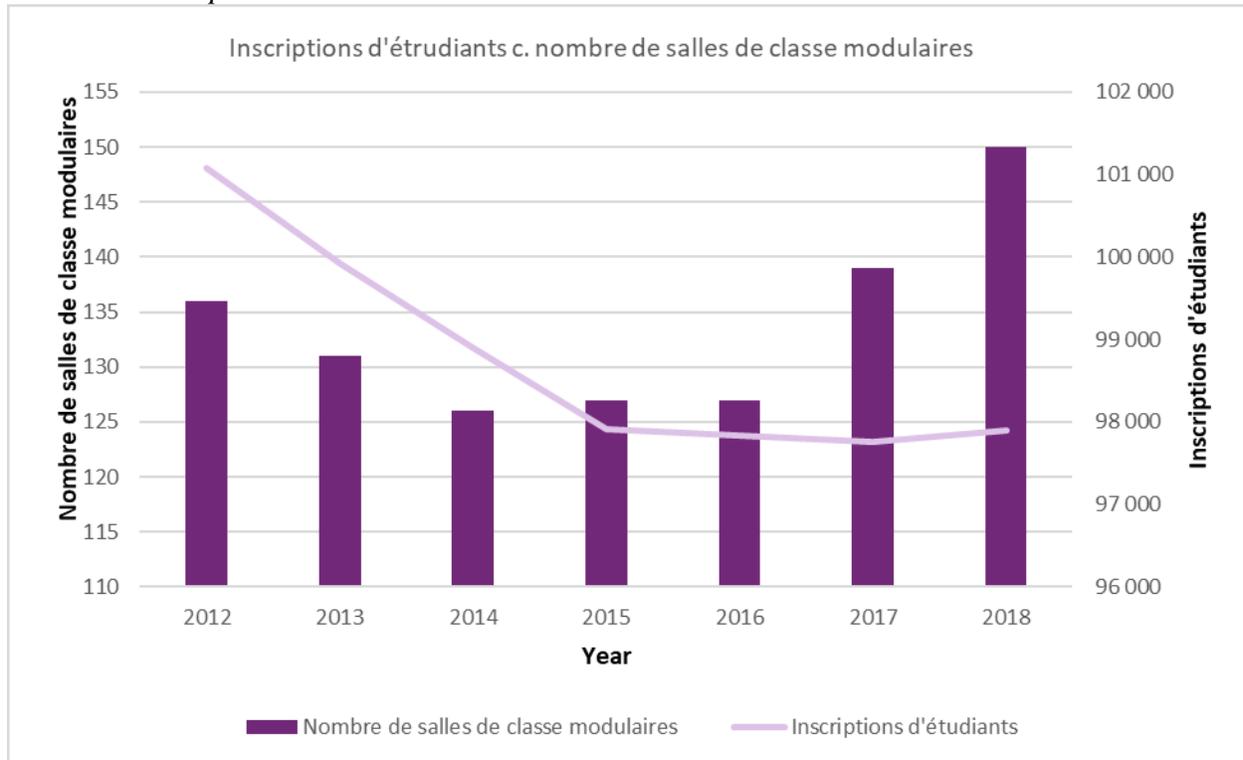
Source : <https://acadienouvelle-6143.kxcdn.com/wp-content/uploads/2018/02/Capture-5.png>

***Le nombre de salles de classe modulaires a augmenté ces dernières années***

**2.98** Nous pensons que l'absence de planification à long terme contribue, au moins en partie, à l'augmentation du nombre de classes modulaires ces dernières années. Le Ministère estime que si le gouvernement avait approuvé les projets au cours des années où ils ont été proposés, le nombre de salles modulaires serait nettement inférieur. L'augmentation importante du nombre de classes modulaires est également due à la révision de l'immersion française et à l'augmentation des inscriptions attribuable aux réfugiés syriens.

**2.99** On comptait 150 salles de classe modulaires dans la province en 2018. Ce nombre a augmenté régulièrement au cours des dernières années, mais le nombre total d'élèves inscrits a diminué. La pièce 2.12 illustre cette tendance. Certains districts ont connu une croissance continue des inscriptions d'élèves, en particulier dans les centres urbains du Grand Moncton et de Fredericton.

Pièce 2.12 – Nombre de salles de classe modulaires c. inscriptions d'étudiants au niveau provincial

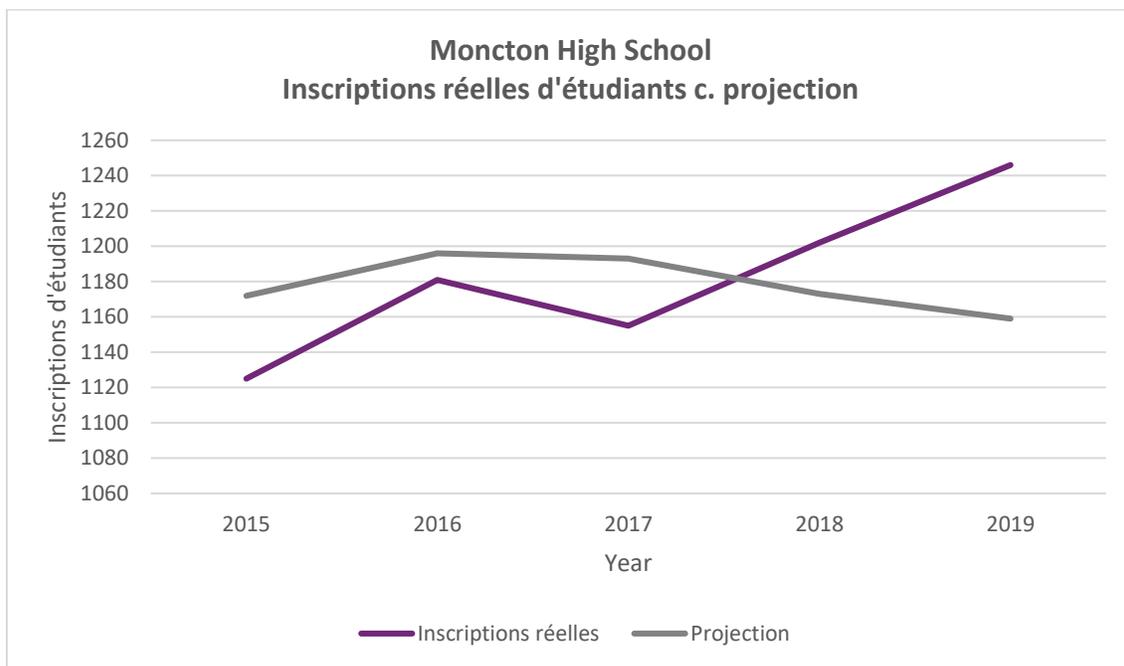
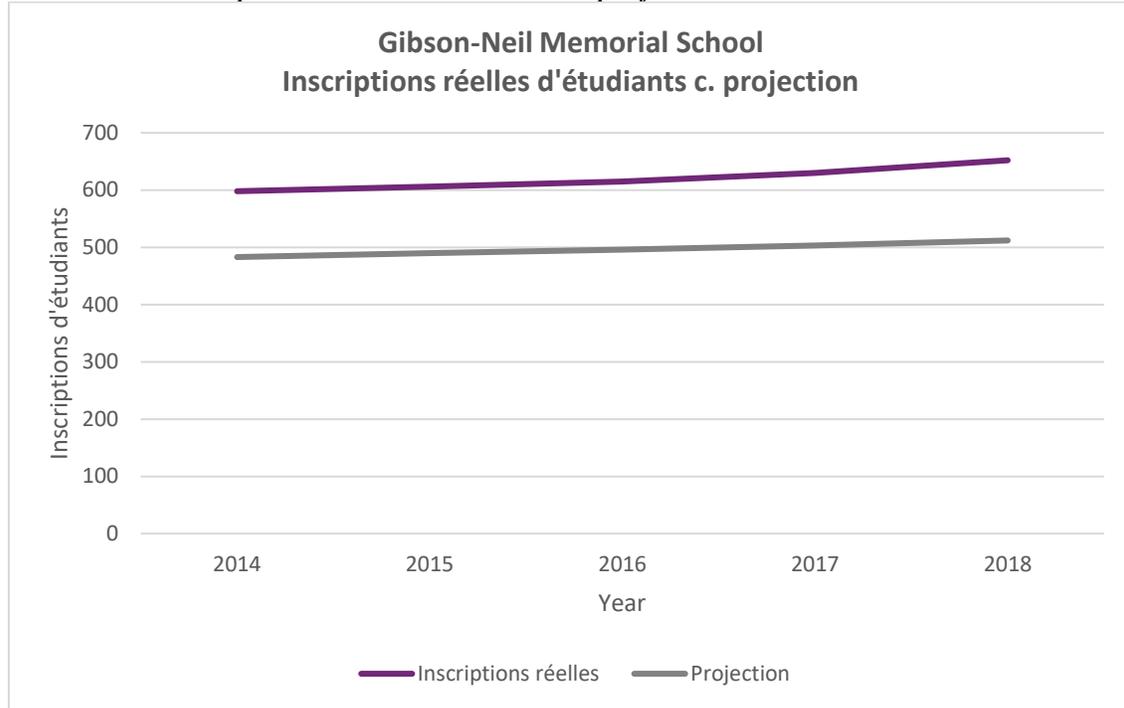


Source : graphique créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère (non auditée)

*Des exemples ont montré que les prévisions des inscriptions d'étudiants étaient nettement inférieures aux chiffres réels*

**2.100** La Gibson Neill Memorial Elementary School à Fredericton a ouvert ses portes en 2013, mais dispose déjà de sept salles de classe modulaires. La nouvelle Moncton High School a ouvert en 2015 et elle fonctionne déjà au maximum de sa capacité. Le district scolaire a envisagé de demander des salles de classe modulaires. Il est essentiel de disposer d'une projection raisonnablement précise des inscriptions d'étudiants, afin que le Ministère puisse déterminer la taille adéquate d'une école proposée lors de la phase de conception. La pièce 2.13 montre que les projections de la population étudiante pour les deux écoles étaient nettement inférieures aux inscriptions réelles.

Pièce 2.13 – Inscriptions réelles d'étudiants c. projection



Source : graphiques créés par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère (non auditée)

*L'absence de planification à long terme et d'une approche provinciale en matière de projection des inscriptions peut avoir contribué à l'utilisation accrue de salles de classe modulaires*

**2.101** Le Ministère nous a informés qu'il est conscient de l'importance de l'évolution démographique. Il a mis de l'avant de nouveaux projets d'écoles pour régler ce problème. En 2014, le Ministère a déterminé qu'il fallait mettre en œuvre [Traduction] « *une solution logicielle de prévision de la population étudiante à l'échelle de la province (par opposition à la dépendance à l'égard des tendances historiques)* ». À la fin de nos travaux, le Ministère n'avait pas encore mis en œuvre cette solution. L'absence de planification à long terme et d'une approche provinciale en matière de projection des inscriptions peut avoir contribué à l'utilisation accrue des salles de classe modulaires.

**2.102** Le Ministère a souligné d'autres facteurs qui contribuent à l'utilisation de bâtiments modulaires, notamment :

- les changements de composition des classes;
- les besoins en espace du personnel de soutien;
- les besoins en espace de la petite enfance.

Le Ministère a également indiqué que le changement d'orientation du gouvernement a des répercussions sur sa capacité à répondre aux besoins de capacité des écoles.

Pièce 2.14 – Salles de classe modulaires de la Gibson-Neill Memorial School construite en 2013)



Source : Google Map

Pièce 2.15 – Moncton High School (construite en 2015)



Source : <https://secure1.nbed.nb.ca/sites/ASD-E/schools/monctonhigh/Pages/default.aspx>

**Recommandation**

**2.103** Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les districts scolaires, réévalue la méthode de projection des inscriptions d'étudiants et mette en œuvre une approche de prévision de la population étudiante à l'échelle de la province.

**Recommandation**

**2.104** Nous recommandons que le Ministère élabore un plan d'immobilisations à long terme pour l'infrastructure scolaire pour l'ensemble de la province. Ce plan devrait inclure des éléments comme :

- des projets dont la portée et les coûts sont entièrement définis et prêts à être réalisés à court ou moyen terme (3 à 5 ans);
- une répartition générale du financement à long terme fondée sur une analyse des données sur les installations scolaires et un plan de prévisions budgétaires;
- tous les éléments clés de la recommandation portant sur la viabilité de l'infrastructure à long terme formulée par le VGNB en 2012 :

- **la rationalisation des biens (c.-à-d. si non considérés comme essentiels, ils sont mis hors service);**
- **une démarche budgétaire à long terme qui comprend l'entretien du cycle de vie;**
- **une source protégée d'un financement de base qui est jugé nécessaire pour maintenir les écoles en service de manière adéquate;**
- **un horizon de planification de 20 ans;**
- **un processus en vertu duquel de nouvelles écoles sont construites uniquement si une analyse de rentabilité en démontre le besoin. Cela devrait inclure la réorientation des économies découlant des actifs rationalisés (fermetures d'écoles) vers les coûts d'entretien du cycle de vie de la nouvelle école;**
- **fournir un rapport public annuel sur le rendement, qui comprend le plan quinquennal de réalisation des projets, l'état réel des installations scolaires par rapport aux cibles préétablies, et explique les raisons de tout écart significatif.**

## Données insuffisantes et de mauvaise qualité sur l'état des installations

*Il n'existe pas de base de données centralisée des composantes importantes des bâtiments scolaires à l'échelle provinciale*

**2.105** Il n'existe pas de base de données centralisée fournissant une liste complète de toutes les installations scolaires et de leurs principales composantes (toit, chauffage et ventilation, fenêtres et portes, murs extérieurs, etc.). Il existe en revanche deux bases de données distinctes contenant des données limitées sur les composants des installations. Elles sont :

- La base de données de l'Étude sur l'infrastructure scolaire qui énumère les besoins en immobilisations en cours et futurs. C'est le principal outil servant à élaborer les demandes de projets d'amélioration des immobilisations, mais les districts scolaires ne le considèrent pas comme étant une liste complète de tous les besoins en matière d'immobilisations dans les écoles.
- Le système de prévention et de contrôle de l'entretien sert aux bons de travaux de réparations mineures et comprend certains calendriers d'entretien. Il contient des listes de données sur des composantes des installations, mais il est considéré comme incomplet et n'a pas été mis à jour continuellement pour refléter l'inventaire actuel des immobilisations.

**2.106** Bien qu'elles contiennent des informations utiles, les deux bases de données sont incomplètes et ne saisissent pas toutes les informations nécessaires sur les installations. Il serait difficile de les convertir en un inventaire centralisé des biens avec des données complètes pour toutes les installations scolaires de la province.

*Nous pensons que le Ministère, en tant que propriétaire des biens, est responsable du développement et de la maintenance d'une base de données centralisée des immobilisations*

**2.107** Les districts scolaires que nous avons interrogés se sont montrés intéressés par un inventaire centralisé des biens; cependant, ils s'inquiètent des ressources nécessaires pour mettre à jour et maintenir une telle base de données. Actuellement, il n'existe pas d'approche normalisée que les districts scolaires doivent suivre pour recueillir les données sur les installations dans l'ensemble de la province. Nous pensons que le Ministère, en tant que propriétaire des biens, doit assumer le rôle de chef de file pour développer et maintenir une base de données centralisée des biens. Les

districts scolaires peuvent participer à l'évaluation de l'état des biens et à la collecte de données sur les installations.

***Données incomplètes et non fiables utilisées dans le processus de planification des projets d'amélioration des immobilisations pour les projets définis par les districts scolaires***

**2.108** Certains éléments des données relatives aux installations existent dans les districts scolaires. Toutefois, elles ne sont pas suffisantes ou suffisamment fiables pour éclairer les processus de planification des projets d'amélioration des immobilisations. Nous avons constaté que les données de base suivantes sur les installations concernant les principales composantes des biens telles que les fenêtres et portes, les systèmes de chauffage et de ventilation, etc. étaient soit non disponibles, soit incomplètes :

- date de mise en service;
- durée de vie estimée;
- coût d'acquisition ou historique;
- coût de remplacement.

***Risque de perte de connaissances en raison du manque de documentation dans les districts scolaires***

**2.109** Les districts scolaires que nous avons interrogés ont indiqué qu'une grande partie des informations utilisées pour éclairer la prise de décision en matière de gestion des biens est fondée sur les connaissances non documentées du personnel actuel chargé des installations. Ces connaissances risquent d'être perdues si ces personnes devaient quitter leurs fonctions actuelles.

***Les districts scolaires ne documentent pas de manière adéquate l'état des installations scolaires***

**2.110** Nous avons constaté que les districts scolaires ne documentent pas de manière adéquate l'état des installations pour éclairer la planification de la gestion des biens. Les données sur l'état des biens permettent de mieux estimer la durée de vie utile restante des composantes des biens par rapport aux estimations fondées sur l'âge et peuvent optimiser la planification de la réhabilitation et du remplacement.

***Les modifications de l'état des installations ne sont pas documentées lors des inspections visuelles effectuées par le personnel des districts***

**2.111** Le personnel chargé des installations et parfois des sous-traitants effectuent des inspections visuelles, mais l'état des installations n'est pas documenté. Seules les déficiences sont relevées. Les districts scolaires peuvent surveiller régulièrement l'évolution de l'état des composantes des installations afin d'éclairer les processus de planification des immobilisations. Cela peut être réalisé par une combinaison d'évaluations superficielles que les membres du personnel chargé des installations peuvent effectuer en plus d'évaluations plus approfondies pour déterminer l'état des composants techniques des

installations. Un critère d'évaluation superficielle de l'état peut être aussi simple qu'une note de 1 à 5, 1 étant « *très bon* » et 5 « *très mauvais* ».

- 2.112** Les districts scolaires que nous avons interrogés ont indiqué que, lorsque les projets d'immobilisations sont terminés, le Ministère ne leur fournit pas suffisamment de détails sur les composantes des installations qui ont été installées ou remises en état. Ces détails sont nécessaires pour appuyer la planification de la gestion des biens et l'analyse des coûts du cycle de vie.
- 2.113** Des données précises et fiables sur l'état actuel des écoles permettent au propriétaire de déterminer l'état actuel des biens et d'élaborer des stratégies de gestion du cycle de vie qui se traduisent par un coût total de possession le plus bas possible. Une évaluation régulière et cohérente de l'état des biens est essentielle pour déterminer les besoins en immobilisations à court, moyen et long terme. Des données obsolètes ou incomplètes sur l'état des installations peuvent entraîner des décisions incohérentes et subjectives en matière de gestion des biens.
- 2.114** L'efficacité de la planification de la gestion des biens pour appuyer les décisions fondées sur des données probantes dépend fortement de la disponibilité, de l'exactitude et de la fiabilité des données relatives aux biens. Sans ces données, il y a une limite à la profondeur et à l'étendue de l'analyse possible. Par conséquent, il y a un risque que les principales parties prenantes aient un faible niveau de confiance dans l'exactitude, la fiabilité et l'équité du processus décisionnel en matière de gestion des biens au Ministère. Pour maintenir la confiance des parties prenantes et s'assurer qu'une planification adéquate de la gestion des biens est fondée sur des informations précises et fiables, les données sur les biens que le Ministère doit systématiquement recueillir, gérer et stocker.
- 2.115** En collaboration avec les commissions scolaires de la province, le ministère de l'Éducation du Québec a décidé de mettre en œuvre un système de gestion des biens, car les commissions scolaires du Québec ont été confrontées à des problèmes semblables au Nouveau-Brunswick, comme le vieillissement du parc immobilier, les ressources financières limitées et les risques de perte de connaissances.

***Recommandation***

**2.116** Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les districts scolaires, élabore et maintienne un inventaire centralisé des biens qui contient les détails de toutes les composantes importantes des installations pour soutenir la planification des immobilisations du Ministère.

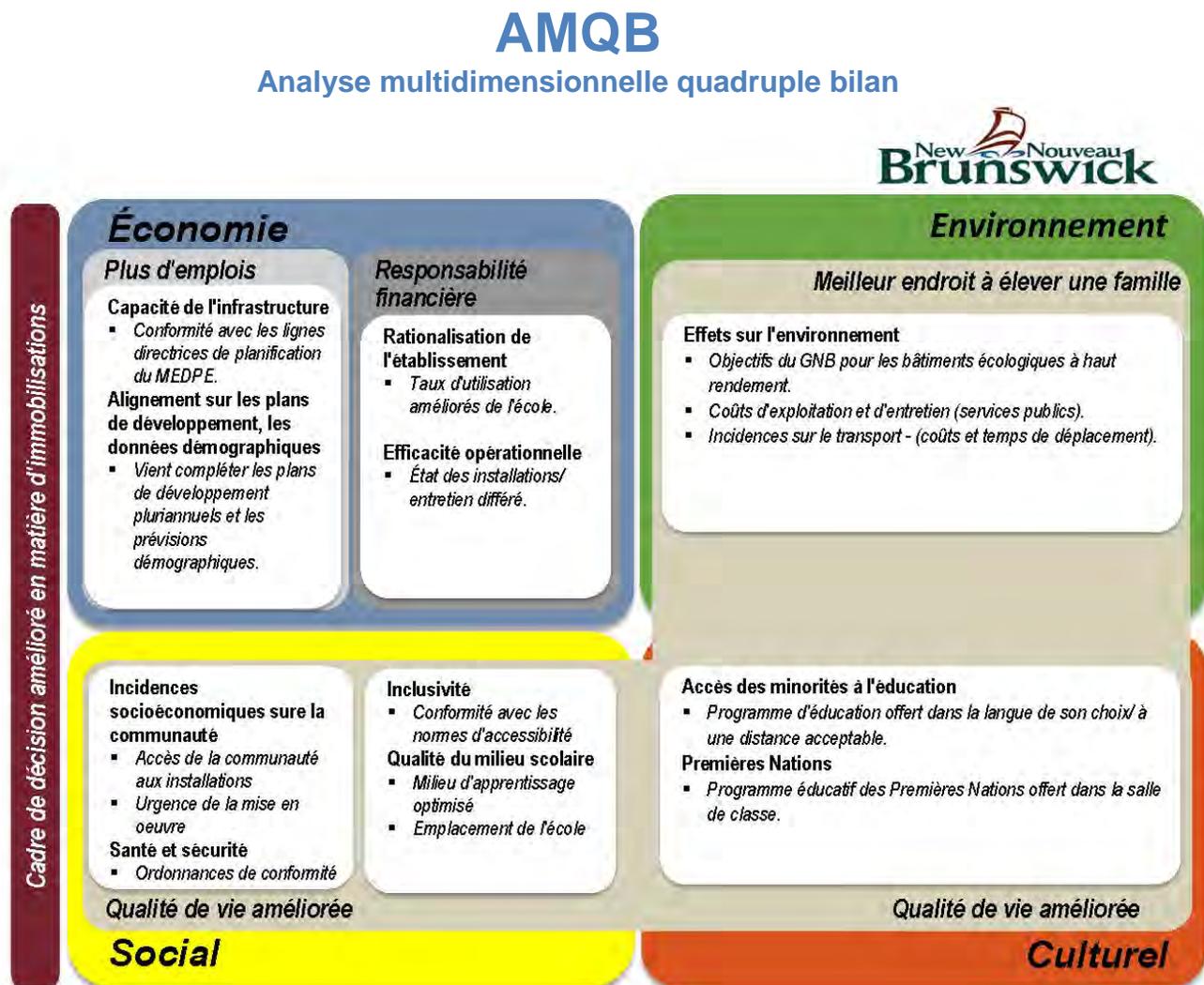
***Recommandation***

**2.117** Nous recommandons que le Ministère élabore et applique des normes et des exigences en matière de collecte de données pour la collecte et l'agrégation uniformes des données sur les installations dans tous les districts scolaires.

## Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB)

Il existe deux versions de l'AMQB dans la présente annexe. La première est celle que nous avons auditée. Le Ministère l'a actualisée en décembre 2019. Nous la présentons dans cette annexe à titre de référence.

La version que nous avons auditée :



## Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB) (suite)

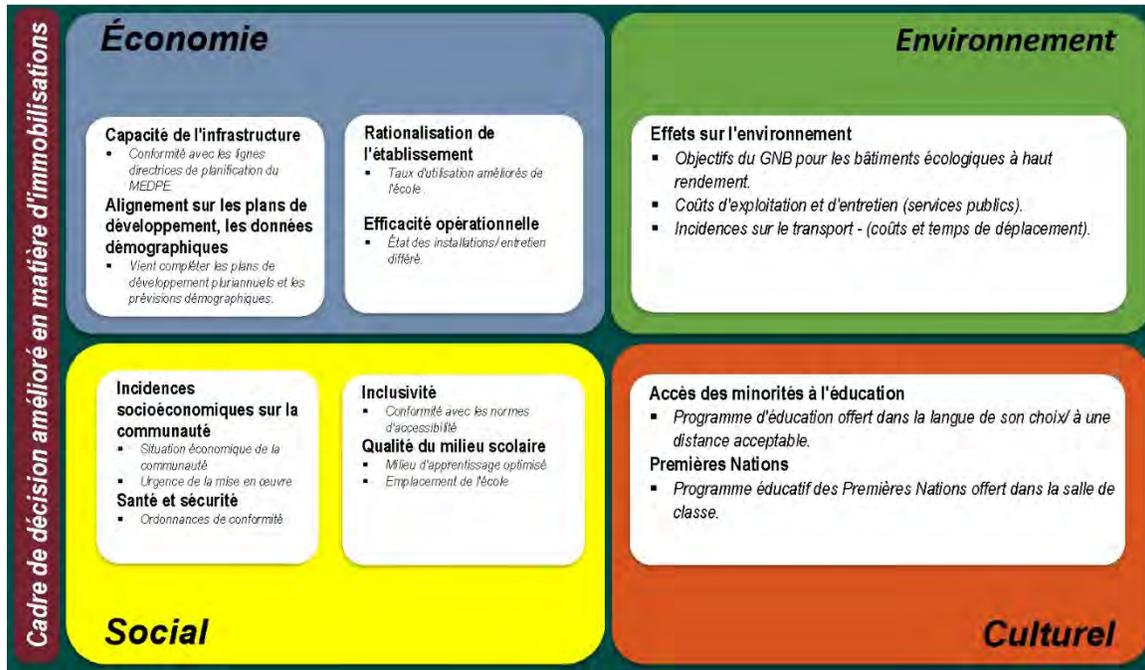
Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance	
Cadre de décision amélioré en matière d'immobilisations (Analyse multidimensionnelle quadruple bilan)	
Définitions	
<b>Quadruple bilan (QB)</b>	Le QB est une méthodologie servant à évaluer les incidences d'un projet par rapport aux objectifs clés du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance. Le QB provincial du MEDPE comprend les quatre secteurs (quadrants) suivants : > Économie > Environnement > Social > Culturel
<b>Analyse multidimensionnelle (AM)</b>	Un processus servant à analyser les projets par rapport à un ensemble de critères communs comprenant une grille d'évaluation pondérée pour déterminer de manière uniforme les projets prioritaires. L'évaluation des indicateurs devraient être examinée chaque année.
<b>Critères</b>	Une incidence ou un effet important qui favorise la réalisation des objectifs du MEDPE ou du gouvernement en matière d'immobilisations majeures. Les critères devraient être applicables à la plupart des projets d'immobilisations importants, quel que soit le type de projet.
<b>Indicateurs</b>	Comment l'effet des critères est déterminé ou mesuré.  Note – pas tous les critères auront un indicateur mesurable et certains indicateurs pourraient être subjectifs. Tous les critères auront au moins un indicateur.
<b>Pondération</b>	Un facteur de pondération est attribué aux indicateurs, avec un total de 100 points pour tous les indicateurs. Le facteur de pondération pour les critères équivaut au total des facteurs de pondération pour les indicateurs connexes. La pondération des indicateurs a été établie à la suite d'une consultation avec les représentants des districts scolaires et du MEDPE.
<b>Évaluation des indicateurs</b>	Lors de l'évaluation d'un projet, chaque indicateur est évalué selon une échelle de -5 à +5 (de très négatif à très positif) basé sur l'effet ou l'incidence du projet sur l'indicateur respectif.
<b>Évaluation pondérée</b>	L'évaluation pondérée est établie en multipliant chaque pondération de l'indicateur par son évaluation. La somme des évaluations pondérées correspond à l'évaluation globale du projet.
Types de projets	
<b>Nouvelles écoles</b>	Projets présentés pour s'adapter au contexte de la croissance démographique ou de la diversité culturelle. Ces projets peuvent comprendre des ajouts immobiliers majeurs pour répondre à des besoins pédagogiques.
<b>Rationalisation</b>	Projets conçus pour optimiser la fourniture d'infrastructure afin de répondre à des besoins pédagogiques. Ceux-ci peuvent comprendre la construction d'une nouvelle école ou des améliorations apportées à une infrastructure existante pour permettre un regroupement d'écoles.
<b>Remplacements</b>	Projets où la construction d'une nouvelle école constitue un meilleur coût-efficacité que la modernisation d'un bâtiment scolaire existant en raison des coûts d'entretien différés élevés.
<b>Améliorations en milieu de vie</b>	Projets permettant de prolonger la durée de vie utile d'une école en effectuant des travaux de modernisation.

## Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB) (suite)

Exemple d'un ajout d'école							
Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance							
Cadre de décision amélioré en matière d'immobilisations (Analyse multidimensionnelle quadruple bilan)							
QB combiné anglo / franco ébauche de la grille d'évaluation							
QB	Objectif provincial	Critères	Pondération de l'indicateur	Indicateurs	Évaluation	Commentaires sur l'évaluation	Évaluation pondérée
Indicateurs économiques Pondération = 40	Indicateur de plus d'emplois Pondération = 20	Capacité de l'infrastructure à répondre aux besoins en éducation	15	Espace/emplacement conforme aux lignes directrices de planification du MEDPE	5		75
		Alignement sur les plans de développement locaux/régionaux et les données démographiques	5	Vient compléter les plans de développement municipal pluriannuels ou les prévisions démographiques	3		15
	Indicateur de responsabilité financière Pondération = 20	Rationalisation de l'installation	7	Amélioration des taux d'utilisation de l'école	0		0
		Efficacité opérationnelle	13	État des installations/entretien différé	0		0
Indicateurs environnementaux Pondération = 16		Effets sur l'environnement	7	Objectifs du GNB pour les bâtiments écologiques à haute performance	3		21
			5	Coûts d'exploitation et d'entretien (utilisation des services publics)	3		15
			4	Effets sur le transport (coûts et temps de déplacement)	0		0
Indicateurs sociaux Pondération = 36	Indicateur du meilleur endroit à élever une famille Pondération de l'indicateur = 60	Incidences socioéconomiques sur la communauté	5	Accès de la communauté aux installations	0		0
			5	Urgence de la mise en oeuvre	0		0
		Santé et sécurité	10	Ordonnances de conformité de Travail sécuritaire NB, Prévôt des incendies, Santé publique, ascenseurs, etc.	0		0
		Inclusivité	5	Conformité avec les normes d'accessibilité	0		0
		Qualité de l'espace scolaire	5	Milieu d'apprentissage optimisé	3		15
			6	Emplacement de l'école (tient compte de la qualité de l'air extérieur, des usages du voisinage, de la circulation, etc.)	0		0
Indicateurs culturels Pondération = 8		Accès des minorités à l'éducation	6	Disponibilité de programmes d'études dans la langue de son choix/à une distance acceptable (pour favoriser une diversité culturelle)	3		18
		Premières Nations	2	Programme éducatif des Premières Nations offert en salle de classe	0		0
			100	Évaluation globale du projet			159

## Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB) (suite)

La version actualisée a été achevée par le Ministère en décembre 2019 :



## Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB) (suite)

Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance	
Cadre de décision amélioré en matière d'immobilisations (Analyse multidimensionnelle quadruple bilan)	
Définitions	
<b>Quadruple bilan (QB)</b>	<p>Le QB est une méthodologie servant à évaluer les incidences d'un projet par rapport aux objectifs clés du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance. Le QB provincial du MEDPE comprend les quatre secteurs (quadrants) suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Économie</li> <li>&gt; Environnement</li> <li>&gt; Social</li> <li>&gt; Culturel</li> </ul>
<b>Analyse multidimensionnelle (AM)</b>	<p>Un processus servant à analyser les projets par rapport à un ensemble de critères communs comprenant une grille d'évaluation pondérée pour déterminer de manière uniforme les projets prioritaires. Les indicateurs devraient être examinés chaque année.</p>
<b>Projet - Niveau 1</b>	<p>Les projets de niveau 1 auront la priorité absolue en ce qui concerne le financement et les approbations. Ces projets sont déterminés comme ceux présentant une réelle insuffisance d'espaces par rapport au Guide de planification du MEDPE. L'ordre de priorité des projets de niveau 1 repose sur le nombre de plates-formes d'enseignement manquantes, les tendances démographiques et les priorités du district scolaire.</p>
<b>Projet - Niveau 2</b>	<p>Les projets de niveau 2 sont ceux qui ne présentent pas une réelle insuffisance d'espaces importante par rapport au Guide de planification du MEDPE. L'ordre de priorité des projets de niveau 2 repose sur l'évaluation des 15 indicateurs de l'AMQB.</p>
<b>Critères</b>	<p>Une incidence ou un effet important qui favorise la réalisation des objectifs du MEDPE ou du gouvernement en matière d'immobilisations majeures. Les critères devraient être applicables à la plupart des projets d'immobilisations importants, quel que soit le type de projet.</p>
<b>Indicateurs</b>	<p>Comment l'effet des critères est déterminé ou mesuré. Chaque critère aura au moins un indicateur.</p> <p>Lors de l'évaluation d'un projet, chaque indicateur est évalué afin de déterminer l'effet positif ou négatif du projet sur l'indicateur respectif.</p> <p>Un facteur de pondération est attribué aux indicateurs équivalent à une fraction du total de 100 points pour tous les indicateurs. La pondération des indicateurs a été établie à la suite d'une consultation avec les représentants des districts scolaires et du MEDPE.</p> <p>L'évaluation pondérée est établie en multipliant chaque pondération de l'indicateur par son évaluation. La somme des évaluations pondérées correspond à l'évaluation globale du projet.</p>
Types de projets	
<b>Nouvelles écoles / Ajouts</b>	<p>Projets présentés pour s'adapter au contexte de la croissance démographique ou de la diversité culturelle. Ces projets peuvent comprendre des ajouts immobiliers majeurs pour répondre à des besoins pédagogiques.</p>
<b>Rationalisation</b>	<p>Projets conçus pour optimiser la fourniture et l'installation d'infrastructures afin de répondre à des besoins pédagogiques. Ceux-ci peuvent comprendre la construction d'une nouvelle école ou des améliorations apportées à une infrastructure existante pour permettre un regroupement d'écoles.</p>
<b>Remplacements</b>	<p>Projets où la construction d'une nouvelle école constitue un meilleur coût-efficacité que la modernisation d'un bâtiment scolaire existant en raison des coûts d'entretien différés élevés.</p>
<b>Améliorations en milieu de vie</b>	<p>Projets permettant de prolonger la durée de vie utile d'une école en effectuant des travaux de modernisation.</p>

## Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB) (suite)

Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance					
Cadre de décision amélioré en matière d'immobilisations (Analyse multidimensionnelle quadruple bilan)					
Projet de niveau 1? Oui/Non					
QB	Critères	Indicateurs	Évaluation	Commentaires	Évaluation pondérée
Économia indicateurs	Capacité de l'infrastructure à répondre aux besoins en éducation	Espace/emplacement conforme aux lignes directrices de planification du MEDPE			
	Alignement sur les plans de développement locaux/régionaux et les données démographiques	Vient compléter les plans de développement municipal pluriannuels ou les données démographiques			
	Rationalisation de l'installation	Amélioration des taux d'utilisation de l'école			
	Efficacité opérationnelle	État des installations/entretien différé			
Environnement indicateurs	Effets sur l'environnement	Objectifs du GNB pour les bâtiments écologiques à haut rendement			
		Coûts d'exploitation et d'entretien (utilisation des services publics)			
		Effets sur le transport (coûts et temps de déplacement)			
Social indicateurs	Incidences socioéconomiques sur la communauté	Situation économique de la communauté			
		Urgence de la mise en œuvre			
	Santé et sécurité	Ordonnances de conformité de Travail sécuritaire NB, Sécurité publique, Santé publique, etc.			
	Inclusivité	Conformité avec les normes d'accessibilité			
	Qualité de l'espace scolaire	Milieu d'apprentissage optimisé			
Emplacement de l'établissement (tient compte de la qualité de l'air extérieur, des usages du voisinage, de la circulation, etc.)					
Culturel indicateurs	Accès des minorités à l'éducation	Disponibilité de programmes d'études dans la langue de son choix/à une distance acceptable (pour favoriser une diversité culturelle)			
	Premières Nations	Programme éducatif des Premières Nations offert en salle de classe			

Évaluation globale du projet

## Annexe II – Objectif et critères de l'audit

---

L'objectif et les critères de notre audit de la planification de l'infrastructure scolaire sont présentés ci-dessous. Le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et les sept districts scolaires ont examiné et exprimé leur accord avec l'objectif et les critères connexes.

<b>Objectif</b>	<p>Déterminer si le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et les districts scolaires prennent des décisions fondées sur des données probantes pour hiérarchiser :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les grands projets d'immobilisations pour l'infrastructure scolaire (supérieurs à 1 million de dollars);</li> <li>• les projets d'amélioration des immobilisations pour l'infrastructure scolaire existante (10 000 \$ à 1 million de dollars).</li> </ul>
<b>Critères</b>	<p>Le ministère devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en œuvre un plan d'immobilisations à long terme à l'échelle de la province pour le réseau scolaire provincial</li> <li>• Établir des critères pour hiérarchiser les besoins en matière d'immobilisations et approuver les projets d'immobilisations qui répondent aux besoins prioritaires et qui sont appuyés par des éléments probants</li> <li>• Établir un processus décisionnel en matière de cycles de vie</li> <li>• Disposer d'un plan pour régler les questions liées à l'entretien différé</li> <li>• Fixer des objectifs et évaluer son plan d'immobilisations par rapport aux objectifs (p. ex. utilisation de la capacité, état physique des bâtiments et réduction de l'entretien différé)</li> <li>• Rendre compte publiquement de l'état des bâtiments scolaires</li> </ul> <p>Les districts scolaires devraient :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recueillir systématiquement des informations exactes et complètes sur l'état des bâtiments et surveiller leur état</li> <li>• Hiérarchiser les grands projets d'immobilisations et les projets d'amélioration des immobilisations en se fondant sur des éléments probants et en considérant les coûts du cycle de vie</li> <li>• Respecter la politique en matière de planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire établie par le Ministère</li> </ul>

---

Sources des critères : Le VGNB les a élaborés à partir du *International Infrastructure Management Manual*, d'audits semblables effectués par d'autres bureaux de vérificateurs généraux et le PR-3 de CPA Canada

---

## **Annexe III – À propos de l'audit**

---

Le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick a préparé le présent rapport de certification indépendant portant sur la planification de la structure scolaire par le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et les districts scolaires. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs à l'Assemblée législative en vue de l'aider à examiner soigneusement les pratiques en matière de planification de la structure scolaire par le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et les districts scolaires.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada, qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le VGNB applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du code de déontologie des Comptables professionnels agréés du Nouveau-Brunswick et du Code de conduite professionnelle du Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick. Ces deux codes reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit régulier, nous avons obtenu ce qui suit de la direction :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré de l'audit;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence sur les constatations ou la conclusion de l'audit;
- la confirmation que les constatations figurant dans le présent rapport sont fondées sur des faits

### **Période visée par l'audit :**

L'audit a porté sur la période allant de 2015 à 2019. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certaines questions antérieures à la date du début de notre audit.

### **Date du rapport :**

Nous avons obtenu des éléments probants appropriés en quantité suffisante sur lesquels repose notre conclusion le 17 août 2020, à Fredericton (Nouveau-Brunswick).

## **Annexe IV – Liste détaillée des indicateurs de l'AMQB à améliorer**

---

Indicateur 4 (Indice de l'état des installations – IEI) – utilise l'indice de l'état des installations, soit la norme de l'industrie, pour déterminer une note. Le plus mauvais état entraîne la note la plus élevée. Cependant, l'AMQB amplifie la norme de l'industrie en tenant compte de l'âge du bien. Cette méthodologie unique limite indûment les installations qui sont trop vieilles, mais avec un état plus mauvais pour obtenir une meilleure note.

Indicateur 6 (Consommation de services publics) – accorde automatiquement aux projets de nouvelles écoles une note maximale, quel que soit le coût total des services publics. L'indicateur précise que [Traduction] « Les projets qui réduisent la consommation de services publics obtiendront un pointage plus élevé avec le présent indicateur. » Même si cet indicateur tente peut-être de répondre aux avancées en matière d'efficacité et de design en décernant une note maximale, cela représente un double comptage possible avec l'indicateur 5 (Objectifs de bâtiments écologiques et à haut rendement) qui accorde aux nouvelles écoles une note maximale en fonction de l'hypothèse que les dernières conceptions écoénergétiques seraient utilisées dans la nouvelle école.

Indicateur 9 (Urgence de la mise en œuvre) – traite du degré d'urgence nécessaire pour l'achèvement du projet. La note du projet est déterminée en évaluant le temps d'attente (depuis que le district scolaire a présenté le projet pour la première fois au Ministère) ou le besoin d'espace supplémentaire pour l'enseignement (déterminé par le ratio d'unités modulaires par rapport aux salles de classe). Cet indicateur donne un classement plus élevé aux projets lorsque le temps d'attente est plus long ou que le ratio d'unités modulaires par rapport aux salles de classe est plus élevé. Lors de nos entrevues avec les membres du personnel du Ministère, ces derniers ont expliqué que tout projet que le district scolaire classe comme étant le plus prioritaire reçoit automatiquement une note de 3, peu importe les critères du projet. Cela remplace la définition de l'indicateur et accorde incorrectement une note à des projets selon des mesures subjectives.

Indicateurs 14 et 15 (indicateurs culturels) – sont conçus pour protéger chaque groupe linguistique, son identité culturelle et la communauté. Les projets sont évalués en fonction du degré d'amélioration de la disponibilité du programme éducatif dans les communautés minoritaires. Cependant, les statistiques sur les minorités ne sont pas confirmées ou validées pendant l'évaluation de l'AMQB, à moins qu'elles aient été traitées spécifiquement par le district scolaire ou déjà connues par le Ministère.

La disponibilité des programmes pour les Premières Nations n'est pas évaluée dans le cadre de l'AMQB de manière quantitative. Les définitions d'incidence « importante » ou « modérée » ne sont pas fournies, ce qui entraîne une évaluation subjective de l'incidence que pourrait avoir le projet sur les élèves des Premières Nations.

## Annexe V - Indicateur 2 de l'AMQB - Complète les plans de développement pluriannuels/prévisions démographiques

À l'issue de notre présentation des constatations et de la discussion du rapport avec EDPE, des informations supplémentaires relatives à l'utilisation des données sur les tendances des inscriptions d'étudiants ont été portées à notre attention. La présente annexe sert de résumé de cette discussion et d'introduction à une constatation sur la manière dont le Ministère peut améliorer l'indicateur 2 dans l'outil d'évaluation de l'AMQB en utilisant des formules mathématiques améliorées.

L'indicateur 2 de l'AMQB est conçu pour noter les tendances de croissance des inscriptions d'étudiants qui permettent [Traduction] « d'améliorer l'alignement de l'infrastructure sur les plans de développement communautaire pluriannuels et sur les plans de développement rural/urbain des prévisions démographiques ». En incluant cette mesure, la province peut mieux planifier les grands projets d'immobilisations en fonction de l'évolution des tendances des inscriptions. L'indicateur est conçu pour utiliser une moyenne sur 5 ans des tendances des inscriptions et fournir une note fondée sur cette tendance et le type de projet.

La discussion avec EDPE a permis de déterminer que le Ministère utilisait la formule de calcul suivante pour calculer les inscriptions sur la période d'évaluation de 5 années.

$$\frac{\frac{(\text{Année 5} - \text{Année 1})}{\text{Année 1}}}{5}$$

Cette méthodologie ci-dessus produit la variation totale moyenne des inscriptions et intègre la moyenne annuelle fondée sur la variation totale dans la note de l'AMQB.

La méthode de calcul pose des difficultés, car elle ne tient pas compte des variations dans les inscriptions pour les années entre la cinquième et la première année, comme indiqué dans l'exemple ci-dessous.

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Méthodologie d'EDPE
Grand Bay Primary School	103	110	102	111	117	
Morna Heights School	106	102	97	78	68	
Inglewood School	82	64	62	52	19	
	291	276	261	241	264	(264-291)/291/5 = -1,86 %

Nous pensons qu'une méthode de moyenne mobile simple est plus appropriée :

$$\frac{\frac{(\text{Année 2} - \text{Année 1})}{\text{Année 1}} + \frac{(\text{Année 3} - \text{Année 2})}{\text{Année 2}} + \dots + \frac{(\text{Année N} - \text{Année N} - 1)}{\text{Année N} - 1}}{N - 1}$$

En adoptant cette nouvelle méthode, EDPE peut garantir que les projections d'inscriptions tiennent compte du changement dans les données de chaque période. L'approche de la moyenne mobile simple réduit également l'impact des valeurs aberrantes (par exemple, anomalie dans une période), améliore la précision et le caractère raisonnable des prévisions, et améliore l'équité dans la prise de décision. Toutefois, si EDPE n'intègre pas la méthode suggérée, il existe un risque que les projets reçoivent des notes inexacts dans le cadre de l'AMQB.

L'exemple de la page suivante montre la différence dans la tendance des inscriptions calculée entre la méthodologie d'EDPE et l'approche proposée de la moyenne mobile simple.

## Annexe V - Indicateur 2 de l'AMQB - Complète les plans de développement pluriannuels/prévisions démographiques (suite)

L'exemple ci-dessous montre la différence entre la tendance calculée des inscriptions et la méthodologie d'EDPE et l'approche de la moyenne mobile simple proposée.

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Méthodologie d'EDPE	Moyenne mobile simple
Inglewood School	82	64	62	52	79	<b>-0,73 %</b>	<b>2,68 %</b>

En utilisant la matrice de notation de l'AMQB ci-dessous, la Inglewood School obtiendrait une note de 0 pour les tendances des inscriptions en utilisant la méthodologie actuelle. Toutefois, en utilisant la moyenne mobile suggérée, l'école recevrait une note de 3 (ou -3 si le projet proposé était une rationalisation). Si cet indicateur a une pondération de 5 points, cela entraînerait un changement de 15 points dans la note globale du projet.

Évolution prévue de la population étudiante (une décroissance est négative)	Nouvelle école ou ajout	Rationalisation	Remplacement (pour entretien différé)	Amélioration en milieu de vie
Décroisse importante (-4,1 % ou plus)	-5	5	-5	-5
Décroissance modérée (-2,0 à -4,0 %)	-3	3	-3	-3
Neutre (+1,9 % à -1,9 %)	0	0	0	0
Croissance modérée (2,0 % à 4,0 %)	3	-3	3	3
Croissance importante (4,1 % ou plus)	5	-5	5	5

## Annexe VI – Paiements de réparation et d'entretien aux écoles en partenariat public-privé de 2015 à 2019

École	Paiements de réparation et d'entretien (en milliers de dollars)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Evergreen	336 \$	340 \$	344 \$	348 \$	353 \$
Leo Hayes	532	538	544	550	556
Northrup Frye	1 116	1 125	1 146	1 171	1 188
Eleanor Graham	1 116	1 113	1 134	1 163	1 180
<b>Total</b>	<b>3 100 \$</b>	<b>3 116 \$</b>	<b>3 168 \$</b>	<b>3 232 \$</b>	<b>3 277 \$</b>

# Chapitre 3

## Ministère de la Santé et EM/ANB Inc.- Services d'ambulance

### Contenu

Résumé.....	95
Tableau des constatations et observations clés.....	96
Recommandations et réponses.....	101
Introduction à l'audit.....	111
Conclusions .....	113
Contexte.....	113
Faible structure de gouvernance et de contrôle .....	128
Le contrat a permis une base de paiement discutable.....	138
Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions et mesures de rendement ambiguës.....	144
Autres faiblesses en matière de gestion du rendement.....	157
Autre conflit d'intérêts.....	165
Annexe I – Objectifs et critères de l'audit.....	167
Annexe II – À propos de l'audit.....	168
Annexe III – Chronologie des événements.....	169
Annexe IV – Événements ultérieurs.....	170
Annexe V – Définitions.....	171
Annexe VI – Critères d'exemption.....	175
Annexe VII – Observations provenant des tests des interventions des ambulances.....	176



# Services d'ambulance – Ministère de la Santé et EM/ANB Inc.

Rapport de la vérificatrice générale – Volume I, Chapitre 3 – août 2020

## Pourquoi est-ce important ?

- La qualité des services d'ambulance est importante, car elle peut influencer les résultats de santé dans des situations de vie ou de mort.
- La gestion des services d'ambulance provinciaux a été confiée au secteur privé, avec la responsabilité d'un budget annuel de 110 millions de dollars.
- Les frais de gestion payés à l'entrepreneur du secteur privé, Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick (SSMNB), se sont élevés en moyenne à 3,2 millions de dollars par année et ont dépassé 38 millions sur 12 ans.

## Conclusions générales

- Le cadre législatif et la structure de gouvernance retenus par le gouvernement ne permettent pas une surveillance suffisante des services d'ambulance en raison de nombreux conflits inhérents et doivent être considérablement améliorés.
- Un contrat mal structuré a permis des paiements discutables pour des postes de travailleurs paramédicaux, ce qui a ensuite dissuadé les Services de santé Medavie du Nouveau-Brunswick de régler d'importantes difficultés opérationnelles.
- Le contrat a permis une utilisation non valide et excessive des exemptions, ce qui a faussé les résultats des délais d'intervention au 911.

## Nos constatations

### Faible structure de gouvernance et de contrôle

- Le poste de directeur général d'EM/ANB combiné au rôle de président de Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick (SSMNB) crée un conflit d'intérêts
- La composition du conseil d'administration entrave l'indépendance par rapport au ministère de la Santé.
- EM/ANB n'a pas de loi habilitante et son mandat n'est pas clair
- EM/ANB n'est pas assujettie à la *Loi sur les conflits d'intérêts*
- Les conflits d'intérêts existent sans aucune répercussion
- La conception du contrat compromet l'influence du conseil d'administration sur son propre directeur général
- Les employés de SSMNB peuvent être enclins à élaborer les stratégies d'EM/ANB de façon à maximiser la récompense financière de SSMNB

### Le contrat a permis une base de paiement discutable

- La pénurie de travailleurs paramédicaux a entraîné des paiements de plus de 8 millions de dollars à SSMNB, ce qui a pu l'inciter à maintenir de faibles niveaux d'effectifs
- La méthode de budgétisation des salaires d'EM/ANB a permis de verser des paiements discutables à SSMNB

### Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions et des mesures de rendement ambiguës

- La méthode pour mesurer le rendement désavantage les collectivités rurales et éloignées
- Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions de déploiement total, ce qui a entraîné une surestimation du rendement en matière de délais d'intervention
- Le contrat a permis d'accorder des exemptions alors que la cause réelle du retard était la distance, des unités hors service ou une erreur du conducteur

## Tableau des constatations et observations clés

### Services d'ambulance – Ministère de la Santé et EM/ANB Inc.

Paragraphe	Constatations et observations clés
	<b>Gouvernance, indépendance et responsabilité</b>
3.46	<i>EM/ANB n'a pas de loi habilitante et son mandat n'est pas clair</i>
3.49	<i>Il manque d'importants éléments de gouvernance à la Loi sur les services d'ambulance</i>
3.50	<i>L'orientation générale des services d'ambulance manque de clarté</i>
3.52	<i>La composition du conseil d'administration a créé une relation de gestion complexe</i>
3.53	<i>La composition du conseil d'administration entrave l'indépendance</i>
3.55	<i>Des conflits d'intérêts pourraient empêcher le conseil d'administration d'agir dans l'intérêt supérieur d'EM/ANB</i>
3.57	<i>Le conseil d'administration ne reconnaît pas et n'atténue pas les conflits d'intérêts</i>
3.59	<i>Malgré les conflits d'intérêts, les membres du conseil d'administration ne se sont pas récusés du processus décisionnel</i>
3.60	<i>Le risque que les membres du conseil d'administration n'agissent pas dans l'intérêt supérieur d'EM/ANB n'a pas été atténué</i>
3.62	<i>Le contrat a compromis l'influence du conseil d'administration sur son directeur général</i>
3.64	<i>Impossible pour le conseil d'administration de choisir un directeur général</i>
3.65	<i>Il est peu probable que les membres du conseil d'administration puissent voter objectivement sur la sélection du directeur général</i>
3.66	<i>Le conseil d'administration n'a aucune influence sur la rémunération du directeur général</i>
3.67	<i>Le conseil d'administration n'évalue pas le rendement du directeur général</i>
3.69	<i>Le manque de contrôle remet en question l'influence du conseil d'administration sur le directeur général</i>
3.72	<i>Aucun élément probant ne montre que le conseil d'administration a remis en question la stratégie du directeur général pour EM/ANB afin de s'assurer que celle-ci s'aligne sur les obligations envers le Ministère</i>
3.75	<i>Le conseil d'administration n'examine pas régulièrement les plans annuels d'EM/ANB</i>
3.76	<i>Le fait de négliger l'examen des plans annuels a réduit l'efficacité du processus décisionnel du conseil d'administration</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

Paragraphe	Constatations et observations clés
3.79	<i>Le conseil d'administration n'a pas reçu de rapports du Comité consultatif de surveillance de la gestion du rendement après 2017</i>
3.85	<i>Le CCSGR n'a pas donné suite à la demande d'information adressée à SSMNB</i>
3.88	<i>Le conseil d'administration ne disposait pas d'informations suffisantes pour surveiller efficacement le contrat</i>
3.89	<i>Le conseil d'administration ne demande ni ne reçoit les informations nécessaires pour évaluer pleinement le rendement d'EM/ANB</i>
3.92	<i>Absence de détails consignés dans les procès-verbaux du conseil d'administration</i>
<b>Le contrat a permis une base de paiement discutable</b>	
3.96	<i>La pénurie de travailleurs paramédicaux a créé des paiements d'excédents de plus de 8 millions de dollars versés à SSMNB, ce qui a pu l'inciter à maintenir de faibles niveaux d'effectifs</i>
3.100	<i>Les coûts salariaux budgétés utilisés dans le calcul des paiements supposaient une utilisation complète des ambulances</i>
3.102	<i>La surestimation des coûts salariaux a permis des paiements discutables à SSMNB</i>
3.104	<i>Le contrat ne définit pas clairement les attentes en matière de rendement ni les restrictions liées aux paiements d'excédents budgétaires</i>
3.106	<i>Le contrat n'indiquait pas explicitement comment réaliser des économies budgétaires</i>
3.107	<i>L'absence de restrictions dans le contrat à l'égard d'économies ciblées a donné à SSMNB l'opportunité de négliger de pourvoir les postes vacants</i>
3.109	<i>Le Ministère n'a pas demandé à EM/ANB ou à SSMNB de rendre des comptes sur les économies de coûts</i>
3.111	<i>Le calcul des paiements d'excédents budgétaires n'explique pas comment les économies ont été réalisées</i>
3.112	<i>Le processus a érodé la capacité du Ministère de tenir SSMNB responsable des économies réalisées</i>
3.114	<i>Le calcul des paiements des excédents budgétaires était fondé sur des facteurs subjectifs</i>
3.118	<i>Les ajustements ont également introduit une certaine subjectivité dans le calcul des paiements d'excédents budgétaires</i>
3.119	<i>Les charges exclues auraient réduit les paiements d'excédents à SSMNB</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

Paragraphe	Constatations et observations clés
	<b>Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions et des mesures de rendement ambiguës</b>
3.121	<i>L'exigence contractuelle d'un service continu et ininterrompu est mal définie</i>
3.125	<i>On ne sait pas très bien ce qui constituerait une interruption de service</i>
3.126	<i>Le manque de clarté affaiblit la capacité du Ministère de tenir EM/ANB responsable du maintien des niveaux de service</i>
3.127	<i>Les paiements fondés sur le rendement ont introduit une partialité dans la qualité de service au détriment des zones rurales</i>
3.131	<i>19 collectivités sur 67 ont descendu en dessous du pourcentage attendu de 90 % en matière de rendement</i>
3.132	<i>Les résultats des collectivités inférieurs à la norme de rendement n'ont pas eu d'effet sur les paiements fondés sur le rendement à SSMNB</i>
3.133	<i>Les paiements fondés sur le rendement ont introduit une partialité pour la réalisation d'un rendement élevé dans les zones à plus forte densité de population</i>
3.134	<i>Les mesures de rendement désavantagent les collectivités rurales et éloignées</i>
3.136	<i>Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions de déploiement total, ce qui a surestimé les résultats en matière de délais d'intervention</i>
3.140	<i>Les exemptions ont permis de faire passer le taux d'intervention de moins de 90 % à dépasser 92 %</i>
3.141	<i>76 % des exemptions concernaient un déploiement total</i>
3.143	<i>Aucune limite à la fréquence des demandes d'exemption pour déploiement total</i>
3.144	<i>Saint John et Moncton semblent avoir un recours plus fréquent que quotidien aux exemptions de déploiement total</i>
3.145	<i>Le plan d'état du système semblait sous-estimer les besoins en ressources</i>
3.148	<i>Nombre de travailleurs paramédicaux requis par le plan d'état du système inchangé par rapport au contrat initial</i>
3.150	<i>Le maintien du plan d'état du système à un niveau constant a augmenté la probabilité d'exemptions de déploiement total</i>
3.151	<i>L'utilisation excessive des exemptions de déploiement total a masqué la gravité apparente de l'augmentation du volume d'appels</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

<b>Paragraphe</b>	<b>Constatations et observations clés</b>
3.154	<i>Surévaluation du rendement indiqué en matière de délais d'intervention</i>
3.155	<i>L'élimination de toutes les exemptions de déploiement total de Saint John aurait supprimé les paiements fondés sur le rendement pour la région du Sud</i>
3.157	<i>Le contrat a permis un recours excessif aux exemptions de déploiement total, ce qui a masqué les difficultés opérationnelles d'EM/ANB</i>
3.160	<i>Aucune exigence de déterminer les causes réelles des délais d'intervention qui ont dépassé les exigences du contrat</i>
3.161	<i>Les exemptions de déploiement total ont été utilisées pour la distance, les unités hors service et des erreurs des conducteurs</i>
3.162	<i>Les exemptions de déploiement total ont réduit l'importance accordée aux domaines à améliorer</i>
3.164	<i>Le déploiement dynamique a laissé de vastes zones géographiques sans couverture</i>
	<b>Autres faiblesses en matière de gestion du rendement</b>
3.165	<i>Les plans d'entreprise et les plans stratégiques ne comportent pas de mesures de rendement permettant de faire la démonstration des résultats</i>
3.168	<i>Aucune mesure claire de l'efficacité des initiatives réalisées</i>
3.170	<i>Peu d'objectifs liés aux domaines visés par le contrat autres que les délais d'intervention</i>
3.171	<i>Les IRC n'ont pas permis de saisir ni de mesurer les difficultés opérationnelles</i>
3.174	<i>Aucun IRC utilisé pour le plan des langues officielles</i>
3.176	<i>Les paiements fondés sur le rendement n'incluent pas les IRC liés aux ressources humaines, malgré l'effet des unités hors service sur les activités</i>
3.178	<i>La durée des unités hors service s'est élevée à plus de 95 000 heures</i>
3.179	<i>Les unités hors service ne sont pas incluses dans les paiements fondés sur le rendement</i>
3.180	<i>Les IRC ne saisissent pas les occasions d'amélioration</i>
3.181	<i>Les retards de déchargement aux hôpitaux obligent le travailleur paramédical à rester avec le patient</i>
3.182	<i>82 % des arrivées dans les quatre grands hôpitaux ont eu des retards de déchargement supérieurs à 25 minutes</i>
3.185	<i>La plupart des IRC ne comportaient pas d'objectifs progressifs</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

Paragraphe	Constatations et observations clés
3.186	<i>Les indicateurs de rendement contractuels sont restés largement inchangés</i>
3.188	<i>La durée du contrat de 10 ans rend difficile pour le Ministère d'ajuster les attentes en matière de niveau de service</i>
3.189	<i>Aucun mécanisme permettant aux parties de fixer de nouveaux objectifs de rendement</i>
<b>Autres conflits d'intérêts</b>	
3.195	<i>Le poste de directeur général d'EM/ANB combiné au rôle de président de SSMNB crée un conflit d'intérêts</i>
3.197	<i>Le directeur général serait enclin à agir dans l'intérêt de son employeur, soit SSMNB</i>
3.198	<i>Des employés de SSMNB ont élaboré la stratégie d'entreprise d'EM/ANB</i>
3.199	<i>Les employés de SSMNB peuvent être enclins à élaborer des stratégies visant à maximiser la récompense financière de SSMNB</i>
3.200	<i>EM/ANB n'est pas assujettie à la Loi sur les conflits d'intérêts</i>
3.202	<i>EM/ANB ne figure pas à l'annexe A du règlement pris en vertu de la loi</i>
3.205	<i>Le conflit d'intérêts a existé sans aucune répercussion</i>

## Recommandations et réponses

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<b>Nous recommandons :</b>		
<p><b>3.51 Que le Ministère officialise le mandat et la gouvernance d'EM/ANB dans une loi et fournisse des lettres de mandat à EM/ANB avec l'approbation du budget annuel.</b></p>	<p><i>Le ministère de la Santé examinera d'autres formes de surveillance législative pour renforcer la surveillance, la responsabilisation et la gouvernance en ce qui concerne les services d'ambulance.</i></p> <p><i>EM/ANB fonctionne actuellement comme une société sans but lucratif en vertu de la Loi sur les compagnies du Nouveau-Brunswick, et l'exploitation de ses services d'ambulance terrestres et aériens est réglementée par la Loi sur les services d'ambulance.</i></p> <p><i>Le mandat d'EM/ANB est défini dans ses règlements administratifs, conformément à sa législation actuelle, et la direction de l'organisme est assurée par le ministère de la Santé en vertu d'une série de lettres budgétaires annuelles.</i></p> <p><i>Ce cadre législatif est en place depuis 30 ans pour assurer la réglementation et la surveillance des tiers fournisseurs de services d'ambulance.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<b>Nous recommandons :</b>		
<p><b>3.56 Que les règlements administratifs du conseil d'administration soient modifiés afin de changer la composition du conseil pour y inclure des membres indépendants du Ministère.</b></p>	<p><i>Le ministère de la Santé et EM/ANB acceptent la recommandation.</i></p> <p><i>L'ajout de membres indépendants au sein du conseil d'administration accroîtrait la transparence et la surveillance des activités d'EM/ANB. Les modifications à la composition du conseil d'administration seront mises en œuvre pendant l'exercice en cours.</i></p>	<p><i>Exercice 2020-2021</i></p>
<p><b>3.61 Que le conseil d'administration applique sa politique en matière de conflits d'intérêts et examine périodiquement l'efficacité de cette politique pour atténuer les risques de conflits d'intérêts.</b></p>	<p><i>Le ministère de la Santé et EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Les règlements administratifs actuels et la politique sur les conflits d'intérêts indiquent que les membres doivent déclarer un conflit d'intérêts relatif à toute question au conseil d'administration et qu'ils ne peuvent pas participer aux discussions ni aux votes sur la question.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration maintiendra la déclaration de conflits d'intérêts comme point permanent à l'ordre du jour des réunions du conseil et de ses comités et assurera une documentation adéquate, le cas échéant.</i></p> <p><i>La politique sur les conflits d'intérêts sera examinée régulièrement dans le cadre de l'examen régulier des politiques selon le processus du conseil d'administration.</i></p>	<p><i>Immédiatement</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<b>Nous recommandons :</b>		
<b>3.70 Que la loi habilitante d'EM/ANB renforce et clarifie les pouvoirs du conseil d'administration en ce qui concerne l'embauche, la rémunération, le rendement et la cessation d'emploi du directeur général.</b>	<i>Le ministère de la Santé évaluera cette recommandation dans le contexte de son examen de la structure de gouvernance et du modèle de surveillance législative.</i>	<i>Exercice 2021-2022</i>
<b>3.71 Que le conseil d'administration embauche un directeur général indépendant lors de la future modification ou renégociation du contrat.</b>	<i>Le ministère de la Santé évaluera cette recommandation dans le contexte de son examen de la structure de gouvernance et du modèle de surveillance législative.</i>	<i>Exercice 2021-2022</i>
<b>3.77 Que le conseil d'administration évalue les plans d'entreprise annuels d'EM/ANB dans le cadre de son examen du rendement du directeur général et de SSMNB et les compare au rapport annuel d'EM/ANB et à ses obligations envers le Ministère.</b>	<p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB accepte cette recommandation.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration examine actuellement le plan général annuel d'EM/ANB et les rapports trimestriels reçus du DG sur l'évolution des initiatives en fonction des objectifs de l'organisme.</i></p> <p><i>Le rendement de SSMNB est mesuré en fonction d'indicateurs de rendement clés contractuels et d'un ensemble plus large d'indicateurs qui mesurent les résultats en matière de santé et de sécurité.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB veillera à ce que ces processus soient mieux documentés dans les procès-verbaux des réunions du conseil.</i></p>	<i>Exercice 2020-2021</i>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<b>Nous recommandons :</b>		
<p><b>3.78 Que le conseil d'administration établisse un cadre de gestion du rendement pour EM/ANB et qu'il évalue son rendement chaque année.</b></p>	<p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB accepte cette recommandation.</i></p> <p><i>Tous les trois mois, les comités du conseil d'administration (comité des finances et du rendement, comité de la qualité et de la sécurité des patients, comité consultatif médical et professionnel) produisent des rapports sur les résultats financiers, opérationnels et cliniques trimestriels d'EM/ANB.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration et ses comités poursuivront leurs efforts pour améliorer ce cadre de gestion du rendement.</i></p>	<p><i>Exercice 2020-2021</i></p>
<p><b>3.94 Que le mandat de chaque comité permanent exige la présentation d'un rapport annuel écrit au conseil d'administration pour montrer que les sous-comités fonctionnent comme prévu.</b></p>	<p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB accepte cette recommandation.</i></p> <p><i>Les comités permanents présentent actuellement des rapports écrits au conseil d'administration à chaque réunion trimestrielle. Les mandats des comités seront modifiés pour exiger la présentation d'un rapport annuel au dernier trimestre de l'exercice.</i></p>	<p><i>Exercice 2020-2021</i></p>
<p><b>3.95 Que le conseil d'administration améliore sa rédaction des procès-verbaux afin d'accroître la transparence.</b></p>	<p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB accepte cette recommandation.</i></p> <p><i>Les procès-verbaux du conseil d'administration seront élargis pour tenir compte des renseignements supplémentaires concernant l'examen des documents provenant des comités du conseil.</i></p>	<p><i>Immédiatement</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<b>Nous recommandons :</b>		
<p><b>3.103 Qu'EM/ANB calcule les paiements d'excédents budgétaires en fonction de montants budgétaires flexibles qui reflètent les charges prévues de l'exercice.</b></p>	<p><i>Le ministère de la Santé et EM/ANB approuvent l'intention de cette recommandation, qui consiste à veiller à ce que la lettre budgétaire annuelle tienne mieux compte des coûts réels d'exploitation des services d'ambulance.</i></p> <p><i>Une telle modification du contrat de gestion par un tiers serait envisagée dans le contexte d'une prochaine négociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>
<p><b>3.108 Que le conseil d'administration établisse les restrictions concernant aux paiements des excédents budgétaires afin d'exclure les circonstances susceptibles de diminuer la qualité de la prestation des services d'ambulance.</b></p>	<p><i>Le ministère de la Santé et EM/ANB approuvent l'intention de cette recommandation qui consiste à supprimer les incitations financières qui pourraient entraîner une réduction de la qualité ou de la sécurité des soins.</i></p> <p><i>Par exemple, le contrat qui régit le Programme extra-mural exclut les économies d'ordre clinique découlant de la formule de partage des coûts. Cela pourrait servir de modèle pour renouveler le contrat relatif aux services d'ambulance.</i></p> <p><i>Une telle modification du contrat de gestion par un tiers serait envisagée dans le contexte d'une prochaine négociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<b>Nous recommandons :</b>		
<p><b>3.113 Que le conseil d'administration veille à ce qu'EM/ANB ou SSMNB justifie la façon dont les économies sont réalisées afin de démontrer la valeur fournie par les économies de coûts réclamées en vertu du contrat de services d'ambulance.</b></p>	<p><i>Le ministère de la Santé et EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>À l'heure actuelle, les deux parties reçoivent des rapports financiers réguliers d'EM/ANB qui précisent les chiffres réels par rapport au budget, et savent dans quels secteurs les économies sont réalisées.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB demandera des renseignements supplémentaires concernant les écarts par l'intermédiaire de son comité des finances et du rendement, afin de veiller à ce que ceux-ci soient justifiés dans les documents publics.</i></p>	<p><i>Exercice 2020-2021</i></p>
<p><b>3.135 Qu'EM/ANB adopte une série plus équilibrée d'indicateurs de rendement clés comme base des paiements fondés sur le rendement afin d'inciter SSMNB à atteindre un rendement élevé dans toutes les collectivités du Nouveau-Brunswick.</b></p>	<p><i>Le ministère de la Santé et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>EM/ANB publie actuellement chaque mois les données réelles sur le rendement au niveau des collectivités afin d'assurer la transparence. Le conseil d'administration d'EM/ANB examinera des modèles de rémunération au rendement qui permettraient de veiller à ce qu'il existe, à l'échelle de la province, une norme minimale sous laquelle il y aurait des répercussions financières pour le gestionnaire tiers.</i></p> <p><i>Une telle modification du contrat de gestion par un tiers serait envisagée dans le contexte d'une prochaine renégociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<b>Nous recommandons :</b>		
<p><b>3.152 Que le Ministère et EM/ANB adoptent des contrôles pour réduire au minimum la fréquence d'utilisation des exemptions de déploiement total ou abolissent le recours aux exemptions.</b></p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Les exemptions actuelles sont en place depuis le début du présent contrat pour veiller à ce que le gestionnaire tiers soit tenu responsable uniquement des événements sur lesquels il exerce un contrôle. Les exemptions relatives au déploiement complet sont souvent liées à un manque de ressources humaines qui peut être attribué en partie à la capacité du tiers à recruter des effectifs et à les maintenir en poste.</i></p> <p><i>L'élimination ou la réduction des exemptions admissibles seraient envisagées dans le contexte d'une prochaine renégociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>
<p><b>3.153 Que le conseil d'administration d'EM/ANB exige que SSMNB révise le plan d'état du système afin d'actualiser les spécifications détaillées quant aux ambulances, aux installations et aux ressources humaines qui doivent être déployées pour atteindre les normes de rendement.</b></p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration d'EM/ANB entreprendra un examen du plan relatif à l'état du système afin de veiller à ce que les délais d'intervention soient maintenus à un niveau acceptable dans l'ensemble des collectivités du Nouveau-Brunswick.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<b>Nous recommandons :</b>		
<p><b>3.163 Que le Ministère et EM/ANB révisent le guide d'approbation des exemptions afin d'empêcher l'utilisation non valable des exemptions de déploiement total ou abolissent le recours aux exemptions.</b></p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Les exemptions actuelles sont en place depuis le début du présent contrat pour veiller à ce que le gestionnaire tiers soit tenu responsable uniquement des événements sur lesquels il exerce un contrôle. Les exemptions relatives au déploiement complet sont souvent liées à un manque de ressources humaines qui peut être attribué en partie à la capacité du tiers à recruter des effectifs et à les maintenir en poste.</i></p> <p><i>L'élimination ou la réduction des exemptions admissibles seraient envisagées dans le contexte d'une prochaine renégociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>
<p><b>3.191 Que le conseil d'administration mette en œuvre des objectifs de rendement progressifs pour inciter SSMNB à assurer une amélioration continue pendant la durée du contrat.</b></p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Le contrat de gestion par un tiers du Programme extra-mural comporte des objectifs de rendement progressifs qui sont renouvelés ou modifiés lorsque le rendement complet est réalisé. Cela pourrait servir de modèle pour la modification du contrat relatif aux services d'ambulance.</i></p> <p><i>Une telle modification du contrat de gestion par un tiers serait envisagée dans le contexte d'une prochaine renégociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<b>Nous recommandons :</b>		
<p><b>3.192 Qu'EM/ANB améliore le repérage et le suivi des initiatives stratégiques et des initiatives d'entreprise et inclue des résultats mesurables dans ses plans.</b></p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration examine actuellement le plan général annuel d'EM/ANB et les rapports trimestriels reçus du DG sur l'évolution des initiatives.</i></p> <p><i>Le conseil d'administration renforcera ces processus et veillera à ce qu'ils soient mieux intégrés à la documentation.</i></p>	<p><i>Exercice 2020-2021</i></p>
<p><b>3.193 Que le conseil d'administration élargisse les indicateurs de rendement clés pour les paiements fondés sur le rendement afin d'inclure tous les secteurs d'activité, comme les ressources humaines, la flotte et les langues officielles.</b></p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Ces mesures de rendement plus larges sont déjà surveillées par l'intermédiaire des comités du conseil d'administration. On pourrait envisager d'intégrer ces mesures au contrat afin d'établir un équilibre entre les mesures actuelles relatives à l'efficacité et au délai d'intervention et les résultats en matière de qualité et de sécurité des patients.</i></p> <p><i>Une telle modification du contrat de gestion par un tiers serait envisagée dans le contexte d'une prochaine renégociation de l'entente.</i></p>	<p><i>Exercice 2021-2022</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<b>Nous recommandons :</b>		
<p><b>3.194</b> Que le Ministère coordonne avec les régies de la santé régionales et EM/ANB la mise en œuvre de solutions visant à réduire l'incidence des retards de déchargement.</p>	<p><i>Le Ministère et le conseil d'administration d'EM/ANB acceptent cette recommandation.</i></p> <p><i>Le ministère de la Santé demandera aux régies régionales de la santé et à EM/ANB de définir des solutions pour régler le problème des retards liés au déchargement qui ont une incidence directe sur les délais d'intervention des services d'ambulance dans les collectivités du Nouveau-Brunswick.</i></p> <p><i>Cette mesure continuera de faire l'objet d'un suivi et de rapports trimestriels du conseil d'administration d'EM/ANB à titre prioritaire.</i></p>	<p><i>Exercice 2020-2021</i></p>
<p><b>3.206</b> Que le Bureau du Conseil exécutif examine le règlement sur les conflits d'intérêts pris en vertu de la <i>Loi sur les conflits d'intérêts</i> et le modifie pour y inclure à l'annexe A toutes les sociétés de la Couronne concernées, y compris EM/ANB Inc.</p>	<p><i>La loi habilitante de nombreuses sociétés de la Couronne comporte des fondements législatifs concurrents qui permettent aux sociétés d'élaborer leurs propres arrêtés ou politiques en matière de conflits d'intérêts. Le bureau du Conseil exécutif tâchera de développer une approche plus uniforme en procédant à l'examen de la Loi sur les conflits d'intérêts et de son règlement.</i></p>	<p><i>Automne 2021</i></p>

## Introduction à l'audit

**3.1** En vertu de la *Loi sur les services d'ambulance*, le ministre de la Santé est responsable de la prestation des services d'ambulance. Ces services sont fournis dans le cadre d'une entente sur les services d'ambulance (permis d'ambulance) entre le ministère de la Santé (le Ministère) et EM/ANB Inc. (EM/ANB), anciennement Ambulance Nouveau-Brunswick Inc. EM/ANB, une société de la Couronne, s'occupe des services d'ambulance terrestre et aérienne pour les citoyens et citoyennes du Nouveau-Brunswick. EM/ANB a confié la gestion de ces services à Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick Inc. (SSMNB), anciennement SMU Nouveau-Brunswick Inc., une société privée et filiale de Medavie Inc.

**3.2** Le contrat entre EM/ANB et SSMNB fournit le cadre pour la prestation des services d'ambulance au Nouveau-Brunswick. Entre autres conditions contractuelles, EM/ANB et SSMNB sont tenus « d'assurer la prestation des services d'ambulance de manière continue et ininterrompue dans la province du Nouveau-Brunswick »<sup>1</sup>. Une prestation cohérente du programme est essentielle pour que la population du Nouveau-Brunswick puisse utiliser ce service essentiel.

### *Pourquoi avons-nous choisi ce sujet ?*

**3.3** Nous avons choisi de procéder à l'audit des services d'ambulance pour les raisons suivantes :

- la prestation des services d'ambulance est une composante essentielle du système public de soins de santé pour tous les citoyens et citoyennes du Nouveau-Brunswick;
- la qualité des services d'ambulance est importante, car elle peut influencer les résultats de santé dans des situations de vie ou de mort;
- les services d'ambulance font l'objet d'un examen attentif par le public;

---

<sup>1</sup> Entente sur les services d'ambulance entre Ambulance Nouveau-Brunswick Inc. et Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick Inc.

- la gestion d'EM/ANB a été confiée au secteur privé, y compris la responsabilité de son budget annuel de 110 millions de dollars;
- les frais de gestion payés à l'entrepreneur du secteur privé, SSMNB, se sont élevés en moyenne à 3,2 millions de dollars par année et ont dépassé 38 millions sur 12 ans.

### *Objectif de l'audit*

**3.4** Le présent audit avait comme objectifs de déterminer si :

- les structures et les processus de gouvernance du ministère de la Santé mis en place pour EM/ANB établissent les bases d'une surveillance efficace;
- le contrat de services d'ambulance d'EM/ANB est conçu et géré de manière à atteindre les objectifs prévus.

### *Étendue de l'audit*

**3.5** Notre audit a porté sur le ministère de la Santé et sur l'administration des services d'ambulance par EM/ANB. Nos entités auditées étaient le ministère de la Santé et EM/ANB; cependant nous avons aussi recueilli des éléments probants auprès de SSMNB lorsque nous l'avons jugé nécessaire. Pendant toute la durée de notre audit, toutes les parties concernées ont fait preuve d'une obligeance et d'une coopération exceptionnelles.

**3.6** Notre audit a porté sur la période comprise entre le 1<sup>er</sup> avril 2017 et le 31 mars 2019. C'est la période à laquelle s'appliquent nos conclusions d'audit. Toutefois, afin d'acquérir une compréhension plus complète de l'objet de notre audit, nous avons également examiné certaines questions qui ont précédé la date de début de notre audit. Les annexes I et II contiennent de plus amples informations sur les objectifs, les critères, l'étendue et la méthode que nous avons utilisés pour réaliser notre audit.

### *Chronologie et événements ultérieurs*

**3.7** En janvier 2018, Ambulance Nouveau-Brunswick a accepté la responsabilité du programme extra-mural au Nouveau-Brunswick et est devenue EM/ANB. Les services extra-muraux dépassent l'étendue de notre audit.

**3.8** En mars 2020, EM/ANB a obtenu son agrément avec mention d'honneur suivant une évaluation par Agrément Canada, un organisme à but non lucratif qui agréé des organismes de soins de santé partout au Canada. Les travaux d'Agrément Canada ont porté sur les services extra-muraux et englobaient la gouvernance, qui était

également un thème central de notre audit. Cependant, Agrément Canada ne semble pas avoir pris en considération les liens entre EM/ANB et le ministère de Santé et Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick Inc. Pour les besoins de notre audit, nous ne nous sommes pas appuyés sur le contenu du rapport final d'Agrément Canada.

**3.9** Un diagramme des événements importants qui se sont produits pendant les contrats de services d'ambulance figure à l'annexe III.

**3.10** Les détails des événements ultérieurs qui se sont produits après notre période d'audit terminée le 31 mars 2019 se trouvent à l'annexe IV. Nous avons déterminé qu'il est peu probable que ces événements modifient de manière substantielle nos conclusions d'audit.

### *Définitions*

**3.11** Un tableau de définitions est présenté à l'annexe V.

### **Conclusions**

**3.12** Nous avons conclu que :

- Le cadre législatif et la structure de gouvernance retenus par le gouvernement ne permettent pas une surveillance suffisante des services d'ambulance en raison de conflits d'intérêts et doivent être considérablement améliorés.
- Un contrat mal structuré a permis des paiements discutables pour des postes de travailleurs paramédicaux vacants, ce qui a ensuite dissuadé Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick de régler d'importantes difficultés opérationnelles.
- Le contrat a permis une utilisation non valide et excessive des exemptions, ce qui a faussé les résultats des délais d'intervention au 911 et donné lieu à un avantage financier pour Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick Inc.

### **Contexte**

**3.13** La forme juridique d'EM/ANB est une société sans but lucratif créée en juin 2007 en vertu de la *Loi sur les compagnies* du Nouveau-Brunswick à laquelle a été déléguée la responsabilité de la prestation des services d'ambulance au Nouveau-Brunswick. La création d'EM/ANB a permis d'intégrer les activités de 39 exploitants d'ambulances distincts et de 54 contrats distincts en une seule opération centrale. Dans la foulée, EM/ANB est devenue l'employeur de tous les travailleurs

paramédicaux du Nouveau-Brunswick.

**3.14** Selon le rapport annuel inaugural d'EM/ANB en 2007-2008, la centralisation des services d'ambulance du Nouveau-Brunswick présentait plusieurs avantages, notamment :

- l'amélioration de la formation des travailleurs paramédicaux en vue d'atteindre des niveaux de compétences cliniques uniformes;
- l'élimination des quarts de travail « en disponibilité » et l'ajout de quarts « sur place »;
- la consolidation de la prise d'appels et de la répartition en un seul centre de communication;
- l'élaboration de nouveaux protocoles cliniques à l'échelle provinciale;
- l'uniformisation des ambulances et de l'équipement technique;
- des attentes et des mesures de rendement cohérentes dans toute la province.

**3.15** Conformément à la *Loi sur les services d'ambulance*, EM/ANB relève du ministre de la Santé. Le Ministère a délivré à EM/ANB le permis pour exploiter des ambulances au Nouveau-Brunswick en décembre 2007. EM/ANB est régie par un conseil d'administration (le conseil) composé presque exclusivement d'employés du Ministère. Nous considérons EM/ANB une société de la Couronne pour les raisons suivantes :

- elle reçoit des fonds importants grâce à une subvention de fonctionnement accordée par le gouvernement provincial;
- ses employés sont des fonctionnaires en vertu de la Partie III du gouvernement;
- elle est comprise dans les comptes publics du gouvernement provincial en tant qu'entité contrôlée consolidée du gouvernement;
- sa lettre de mandat, signée par le ministre de la Santé le 29 novembre 2019, désigne EM/ANB comme une société de la Couronne.

**Responsabilités contractuelles**

**3.16** Le permis d'ambulance décrit les responsabilités du ministre et d'EM/ANB. Les responsabilités d'EM/ANB comprennent :

- fournir des soins aux patients et des services de transport 24 heures sur 24, 365 jours par année, y compris mais pas seulement sur le territoire géographique du Nouveau-Brunswick;
- retenir les services du personnel nécessaire;
- assurer la fourniture et l'entretien de tous les biens nécessaires;
- percevoir et conserver les frais établis par le ministre;
- préparer et soumettre au ministre les rapports, dossiers et documents que celui-ci peut exiger.

**3.17** En vertu du permis d'ambulance, les responsabilités du ministre comprennent :

- planifier, financer, réglementer et surveiller les services d'ambulance;
- fournir une orientation médicale pour les services d'ambulance et établir des protocoles médicaux;
- participer aux négociations collectives concernant les employés d'EM/ANB, au besoin;
- fixer les frais des services d'ambulance.

**3.18** EM/ANB a initialement conclu le contrat de gestion des services d'ambulance avec SSMNB en juin 2007. Le directeur général et l'équipe de la haute direction d'EM/ANB sont des employés de SSMNB, dont les services sont fournis à EM/ANB en vertu du contrat. Le directeur général d'EM/ANB est également président de SSMNB.

**3.19** SSMNB assure la gestion des services d'ambulance terrestre et aérienne dans la province. Le champ de responsabilité de SSMNB comprend :

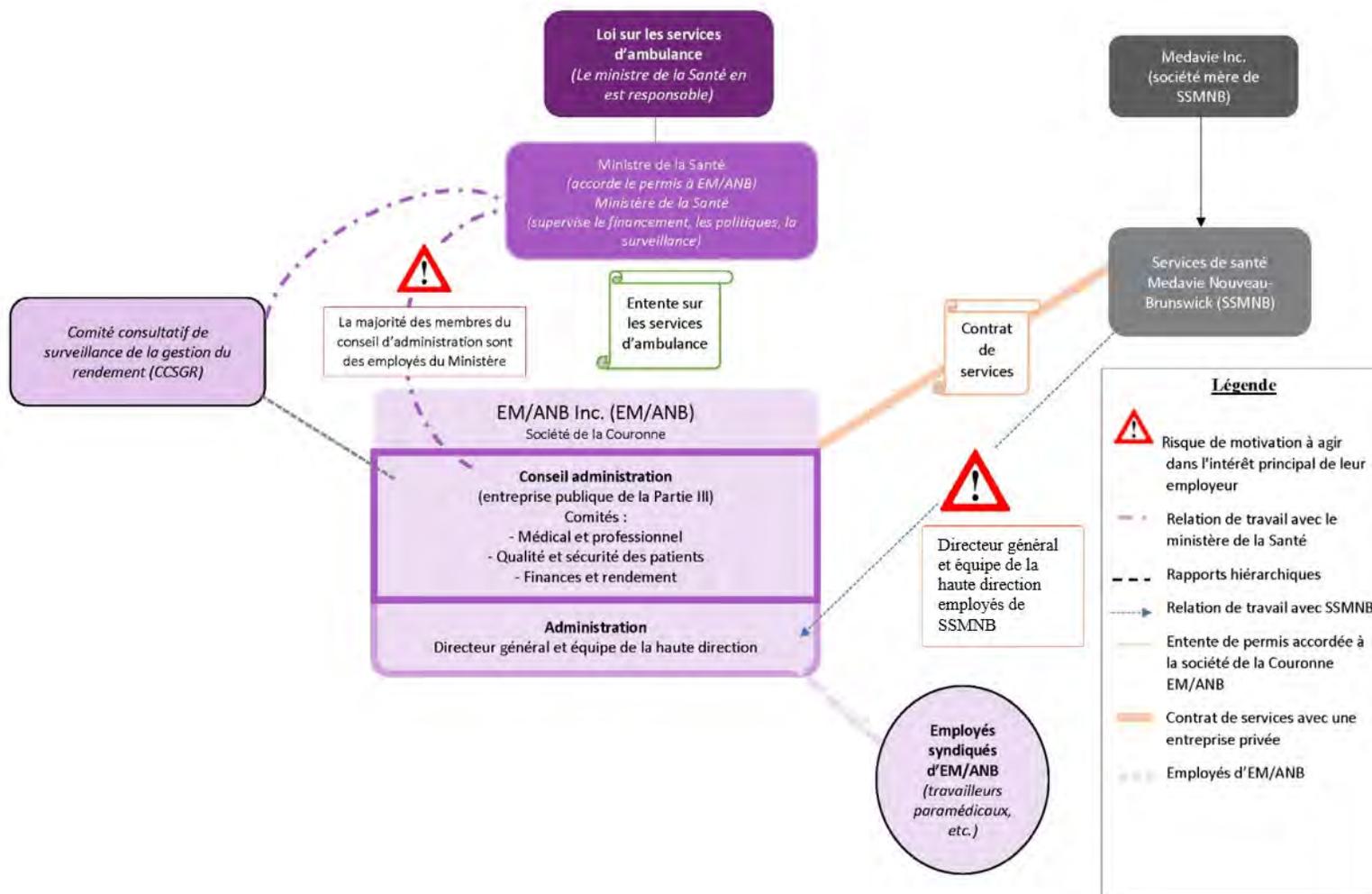
- assurer la répartition des ambulances par l'intermédiaire du Centre de gestion des communications médicales;
- établir et maintenir l'amélioration continue de la qualité;

- acquérir, gérer et entretenir les biens nécessaires au fonctionnement des services d'ambulance;
- recruter, embaucher et licencier au nom d'EM/ANB;
- assurer la fonction de gestion d'EM/ANB, y compris le directeur général et d'autres employés de la haute direction;
- faire rapport sur le rendement conformément au contrat;
- fournir sur demande d'EM/ANB des services au titre du projet, à condition qu'EM/ANB paie tous les coûts supplémentaires engagés par SSMNB.

**3.20** La pièce 3.1 présente la structure organisationnelle des services d'ambulance. Le rôle du conseil d'administration est de gérer ses sous-comités et de faire rapport au ministre de la Santé. Le Ministère est chargé de diriger les politiques et de définir les normes, de fournir un financement à EM/ANB conformément au permis d'ambulance et d'assurer la surveillance d'EM/ANB au moyen d'activités de contrôle.

Pièce 3.1 – Structure organisationnelle des services d'ambulance

**Structure organisationnelle des services d'ambulance**



Source : graphique créé par la VGNB d'après les informations fournies par le Ministère

- 3.21** Nous avons recensé les risques liés à la conception organisationnelle globale de la prestation des services d'ambulance, ainsi qu'à sa structure de gouvernance.
- 3.22** La plupart des membres du conseil d'administration d'EM/ANB sont également des employés du Ministère, sans aucune représentation impartiale du public. Nous avons cerné le risque que les employés du Ministère et ceux de SSMNB soient enclins à agir dans l'intérêt supérieur de leurs employeurs respectifs, plutôt que d'EM/ANB.
- 3.23** Comme EM/ANB et SSMNB partagent une équipe de haute direction, il est difficile pour les deux organismes de fonctionner indépendamment, ce qui crée divers conflits inhérents. Le Ministère a formé des comités et des unités de travail pour aider à résoudre les conflits.
- 3.24** Nous examinons plus en détail nos constatations relatives à ces risques dans la section intitulée *Faible structure de gouvernance et de contrôle* du présent rapport.
- 3.25** Le Ministère fournit à EM/ANB un budget annuel pour couvrir le coût de la prestation des services. Le contrat stipule que les excédents budgétaires, s'ils se produisent, doivent être partagés en parts égales entre SSMNB et EM/ANB. En outre, il y avait des frais de gestion annuels. À l'expiration du contrat en 2017, un nouveau contrat de dix ans a été signé, dans lequel les frais de gestion ont été remplacés par des paiements fondés sur le rendement, et la part des excédents pour SSMNB a été plafonnée à 1,1 million de dollars.
- 3.26** La pièce 3.2 montre le coût net des services d'ambulance pour le Ministère pour les cinq exercices terminés en 2018-2019. La subvention de financement représente la somme des paiements versés à EM/ANB par le Ministère pour couvrir les activités d'ambulance ainsi que les apports faits par le Ministère au Fonds de remplacement de l'actif et de l'amélioration du réseau d'EM/ANB pour l'acquisition d'immobilisations.

***Coût net des services  
d'ambulance et  
structure de paiement***

Pièce 3.2 – Coût net des services d'ambulance sur cinq exercices (en millions)

**Coût net des services d'ambulance sur cinq exercices  
(en millions de dollars)**

	Exercice				
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Subvention de financement et financement des immobilisations	100,08 \$	100,95 \$	106,13 \$	110,17 \$	117,72 \$
Recettes de facturation	(3,18)	(3,70)	(3,59)	(3,88)	(3,77)
Part du Ministère de l'excédent d'EM/ANB	(2,22)	(2,13)	(2,01)	(1,17)	(1,45)
<b>Coût net pour le Ministère</b>	<b>94,68 \$</b>	<b>95,12 \$</b>	<b>100,53 \$</b>	<b>105,12 \$</b>	<b>112,50 \$</b>

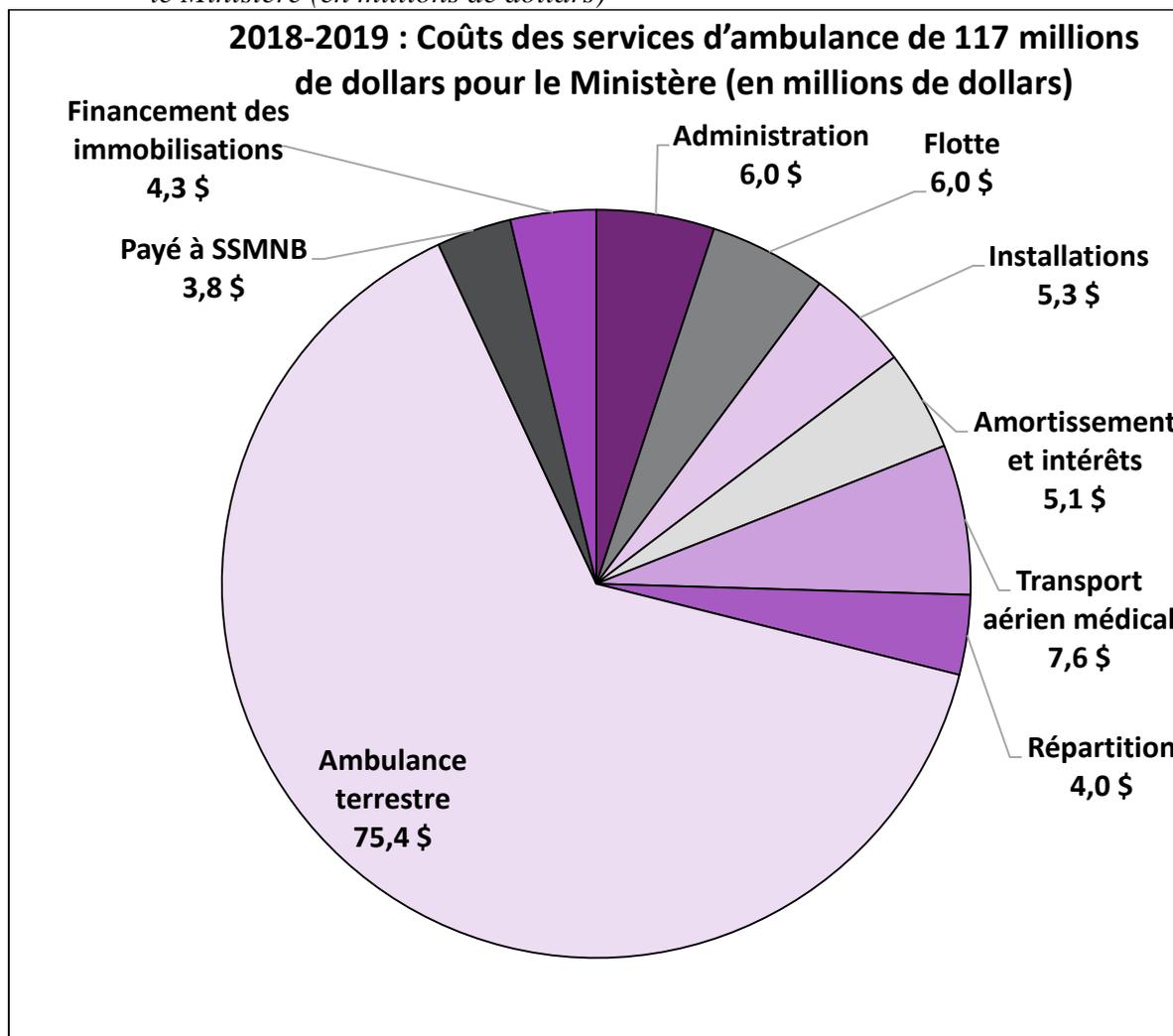
Source : tableau créé par la VGNB d'après les états financiers d'EM/ANB

**3.27** Le coût pour le Ministère est partiellement compensé par les recettes provenant de la facturation. EM/ANB facture aux particuliers l'utilisation des ambulances sous certaines conditions. De plus, la part d'EM/ANB de 50 % de l'excédent prévue à l'entente a été remboursée au Ministère.

**3.28** La pièce 3.3 présente la ventilation de la subvention de financement de 117 millions de dollars et du financement des immobilisations en 2018-2019. Selon le rapport annuel d'EM/ANB, 75,4 millions de dollars ont été affectés au service d'ambulance terrestre. Ce montant a principalement servi à payer les salaires des travailleurs paramédicaux, mais a également inclus le remboursement à SSMNB des salaires des cadres ou des employés non syndiqués.

**3.29** En 2018-2019, environ 180 postes de direction ou non syndiqués liés aux services d'ambulance à EM/ANB étaient occupés par des employés de SSMNB. La rémunération brute de ces employés s'élevait à 8,9 millions de dollars. Ce montant ne comprend toutefois pas le salaire du directeur général d'EM/ANB, qui est financé par le budget administratif extra-mural.

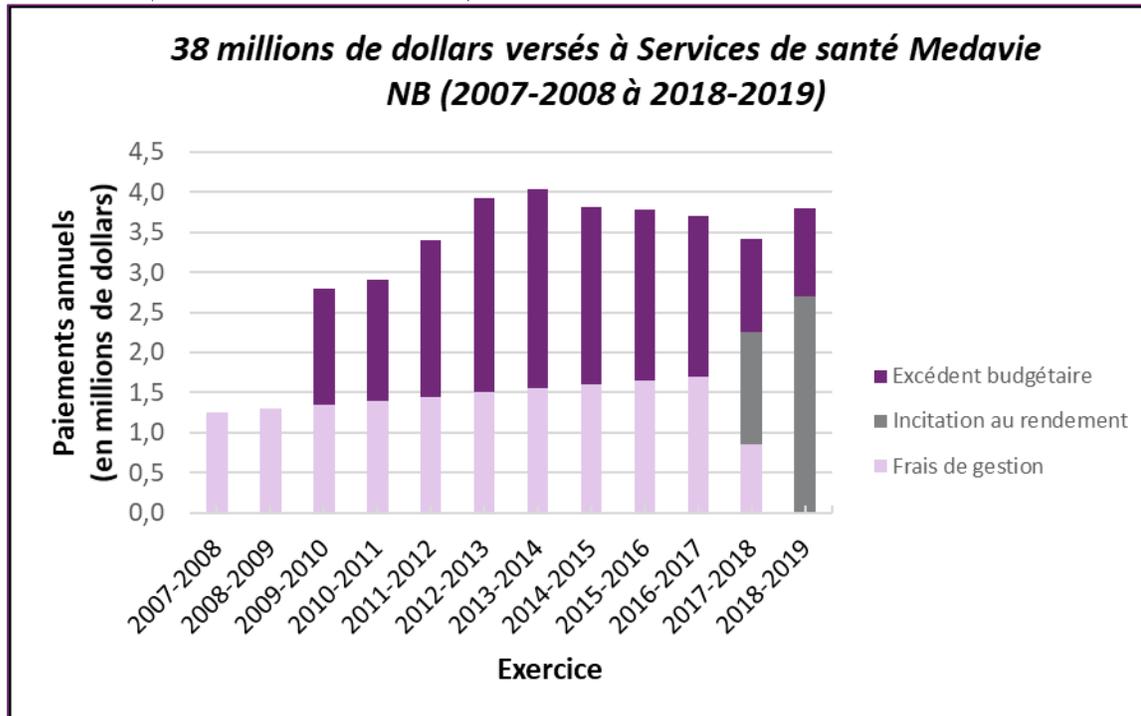
Pièce 3.3 – 2018-2019 : Coûts des services d'ambulance de 117 millions de dollars pour le Ministère (en millions de dollars)



Source : graphique créé par la VGNB d'après les états financiers d'EM/ANB

**3.30** La pièce 3.4 présente l'historique des paiements versés à SSMNB pour les services de gestion en vertu du contrat initial de dix ans et des deux premiers exercices suivant la renégociation.

Pièce 3.4 – 38 millions de dollars versés à Services de santé Medavie NB  
(2007-2008 à 2018-2019)



Source : tableau créé par la VGNB d'après les informations fournies par Services de santé Medavie NB

**3.31** Le Ministère a versé plus de 38 millions de dollars à SSMNB au cours de la période de 12 exercices. Ces paiements s'ajoutent aux charges salariales des employés de SSMNB et aux biens achetés par SSMNB pour le compte d'EM/ANB. Le total des paiements annuels versés pour les services de gestion a varié entre 1,3 million de dollars en 2007-2008 et 4,1 millions en 2013-2014, pour une moyenne de 3,2 millions par année.

**3.32** En vertu du contrat, si EM/ANB réalise un excédent, SSMNB a droit à 50 %. Les paiements d'excédents budgétaires présentés à la pièce 3.4 représentent la part des excédents de SSMNB. Le total des excédents budgétaires versés à SSMNB se chiffre à 18,4 millions de dollars sur un total de 38 millions au cours des 12 exercices. Les frais de gestion fixes ont représenté 15,6 millions de dollars au cours des 12 exercices.

**3.33** Lors de la renégociation du contrat en 2017, les frais de gestion fixes ont été remplacés par des paiements incitatifs liés au rendement. SSMNB reçoit maintenant des paiements

en fonction de l'atteinte ou du dépassement d'indicateurs de rendement clés (IRC). L'exercice 2017-2018 a été un exercice de transition au cours duquel le paiement a été calculé selon une combinaison des conditions de l'ancien et du nouveau contrat.

**3.34** En 2018-2019, le contrat actuel a supprimé le paiement de frais de gestion fixes, et le montant du paiement de l'excédent budgétaire a été plafonné à 1,1 million de dollars. Les 2,7 millions de dollars restants ont été attribués lors de la réalisation des IRC annuels, pour un paiement total de 3,8 millions à SSMNB.

*Attentes en matière de rendement*

**3.35** En 2007, SSMNB a adopté un système de déploiement dynamique. Le concept de déploiement dynamique vise à optimiser la couverture des ambulances à tout moment. Lorsqu'une ambulance est dépêchée sur les lieux d'un appel, les ambulances qui se trouvent à proximité se déplacent de manière stratégique pour faire en sorte qu'aucune zone ne soit laissée sans couverture.



Source : Rapport annuel 2017-2018 d'EM/ANB

***Le contrat définit les ressources nécessaires pour répondre aux attentes en matière de rendement***

***Le rendement des interventions urgentes est mesuré en combinant les zones rurales et urbaines dans chacune des quatre régions***

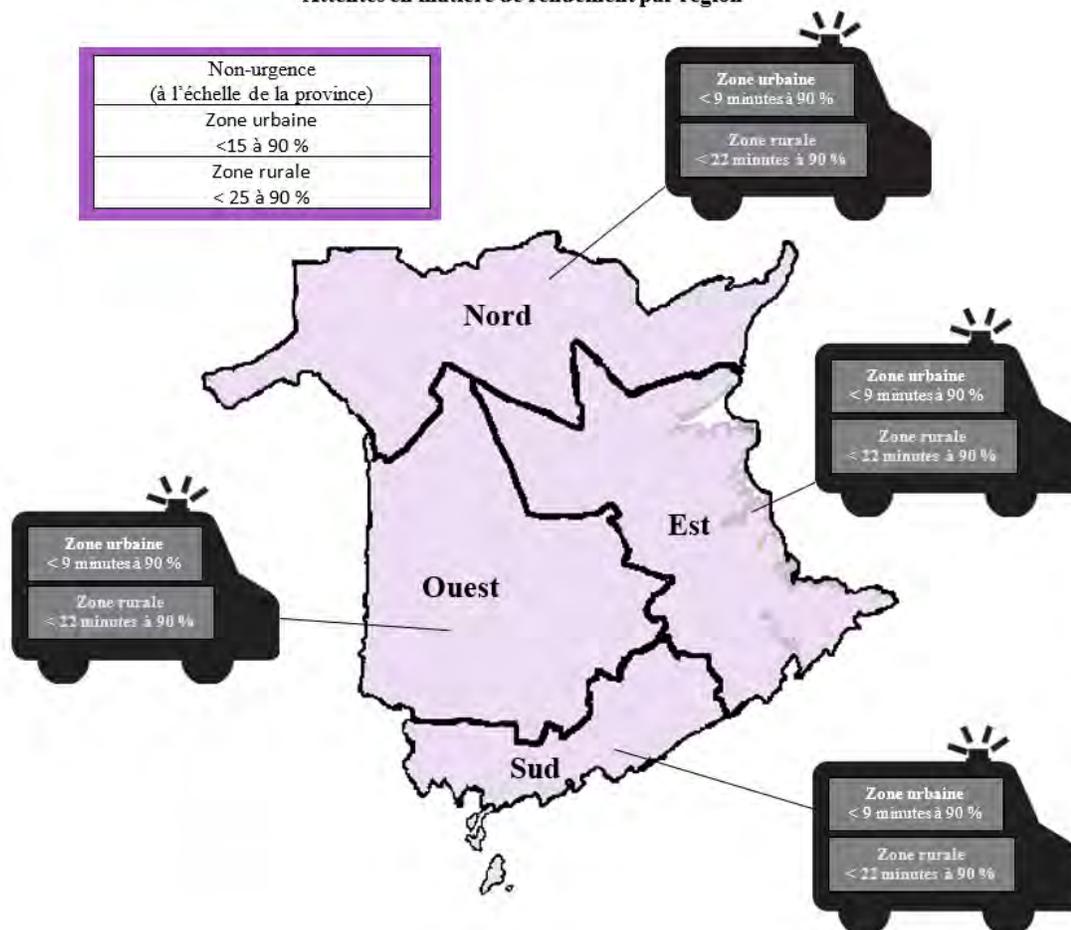
**3.36** L'exécution du déploiement dynamique est guidée par le modèle de SSMNB, soit le plan d'état du système. En vertu du contrat, ce plan comprend des spécifications détaillées concernant les ambulances, les installations et les ressources humaines à déployer pour atteindre les normes de rendement. Le nombre d'ambulances, de travailleurs paramédicaux, de répartiteurs et ainsi de suite est détaillé à l'annexe B du contrat initial et du contrat renégocié. SSMNB et EM/ANB ont convenu, en signant le contrat, que ces ressources étaient suffisantes pour répondre aux attentes en matière de rendement dans le cadre du contrat.

**3.37** Le contrat divise la province en quatre régions géographiques, désignées comme suit : Nord, Sud, Est et Ouest. Le rendement des interventions urgentes et non urgentes est mesuré en combinant les zones rurales et urbaines dans chacune des quatre régions et au sein de la province, respectivement.

**3.38** La pièce 3.5 montre les attentes en matière de rendement qui sont en place depuis le début du contrat initial. On s'attend à ce que les ambulances répondent aux appels urgents au 911 dans un délai de 9 minutes dans les zones urbaines et de 22 minutes dans les zones rurales, soit 90 % du temps. Les délais d'intervention aux appels non urgents, ou lorsqu'il n'y a pas de menace perçue pour la vie ou l'intégrité physique, sont respectivement de 15 et de 25 minutes.

## Pièce 3.5 – Attentes en matière de rendement par région

## Attentes en matière de rendement par région



Source : graphique créé par la VGNB d'après les informations fournies par le Ministère

**3.39** La pièce 3.6 montre quelles sont les collectivités désignées comme urbaines dans le réseau d'ambulances au Nouveau-Brunswick. À l'extérieur de ces collectivités, le délai d'intervention d'urgence prévu de 22 minutes s'applique.

Pièce 3.6 – Collectivités désignées comme urbaines en vertu du contrat

### Collectivités désignées comme urbaines en vertu du contrat

Collectivités urbaines (en ordre alphabétique)	
Bathurst	Moncton
Campbellton	Oromocto
Dieppe	Quispamsis
Edmundston	Riverview
Fredericton	Rothsay
Grand Bay-Westfield	Sackville
Grand-Sault	Saint John
Miramichi	Woodstock

Source : extrait de l'entente sur les services d'ambulance (contrat) avec Soins de Santé Medavie NB

***Les ambulances sont déplacées selon les besoins afin d'assurer une couverture optimale grâce au déploiement dynamique***

**3.40** Le plan d'état du système comprend des plans de déploiement qui précisent, par district de service, le nombre d'ambulances à déployer à tout moment pour répondre au volume d'appels prévu pour chaque zone. Les districts de service sont des regroupements de collectivités, tant rurales qu'urbaines, dans une zone géographique donnée.

**3.41** Chaque plan de déploiement indique les stations ou postes d'ambulance qui devraient être couverts à tout moment. Les stations et les postes sont classés par ordre de priorité afin que, lorsque les ambulances sont occupées, d'autres ambulances puissent être déplacées dans le cadre d'un déploiement dynamique pour assurer la meilleure couverture possible avec les ressources disponibles.

**3.42** Les plans de déploiement précisent également le nombre minimal d'ambulances nécessaires pour garantir un délai d'intervention raisonnable qui respecte les temps prévus au contrat. C'est ce que l'on appelle le seuil d'urgence. Si un district de service est en dessous du seuil d'urgence et que les districts voisins sont au-dessus, les plans de déploiement permettent aux districts voisins de fournir une couverture. Les plans de déploiement recommandent d'où retirer des ambulances pour assurer une couverture supplémentaire entre les districts au besoin.

**Difficultés  
opérationnelles**

**3.43** EM/ANB connaît des difficultés opérationnelles, qui ne sont pas mis en évidence dans la série actuelle d'indicateurs de rendement clés présentés dans la section de ses rapports annuels consacrée à la conformité du rendement.

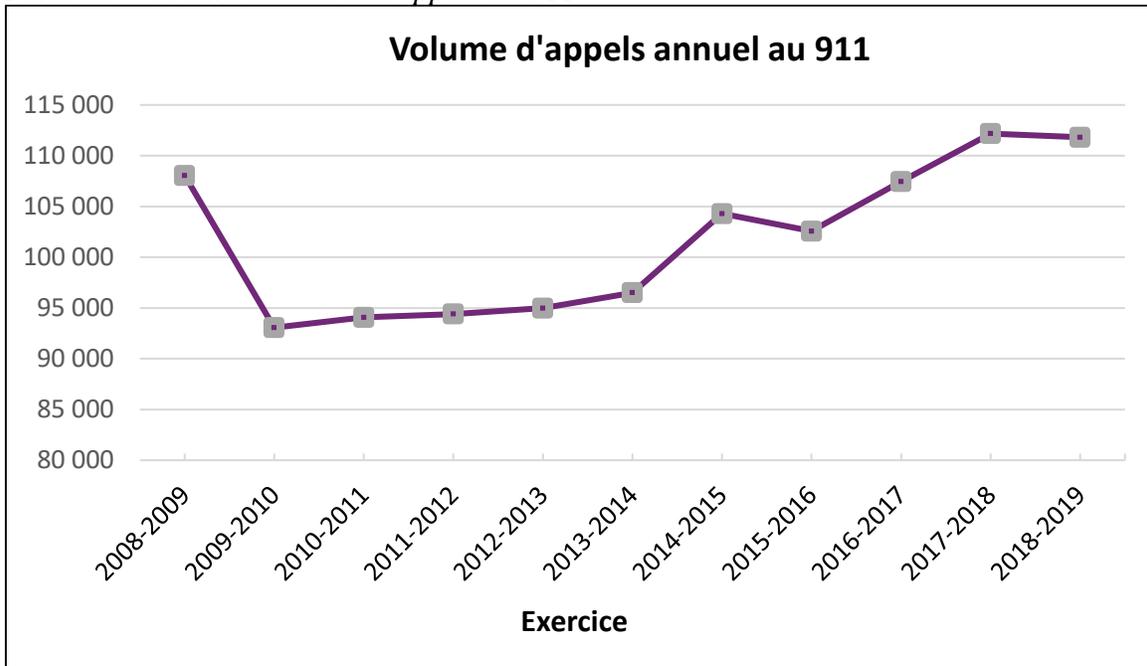
**96 postes de travailleurs  
paramédicaux  
permanents vacants en  
2019**

**3.44** Dans le premier rapport annuel d'EM/ANB en 2007-2008, le nombre de postes de travailleurs paramédicaux vacants déclaré par l'organisme était de 150. Le rapport indiquait que la dotation en personnel paramédical était le principal défi d'EM/ANB à l'époque. SSMNB nous a indiqué que le niveau des postes vacants est constant depuis 2007. En 2019, SSMNB a signalé que le nombre de postes de travailleurs paramédicaux permanents vacants était de 96.

**Augmentation constante  
du volume d'appels  
depuis 2009-2010**

**3.45** SSMNB a indiqué que le besoin de ressources supplémentaires augmente en raison du volume croissant d'appels. La pièce 3.7 montre le volume annuel d'appels pour les 11 années allant de l'exercice 2008-2009 à l'exercice 2018-2019. Après une année où le volume a été particulièrement élevé (en 2008-2009), le graphique montre une augmentation constante du volume d'appels, qui est passé de 93 000 appels d'ambulance en 2009-2010 à 112 000 en 2018-2019. Selon le rapport annuel 2009-2010 d'EM/ANB, la diminution du volume d'appels est attribuable à une réduction des transferts de patients après l'instauration des frais d'ambulance.

Pièce 3.7– Volume annuel des appels au 911



Source : graphique créé par la VGNB d'après les rapports annuels d'EM/ANB

## Faible structure de gouvernance et de contrôle

***EM/ANB n'a pas de loi habilitante et son mandat n'est pas clair***

**3.46** Nous avons constaté qu'EM/ANB n'a pas de loi habilitante et que son mandat n'est pas clair.

**3.47** Nous nous attendions à ce qu'EM/ANB, comme d'autres sociétés de la Couronne, ait une loi habilitante énonçant l'objectif général de l'organisme, la composition du conseil d'administration et ses pouvoirs. En tant que société de la Couronne au sein du groupe qui comprend le segment des soins de santé de la province, nous nous attendions à ce qu'EM/ANB ait une configuration similaire à celle des régies régionales de la santé. Les deux régies régionales de la santé, soit le Réseau de santé Vitalité et le Réseau de santé Horizon, ont une loi habilitante, la *Loi sur les régies régionales de la santé*.

**3.48** De même, nous nous attendions à ce que le ministre de la Santé présente chaque année une lettre de mandat à EM/ANB pour accompagner sa lettre d'approbation de financement et fournir une orientation stratégique plus détaillée.

***Il manque d'importants éléments de gouvernance à la Loi sur les services d'ambulance***

**3.49** Nous avons cherché à examiner la loi habilitante et les lettres de mandat pour EM/ANB afin d'évaluer dans quelle mesure le contrat était conçu pour s'aligner sur les objectifs d'EM/ANB. Cependant, nous avons constaté que la *Loi sur les services d'ambulance* ne contient pas de mandat pour EM/ANB, ni ne prescrit la composition ou les pouvoirs de son conseil d'administration. Il n'existait ni loi habilitante ni lettres de mandat pour fournir une orientation à EM/ANB pendant la période de notre audit. Cependant, nous avons remarqué qu'une lettre de mandat pour EM/ANB a été rédigée et signée par le ministre de la Santé le 29 novembre 2019, pendant la réalisation de notre audit et après notre période d'audit.

*L'orientation générale des services d'ambulance manque de clarté*

**3.50** Sans loi habilitante ou lettre de mandat, l'orientation générale d'EM/ANB manque de clarté et n'a pas le poids d'une loi, ce qui affaiblit le contrôle du Ministère sur la société de la Couronne. Sans mandat clair, il est difficile d'évaluer si les différents contrats les ententes et la stratégie d'entreprise sont alignés.

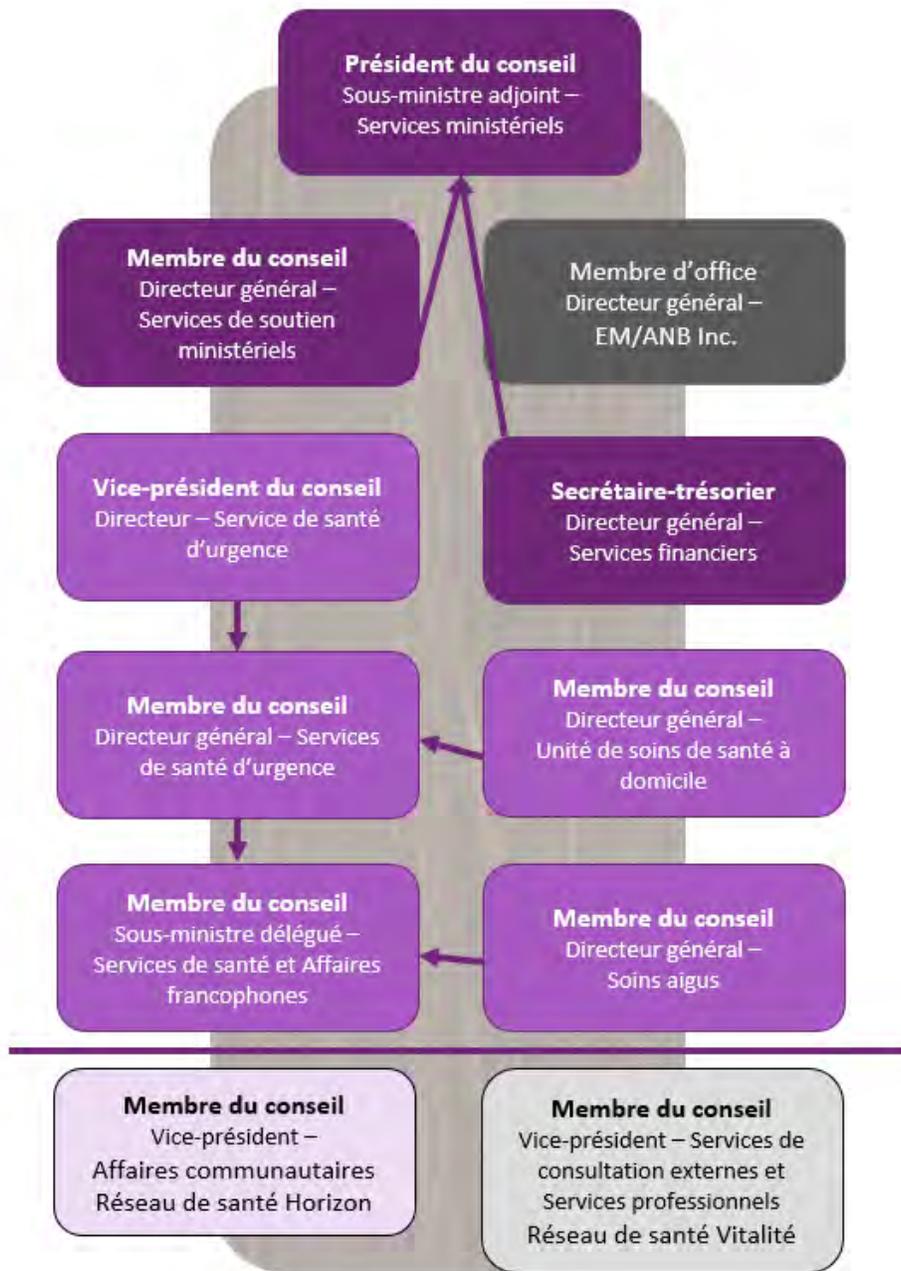
*Recommandation*

**3.51** Nous recommandons que le Ministère officialise le mandat et la gouvernance d'EM/ANB dans une loi et fournisse des lettres de mandat à EM/ANB avec l'approbation du budget annuel.

*La composition du conseil d'administration a créé une relation de gestion complexe*

**3.52** La pièce 3.8 montre la composition du conseil d'administration. Tous les membres du conseil sauf deux sont des employés du Ministère, ce qui a créé une relation de gestion complexe au sein du conseil. Par exemple, deux membres du conseil relevaient directement du président du conseil en leur qualité d'employés du Ministère. Quatre autres membres du conseil relevaient directement d'autres membres du conseil en leur qualité d'employés du Ministère. Les deux autres membres étaient des employés des régies régionales de la santé.

Pièce 3.8 – Composition du conseil d'administration d'EM/ANB en 2017-2018  
**Composition du conseil d'administration d'EM/ANB**



Source : créé par la VGNB d'après les informations fournies par le Ministère

***La composition du conseil d'administration entrave l'indépendance***

**3.53** Nous avons constaté que la composition du conseil d'administration entrave l'indépendance, en grande partie parce que la plupart des membres du conseil sont des employés du Ministère.

**3.54** Nous nous attendions à ce que des représentants du public, ou des membres qui sont indépendants du ministre de la Santé, siègent au conseil d'administration afin d'améliorer l'indépendance générale du conseil. Nous considérons qu'il s'agit là d'une pratique exemplaire pour les sociétés de la Couronne, qui permet d'améliorer la responsabilité à l'égard du public et l'objectivité en réduisant les priorités concurrentes parmi les membres du conseil d'administration.

***Des conflits d'intérêts pourraient empêcher le conseil d'administration d'agir dans l'intérêt supérieur d'EM/ANB***

**3.55** En vertu de cet arrangement, il a pu être difficile pour les membres individuels du conseil d'administration de remettre en question ou de contester l'opinion d'autres membres du conseil étant donné la nature de leurs rapports hiérarchiques au sein du Ministère. Par ailleurs, les règlements administratifs du conseil d'EM/ANB indiquent que le ministre de la Santé peut, par un avis écrit remis à l'entreprise, mettre fin à la participation au conseil de n'importe lequel de ses membres, ce qui accroît encore plus la possibilité de conflits d'intérêts pour les membres du conseil, lesquels peuvent être enclins à agir dans l'intérêt du Ministre ou du Ministère plutôt que dans celui d'EM/ANB.

***Recommandation***

**3.56** Nous recommandons que les règlements administratifs du conseil d'administration soient modifiés afin de changer la composition du conseil pour y inclure des membres indépendants du Ministère.

***Le conseil d'administration ne reconnaît pas et n'atténue pas les conflits d'intérêts***

**3.57** Nous avons constaté que le conseil d'administration ne reconnaît pas et n'atténue pas les conflits d'intérêts réels ou perçus.

**3.58** Nous nous attendions à ce que les membres du conseil d'administration déclarent les conflits d'intérêts potentiels au cours des réunions et discutent de la nécessité de se récuser. En raison de leur rôle d'employés du Ministère, nous nous attendions à ce que des conflits occasionnels surviennent. Toutefois, nous avons constaté que cette pratique n'a pas été suivie.

*Malgré les conflits d'intérêts, les membres du conseil d'administration ne se sont pas récusés du processus décisionnel*

**3.59** En septembre 2017, le conseil d'administration a délégué le pouvoir de dépenser pour le Fonds de remplacement de l'actif et de l'amélioration du réseau au vice-président et au président du conseil. Nous considérons que tout membre du conseil est en conflit d'intérêts lorsque l'objet d'un vote du conseil est de se déléguer des pouvoirs. Nous nous serions attendus à ce que le vice-président et le président se récuse de leurs votes de délégation respectifs. Malgré le conflit d'intérêt à leur participation au vote, aucun des deux membres ne s'est récusé du processus décisionnel.

*Le risque que les membres du conseil d'administration n'agissent pas dans l'intérêt supérieur d'EM/ANB n'a pas été atténué*

**3.60** Le conseil d'administration a effectivement une politique en matière de conflits d'intérêts; cependant, nous avons constaté qu'elle n'était pas suivie. Sans exiger des membres du conseil qu'ils suivent sa politique en matière de conflits d'intérêts et qu'ils déclarent les conflits d'intérêts, le risque que les membres du conseil n'agissent pas dans l'intérêt supérieur d'EM/ANB n'a pas été atténué. Cela a donc laissé EM/ANB vulnérable à une influence indue des objectifs ministériels sur la prise de décision de l'organisme.

*Recommandation*

**3.61** **Nous recommandons que le conseil d'administration applique sa politique en matière de conflits d'intérêts et examine périodiquement l'efficacité de cette politique pour atténuer les risques de conflits d'intérêts.**

*Le contrat a compromis l'influence du conseil d'administration sur son directeur général*

**3.62** Nous avons constaté que la conception du contrat compromettait l'influence du conseil d'administration sur son propre directeur général.

**3.63** En règle générale, le conseil d'administration d'une société n'a qu'un seul employé, un directeur général. Nous nous attendions à ce que ce soit le conseil qui emploie le directeur général d'EM/ANB pour garder le contrôle sur :

- la sélection;
- le salaire et le régime de rémunération;
- les évaluations du rendement du directeur général.

*Impossible pour le conseil d'administration de choisir un directeur général*

**3.64** Le directeur général d'EM/ANB n'est pas choisi par le conseil d'administration. SSMNB sélectionne le directeur général et présente son choix au ministre. Selon les règlements administratifs du conseil, le ministre recommande ensuite à celui-ci d'approuver le directeur général. Il n'est pas possible pour le ministre de la Santé ou

le conseil de sélectionner un directeur général autre que celui présenté par SSMNB sans être en rupture de contrat.

*Il est peu probable que les membres du conseil d'administration puissent voter objectivement sur la sélection du directeur général*

**3.65** Le conseil d'administration doit voter sur la recommandation présentée par le ministre. Cependant, en raison du manque d'indépendance des membres du conseil en tant qu'employés du ministre, il est peu probable qu'ils puissent voter objectivement sur la sélection du directeur général.

*Le conseil d'administration n'a aucune influence sur la rémunération du directeur général*

**3.66** Le conseil d'administration n'a aucune influence sur le montant ou le type de rémunération versée au directeur général. SSMNB rémunère le directeur général et la haute direction d'EM/ANB à même le budget du contrat annuel fourni par le Ministère, et le conseil n'a pas d'influence sur cette rémunération.

*Le conseil d'administration n'évalue pas le rendement du directeur général*

**3.67** Le conseil d'administration n'évalue pas le rendement des personnes employées par SSMNB, y compris le directeur général. En conséquence, le conseil n'aurait pas pu prendre de mesures correctives à l'encontre du directeur général si les résultats des évaluations montraient des aspects à améliorer.

**3.68** Le conseil d'administration a le pouvoir de révoquer le directeur général; cependant, les choix soumis à l'examen du ministre sont de nouveau limités à ce qui est proposé par SSMNB.

*Le manque de contrôle remet en question l'influence du conseil d'administration sur le directeur général*

**3.69** Comme le conseil d'administration n'est pas en mesure d'exercer un contrôle sur ces aspects de l'emploi en vertu des conditions du contrat, on peut se demander s'il a suffisamment d'autorité et d'influence sur son directeur général pour assurer un bon rendement.

*Recommandations*

**3.70** Nous recommandons que la loi habilitante d'EM/ANB renforce et clarifie les pouvoirs du conseil d'administration en ce qui concerne l'embauche, la rémunération, le rendement et la cessation d'emploi du directeur général.

**3.71** Nous recommandons que le conseil d'administration embauche un directeur général indépendant lors de la future modification ou renégociation du contrat.

***Aucun élément probant ne montre que le conseil d'administration a remis en question la stratégie du directeur général pour EM/ANB afin de s'assurer que celle-ci s'aligne sur les obligations envers le Ministère***

**3.72** Nous n'avons trouvé aucun probant qui montre que le conseil d'administration a remis en question la stratégie du directeur général pour EM/ANB afin de s'assurer que celle-ci s'aligne sur les obligations d'EM/ANB envers le Ministère.

**3.73** Nous nous attendions à ce que les éléments de la stratégie d'entreprise et des plans annuels d'EM/ANB soient discutés par les membres du conseil d'administration et documentés dans les procès-verbaux du conseil. L'examen aurait dû permettre de déterminer dans quelle mesure la stratégie et les plans annuels s'alignaient sur le mandat d'EM/ANB prescrit par le Ministère.

**3.74** Nous avons examiné les procès-verbaux du conseil d'administration pour déterminer si celui-ci examine et approuve la stratégie de l'entreprise. Chaque réunion du conseil comprend une mise à jour du directeur général. Cependant, les procès-verbaux des réunions ne reflètent aucune discussion sur ce qui a été présenté. Le plan stratégique a été mentionné une fois dans les procès-verbaux de 2018 et de 2019, mais on n'y trouve pas de compte rendu détaillé des discussions.

***Le conseil d'administration n'examine pas régulièrement les plans annuels d'EM/ANB***

**3.75** Le conseil d'administration n'examine pas régulièrement les plans annuels d'EM/ANB et ne les compare pas aux informations contenues dans les rapports annuels. Dans l'ensemble, le conseil ne semble pas poser de questions sur la stratégie d'entreprise d'EM/ANB au directeur général, et il ne profite pas de l'examen des plans annuels pour évaluer le rendement du directeur général et de SSMNB.

***Le fait de négliger l'examen des plans annuels a réduit l'efficacité du processus décisionnel du conseil d'administration***

**3.76** Comme il ne compare pas les plans annuels aux résultats figurant dans les rapports annuels d'EM/ANB, le conseil d'administration est moins efficace dans son examen du rendement global d'EM/ANB, ce qui entrave sa capacité d'évaluer la vision de son directeur général et le rendement de SSMNB. Ce manque de surveillance a réduit l'efficacité du processus décisionnel du conseil d'administration pour ce qui est du respect de ses obligations envers le Ministère en vertu du permis d'ambulance.

**Recommandations**

**3.77** Nous recommandons que le conseil d'administration évalue le plans d'entreprise annuel d'EM/ANB dans le cadre de son examen du rendement du directeur général et de SSMNB et les compare au rapport annuel d'EM/ANB et à ses obligations envers le Ministère.

**3.78** Nous recommandons que le conseil d'administration établisse un cadre de gestion du rendement pour EM/ANB et qu'il évalue son rendement chaque année.

**Le conseil d'administration n'a pas reçu de rapports du Comité consultatif de surveillance de la gestion du rendement après 2017**

**3.79** Nous avons constaté que le conseil d'administration n'a pas reçu de rapports du Comité consultatif de surveillance de la gestion du rendement après 2017.

**3.80** Nous nous attendions à ce qu'EM/ANB, en tant que titulaire du contrat, soit seul responsable de la gestion du contrat. Cependant, comme la haute direction d'EM/ANB est employée par SSMNB, il était nécessaire que le Ministère, y compris les membres du conseil d'administration, s'acquitte de cette fonction.

**3.81** Une partie de la solution a consisté à créer le Comité consultatif de gestion et de surveillance du rendement (CCGSR), chargé d'exercer la fonction de gestion des contrats et de faire rapport à chaque réunion du conseil.

**3.82** Le président du CCGSR était également vice-président du conseil d'administration d'EM/ANB, dont les membres étaient des employés du Ministère et des employés choisis de SSMNB. Existant en dehors du conseil, le CCGSR se réunissait tout au long de l'année et devait faire rapport au conseil comme suit :

- examens des indicateurs de rendement clés pour tous les aspects des activités de SSMNB;
- examens des rapports exigés par contrat;
- conseils sur les affaires financières liées aux objectifs d'EM/ANB;
- recommandations relatives à l'équipement, à la technologie, à la sécurité et autres ressources.

**3.83** Le CCGSR s'est acquitté d'un grand nombre des fonctions que la direction d'EM/ANB aurait normalement assumée, y compris la surveillance de l'exécution du contrat de SSMNB.

**3.84** Notre examen des procès-verbaux du CCSGR nous a permis de constater que :

- le comité n'a tenu compte que des indicateurs de rendement figurant dans le contrat;
- le comité a exercé un suivi incohérent des rapports et des informations demandés à SSMNB;
- le président du comité n'a pas fourni de rapports officiels au conseil d'administration;
- le comité n'a pas fourni de conseils sur les questions financières liées aux objectifs d'EM/ANB.

*Le CCSGR n'a pas donné suite à la demande d'information adressée à SSMNB*

**3.85** Dans un cas, le CCSGR a officiellement demandé les rapports sur les unités hors service et les ressources humaines de SSMNB, mais nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant que SSMNB les avait fournis. Rien n'indique dans les procès-verbaux du CCSGR qu'il a été donné suite à cette demande.

**3.86** Nous nous attendions à trouver des comptes rendus des rapports du CCSGR, avec un résumé détaillé de ce qui avait été présenté, dans les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration.

**3.87** Nous avons examiné les procès-verbaux du conseil d'administration pour déterminer la fréquence à laquelle le CCSGR faisait rapport au conseil. Alors que le CCSGR était tenu de faire rapport au conseil à chaque réunion et de fournir un rapport annuel, aucune présentation du CCSGR au conseil n'a eu lieu après 2017.

*Le conseil d'administration ne disposait pas d'informations suffisantes pour surveiller efficacement le contrat*

**3.88** Comme le CCSGR n'était pas inclus dans les délibérations du conseil d'administration, il semble que celui-ci ne disposait pas d'informations suffisantes pour surveiller efficacement le contrat. Cependant, le président du CCSGR étant également membre du conseil, il a pu fournir des mises à jour informelles.

***Le conseil d'administration ne demande ni ne reçoit les informations nécessaires pour évaluer pleinement le rendement d'EM/ANB***

- 3.89** Nous avons constaté que le conseil d'administration ne demande ni ne reçoit les informations nécessaires pour évaluer pleinement le rendement d'EM/ANB.
- 3.90** Lors de notre examen du conseil d'administration et des sous-comités, nous avons constaté que :
- le Comité des finances et du rendement ne semble pas remettre en question le rendement de SSMNB à l'égard du respect des conditions du contrat ni en faire rapport;
  - un comité de la gouvernance et des candidatures a été créé, mais il ne s'est pas réuni pendant la période couverte par notre audit.
- 3.91** Nous nous attendions à ce que des sous-comités du conseil d'administration fournissent des rapports annuels au conseil afin de permettre aux membres du conseil de discuter de questions importantes et d'améliorer la transparence.

***Absence de détails consignés dans les procès-verbaux du conseil d'administration***

- 3.92** Les informations fournies au conseil d'administration et les discussions qui ont eu lieu au cours des réunions n'étaient pas claires en raison du manque de clarté et de détails consignés dans les procès-verbaux du conseil.
- 3.93** Sans une utilisation efficace des sous-comités et un examen rigoureux des rapports sur le rendement, il a semblé que le conseil d'administration ne disposait pas d'informations suffisantes pour surveiller efficacement EM/ANB.

***Recommandations***

- 3.94** Nous recommandons que le mandat de chaque comité permanent exige la présentation d'un rapport annuel écrit au conseil d'administration pour montrer que les sous-comités fonctionnent comme prévu.
- 3.95** Nous recommandons que le conseil d'administration améliore sa rédaction des procès-verbaux afin d'accroître la transparence.

## Le contrat a permis une base de paiement discutable

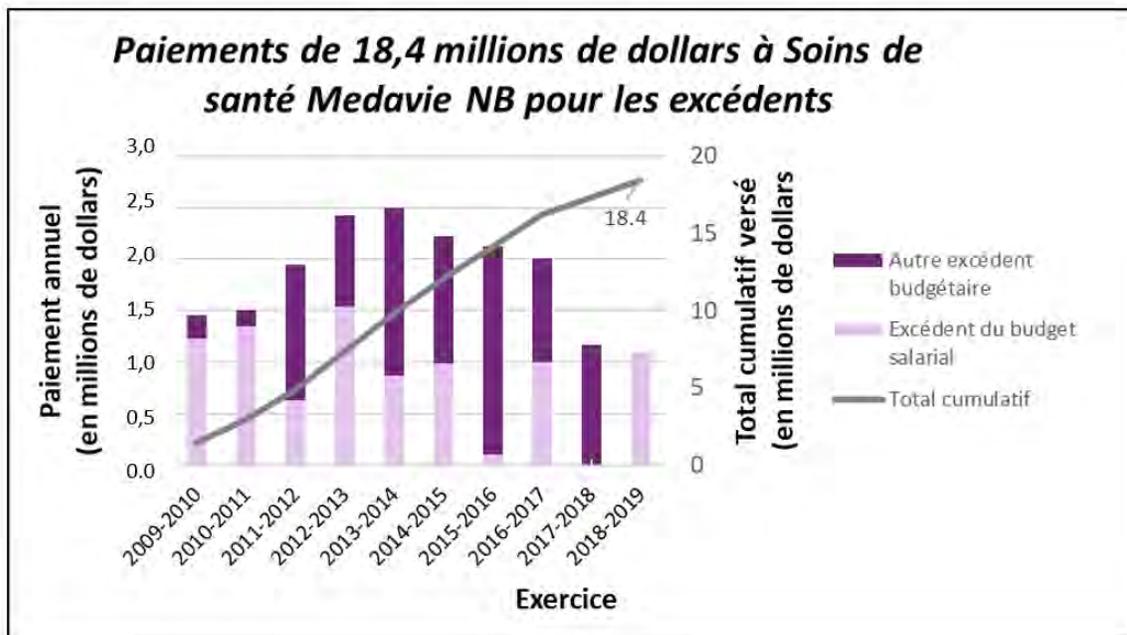
*La pénurie de travailleurs paramédicaux a créé des paiements d'excédents de plus de 8 millions de dollars versés à SSMNB, ce qui a pu l'inciter à maintenir de faibles niveaux d'effectifs*

**3.96** Nous avons remarqué que la pénurie de travailleurs paramédicaux a créé des paiements d'excédents de plus de 8 millions de dollars à SSMNB, ce qui aurait pu l'inciter à maintenir de faibles niveaux d'effectifs.

**3.97** Le Ministère fournit des fonds pour les services d'ambulance à EM/ANB, mais ces fonds sont gérés par SSMNB. En vertu du contrat, si SSMNB réalise un excédent, elle a le droit de conserver 50 % du montant de l'excédent.

**3.98** La pièce 3.9 montre les paiements d'excédents versés à SSMNB depuis l'entrée en vigueur du contrat initial. Les deux premiers exercices financiers ne sont pas inclus, car aucun paiement d'excédent n'a été effectué. SSMNB a reçu un total de 18,4 millions de dollars pour les économies budgétaires réalisées sur la période des dix exercices suivants. Ce sont les écarts de salaires qui ont le plus contribué aux excédents pendant cette période, pour un total de 8,8 millions de dollars.

Pièce 3.9 – Paiements de 18,4 millions de dollars à Soins de santé Medavie NB pour les excédents



Source : graphique créé par la VGNB d'après les informations fournies par Soins de santé Medavie NB



Source : Rapport annuel 2017-2018 d'EM/ANB

*Les coûts salariaux budgétés utilisés dans le calcul des paiements supposaient une utilisation complète des ambulances*

**3.99** Nous nous attendions à ce que tout calcul de l'excédent de la masse salariale budgétée utilise une approche flexible dans laquelle les coûts de main-d'œuvre sont ajustés en fonction des charges prévues, compte tenu des postes vacants et des heures supplémentaires habituelles.

**3.100** Les coûts salariaux annuels budgétés pour les travailleurs paramédicaux utilisés dans le calcul des paiements d'excédents budgétaires ont été déterminés à l'aide du plan d'état du système en vigueur au 31 mars 2017. Ce plan supposait l'utilisation complète des ambulances et aucun poste de travailleur médical vacant. L'utilisation complète nécessiterait qu'EM/ANB engage tous les travailleurs paramédicaux nécessaires au cours de l'exercice ou compense la pénurie par des heures supplémentaires.

**3.101** Le montant des coûts salariaux semble avoir été surestimé dans le contrat de base lors de la renégociation du contrat et semble en fin de compte être la source de l'écart salarial. Compte tenu de l'historique d'EM/ANB en matière de postes vacants et de temps hors service, il était peu probable que cette méthode permette de prévoir avec précision les coûts de main-d'œuvre. En outre, cette méthode pour déterminer le budget affecté à la main-d'œuvre est la même que pour le contrat initial, ce qui laisse supposer que les coûts salariaux ont été surestimés pendant les 12 années des deux contrats.

***La surestimation des coûts salariaux a permis des paiements discutables à SSMNB***

**3.102** La surestimation des catégories de charges a eu une incidence directe sur les économies budgétaires apparentes, qui ont servi de base au paiement des excédents budgétaires dans le cadre du contrat. À notre avis, le calcul du coût de la main-d'œuvre en fonction de la pleine utilisation des ambulances dans le budget est ce qui a permis de payer SSMNB de manière inappropriée (partant, indirectement, du fait que SSMNB n'a pas réussi à pourvoir les postes vacants de travailleurs paramédicaux), ce qui a pu inciter SSMNB à surestimer les effectifs nécessaires ou à maintenir de faibles niveaux d'effectifs tout en respectant ses obligations de rendement.

***Recommandation***

**3.103** Nous recommandons qu'EM/ANB calcule les paiements d'excédents budgétaires en fonction de montants budgétaires flexibles qui reflètent les charges prévues de l'exercice.

***Le contrat ne définit pas clairement les attentes en matière de rendement ni les restrictions liées aux paiements d'excédents budgétaires***

**3.104** Nous avons constaté que le contrat d'EM/ANB avec SSMNB ne définit pas clairement les attentes en matière de rendement ni les restrictions liées aux paiements d'excédents budgétaires.

**3.105** Nous nous attendions à ce que le contrat définisse clairement les attentes en matière de rendement liées aux paiements d'excédents budgétaires, qui semblent être une incitation à économiser. Nous nous attendions à ce que tout paiement lié à la réalisation d'économies budgétaires soit assorti de restrictions afin d'éviter toute incidence négative sur la prestation de services découlant de mesures de réduction des coûts.

***Le contrat n'indiquait pas explicitement comment réaliser des économies budgétaires***

**3.106** Le contrat n'indiquait pas explicitement comment réaliser des économies budgétaires. Il n'était pas clair où se trouvaient les possibilités de réaliser des économies dans la prestation des services d'ambulance, et le Ministère n'a pas précisé quels postes budgétaires pouvaient faire l'objet d'économies.

*L'absence de restrictions dans le contrat à l'égard d'économies ciblées a donné à SSMNB l'opportunité de négliger de pourvoir les postes vacants*

*Recommandation*

*Le Ministère n'a pas demandé à EM/ANB ou à SSMNB de rendre des comptes sur les économies de coûts*

*Le calcul des paiements d'excédents budgétaires n'explique pas comment les économies ont été réalisées*

**3.107** À notre avis, il était douteux de laisser à SSMNB la pleine autonomie pour décider où réduire les coûts. Le fait de ne pas imposer de restrictions dans le contrat à l'égard d'économies ciblées a donné à SSMNB l'opportunité de négliger de pourvoir les postes vacants et de maximiser les paiements d'excédents budgétaires.

**3.108** Nous recommandons que le conseil d'administration établisse des restrictions relativement aux paiements d'excédents budgétaires afin d'exclure les circonstances susceptibles de diminuer la qualité de la prestation des services d'ambulance.

**3.109** Nous avons constaté que le Ministère n'a pas demandé de comptes à EM/ANB ou à SSMNB sur la manière dont les économies de coûts utilisées dans le calcul des paiements d'excédents budgétaires ont été réalisées.

**3.110** Dans le volume II du Rapport de la vérificatrice générale du Nouveau-Brunswick de 2019, publié en décembre 2019, nous déclarions ce qui suit : « En s'acquittant de sa fonction de gérance de l'argent des contribuables, le gouvernement devrait tenir tous les bénéficiaires de financement responsables des montants reçus et des résultats obtenus. » À notre avis, tout contrat comportant des incitatifs pour la réalisation d'économies budgétaires devrait comporter des dispositions prévoyant un contrôle strict des aspects faisant l'objet d'économies.

**3.111** Nous nous attendions à ce que le Ministère exige de SSMNB qu'il fasse rapport sur les initiatives mises en œuvre pour réaliser des économies. Le calcul des paiements d'excédents budgétaires a plutôt été fondé sur un rapport de comparaison entre le budget et les chiffres réels de l'exercice. Les catégories de charges du rapport de SSMNB ne correspondaient pas aux catégories des documents d'approbation budgétaire utilisés par le Ministère. En outre, le rapport ne contenait pas d'analyse détaillée des écarts entre le budget et les chiffres réels pour expliquer comment les économies avaient été réalisées.

*Le processus a érodé la capacité du Ministère de tenir SSMNB responsable des économies réalisées*

**3.112** Comme les charges rapportées par le SSMNB ne concordaient pas avec les charges aux postes budgétaires et ne comportaient pas d'analyse détaillée des écarts, il aurait été difficile pour le Ministère de rapprocher ce rapport et les montants approuvés au budget et d'effectuer une analyse critique avant d'approuver les paiements d'excédents budgétaires. À notre avis, le processus manquait de transparence et a érodé la capacité du Ministère de tenir SSMNB responsable des économies réalisées.

*Recommandation*

**3.113** Nous recommandons que le conseil d'administration veille à ce qu'EM/ANB ou SSMNB justifie la façon dont les économies sont réalisées afin de montrer la valeur fournie par les économies de coûts réclamées en vertu du contrat de services d'ambulance.

*Le calcul des paiements d'excédents budgétaires était fondé sur des facteurs subjectifs*

**3.114** Nous avons constaté que le calcul des paiements d'excédents budgétaires était fondé sur des facteurs subjectifs.

**3.115** Nous nous attendions à ce que le calcul servant à déterminer les paiements d'excédents budgétaires soit objectif. Toute exclusion ou tout ajustement dans le calcul aurait dû avoir pour objectif explicite de maintenir l'intégrité des services d'ambulance.

**3.116** Nous avons examiné les calculs des paiements d'excédents budgétaires, qui excluent certains coûts indiqués dans le contrat. Les catégories exclues concernent, entre autres, les éléments suivants :

- le carburant;
- les fournitures médicales importantes;
- le coût supplémentaire pour SSMNB de toute circonstance extraordinaire;
- l'incidence de l'inflation;
- le coût imputable à l'incapacité d'EM/ANB de remplacer les immobilisations;
- le coût supplémentaire des kilomètres parcourus par tous les véhicules au-delà des spécifications du contrat.

**3.117** En fait, les ajustements visant à exclure les frais du carburant et des fournitures médicales ont pu dissuader SSMNB de chercher des mesures de réduction des coûts dans ces domaines. Par conséquent, le Ministère assume le risque budgétaire pour ces catégories.

*Les ajustements ont également introduit une certaine subjectivité dans le calcul des paiements d'excédents budgétaires*

**3.118** Les catégories telles que les circonstances extraordinaires ou le défaut de remplacement des biens ne sont pas bien définies dans le contrat. Ainsi, la mesure dans laquelle SSMNB est censé anticiper les circonstances extraordinaires n'est pas claire. Le contrat ne précise pas les circonstances admissibles à une demande d'ajustement, ce qui rend encore plus subjectif le calcul des paiements d'excédents budgétaires.

*Les charges exclues auraient réduit les paiements d'excédents à SSMNB*

**3.119** Nous avons constaté que les charges exclues auraient réduit les paiements d'excédents à SSMNB.

**3.120** Dans notre analyse des calculs des paiements d'excédents budgétaires, nous avons calculé l'incidence totale des ajustements visant à exclure certains coûts au cours de la période de dix exercices. Les coûts exclus du calcul pendant cette période ont eu une incidence totale de - 2,5 millions de dollars. S'ils avaient été inclus, ces coûts auraient réduit de 1,2 million de dollars les paiements à SSMNB liés aux excédents budgétaires sur la période de dix exercices.

## Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions et des mesures de rendement ambiguës

*L'exigence contractuelle d'un service continu et ininterrompu est mal définie*

- 3.121** Nous avons constaté que l'exigence contractuelle d'un service continu et ininterrompu est mal définie.
- 3.122** Nous avons comparé les responsabilités contractuelles d'EM/ANB envers le Ministère avec celles de SSMNB. Nous avons constaté qu'EM/ANB, par l'entremise du contrat, a délégué une grande partie de ses responsabilités à SSMNB.
- 3.123** Nous nous attendions à ce que le contrat fournisse une orientation claire exigeant que SSMNB s'aligne sur le mandat d'EM/ANB.
- 3.124** Nous avons examiné le contrat et constaté que l'article 1.1 du contrat stipule qu' « [EM/ANB] est tenue d'assurer la prestation des services d'ambulance de manière continue et ininterrompue dans la province du Nouveau-Brunswick. »

*On ne sait pas très bien ce qui constituerait une interruption de service*

- 3.125** On ne sait pas très bien ce qui, selon le contrat, constituerait une interruption de service ou une rupture de la continuité du service. Le permis d'ambulance stipule qu'EM/ANB est tenue de fournir des services de soins et de transport de patients 24 heures sur 24, 365 jours par année. Sans une définition détaillée de l'une ou l'autre de ces exigences, il n'est pas clair si certaines difficultés opérationnelles au sein des services d'ambulance constituaient une rupture.



Source : archives de Radio-Canada

***Le manque de clarté affaiblit la capacité du Ministère de tenir EM/ANB responsable du maintien des niveaux de service***

**3.126** Ce manque de clarté affaiblit la capacité du Ministère de tenir EM/ANB ou SSMNB responsable du maintien des niveaux de service. Le contrat constitue la principale source de résolution de tout conflit potentiel entre les intérêts de SSMNB et ceux d'EM/ANB. En tant que telle, l'intégrité des services d'ambulance dépend de la qualité de la conception du cadre de mesure du rendement et de la structure de paiement prévu au contrat.

***Les paiements fondés sur le rendement ont introduit une partialité dans la qualité de service au détriment des zones rurales***

**3.127** Les paiements fondés sur le rendement ont introduit une partialité pour l'obtention d'un rendement élevé dans les zones à plus forte densité de population, au détriment des collectivités rurales ou éloignées où les appels au 911 se produisent moins fréquemment. Les délais d'intervention ont été la principale mesure par laquelle les primes de rendement ont été versées en 2017-2018 et en 2018-2019. Le contrat prévoit également des incitatifs en fonction du rendement en matière de langue de service et de transferts de patients; cependant, les IRC et les objectifs pour ces domaines de responsabilité étaient encore en cours d'élaboration au moment de notre audit.

**3.128** En vertu du contrat, la base la plus importante pour les paiements fondés sur le rendement est le délai d'intervention. SSMNB avait droit à 650 000 \$ de plus par exercice en fonction de la fréquence à laquelle elle répondait aux appels au 911 dans les délais d'intervention prévus.

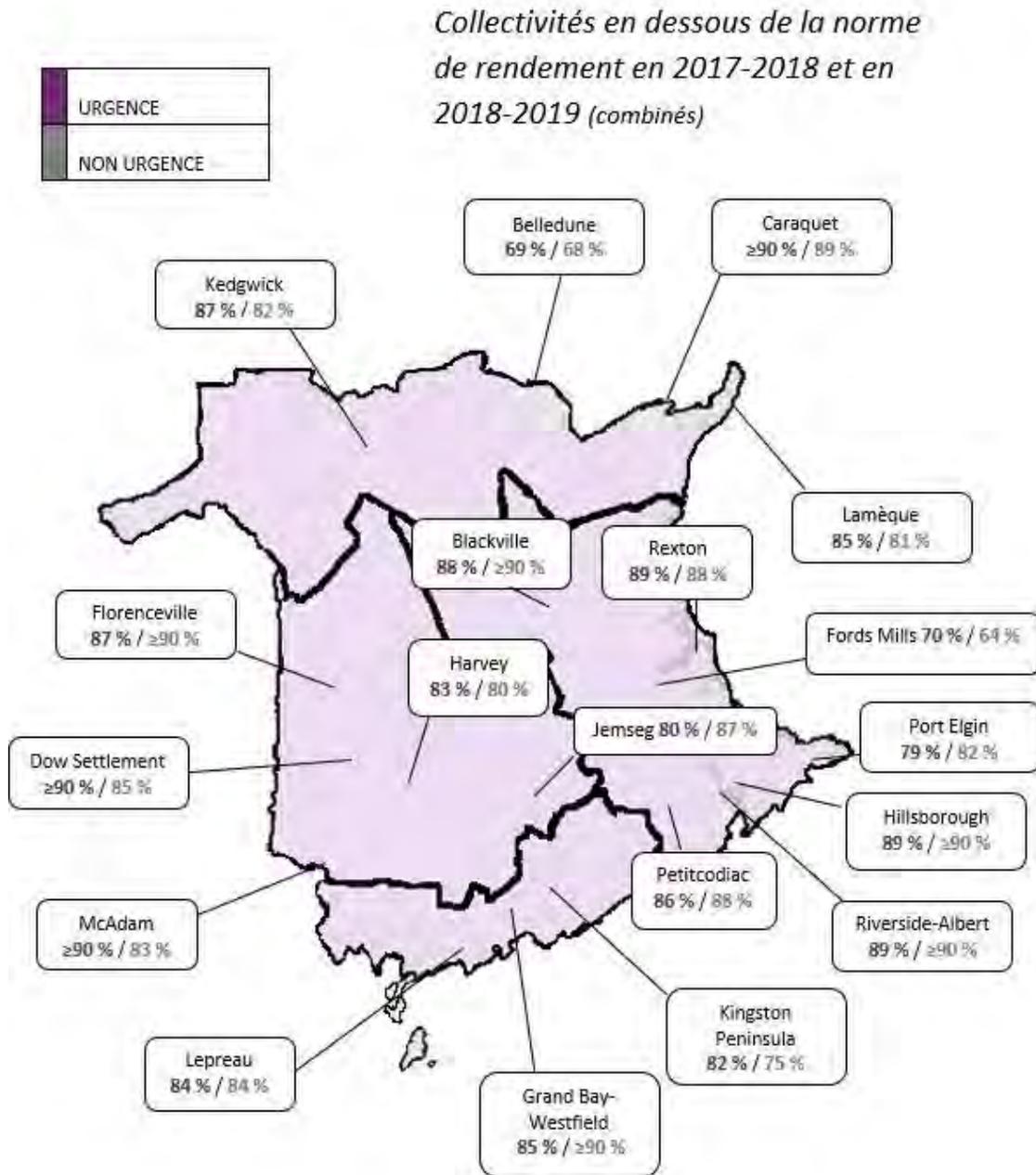
**3.129** Des paiements fondés sur le rendement étaient accordés lorsque les ambulances arrivaient sur les lieux dans le délai d'intervention requis, en moyenne 90 % du temps. L'incitatif a augmenté progressivement jusqu'à un objectif de 92 %.

**3.130** Nous avons analysé les données sur les appels d'ambulance pour déterminer comment l'IRC relatif au délai d'intervention a pu influencer le rendement de SSMNB dans la prestation des services d'ambulance aux collectivités du Nouveau-Brunswick.

***19 collectivités sur 67 sont descendues en dessous du pourcentage attendu de 90 % en matière de rendement***

**3.131** Nous avons recalculé les résultats du rendement par collectivité pour les deux exercices 2017-2018 et 2018-2019 combinés. Le tableau 3.10 montre que, sur 67 collectivités, 19 sont descendues en dessous du pourcentage attendu de 90 % en matière de rendement pour les interventions d'urgence, les interventions non urgentes ou les deux.

Pièce 3.10 – Collectivités en dessous de la norme de rendement en 2017-2018 et en 2018-2019 (combinés)



Source : graphique créé par la VGNB d'après les informations fournies par Soins de santé Medavie NB

*Les résultats des collectivités inférieurs à la norme de rendement n'ont pas eu d'effet sur les paiements fondés sur le rendement à SSMNB*

**3.132** Nous avons été surpris de constater que les rendements inférieurs aux attentes dans ces collectivités n'ont pas d'effet sur les paiements fondés sur le rendement versés à SSMNB. SSMNB a reçu une rémunération complète fondée sur le rendement au cours des deux exercices 2017-2018 et 2018-2019. Cela s'explique par la façon dont ils sont combinés au sein de quatre grandes régions, et les collectivités à plus forte densité de population, comme les zones urbaines, ont tendance à avoir une incidence plus importante sur les résultats en matière de rendement.

*Les paiements fondés sur le rendement ont introduit une partialité pour la réalisation d'un rendement élevé dans les zones à plus forte densité de population*

**3.133** Nous avons testé différents scénarios afin de déterminer si des délais d'intervention inférieurs aux attentes en matière de rendement dans les collectivités rurales avaient une incidence sur les paiements incitatifs à SSMNB. À notre avis, le fait de combiner les collectivités pour calculer les paiements fondés sur le rendement a introduit une partialité pour la réalisation d'un rendement élevé dans les zones à plus forte densité de population, au détriment des collectivités rurales ou éloignées où les appels au 911 sont moins fréquents.

*Les mesures de rendement désavantagent les collectivités rurales et éloignées*

**3.134** Les mesures de rendement qui en résultent désavantagent les collectivités rurales et éloignées en réduisant l'importance accordée à la réalisation des attentes en matière de rendement dans ces zones. Ainsi, SSMNB a la possibilité de concentrer ses ressources dans les zones urbaines tout en ayant un rendement moindre dans les collectivités périphériques et sans que cela influence ses paiements fondés sur le rendement.

*Recommandation*

**3.135** Nous recommandons qu'EM/ANB adopte une série plus équilibrée d'indicateurs de rendement clés comme base des paiements fondés sur le rendement afin d'inciter SSMNB à atteindre un rendement élevé dans toutes les collectivités du Nouveau-Brunswick.

*Le contrat a permis une utilisation excessive des exemptions de déploiement total, ce qui a surestimé les résultats en matière de délais d'intervention*

**3.136** Nous avons constaté que le contrat permettait une utilisation excessive des exemptions de déploiement total, ce qui a surestimé les résultats en matière de délais d'intervention.

**3.137** Le calcul du pourcentage des délais d'intervention a inclus l'utilisation de certaines exemptions pour les appels au 911. Ces exemptions étaient offertes en plus de l'indemnité de 10 % déjà prévu dans l'attente de 90 % en matière de rendement. Les exemptions visaient à prendre en

compte les circonstances indépendantes de la volonté de SSMNB qui faisaient que l'ambulance arrivait sur les lieux au-delà du temps requis par le contrat. Des demandes d'exemption ont été soumises par SSMNB chaque mois, et le Ministère les a examinées et approuvées. Voir l'annexe VI pour une liste de toutes les exemptions possibles énumérées dans le guide d'approbation des exemptions.

**3.138** À l'heure actuelle, des exemptions de déploiement total sont demandées pour les appels lorsque le nombre d'ambulances disponibles dans un district de service est inférieur au seuil d'urgence. Le seuil d'urgence représente le nombre minimum d'ambulances requis pour garantir un délai d'intervention raisonnable dans les temps prévus au contrat. Cela peut se produire en raison d'un événement important nécessitant l'intervention de plusieurs ambulances ou, plus fréquemment, en raison de plusieurs appels simultanés au 911.

**3.139** Nous avons analysé l'utilisation des exemptions pour déterminer :

- leur incidence sur le résultat global du rendement;
- la pertinence du recours aux exemptions;
- si les exemptions étaient approuvées conformément au contrat.

*Les exemptions ont permis de faire passer le taux d'intervention de moins de 90 % à dépasser 92 %*

**3.140** Environ 5 500 exemptions ont été approuvées au cours des exercices 2017-2018 et 2018-2019. Les appels exemptés ont représenté 3,4 % du total des appels pris pendant cette période. Ce chiffre est significatif, car il a fait passer le taux combiné d'intervention d'urgence pour le 911 d'un niveau inférieur au 90 % de rendement attendu à un niveau supérieur au seuil maximal de 92 % pour les paiements liés au rendement. Pour les deux exercices examinés, SSMNB a reçu la totalité de la récompense financière pour avoir atteint ou dépassé le taux d'intervention de 92 %.

*76 % des exemptions concernaient un déploiement total*

**3.141** Nous avons examiné la composition des 5 500 exemptions et constaté que 76 % d'entre elles concernaient un déploiement total. La plupart des exemptions pour déploiement total, soit 72 %, ont été demandées dans des zones urbaines.

**3.142** En vertu du contrat, le plan d'état du système doit préciser les ambulances, les installations et les ressources humaines nécessaires pour atteindre les normes de rendement. À notre avis, aucune exemption ne devrait être accordée lorsque le plan d'état du système ne parvient pas à prévoir le volume d'appels ou lorsqu'il n'a pas indiqué combien de ressources sont nécessaires dans un district de service.

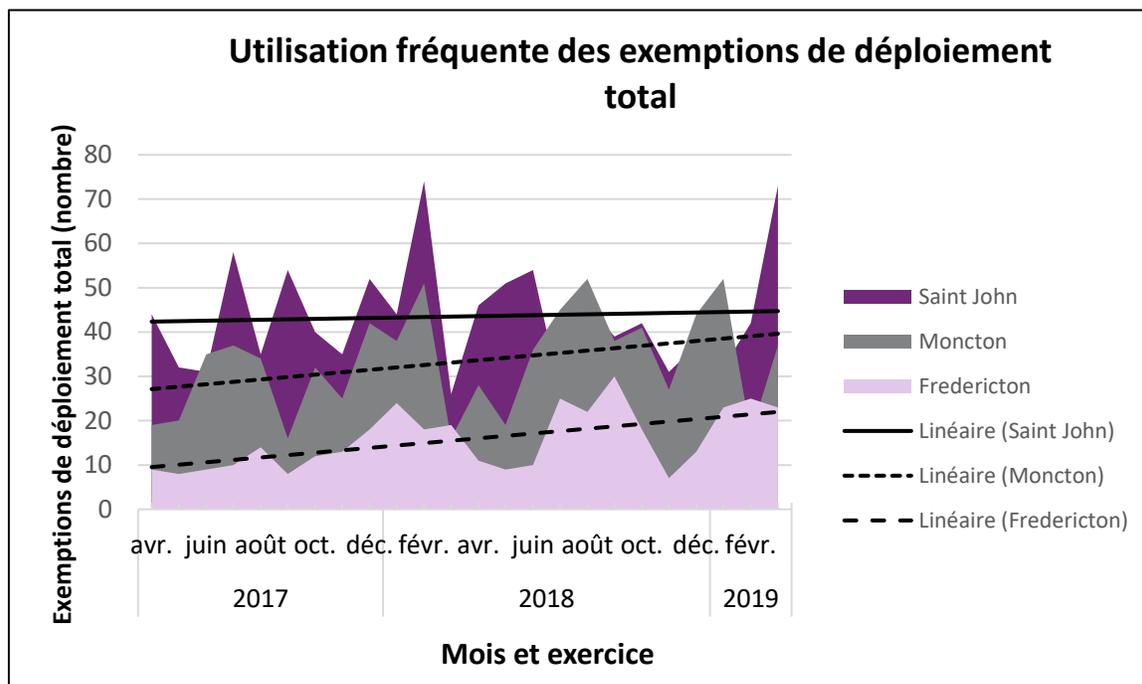
*Aucune limite à la fréquence des demandes d'exemption pour déploiement total*

**3.143** Selon SSMNB et le Ministère, les exemptions de déploiement total servent à indiquer les pénuries aiguës de ressources qui sont considérées comme échappant au contrôle de SSMNB. Or, cela n'est pas explicitement indiqué dans le guide d'approbation des exemptions, et aucune définition de la notion de pénurie aiguë n'a été fournie par le Ministère ou SSMNB. En outre, il n'y a pas de limite à la fréquence à laquelle les exemptions de déploiement total peuvent être demandées dans un district de service. Nous nous attendions à ce que EM/ANB définisse la fréquence des exemptions de déploiement total, qui établirait un modèle prévisible et ne serait plus considérée comme aiguë.

*Saint John et Moncton semblent avoir un recours plus fréquent que quotidien aux exemptions de déploiement total*

**3.144** Nous avons analysé la fréquence d'utilisation des exemptions pour déploiement total et constaté que plus de 2 000 exemptions ont été demandées dans les trois plus grandes villes du Nouveau-Brunswick en 2017-2018 et en 2018-2019, ce qui représente plus de la moitié de toutes les exemptions de déploiement total demandées au Nouveau-Brunswick pendant cette période. La pièce 3.11 montre les tendances d'utilisation dans ces villes. Saint John et Moncton semblent dépasser une fréquence quotidienne d'utilisation des exemptions de déploiement total. Les lignes de tendance des deux villes ont dépassé 30 demandes par mois.

Pièce 3.11 – Utilisation fréquente des exemptions de déploiement total



Source : graphique créé par la VGNB d'après les informations fournies par Soins de santé Medavie NB

**Le plan d'état du système semblait sous-estimer les besoins en ressources**

**3.145** Nous avons constaté que le plan d'état du système ne semble pas prévoir suffisamment de ressources nécessaires, ce qui indique que les problèmes de sous-effectif sont plus graves que ce qui nous a été signalé.

**3.146** Compte tenu de cette fréquence d'utilisation, les exemptions de déploiement total dans les trois villes semblent être pratique courante plutôt que liées à une pénurie aiguë de ressources, ce qui laisse croire que le plan d'état du système ne parvient pas à prévoir les besoins en ressources. La conception du plan d'état du système pour anticiper les besoins en ressources est un domaine de responsabilité de SSMNB et, par conséquent, ne peut être considérée comme échappant à son contrôle.

**3.147** Nous avons demandé à SSMNB et au Ministère ce qui motivait le recours aux exemptions de déploiement total à Saint John. Les facteurs clés suivants ont été recensés :

- l'augmentation du volume d'appels au 911;
- les transferts non planifiés et l'augmentation de la durée des transferts;

- les retards de déchargement;
- le temps de mise hors service des ambulances.

***Nombre de travailleurs paramédicaux requis par le plan d'état du système inchangé par rapport au contrat initial***

**3.148** SSMNB a indiqué que le plan d'état du système est resté très semblable depuis sa création et que les ressources ajoutées depuis lors n'ont pas suivi le rythme de la hausse du volume d'appels. Le nombre de travailleurs paramédicaux requis par le plan d'état du système inclus dans la renégociation du contrat d'EM/ANB et de SSMNB en 2017 était identique à celui du plan d'état du système inclus dans le contrat initial.

**3.149** Il semble que le plan d'état du système inclus dans la renégociation du contrat de 2017 ne reflétait pas les ambulances, les installations et les ressources humaines devant être déployées pour atteindre les normes de rendement requises. Comme nous l'avons déjà indiqué, les coûts salariaux annuels budgétés pour les travailleurs paramédicaux utilisés dans le calcul des paiements d'excédents budgétaires ont été déterminés à l'aide du plan d'état du système. Or, ce plan repose sur l'hypothèse d'une utilisation complète des ambulances et de l'absence de postes vacants pour les travailleurs paramédicaux. Cependant, si le plan d'état du système est incorrect, cela suggère également que le nombre de postes de travailleur paramédical vacants est plus élevé que ce qui est actuellement signalé par SSMNB.

***Le maintien du plan d'état du système à un niveau constant a augmenté la probabilité d'exemptions de déploiement total***

**3.150** Compte tenu de l'augmentation persistante du volume d'appels, le maintien du plan d'état du système à un niveau constant a augmenté la probabilité que les districts passent en dessous du seuil d'urgence à tout moment, ce qui a contribué à un recours plus fréquent aux exemptions de déploiement total.

***L'utilisation excessive des exemptions de déploiement total a masqué la gravité apparente de l'augmentation du volume d'appels***

**3.151** À notre avis, les facteurs clés à l'origine des exemptions de déploiement total dénotées ci-dessus sont des problèmes persistants qui se sont accumulés sur une longue période et qui ne répondent pas aux critères de pénurie aiguë de ressources échappant au contrôle de SSMNB. L'utilisation excessive des exemptions de déploiement total a surestimé les résultats en matière de délais d'intervention et masqué la gravité apparente de l'augmentation du volume d'appels au fil du temps.

**Recommandations**

**3.152** Nous recommandons que le Ministère et EM/ANB adoptent des contrôles pour réduire au minimum la fréquence d'utilisation des exemptions de déploiement total ou abolissent le recours aux exemptions.

**3.153** Nous recommandons que le conseil d'administration d'EM/ANB exige que SSMNB révise le plan d'état du système afin d'actualiser les spécifications détaillées quant aux ambulances, aux installations et aux ressources humaines qui doivent être déployées pour atteindre les normes de rendement.

**Surévaluation du rendement indiqué en matière de délais d'intervention**

**3.154** Nous avons constaté que l'utilisation excessive des exemptions de déploiement total a entraîné une surestimation du rendement indiqué en matière de délais d'intervention.

**L'élimination de toutes les exemptions de déploiement total de Saint John aurait supprimé les paiements fondés sur le rendement pour la région du Sud**

**3.155** Nous avons analysé l'effet de la réduction ou de l'élimination des exemptions de déploiement total à Saint John sur le résultat combiné des exercices 2017-2018 et 2018-2019. Nous avons utilisé une analyse de scénarios supposant une réduction de moitié et l'élimination complète des exemptions de déploiement total demandées pour la ville. Le résultat de la réduction de moitié des exemptions pour Saint John aurait réduit les paiements fondés sur le rendement à SSMNB pour la région du Sud. L'élimination de toutes les exemptions de déploiement total pour la ville aurait supprimé les paiements fondés sur le rendement pour la région du Sud pendant cette période.

**3.156** À notre avis, le recours trop fréquent aux exemptions de déploiement total à Saint John a entraîné une surestimation du rendement indiqué pour la région du Sud. La question de savoir si cette situation a également entraîné un trop-payé dépend de la fréquence des exemptions de déploiement total qui pourraient être considérées comme raisonnables. En tant que tel, sans définition contractuelle de ce qui constitue une circonstance aiguë, le trop-payé est indéterminable.

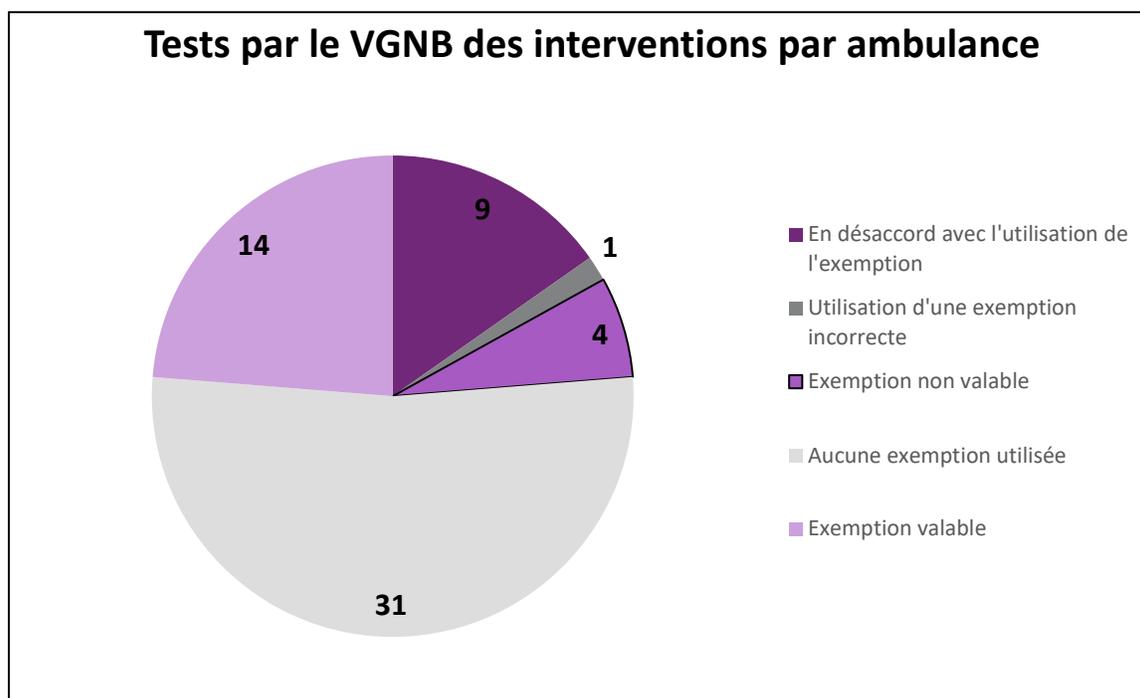
**Le contrat a permis un recours excessif aux exemptions de déploiement total, ce qui a masqué les difficultés opérationnelles d'EM/ANB**

**3.157** Le recours excessif aux exemptions de déploiement total a masqué les difficultés opérationnelles d'EM/ANB et permis à SSMNB d'atteindre ses objectifs de rendement. Il en a résulté une réduction de l'importance accordée à la résolution de ces difficultés opérationnelles.

**3.158** La pièce 3.12 résume nos tests d'un échantillon d'interventions par ambulance qui n'ont pas respecté le délai d'intervention requis. Nous avons sélectionné notre échantillon en fonction de notre évaluation des risques dans trois grandes catégories :

- les collectivités dont les résultats de rendement sont faibles;
- les collectivités ayant une vaste zone de couverture géographique;
- les endroits où il y avait des ambulances hors service dans la collectivité.

Pièce 3.12 – Tests par la VGNB des interventions par ambulance



Source : graphique créé par la VGNB

**3.159** Les tests ont porté sur un échantillon de 59 interventions par ambulance. Voici la composition de nos observations dans le cadre des tests :

- 9 interventions répondaient aux conditions requises pour bénéficier d'une exemption en vertu du guide d'approbation des exemptions, mais la VGNB

n'était pas d'accord avec la ligne directrice et l'utilisation de l'exemption;

- 1 intervention où la VGNB était en désaccord avec l'utilisation de l'exemption, mais où l'utilisation d'une exemption différente aurait été acceptable;
- 4 interventions ont été approuvées pour des exemptions alors que les conditions prévues par le guide d'approbation des exemptions n'étaient pas remplies;
- 31 interventions ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier d'une exemption et aucune demande d'exemption n'a été faite; et
- 14 interventions comportaient des exemptions qui semblaient être valables.

*Aucune exigence de déterminer les causes réelles des délais d'intervention qui ont dépassé les exigences du contrat*

**3.160** Comme le montre la pièce 3.12, la VGNB a exprimé son désaccord avec l'application des exemptions dans 9 des 59 interventions. Bien que les critères d'exemption aient été remplis, un examen détaillé de ces cas a révélé que la véritable cause du retard était liée à des circonstances ne pouvant pas faire l'objet d'une exemption. Les exemptions sont approuvées conformément au guide d'approbation des exemptions, et il n'est pas nécessaire de déterminer la cause réelle des délais d'intervention dépassant les exigences du contrat. Dans ces neuf cas, cela a entraîné le recours à des exemptions non valables.

*Les exemptions de déploiement total ont été utilisées pour la distance, les unités hors service et des erreurs des conducteurs*

**3.161** Nous nous attendions à ce que les exemptions de déploiement total ne soient utilisées que lorsque le délai d'intervention ne pouvait pas être respecté parce que la station ou le poste le plus proche était inoccupé en raison du volume d'appels. Cependant, il y a eu des cas où la cause réelle d'une arrivée tardive était la distance, des ambulances hors service ou une erreur du conducteur, comme il est décrit à l'annexe VII.

*Les exemptions de déploiement total ont réduit l'importance accordée aux domaines à améliorer*

**3.162** Permettre le recours aux exemptions de déploiement total lorsque la cause réelle n'est pas une pénurie aiguë de ressources réduit la gravité apparente du problème réel. Il s'ensuit que l'importance accordée aux domaines à améliorer est réduite, puisque les exemptions de déploiement total sont considérées comme échappant au contrôle de SSMNB. En outre, l'utilisation impropre des

exemptions de déploiement total surestime le rendement en matière de délais d'intervention.

***Recommandation***

**3.163** Nous recommandons que le Ministère et EM/ANB révisent le guide d'approbation des exemptions afin d'empêcher l'utilisation non valable des exemptions de déploiement total ou abolissent le recours aux exemptions.

***Autres observations issues des tests***

***Le déploiement dynamique a laissé de vastes zones géographiques sans couverture***

**3.164** Lors de nos tests sur les interventions par ambulance qui n'ont pas respecté le délai d'intervention prévu par les obligations contractuelles, nous avons fait plusieurs observations qui, à notre avis, ont révélé certaines des vulnérabilités du réseau d'ambulances. Il s'agit par exemple de cas où les circonstances et le recours au déploiement dynamique ont laissé de vastes zones géographiques sans couverture. Voir l'annexe VII pour des exemples précis.

## Autres faiblesses en matière de gestion du rendement

*Les plans d'entreprise et les plans stratégiques ne comportent pas de mesures de rendement permettant de faire la démonstration des résultats*

**3.165** Nous avons constaté que les plans d'entreprise et les plans stratégiques ne comportent pas de mesures de rendement permettant de faire la démonstration des résultats.

**3.166** Nous nous attendions à ce que les plans stratégiques comportent des objectifs visant à améliorer le rendement dans chaque domaine du contrat. L'absence de tels objectifs entraverait la capacité du Ministère et du conseil d'administration d'évaluer de façon critique le rendement dans le cadre du contrat.

**3.167** Nous avons examiné les documents de planification de l'entreprise pour déterminer où étaient ciblées les initiatives visant à améliorer les services et si des IRC étaient utilisés pour évaluer l'efficacité des initiatives.

*Aucune mesure claire de l'efficacité des initiatives réalisées*

**3.168** Alors que les objectifs de ces plans sont présentés avec une date cible de mise en œuvre et un indicateur d'état, il n'y a pas de descripteur des résultats que chaque initiative a atteints ou est censée atteindre. Il n'y a pas de mesure claire de l'efficacité des initiatives réalisées ni des mesures qui seront utilisées pour déterminer si l'objectif a réellement été atteint.

**3.169** Par exemple, nous avons noté un objectif visant à mettre en place un système pour les transferts non urgents dans le plan stratégique le plus récent d'EM/ANB. Le résultat souhaité de cet objectif est énoncé comme suit : [Traduction] « fournir un meilleur service à la clientèle à nos patients et à nos partenaires de la santé ». Aucune indication n'est donnée quant aux paramètres qui seraient utilisés pour évaluer le degré d'amélioration du service à la clientèle ou l'efficacité globale de l'initiative. L'absence de tels détails empêche le conseil d'administration d'établir des priorités et d'évaluer de manière critique ses objectifs stratégiques.

***Peu d'objectifs liés aux domaines visés par le contrat autres que les délais d'intervention***

**3.170** Alors que certains objectifs stratégiques auraient une incidence sur les délais d'intervention, aucun objectif précis n'a été établi pour améliorer les délais d'intervention, et il y avait peu d'objectifs directement liés à d'autres domaines visés par le contrat.

***Les IRC n'ont pas permis de saisir ni de mesurer les difficultés opérationnelles***

**3.171** Nous avons constaté que les principaux indicateurs de rendement d'EM/ANB ne sont pas complets et n'ont pas permis de saisir ni de mesurer les difficultés opérationnelles.

**3.172** La pièce 3.13 présente une liste des domaines de responsabilité de SSMNB ainsi que les mesures correspondantes, les incitatifs et l'évaluation de chacun par la VGNB.

*Pièce 3.13 – Domaines de responsabilité et IRC de Services de santé Medavie NB*

### **Domaines de responsabilité et IRC de Services de santé Medavie NB**

<b><i>Responsabilité contractuelle</i></b>	<b><i>Mesure actuelle du rendement</i></b>	<b><i>Incitatif ou sanction prévu au contrat en fonction des IRC</i></b>	<b><i>Évaluation de l'IRC par la VGNB</i></b>
Ambulance aérienne	Patients par priorité (nombre)	Aucun	La mesure actuelle indique la fréquence d'utilisation, mais non la qualité du rendement de l'ambulance aérienne
Ambulance terrestre	Pourcentage d'interventions où l'ambulance arrive sur les lieux dans les délais prévus au contrat (des exemptions s'appliquent)	Jusqu'à 650 000 \$ pour les interventions urgentes et non urgentes  Jusqu'à 400 000 \$ pour la réalisation d'étapes liées aux transferts de patients  Sanction (en cas de baisse en dessous de 90 %) : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 \$ par appel urgent</li> <li>• 10 \$ par appel non urgent</li> </ul>	Comme il est indiqué précédemment : <ul style="list-style-type: none"> <li>• La méthode de calcul du pourcentage des délais d'intervention désavantage les collectivités rurales.</li> <li>• Les exemptions ont surestimé les résultats en matière de délais d'intervention.</li> </ul> Pas d'IRC pour les transferts de patients malgré l'incitatif au rendement

## Pièce 3.13 – Domaines de responsabilité et IRC de Services de santé Medavie NB (suite)

<b>Responsabilité contractuelle</b>	<b>Mesure actuelle du rendement</b>	<b>Incitatif ou sanction prévu au contrat en fonction des IRC</b>	<b>Évaluation de l'IRC par la VGNB</b>
Centre de gestion des communications médicales	Délais de traitement des appels : prise d'appels/saisie de données dans les 90 secondes, 90 % du temps	Sanction : 10 \$/appel non conforme au protocole jusqu'à 90 % du temps	Sanctions non considérées comme punitives
Gestion de la flotte	Aucune	Aucun	Rendement non mesuré
Langues officielles	Aucune	350 000 \$ accordés pour l'élaboration d'un plan des langues officielles  Jusqu'à 350 000 \$ par année, en fonction de paramètres non encore définis au moment de notre audit	Aucun IRC pour les langues officielles
Ressources humaines	Profil RH (langue de service)  Congé de maladie  Travail sécuritaire NB	Aucun	Les mesures actuelles manquent d'objectifs de rendement
Autres : Saisie des données  Documentation	Saisie dans la base de données dans les 10 jours ouvrables suivant la prestation des soins, 90 % du temps  Saisie dans la base de données dans les 30 jours suivant la date de saisie initiale des données	Sanctions : 10 \$/sanction pour les dossiers de soins des patients ne répondant pas aux normes  5 000 \$ par point de pourcentage lorsque la satisfaction des clients est inférieure à 90 % (jusqu'à 50 000 \$ par année)	Sanctions non considérées comme punitives

Pièce 3.13 – Domaines de responsabilité et IRC de Services de santé Medavie NB (suite)

<b>Responsabilité contractuelle</b>	<b>Mesure actuelle du rendement</b>	<b>Incitatif ou sanction prévu au contrat en fonction des IRC</b>	<b>Évaluation de l'IRC par la VGNB</b>
Service à la clientèle  Rapports	>90 % satisfaction  Rapports prévus au contrat fournis dans les 5 jours suivant la date d'exigibilité, 100 % du temps	50 \$/rapport tardif	

Source : tableau créé par la VGNB d'après les informations fournies par le Ministère

**3.173** Certains domaines de responsabilité de SSMNB, tels que la gestion de la flotte et les ressources humaines, n'avaient pas d'objectifs de rendement permettant de mesurer les résultats réels. L'absence de mesures du rendement dans ces domaines crée un risque que les difficultés opérationnelles ne soient pas pris en compte. Des objectifs mesurables aideraient la direction et le conseil d'administration à déterminer les possibilités d'amélioration dans ces domaines.

***Aucun IRC utilisé pour le plan des langues officielles***

**3.174** Nous avons également remarqué qu'aucun IRC n'a été utilisé pour le plan des langues officielles, bien que ce soit une exigence de paiement en vertu du contrat depuis le 1<sup>er</sup> avril 2018. D'après une discussion avec le Ministère, ces paramètres ont seulement été approuvés en décembre 2019.

**3.175** Nous avons constaté que le contrat prévoit des sanctions en cas de non-respect de certains objectifs de rendement. Cependant, à notre avis, ces sanctions sont mineures et non punitives et seraient difficiles à imposer si SSMNB n'auto déclare pas les situations de non-conformité.

***Les paiements fondés sur le rendement n'incluent pas les IRC liés aux ressources humaines, malgré l'effet des unités hors service sur les activités***

**3.176** Nous avons constaté que les paiements fondés sur le rendement n'incluent pas les IRC liés aux ressources humaines, malgré l'effet important que les unités hors service ont sur les activités d'EM/ANB.

**3.177** Selon le site web d'EM/ANB : « une ambulance en service est retirée du service [...] pour diverses raisons, par exemple la gestion du stress à la suite d'un incident critique, la défaillance mécanique du véhicule, la réalisation d'une

inspection, la gestion de la fatigue des membres de l'équipe, un accident de la route ou un manque de personnel »<sup>2</sup>.

**La durée des unités hors service s'est élevée à plus de 95 000 heures** **3.178** Les données obtenues du système de répartition assistée par ordinateur d'EM/ANB ont montré que plus de 6 400 cas d'unités hors service d'une durée de huit heures ou plus se sont produits en 2017-2018 et en 2018-2019. Au total, la durée des unités hors service s'est élevée à plus de 95 000 heures au cours de cette période. Dans chaque cas, les commentaires montrent que la raison pour laquelle les unités étaient hors service était un manque de personnel.

**Les unités hors service ne sont pas incluses dans les paiements fondés sur le rendement** **3.179** Nous relevons, à l'annexe VII, quelques exemples de l'incidence que les unités hors service ont eue sur les services d'ambulance. L'effet des difficultés opérationnelles importantes, telles que les unités hors service, ne semble pas être inclus dans les paiements fondés sur le rendement de SSMNB établis dans le contrat. Étant donné que SSMNB est responsable de la gestion des ressources humaines dans le cadre du contrat, nous nous attendions à ce que cette question soit incluse lors de la renégociation du contrat, vu qu'elle persiste depuis plusieurs années.

**Les IRC ne saisissent pas les occasions d'amélioration** **3.180** En revanche, les rapports annuels d'EM/ANB reflètent un niveau de rendement élevé, dépassant régulièrement les objectifs définis dans le cadre de la structure de paiement fondé sur le rendement. Il semble donc que les indicateurs de rendement clés, qui constituent la base des paiements fondés sur le rendement, ne saisissent pas les occasions d'amélioration des services d'ambulance.

**Les retards de déchargement aux hôpitaux obligent le travailleur paramédical à rester avec le patient** **3.181** En plus des unités hors service, SSMNB a indiqué que les ambulances connaissent de longues périodes d'attente dans les hôpitaux, appelées retards de déchargement. Selon la gravité de chaque cas, il se peut que l'hôpital n'admette pas le patient immédiatement. Les travailleurs paramédicaux sont tenus de rester avec leur patient jusqu'à son admission à l'hôpital. SSMNB considère qu'un déchargement qui prend plus de 25 minutes est retardé.

<sup>2</sup> <https://ambulancenb.ca/fr/responsabilite/ou-en-sommes-nous/heures-de-service/>

**82 % des arrivées dans les quatre grands hôpitaux ont eu des retards de déchargement supérieurs à 25 minutes**

**3.182** La pièce 3.14 montre les arrivées dans quatre grands hôpitaux du Nouveau-Brunswick de juin 2018 à mars 2019. Les heures de retard montrent combien de temps les ambulances ont attendu au-delà des 25 minutes de déchargement prévues pour tous les appels. Les ambulances ont été occupées pendant plus de 3 600 heures en raison de temps d'attente imprévus dans les hôpitaux. Au total, 82 % des arrivées ont été retardées de plus de 25 minutes.

*Pièce 3.14 – Retards de déchargement de juin 2018 à mars 2019*

<b>Retards de déchargement de juin 2018 à mars 2019</b>			
<b>Hôpital</b>	<b>Nombre d'arrivées en ambulance</b>	<b>Pourcentage d'arrivées retardées (au-delà de 25 minutes)</b>	<b>Heures de retard (au-delà de 25 minutes)</b>
L'Hôpital de Moncton	4 142	86 %	1 724
Hôpital régional de Saint John	2 542	77 %	702
Centre hospitalier universitaire Dr-Georges-L.-Dumont	1 993	79 %	887
Hôpital régional Dr Everett Chalmers	776	81 %	299
<b>Total</b>	<b>9 453</b>	<b>82 %</b>	<b>3 614 heures</b>

*Source : tableau créé par la VGNB d'après les informations fournies par Soins de santé Medavie NB (non audités)*

**3.183** Avant juin 2018, le suivi des retards de déchargement était moins détaillé. SSMNB a précisé que les ambulances ont connu plus de 1 300 heures de retard de déchargement dans ces hôpitaux au cours de l'année civile 2017.

**3.184** En vertu du contrat renégocié, les paiements fondés sur le rendement sont calculés progressivement de 90 à 92 % pour les délais d'intervention urgente et non urgente. Des objectifs de paiement échelonnés peuvent inciter le prestataire de services à continuer à répondre aux attentes en matière de service et à promouvoir l'amélioration continue.

*La plupart des IRC ne comportaient pas d'objectifs progressifs*

**3.185** Nous avons constaté que tous les autres IRC ne comportaient pas d'objectifs progressifs.

*Les indicateurs de rendement contractuels sont restés largement inchangés*

**3.186** Nous nous attendions à ce que les IRC comportent des objectifs progressifs, notamment des objectifs de base et des objectifs ambitieux. Alors que le contrat renégocié proposait un objectif progressif dans le cadre du modèle de paiement, les autres indicateurs de rendement contractuels sont restés statiques et largement inchangés, bien qu'EM/ANB ait systématiquement signalé que ces objectifs étaient atteints ou dépassés.

**3.187** Sans objectifs de rendement dynamiques, SSMNB est moins enclin à tenter d'améliorer son rendement pendant la durée du contrat. L'inclusion de tels objectifs inciterait davantage SSMNB à assurer une amélioration continue.

*La durée du contrat de 10 ans rend difficile pour le Ministère d'ajuster les attentes en matière de niveau de service*

**3.188** Compte tenu de la durée du contrat de dix ans, nous avons constaté qu'il serait difficile pour le Ministère d'ajuster les attentes en matière de niveau de service en dehors de ce qui a été énoncé dans le contrat.

*Aucun mécanisme permettant aux parties de fixer de nouveaux objectifs de rendement*

**3.189** Nous avons été informés que SSMNB a toujours respecté les mesures de rendement contractuelles pendant la durée du contrat. Toutefois, il n'existait pas de mécanisme permettant aux parties de fixer de nouveaux objectifs de rendement une fois les objectifs précédents atteints.

**3.190** Cela empêche le Ministère d'apporter des modifications aux mesures de rendement pendant la durée du contrat et l'empêche de promouvoir l'amélioration continue et d'aligner un ensemble complet d'IRC sur le contrat.

**Recommandations**

- 3.191** Nous recommandons que le conseil d'administration mette en œuvre des objectifs de rendement progressifs pour inciter SSMNB à assurer une amélioration continue pendant la durée du contrat.
- 3.192** Nous recommandons qu'EM/ANB améliore le repérage et le suivi des initiatives stratégiques et des initiatives d'entreprise et inclue des résultats mesurables dans ses plans.
- 3.193** Nous recommandons que le conseil d'administration élargisse les indicateurs de rendement clés pour les paiements fondés sur le rendement afin d'inclure tous les secteurs d'activité, comme les ressources humaines, la flotte et les langues officielles.
- 3.194** Nous recommandons que le Ministère coordonne avec les régies de la santé régionales et EM/ANB la mise en œuvre de solutions visant à réduire l'incidence des retards de déchargement.

## Autre conflit d'intérêts

***Le poste de directeur général d'EM/ANB combiné au rôle de président de SSMNB crée un conflit d'intérêts***

**3.195** Nous avons constaté que le poste de directeur général d'EM/ANB combiné au rôle de président de SSMNB crée un conflit d'intérêts.

***Le directeur général serait enclin à agir dans l'intérêt de son employeur, soit SSMNB***

**3.196** Nous nous attendions à ce qu'un directeur général indépendant, nommé par le conseil d'administration en tant qu'employé du conseil, défende l'intérêt supérieur d'EM/ANB.

**3.197** Comme le directeur général d'EM/ANB est également président de SSMNB, une société à but lucratif, nous estimons que ce double rôle crée un conflit d'intérêts. Il serait difficile pour tout directeur général d'agir dans l'intérêt supérieur des deux parties en même temps. Le directeur général a actuellement un contrat de travail avec SSMNB, alors que son devoir envers EM/ANB passe par le contrat de services. À notre avis, un directeur général dans cette situation serait enclin à agir dans l'intérêt de son employeur.

***Des employés de SSMNB ont élaboré la stratégie d'entreprise d'EM/ANB***

**3.198** Des employés de SSMNB ont élaboré la stratégie d'entreprise d'EM/ANB. Comme les employés de SSMNB ne sont pas impartiaux, ils ne pouvaient pas élaborer objectivement la stratégie en considérant :

- la mesure dans laquelle le contrat permet d'éviter les risques pour EM/ANB;
- si le contrat représente une proposition de valeur favorable pour EM/ANB;
- l'évaluation de solutions de rechange au maintien du contrat.

***Les employés de SSMNB peuvent être enclins à élaborer des stratégies visant à maximiser la récompense financière de SSMNB***

**3.199** Les employés de SSMNB sont en conflit d'intérêts, car ils peuvent être enclins à élaborer les stratégies d'EM/ANB qui visent à maximiser la récompense financière SSMNB dans le cadre du contrat, ce qui ne garantirait pas l'optimisation du processus décisionnel de la direction en vue de fournir la meilleure qualité de service possible.

***EM/ANB n'est pas assujettie à la Loi sur les conflits d'intérêts***

**3.200** Nous avons constaté que EM/ANB n'est pas assujettie à la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

**3.201** Nous nous attendions à ce que EM/ANB soit tenue de respecter l'article 4 de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, qui précise que : « Le président d'une société de la Couronne [...] se place en conflit d'intérêts [s'] il détient, assume [...] à titre d'administrateur [...] d'une compagnie personnalisée [...] un contrat ou une convention avec Sa Majesté, ou avec tout [...] ministère ou organisme qui vise la fonction publique de la province, ou qui prévoit l'allocation des fonds publics de la province à un service ou à un travail »<sup>3</sup>.

***EM/ANB ne figure pas à l'annexe A du règlement pris en vertu de la loi***

**3.202** Le Ministère a déclaré qu'EM/ANB ne contrevient pas à la loi, car la société ne figure pas à l'annexe A du règlement pris en vertu de la loi. L'annexe A énumère les sociétés de la Couronne qui relèvent de la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

**3.203** Nous nous attendions à ce que la *Loi sur les conflits d'intérêts* s'applique aux sociétés de la Couronne. Or, nous avons constaté que seulement huit sociétés de la Couronne sont mentionnées à l'annexe A du règlement afférent à la *Loi*. À notre avis, cette omission pourrait affaiblir l'efficacité du commissaire à l'intégrité, qui est chargé d'appliquer la *Loi*. Le commissaire joue un rôle clé dans le maintien de l'intégrité des sociétés de la Couronne.

**3.204** Malgré l'exclusion d'EM/ANB de cette loi, nous nous attendions à ce que le Ministère tienne compte de l'esprit de cette loi dans le cadre des négociations contractuelles.

***Le conflit d'intérêts a existé sans aucune répercussion***

**3.205** En négligeant d'inclure EM/ANB à l'annexe A du règlement pris en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, on a permis qu'un conflit d'intérêts existe et persiste sans aucune répercussion.

***Recommandation***

**3.206** Nous recommandons que le Bureau du Conseil exécutif examine le règlement sur les conflits d'intérêts pris en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts* et le modifie pour y inclure à l'annexe A toutes les sociétés de la Couronne concernées, y compris EM/ANB Inc.

<sup>3</sup> *Lois sur les conflits d'intérêts*, LRN-B 2011, c129

## Annexe I – Objectifs et critères de l'audit

---

Les objectifs et les critères de notre audit des services d'ambulance du ministère de la Santé sont présentés ci-dessous. La haute direction du ministère de la Santé a examiné et approuvé les objectifs et les critères connexes.

<b>Objectif 1</b>	Déterminer si les structures et les processus de gouvernance du ministère de la Santé mis en place pour EM/ANB établissent un cadre pour une surveillance efficace.
Critère 1	La structure de gouvernance et de surveillance du ministère de la Santé devrait garantir que les services d'ambulance, offerts par EM/ANB, sont fournis avec indépendance et responsabilité.
Critère 2	Le conseil d'administration d'EM/ANB devrait sélectionner, évaluer et habilitier le directeur général.
Critère 3	Le conseil d'administration d'EM/ANB devrait approuver les objectifs et les politiques stratégiques de l'organisme.
Critère 4	Le conseil d'administration d'EM/ANB devrait disposer d'un cadre de politique de gestion des risques pour EM/ANB et établir des niveaux appropriés de tolérance aux risques.
Critère 5	Le conseil d'administration d'EM/ANB devrait avoir un cadre de gestion du rendement pour EM/ANB et surveiller son rendement.
<b>Objectif 2</b>	Déterminer si le contrat de services d'ambulance d'EM/ANB est conçu et géré de manière à atteindre les objectifs prévus.
Critère 1	Le contrat d'EM/ANB devrait inclure des objectifs de rendement clairement définis et mesurables.
Critère 2	EM/ANB devrait disposer d'un cadre de gestion du rendement pour le contrat et en surveiller le rendement.
Critère 3	Le contrat d'EM/ANB devrait promouvoir l'amélioration continue grâce à des objectifs de rendement progressifs.

---

Source des critères : La VGNB les a élaborés sur la base d'un examen de la législation, des pratiques exemplaires et des rapports des vérificateurs généraux d'autres administrations. D'autres orientations ont été tirées des travaux publiés par la Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation.

---

## **Annexe II – À propos de l'audit**

---

Le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick a préparé le présent rapport de certification indépendant portant sur la prestation des services d'ambulance du ministère de la Santé. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs à l'Assemblée législative en vue de l'aider à examiner soigneusement la gouvernance d'EM/ANB exercée par le ministère de la Santé et les pratiques de gestion des contrats dans son contrat avec Services de santé Medavie du Nouveau-Brunswick.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada, qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le VGNB applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du code de déontologie des Comptables professionnels agréés du Nouveau-Brunswick et du Code de conduite professionnelle du Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick. Ces deux codes reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit régulier, nous avons obtenu ce qui suit de la direction :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet visé par l'audit;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence sur les constatations ou la conclusion de l'audit;
- la confirmation que les constatations figurant dans le présent rapport étaient fondées sur des faits.

### **Période visée par l'audit :**

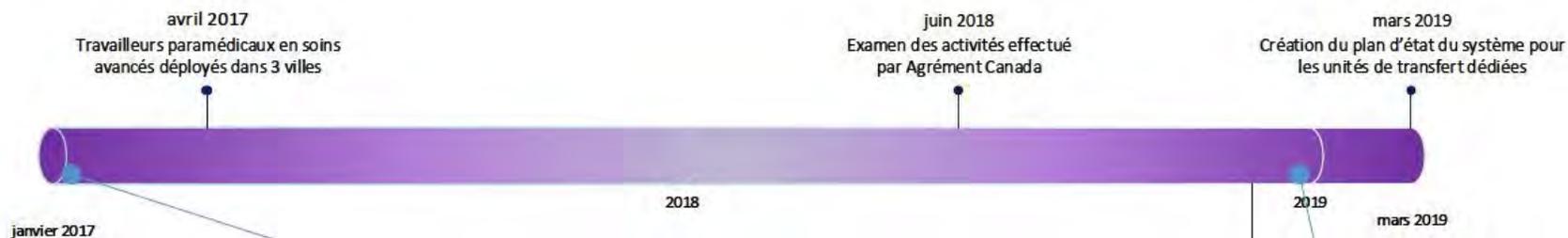
L'audit a porté sur la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2017 au 31 mars 2019. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certaines questions antérieures à la date du début de notre audit.

### **Date du rapport :**

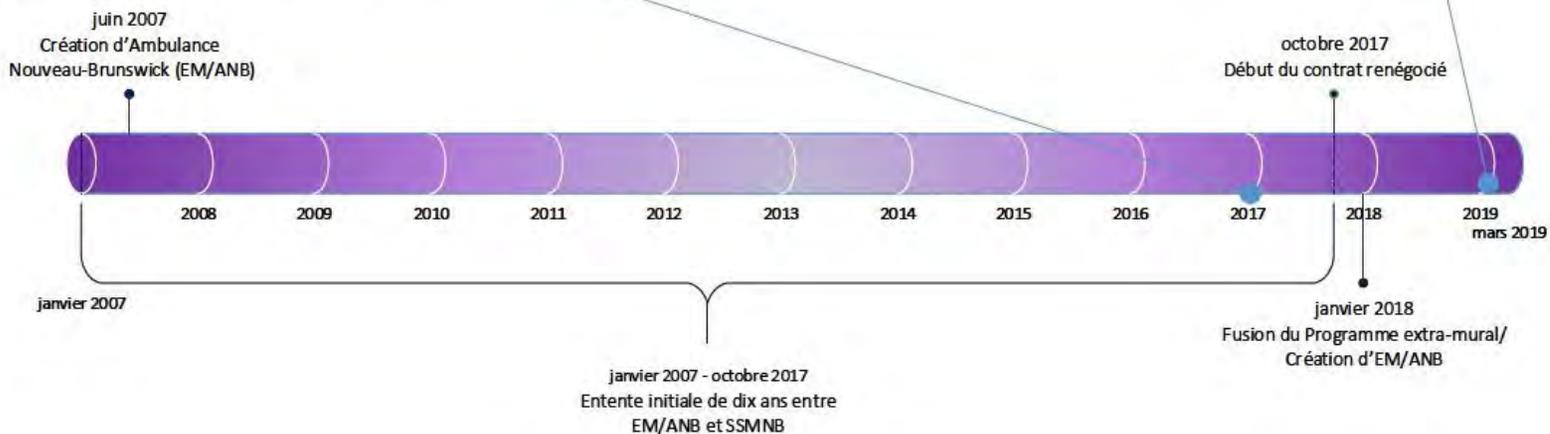
Nous avons obtenu des éléments probants appropriés en quantité suffisante sur lesquels repose notre conclusion le 11 août 2020, à Fredericton (Nouveau-Brunswick).

## Annexe III – Chronologie des événements

### Calendrier opérationnel



### Calendrier contractuel



## **Annexe IV – Événements ultérieurs**

En vertu de la norme canadienne sur les missions d'assurance (NCMA) 3001 – Missions directes, établie par les comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada) dans le Manuel CPA Canada – Assurance, le paragraphe 66 stipule ce qui suit en ce qui concerne les événements ultérieurs :

*Lorsque cela est pertinent par rapport à la mission, le professionnel en exercice doit déterminer l'incidence, sur l'objet considéré et sur son rapport de certification, des événements survenus jusqu'à la date du rapport de certification. Il doit répondre de façon appropriée aux faits dont il a pris connaissance après la date de son rapport de certification et qui, s'ils avaient été connus de lui à cette date, auraient pu le conduire à modifier ce rapport.*

Les sujets ci-dessous concernent des faits survenus en dehors de notre période d'audit, mais qui constituent des engagements importants de l'entité auditée en ce qui concerne les services d'ambulance.

### **Processus d'accréditation entrepris par EM/ANB**

Nous avons été informés que le conseil d'administration d'EM/ANB a entrepris un processus d'agrément de la gouvernance par l'entremise d'Agrément Canada. Ce processus a débuté à l'automne 2019 et un rapport final a été livré en mars 2020.

### **Dissolution du Comité consultatif de surveillance de la gestion du rendement**

Nous avons été informés que le CCSGR était en cours de dissolution en décembre 2019, son rôle devant être remplacé par les différents sous-comités du conseil d'administration.

### **Création d'un plan d'état du système pour les unités de transfert dédiées**

Nous avons été informés que le plan d'état du système a été modifié en mars 2019 pour réorienter une partie de la flotte vers un second plan d'état du système distinct pour les transferts de patients. Ce changement a eu pour effet de réduire le nombre d'ambulances dans le plan d'état du système de certaines collectivités pour les appels au 911.

### **Élaboration de paiements fondés sur le rendement pour le plan des langues officielles**

En vertu du contrat, EM/ANB et SSMNB devaient « [élaborer] des mesures et de la rémunération connexe tirée du Plan stratégique en matière de langues officielles d'ANB révisé » pour l'exercice commençant le 1<sup>er</sup> avril 2018. Nous avons été informés par le conseil d'administration d'EM/ANB que les IRC associés à ce plan ont fait l'objet d'un accord de principe en décembre 2019.

### **Lettre de mandat pour EM/ANB**

Une lettre de mandat pour EM/ANB a été rédigée et signée par le ministre de la Santé le 29 novembre 2019. Nous avons été informés, lors de discussions avec le Ministère, qu'aucune lettre de mandat n'avait été fournie au cours des dernières années.

## Annexe V – Définitions

Terme	Définition
Budget flexible	Un budget ajusté automatiquement pour refléter les coûts prévus pour le niveau d'activité réel au cours d'une période.
CCSGR	Le Comité consultatif de surveillance de la gestion du rendement est un comité composé d'employés du Ministère et d'employés choisis de SSMNB. Le CCSGR existe en dehors du conseil d'administration d'EM/ANB et est chargé de faire rapport au conseil sur les questions liées aux IRC, au rendement de SSMNB en vertu du contrat et aux affaires financières (entre autres choses).
Centre de gestion des communications médicales	« Situé à Moncton, le système centralisé de répartition des ambulances est connu sous le nom de Centre de gestion des communications médicales (CGCM), où travaillent nos répartiteurs médicaux d'urgence (RMU) dévoués. Tous parfaitement bilingues, nos RMU répondent aux appels d'urgence, coordonnent les transferts entre établissements et répartissent les équipes de SMU terrestres et aériens. Ils fournissent aussi du soutien moral de même que des conseils et des instructions de sauvetage aux personnes en détresse médicale et à celles qui composent le 911. » <sup>4</sup>
Contrat (EM/ANB et SSMNB)	<i>Entente sur les services d'ambulance</i> , conclue initialement en juin 2007 entre Ambulance Nouveau-Brunswick (maintenant EM/ANB) et SMU NB (maintenant Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick). Le contrat a été renégocié et conclu en octobre 2017 après l'expiration de la durée de dix ans du contrat initial.
Déploiement dynamique	[Traduction] « Une stratégie de gestion des ambulances où la couverture de la demande d'appels au 911 est maximisée en permanence dans le temps. Contrairement au déploiement statique où les ambulances envoyées laissent un vide de couverture jusqu'à ce qu'elles retournent à leur base d'origine après le service, le déploiement dynamique redéploie les ambulances inutilisées vers différents endroits si cela entraîne une augmentation de la couverture de la demande. » <sup>5</sup>
District de service	Regroupement de collectivités (rurales et urbaines) qu'un plan de déploiement vise à desservir.

<sup>4</sup> <https://ambulancenb.ca/fr/ce-que-nous-faisons/services/>

<sup>5</sup> <https://repository.arizona.edu/handle/10150/603515>

## Annexe V – Définitions (suite)

EM/ANB	La société qui s'est vu accorder le permis pour fournir des services terrestres et aériens au Nouveau-Brunswick. EM/ANB Inc. est sous le contrôle du ministre de la Santé, et la gestion de la société a été confiée à Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick.
Exemption	Aux fins du calcul des délais d'intervention, le temps de service de certains appels est ajusté pour respecter les exigences contractuelles en raison de facteurs considérés comme indépendants de la volonté de SSMNB. Voir l'annexe VI pour une liste des critères d'exemption.
Exemption pour déploiement total	Une exemption fréquemment utilisée, causée par un plan de déploiement tombant en dessous du seuil d'urgence en raison d'un volume d'appels accru dans un district de service. Voir l'annexe VI pour une liste des critères d'exemption.
Extra-mural	Programme de services de santé offrant des <i>soins de courte durée, palliatifs, de réadaptation et de soutien</i> <sup>6</sup> à la population du Nouveau-Brunswick à domicile et dans leur collectivité. Le programme extra-mural est sous le contrôle du ministre de la Santé et a été fusionné lors de la création d'EM/ANB en janvier 2018.
Fonds de remplacement de l'actif et de l'amélioration du réseau	Un fonds détenu en fiducie dans le but de remplacer les actifs corporels et d'améliorer les réseaux utilisés par EM/ANB.
Frais de gestion	Une redevance à intervalle fixe pour services incluse comme paiement à SSMNB dans le contrat initial (2007-2017), remplacée par un paiement fondé sur le rendement dans le contrat actuel (2017-2027).
IRC	Abréviation pour « indicateur de rendement clé » : mesures quantifiables utilisées pour évaluer le succès d'EM/ANB/SSMNB dans l'atteinte des objectifs et des normes de rendement.
Paiement d'excédent	Une modalité du contrat entre EM/ANB et SSMNB selon laquelle 50 % de l'excédent d'exploitation d'EM/ANB est inclus en tant que paiement à SSMNB. Auparavant, ce montant n'était pas plafonné. En vertu du contrat actuel, le paiement d'excédent est plafonné à 1,1 million de dollars.

<sup>6</sup> <https://extramuralnb.ca/fr/ce-que-nous-faisons/>

## Annexe V – Définitions (suite)

Paiement fondé sur le rendement	Un élément incitatif inclus dans le contrat actuel entre EM/ANB et SSMNB (depuis 2017). Comprend jusqu'à 2,7 millions de dollars payables à SSMNB si les objectifs de rendement fixés par contrat sont atteints.
Permis d'ambulance (ministère de la Santé EM/ANB)	Entente sur les services d'ambulance conclue en juin 2007 entre Ambulance Nouveau-Brunswick (maintenant EM/ANB) et le ministère de la Santé. Le permis d'ambulance existe pour décrire les responsabilités du ministre et d'EM/ANB dans la prestation des services d'ambulance.
Plan d'état du système	Spécifications détaillées concernant les ambulances, les installations et les ressources humaines à déployer pour atteindre les normes de rendement, telles que conçues par SSMNB. Les ressources requises dans le cadre du plan d'état du système ont été approuvées par les deux parties dans le contrat de 2007, puis, lors de la renégociation, en 2017.
Plans de déploiement	Modèle représentant les stations et les postes devant être occupés par les ambulances à tout moment pour atteindre les délais d'intervention prévus au contrat. Les plans de déploiement précisent la priorité des postes à maintenir lorsque les ressources sont limitées et où des ressources supplémentaires peuvent être prélevées lorsque les circonstances justifient de retirer des ressources d'un autre district de service.
Pourcentage du délai d'intervention	Le pourcentage d'appels dans lesquels une ambulance arrive sur place dans les délais prévus au contrat : <ul style="list-style-type: none"> <li>– Appel urgent (zone urbaine) : 9 minutes</li> <li>– Appel urgent (zone rurale) : 22 minutes</li> <li>– Appel non urgent (zone urbaine) : 15 minutes</li> <li>– Appel non urgent (zone rurale) : 30 minutes</li> </ul> Le pourcentage du délai d'intervention représente le nombre d'appels conformes aux délais d'intervention contractuels en pourcentage du nombre total d'appels (ajusté en fonction des exemptions - voir <i>Exemptions</i> ).
Recettes de facturation	Montant des recettes perçues par EM/ANB auprès des patients pour l'utilisation des ambulances terrestres ou aériennes.
Retard de déchargement	Les travailleurs paramédicaux sont tenus d'attendre avec le patient jusqu'à ce que celui-ci passe au triage à l'hôpital. Pendant cette période, les travailleurs paramédicaux ne peuvent répondre à aucun appel urgent ou non urgent. Les cas où un déchargement dépasse 25 minutes sont considérés comme des retards de déchargement.
Seuil d'urgence	Un niveau dans un plan de déploiement qui indique la quantité minimale de ressources nécessaires pour garantir un délai d'intervention raisonnable dans les temps prévus au contrat.

**Annexe V – Définitions (suite)**

---

SSMNB	Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick est une filiale à but lucratif de Medavie Inc. et contrepartie au contrat avec EM/ANB. SSMNB est responsable de la gestion des services d'ambulance.
Subvention de financement	Montant du budget annuel fourni par le ministère de la Santé à EM/ANB pour financer les services d'ambulance et géré par SSMNB au nom d'EM/ANB.
Unité hors service	Terme utilisé pour décrire un cas où une ambulance ne peut pas répondre à un appel urgent ou non urgent. Il peut s'agir de défaillances mécaniques, d'inspections, d'accidents ou de l'absence de personnel disponible pour faire fonctionner l'unité.

## **Annexe VI – Critères d'exemption**

---

Vous trouverez ci-dessous un extrait (paraphrasé et traduit) du document *Exemption & Exception Reporting & Approval Guide*

### **Déploiement total**

L'ambulance assignée dépasse le délai d'intervention contractuel dans une zone du plan d'état du système lorsque le district est en dessous du seuil d'urgence.

### **Règle du 4/10**

L'appel au 911 est attribué en moins de 4 minutes (zone urbaine) ou en moins de 10 minutes (zone rurale) d'un appel précédent dans un district du plan d'état du système lorsque le district se trouve au seuil d'urgence.

### **Réaffectée à une priorité plus élevée**

L'unité assignée est déviée vers un appel de plus haute priorité et une ou plusieurs unités suivantes doivent être assignées à l'appel initial.

### **Plus haut vers une priorité plus élevée**

La non-urgence est transformée en urgence.

### **Appels échelonnés**

L'ambulance se voit assigner un appel et doit attendre à un endroit désigné jusqu'à ce qu'elle puisse entrer en toute sécurité. L'heure d'arrivée sur les lieux sera prise en compte lorsqu'elle signalera qu'elle se trouve à l'endroit prévu.

### **Lieu inconnu**

Le lieu d'intervention n'est pas clairement défini et est la cause du retard.

### **Lieu incorrect/modifié**

L'adresse originale fournie est jugée incorrecte ou a changé par rapport à l'emplacement réel de la scène, ce qui a causé le retard d'intervention.

### **Retard dû au traversier/train**

Retard dû au traversier ou au train : le délai de retard sera déduit du temps total d'intervention.

### **Retard dû à un détour ou à des travaux de construction inconnus**

L'ambulance doit modifier l'itinéraire qu'elle empruntait pour se rendre sur les lieux de l'appel ou rencontre des travaux de construction créant un retard.

### **Défaillance technologique**

L'équipement tombe en panne, ce qui entraîne une perte de communication et de capacité à envoyer l'ambulance qui répond à un appel, ou à vérifier que l'ambulance est bien arrivée sur les lieux.

### **Défaillance du véhicule**

Le véhicule qui répond à un problème et est retardé ou ne peut pas continuer à répondre à l'appel.

### **Aide mutuelle**

Les normes relatives aux délais d'intervention ne sont pas applicables lorsque ce sont des organismes externes qui répondent à l'appel.

### **Météo**

Des conditions météorologiques défavorables affectent l'intervention.

---

## **Annexe VII – Observations provenant des tests des interventions des ambulances**

---

Vous trouverez ci-dessous les observations faites lors des tests des interventions des ambulances.

### **Exemptions de déploiement total utilisées pour la distance**

Dans plusieurs cas, des exemptions de déploiement total ont été utilisées, mais aucune station ou aucun poste n'existait plus près du lieu de la scène que l'endroit d'où l'ambulance est venue. Dans ces cas, l'ambulance qui est intervenue aurait été envoyée même si toutes les ambulances étaient disponibles à ce moment-là, car le plan d'état du système ne prévoyait pas d'emplacement stratégique plus proche de la scène. Dans ces cas, le problème est que la distance et les délais d'intervention enregistrés ne devraient pas être un motif d'exemption admissible.

Nous avons analysé la couverture géographique des ambulances des collectivités et constaté que plusieurs d'entre elles interviennent dans des endroits éloignés où il est peu probable qu'elles puissent intervenir dans les délais requis. Dans ces régions, il est peu probable qu'un déploiement total ne soit jamais la cause d'une arrivée tardive.

Le fait de permettre des exemptions de déploiement total dans les régions éloignées ou lorsque la cause principale d'une arrivée tardive est la distance réduit la gravité apparente des défis à relever pour assurer une couverture géographique complète au Nouveau-Brunswick.

La VGNB est d'avis que le fait d'autoriser des exemptions de déploiement total lorsque la distance a causé le retard présente faussement un rendement favorable en matière de délai d'intervention, ce qui réduit l'importance accordée aux problèmes de couverture géographique.

### **Utilisation des exemptions de déploiement total basée sur les circonstances dans la collectivité voisine**

Les districts de service du plan d'état du système englobent plusieurs collectivités. Nous avons observé un exemple d'utilisation de l'exemption de déploiement total où une ambulance répondait à un appel au 911 dans sa propre collectivité de Grand Bay-Westfield et était admissible à l'exemption de déploiement total en raison du nombre d'ambulances occupées dans la ville voisine de Saint John, ce qui a été possible parce que les deux collectivités se trouvent dans le même district de service et que le district de service était en dessous du seuil d'urgence.

Le fait d'autoriser des exemptions à Grand Bay-Westfield en fonction des circonstances à Saint John réduit l'objectivité de la mesure de rendement pour Grand Bay-Westfield. Dans ce cas, le rendement de Grand Bay-Westfield pourrait être surestimé à tort en raison de l'activité des ambulances à Saint John, ce qui, par extension, réduirait l'importance accordée à la résolution des problèmes de rendement propres à Grand Bay-Westfield. Il

## **Annexe VII – Observations provenant des tests des interventions des ambulances (suite)**

---

est possible que cela se produise dans n'importe quel district de service. Toutefois, il convient de noter que le recours fréquent au déploiement total dans ces villes a, dans une certaine mesure, accru ce risque dans les districts de service de Saint John, de Fredericton et de Moncton.

La VGNB est d'avis que le fait de permettre aux circonstances dans les collectivités voisines de justifier des exemptions présente à tort un rendement favorable en matière de délai d'intervention, réduisant ainsi la gravité apparente des problèmes de rendement localisés.

### **Exemptions de déploiement total utilisées pour les unités hors service**

Nous avons observé des cas où une exemption de déploiement total a été demandée, mais où le poste le plus proche de la scène était sans personnel parce qu'une ambulance était hors service. Dans ces cas, les stations étaient sans personnel en raison de la priorité accordée dans le cadre du plan d'état du système, et une ambulance aurait été disponible pour intervenir si toutes les ambulances avaient été actives pendant le quart de travail. Le district peut avoir été en dessous du seuil d'urgence avec ou sans ambulances répondant à partir d'autres districts dans le cadre du déploiement dynamique; cependant, la cause réelle du retard était les ambulances hors service.

Le fait d'autoriser des exemptions de déploiement total lorsque la cause réelle du retard est attribuable aux ambulances hors service a réduit la gravité apparente du défi opérationnel que représente la couverture par des ambulances lorsque celles-ci sont absentes.

La VGNB est d'avis que le fait d'autoriser des exemptions de déploiement total lorsque la cause réelle du retard est la mise hors service d'ambulances a donné lieu à une surestimation du rendement en matière de délai d'intervention, ce qui a réduit l'importance accordée à la résolution des problèmes de ressources.

### **Exemptions de déploiement total utilisées pour une erreur du conducteur**

Nous avons observé des cas de demandes d'exemption de déploiement total où l'ambulance qui répondait se trouvait à proximité de la scène, ce qui aurait dû permettre un délai d'intervention dans les limites de l'exigence contractuelle. Dans ces cas, un itinéraire sous-optimal a été emprunté. Bien que le district ait été en dessous du seuil d'urgence, la cause réelle du retard était une erreur du conducteur.

Le fait d'autoriser des exemptions de déploiement total lorsque la cause réelle du retard est une erreur du conducteur a réduit la gravité apparente du défi opérationnel consistant à s'assurer que les ambulances empruntent le chemin le plus efficace pour se rendre sur les lieux.

## **Annexe VII – Observations provenant des tests des interventions des ambulances (suite)**

---

La VGNB est d'avis que le fait d'autoriser des exemptions de déploiement total lorsqu'une erreur du conducteur est en cause a entraîné une surestimation du rendement en matière de délai d'intervention, réduisant l'importance de fournir des possibilités de formation ou des solutions techniques pour remédier au problème.

### **L'utilisation du déploiement dynamique laisse de vastes zones géographiques sans couverture**

Nous avons observé des cas où la station la plus proche d'une scène a pu intervenir parce qu'une ambulance remplissait le poste comme le prévoyait le plan d'état du système. Dans ces cas, le déploiement dynamique a donné un résultat positif. Par contre, nous avons également observé des cas où les ambulances qui ont été remplacées dans le cadre du déploiement dynamique ont laissé de vastes zones géographiques sans couverture :

- **District de service de Perth-Andover**
  - Dans un cas, les districts de service de Perth-Andover et de Woodstock avaient tous deux des unités hors service. Les stations de Perth-Andover et de Florenceville auraient dû être dotées en personnel selon le plan d'état du système du district de Perth-Andover, mais l'ambulance de Florenceville était à Hartland pour apporter un soutien au district de service de Woodstock. Alors que la station de Florenceville aurait dû être capable d'intervenir en 15 minutes, le délai d'intervention de Hartland a été de 29 minutes.
- **Districts de service de Bathurst et de Campbellton**
  - Dans plusieurs cas, Belledune est restée sans personnel en raison d'une combinaison d'unités hors service, de son faible niveau de priorité accordé dans le plan d'état du système du district de service de Campbellton et de sa proximité avec le district de service achalandé de Bathurst. L'absence d'ambulance à Belledune a laissé une vaste zone géographique sans couverture :
    - Dans un cas, le district de service de Campbellton a été amené sous le seuil d'urgence pour aider le district de service de Bathurst à partir de Belledune. Il s'agissait d'une mesure d'urgence, car Bathurst ne disposait alors d'aucune ambulance pour intervenir. Belledune, cependant, n'a pas eu de couverture de remplacement en raison de son niveau de priorité dans le plan d'état du système de Campbellton.
    - Dans un autre cas, l'intervention sur une scène à Bathurst a pris 10 minutes. La scène se trouvait à moins de 5 minutes de la station de Bathurst, mais l'ambulance de Bathurst répondait déjà à un appel au 911. Une ambulance a été envoyée de Belledune pour répondre, mais l'ambulance de Bathurst est devenue disponible et a

## **Annexe VII – Observations provenant des tests des interventions des ambulances (suite)**

---

répondu avant que celle de Belledune n'arrive sur les lieux. L'ambulance de Belledune a ensuite été amenée à Bathurst pour assurer la couverture, et Belledune n'a pas eu de couverture de remplacement en raison du niveau de priorité de Belledune dans le plan d'état du système du district de Campbellton.

- Dans un autre cas, l'intervention sur une scène à Belledune a pris 41 minutes alors que la scène était située à moins de 5 minutes de la station de Belledune. L'ambulance de Belledune était hors service et aucune couverture n'a été fournie en raison de la priorité de Belledune dans le plan d'état du système du district de service de Campbellton. Dans ce cas, l'ambulance de Belledune a été remise en service en raison d'un changement d'équipe avant que l'aide ne puisse arriver de l'extérieur de la collectivité.
  - Dans un autre cas, l'intervention sur une scène à Lorne a pris 25 minutes alors que la scène se trouvait à moins de 10 minutes de la station de Belledune. L'ambulance de Belledune était hors service et aucune couverture n'a été fournie en raison de la priorité de Belledune dans le plan d'état du système du district de service de Campbellton. L'ambulance qui a répondu à l'appel venait de Dalhousie.
- **District de service de Sussex et district de service de Blacks Harbour et de St. Stephen**
    - Dans un cas, Kingston est restée sans personnel en raison de sa priorité dans le plan d'état du système du district de service de Sussex et de sa proximité avec le district de service très occupé de Saint John. Kingston est une région éloignée et il serait difficile de répondre à cette zone à partir de la station la plus proche, située à Hampton. Dans le cas présent, il a fallu un peu moins de 25 minutes pour répondre à la scène de Kingston à partir de Hampton, alors que la station de Kingston se trouvait à moins de 5 minutes. L'absence d'ambulance à Kingston a laissé une large zone géographique sans couverture. Les priorités ont depuis lors changé dans le plan d'état du système du district de service de Sussex afin de garantir que la couverture est désormais maintenue à Kingston.
    - Dans un cas, la station de Lepreau a été laissée sans personnel en raison de sa proximité avec le district de service très occupé de Saint John. Son ambulance a été dépêchée pour assurer la couverture de la ville. L'absence d'ambulance à Lepreau a laissé une vaste zone géographique sans couverture. Dans le cas présent, l'intervention sur une scène à Musquash a pris 23 minutes à partir de Saint John alors que Musquash est à 10 minutes de la station de Lepreau.

---

**Annexe VII – Observations provenant des tests des interventions des ambulances (suite)**

---

SSMNB nous a indiqué qu'une partie de sa stratégie pour maintenir les niveaux de service à Saint John, malgré les contraintes de ressources, a été d'attirer des ressources des collectivités environnantes en utilisant le déploiement dynamique.

À notre avis, cela renforce notre observation selon laquelle la conception des services d'ambulance au Nouveau-Brunswick a désavantagé les collectivités rurales et éloignées.

# Chapitre 4

## Ministère de Ressources naturelles et Développement de l'énergie – Suivi du rapport de 2008 : Redevances sur le bois

### Contenu

Résumé.....	183
Tableau des constatations et observations clés .....	184
Recommandations et réponses.....	186
Introduction.....	190
Conclusions.....	191
Contexte - Bois de la Couronne et taux de redevance.....	192
Rapport du vérificateur général de 2008 sur les redevances sur le bois.....	198
État des recommandations du rapport du vérificateur général de 2008.....	200
Non-respect de la loi.....	216
Annexe I – Demande au titre de l'article 12.....	217
Annexe II – À propos du rapport.....	218



# Suivi du rapport de 2008: Redevances sur le bois – Ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie

Rapport de la vérificatrice générale - Volume I, Chapitre 4 - août 2020

---

## Pourquoi est-ce important ?

- Le VGNB a reçu une demande du ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie pour entreprendre le présent examen
- Les observations, constatations et les recommandations du chapitre de 2008 du vérificateur général traitant les redevances sur le bois ont été citées comme source de référence par diverses parties prenantes pour faire connaître leurs positions sur les marchés du bois d'œuvre et du bois sur pied au Nouveau-Brunswick.
- Le secteur forestier emploie 22 000 personnes et représente 5 % du produit intérieur brut du Nouveau-Brunswick
- En 2019, les redevances sur le bois de la Couronne ont représenté près de 68 millions de dollars de recettes brutes pour la province

## Conclusions générales

- Le processus d'établissement des redevances sur le bois de la Couronne au Nouveau-Brunswick s'est considérablement amélioré depuis 2008; cependant, le Ministère doit encore ajuster et appliquer de nouveaux taux comme l'exige la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* depuis 2015.
- Dans le présent rapport, la vérificatrice générale formule huit autres recommandations visant à améliorer encore le processus d'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne.

## Nos constatations

### **Le Ministère a partiellement mis en place un nouveau système pour déterminer la juste valeur marchande**

- L'étude de marché du bois sur pied dans les terrains boisés privés s'est considérablement améliorée par rapport à l'enquête de 2008
- Les prix du bois sur pied dans les terrains boisés privés peuvent représenter la juste valeur des opérations sur le marché du bois privé du Nouveau-Brunswick
- Les taux de redevance sur le bois de la Couronne ne sont pas actualisés annuellement comme l'exige la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*
- La Commission des produits forestiers n'impose pas de réponses obligatoires à tous les entrepreneurs indépendants.
- Le conseil consultatif ministériel requis par la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* est inexistant

### **La recommandation visant à mettre en œuvre des taux de redevance régionaux sur le bois de la Couronne n'est plus applicable**

- L'utilisation de taux de redevance régionaux sur le bois de la Couronne pourrait accroître la précision, mais elle est complexe et pourrait augmenter considérablement le coût
- Le coût de la mise en œuvre d'un système de taux régionaux plus complexe pourrait dépasser les avantages
- Il n'existe pas de justification claire en faveur d'un système de taux régionaux en ce moment

### **Le gouvernement n'utilise pas les résultats de l'étude des droits de coupe pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne pendant 4 ans**

- Le Ministère doit utiliser les indices du marché pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne jusqu'à ce que les données en temps réel soient disponibles
- Le retard de mise en œuvre signifie que les taux de redevance sur le bois de la Couronne ne répondent pas à l'évolution du marché
- Les données en temps réel pourraient améliorer la réactivité du processus d'établissement des taux sur le bois de la Couronne
- Le ministre a besoin de latitude et de capacité pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne de manière plus opportune

## Tableau des constatations et observations clés

### Suivi du VGNB : Redevances sur le bois de 2008 – Ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie

Paragraphe	Constatations et observations clés
4.47	<i>Le Ministère considère que les opérations visant le bois sur pied dans les terrains boisés privés représentent la juste valeur marchande</i>
4.48	<i>Mesures prises par le Ministère pour donner suite à la recommandation 5.84 de 2008</i>
4.49	<i>Pas de manuel complet sur le processus d'établissement des taux sur le bois de la Couronne</i>
4.52	<i>Modifications positives importantes apportées au système clé du Ministère depuis le rapport du vérificateur général de 2008</i>
4.55	<i>La méthodologie de l'étude de marché du bois sur pied dans les terrains boisés privés de 2017-2018 : une amélioration significative par rapport aux pratiques passées</i>
4.59	<i>La Commission n'impose pas de réponses obligatoires à tous les entrepreneurs indépendants</i>
4.61	<i>La Commission estime que l'application de l'exigence obligatoire est trop coûteuse et probablement inefficace</i>
4.65	<i>Mise en œuvre d'un système de comptabilité et de suivi du bois dans la plupart des offices de commercialisation</i>
4.66	<i>La mise en œuvre du système est en suspens dans deux des sept offices de commercialisation</i>
4.69	<i>Les objectifs du rapport de la Commission pourraient être améliorés afin d'offrir plus de clarté et de comparabilité</i>
4.72	<i>Le Ministère a chargé deux consultants d'étudier le marché forestier du Nouveau-Brunswick</i>
4.75	<i>Le rapport d'un consultant était statistiquement solide et fiable</i>
4.77	<i>Aucune définition de la juste valeur marchande dans la législation ou la réglementation</i>
4.78	<i>Le Ministère a tenté d'apporter des éclaircissements sur la juste valeur marchande</i>
4.81	<i>Les taux de redevance sur le bois de la Couronne n'ont pas été actualisés en fonction des prix moyens des études du bois sur pied du marché privé depuis 2014-2015</i>
4.83	<i>Le Ministère ne respecte pas la Loi sur les terres et forêts de la Couronne pour assurer l'examen annuel et l'actualisation des taux de redevance sur le bois de la Couronne</i>
4.89	<i>Les écarts de prix régionaux du bois sur pied dans les terrains boisés privés subsistent dans la province</i>

**Tableau des constatations et observations clés (suite)**

<b>Paragraphe</b>	<b>Constatations et observations clés</b>
4.91	<i>Plusieurs facteurs sont à l'origine des écarts de prix régionaux du bois sur pied dans les terrains boisés privés</i>
4.93	<i>Des taux de redevance régionaux sur le bois de la Couronne pourraient améliorer la précision, mais la mise en œuvre du système pourrait avoir un coût élevé</i>
4.98	<i>Les taux de redevance sur le bois de la Couronne ne répondent pas actuellement à l'évolution du marché</i>
4.99	<i>Le Ministère n'utilise plus les indices du marché des produits finis pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne</i>
4.105	<i>Le Ministère ne se conforme pas à l'exigence de la Loi sur les terres et forêts de la Couronne concernant le conseil consultatif</i>

## Recommandations et réponses

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>4.51</b> Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie élabore un manuel complet sur l'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne qui comprend, au minimum :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• une description détaillée de la méthode d'évaluation de la valeur marchande du bois sur pied et des processus associés mis en place pour parvenir à des justes valeurs marchandes;</li> <li>• des exemples de tous les calculs nécessaires pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne.</li> </ul>	<p><i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. Il reconnaît que le document Valeur marchande du bois sur pied dans les terrains boisés privés du Nouveau-Brunswick, Méthodologie de l'étude sur les droits de coupe – juillet 2016 ne couvre que la partie de l'évaluation de la juste valeur marchande que la Commission entreprend. Le Ministère décrira dans un seul document le processus au complet pour établir les taux de redevances sur le bois et la production de recettes provenant des redevances sur le bois à partir des forêts de la Couronne.</i></p>	<p><i>Le 1 avril 2021</i></p>
<p><b>4.64</b> Nous recommandons que la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick élabore et mette en œuvre une méthode permettant de mieux saisir les données relatives aux opérations visant le bois sur pied des entrepreneurs indépendants ou des propriétaires.</p>	<p><i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. Comme l'indique le rapport du Bureau du vérificateur général, le Ministère et la Commission estiment que l'enquête constituée à l'heure actuelle un échantillon statistiquement valable des transactions touchant le bois sur pied des boisés privés. Grâce aux mesures d'amélioration continue, la Commission a l'intention d'augmenter continuellement la taille de l'échantillon utilisé pour l'étude. Elle se penche actuellement sur des moyens de faire en sorte que la présentation de rapports à la Commission dans le cadre de cette étude devienne un élément permanent des protocoles commerciaux des acheteurs de bois sur pied.</i></p>	<p><i>Le 31 décembre 2021</i></p>

## Recommandations et réponses (suite)

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>4.68</b> Nous recommandons que la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick achève la mise en place d'un logiciel de comptabilité et de suivi du bois dans tous les offices de commercialisation.</p>	<p><i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. La Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick exigera que les offices de commercialisation des produits forestiers du sud du Nouveau-Brunswick et du comté de Northumberland achèvent la mise en œuvre d'un logiciel commun de comptabilisation et de suivi du bois.</i></p>	<p><i>Le 31 décembre 2020</i></p>
<p><b>4.71</b> Nous recommandons que la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick améliore la méthodologie de l'étude sur les droits de coupe et les rapports des résultats de l'étude annuelle des droits de coupe afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• formuler des objectifs clairs;</li> <li>• fournir des informations détaillées sur la méthodologie avec les changements d'une année sur l'autre;</li> <li>• présenter les résultats de l'étude annuelle des droits de coupe d'une manière complète, cohérente et comparable.</li> </ul>	<p><i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. La Commission apportera des modifications aux résultats de son étude annuelle des droits de coupe afin de définir les objectifs de façon plus claire et de présenter les résultats d'une manière cohérente et facile à interpréter. Le nouveau modèle de rapport expliquera tout changement de méthodologie d'une année sur l'autre et permettra la présentation plus fréquente de rapports.</i></p>	<p><i>Le 31 décembre 2020</i></p>

## Recommandations et réponses (suite)

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>4.79</b> Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie définisse clairement ce que signifie la « <i>juste valeur marchande</i> » dans le contexte de la <i>Loi sur les terres et forêts de la Couronne</i>, soit par des modifications réglementaires, soit par la politique du Ministère.</p>	<p><i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. Il a collaboré avec les services juridiques du gouvernement du Nouveau-Brunswick pour confirmer sa définition de la juste valeur marchande. Comme il est indiqué ci-dessus, le Ministère accepte d'élaborer un manuel d'évaluation des redevances forestières, comme le décrit la recommandation 1.51, et ce document comprendra une définition écrite de juste valeur marchande.</i></p>	<p><i>Le 1 avril 2021</i></p>
<p><b>4.85</b> Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie s'assure que les taux de redevance sur le bois de la Couronne soient examinés sur une base annuelle et actualisés, comme l'exige la <i>Loi sur les terres et forêts de la Couronne</i>.</p>	<p><i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. Il établira au gouvernement des taux de redevances sur le bois des terres de la Couronne à l'aide de l'étude sur les droits de coupe de la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick chaque année et les mettra à jour comme l'exige la Loi sur les terres et forêts de la Couronne. La saison d'exploitation 2020-2021 étant bien engagée, le Ministère se concentrera pour le reste de l'année sur les améliorations recommandées par le rapport et présentera à l'avance au gouvernement son examen et ses recommandations pour l'exercice financier 2021-2022.</i></p>	<p><i>Le 1 avril 2021</i></p>

## Recommandations et réponses (suite)

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p><b>4.102</b> Nous recommandons que le ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• apporte des modifications à la <i>Loi sur les terres et forêts de la Couronne</i> afin de donner au ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie le pouvoir d'actualiser de manière plus opportune les taux de redevance sur le bois de la Couronne afin de mieux répondre à l'évolution du marché du bois sur pied dans les terrains boisés privés;</li> <li>• s'efforce d'obtenir des données et des informations adéquates en temps réel de toutes les sources pour mieux faciliter la modification précise et opportune des taux de redevance sur le bois de la Couronne.</li> </ul>	<p><i>Le Ministère souhaite savoir si des données plus opportunes de toutes les sources indiqueraient en fait le besoin d'une mise à jour plus fréquente des taux de redevances sur le bois des terres de la Couronne. Il a demandé à la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick de commencer immédiatement à recueillir des données mensuelles sur la valeur du bois sur pied des boisés privés. La Commission pourra ainsi rendre compte en temps réel des tendances annuelles des valeurs du bois sur pied. De plus, le Ministère fait le suivi des changements chaque semaine aux prix des marchandises.</i></p> <p><i>Une analyse et une comparaison de ces données aux données des taux annuels éclaireront le Ministère à ce sujet. Ce dernier se prépare à recommander des modifications législatives si les données indiquent un besoin en ce sens. Si l'information sur les tendances provenant de l'étude sur les droits de coupe de la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick ou les données sur les prix des marchandises révèlent un important changement dont il faut tenir compte, le Ministère évaluera les options à ce moment-là.</i></p>	<p><i>Le 1 avril 2022</i></p>
<p><b>4.107</b> Nous recommandons que le Ministère se conforme à la <i>Loi sur les terres et forêts de la Couronne</i> et rétablisse un conseil consultatif ou, à défaut, entreprenne des révisions de la loi ou de la réglementation afin de traiter avec précision le statut actuel du conseil consultatif.</p>	<p><i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. Il ajoutera à ses plans stratégiques l'élaboration d'un cadre de référence pour un tel conseil consultatif avec l'intention d'une mise en œuvre d'ici la date cible.</i></p>	<p><i>Le 1 avril 2022</i></p>

## Introduction

**4.1** En 2008, le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick (VGNB) a publié le volume II de son rapport annuel qui comprenait le chapitre 5, intitulé « *Ministère des Ressources naturelles – Redevances sur le bois* ». <sup>1</sup>

**4.2** Près de douze ans plus tard, le 14 avril 2020, la vérificatrice générale a reçu une demande au titre de l'article 12 de la part du ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie (le Ministère) en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. Le ministre a demandé à la vérificatrice générale [Traduction] « *d'entreprendre un examen de suivi des mesures prises en réponse aux recommandations figurant dans le rapport du vérificateur général de 2008* ». La demande au titre de l'article 12 est présentée à l'annexe I.

### *Pourquoi avons-nous entrepris ce travail ?*

**4.3** Le VGNB effectue généralement le suivi des recommandations au cours de la quatrième année suivant la publication d'un rapport. Ce suivi a été achevé en 2012 pour le chapitre de 2008 sur les redevances sur le bois.

**4.4** Toutefois, la vérificatrice générale a choisi de se charger de la demande au titre de l'article 12 parce que :

- la nature complexe du sujet traité dans le rapport de 2008 du vérificateur général signifiait que le Ministère pourrait avoir besoin de plus de temps que la période normale de quatre ans pour répondre adéquatement aux recommandations;
- diverses parties prenantes ont fait référence au rapport de 2008 pour défendre leur position sur les marchés du bois et du bois sur pied au Nouveau-Brunswick
- l'industrie et les marchés forestiers de la province ont considérablement changé depuis la fin de l'audit de 2008;

---

<sup>1</sup> Rapport du vérificateur général, volume II, chapitre 5 – *Ministère des Ressources naturelles – Redevances sur le bois*, Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick, 2008. <https://www.agnb-vgnb.ca/content/agnb-vgnb/fr.html>

- nous avons décidé d'aborder la situation actuelle dans la province.

### Objectif

**4.5** L'objectif du présent examen de suivi était de déterminer si le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie a pleinement mis en œuvre quatre recommandations formulées dans le chapitre 5 du rapport du Bureau du vérificateur général de 2008 intitulé « *Ministère des Ressources naturelles – Redevances sur le bois* ».

### Conclusions

**4.6** En ce qui concerne les quatre recommandations du rapport du vérificateur général de 2008, nous avons conclu que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie :

- a mis en œuvre l'une des quatre recommandations;
- a partiellement mis en œuvre une deuxième recommandation;
- n'a pas mis en œuvre une troisième recommandation du rapport de 2008.
- Nous avons constaté qu'une des recommandations de 2008 n'était plus applicable.

**4.7** En 2012, le Ministère avait mis en œuvre la comptabilisation des recettes brutes comme recommandé dans le rapport de 2008 et cela n'a pas changé.

**4.8** Le Ministère a apporté des améliorations importantes au processus d'établissement des taux de redevance en utilisant des études du bois sur pied dans les terrains boisés privés. Ces améliorations ont permis de résoudre les questions clés relevées en 2008. Cependant, les taux de redevance sur le bois de la Couronne n'ont pas été actualisés comme l'exige la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* depuis 2015, ce qui a donné lieu à une recommandation partiellement mise en œuvre.

**4.9** Une recommandation visant à augmenter la fréquence des modifications des taux de redevance sur le bois de la Couronne par l'utilisation des indices du marché des produits finis n'a pas été mise en œuvre. Dans le présent rapport, compte tenu des améliorations technologiques, nous recommandons maintenant le passage à un processus de données en temps réel par la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick. Cela améliorera la

collecte et l'utilisation des données utilisées dans le processus d'enquête sur le bois dans les terrains boisés privés et permettra des mises à jour ministérielles plus souples et plus réactives des taux de redevance sur le bois de la Couronne. Tant qu'un système en temps réel n'est pas mis en place par le Ministère, la recommandation du rapport 2008 n'est pas appliquée.

**4.10** Enfin, notre recommandation selon laquelle le Ministère devrait passer à un système de taux de redevance régionaux n'est plus applicable. Les améliorations apportées au processus d'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne, combinées au coût de la mise en œuvre d'un système de taux régionaux plus complexe pourraient dépasser les avantages possibles sur le plan de la précision. Pour ces raisons, il n'existe pas de justification claire pour un système régional pour le moment.

**4.11** À la suite de nos constatations dans le cadre du présent examen, nous avons formulé huit recommandations visant à améliorer continuellement les initiatives actuelles du Ministère en matière de processus.

## **Contexte - Bois de la Couronne et taux de redevance**

**4.12** En 2008, le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick (VGNB) a effectué un audit de performance du processus d'établissement des taux des redevances sur le bois de la Couronne dans la province, administré par le ministère des Ressources naturelles de l'époque. Le Ministère a changé de nom depuis 2008 et est maintenant le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie. Aux fins du présent rapport, nous utiliserons le terme « Ministère » pour désigner l'une ou l'autre période.

### ***Propriété des terres forestières au Nouveau-Brunswick***

**4.13** La pièce 4.1 illustre la propriété des terres forestières au Nouveau-Brunswick, telle que fournie par le Ministère (actuelle et 2007 – pourcentage approximatif du total provincial). La pièce indique que la propriété a très peu changé depuis 2007. Il y a environ 40 000 propriétaires de terrains boisés privés dans la province.

## Pièce 4.1 – Très peu de changements dans la propriété forestière au Nouveau-Brunswick

<b>Très peu de changements dans la propriété forestière au Nouveau-Brunswick</b>		
Terres forestières par propriétaire	2019	2007
Couronne	50 %	51 %
Terrains boisés privés	30 %	29 %
Tenures libres industrielles	18 %	18 %
Terres fédérales	2 %	2 %

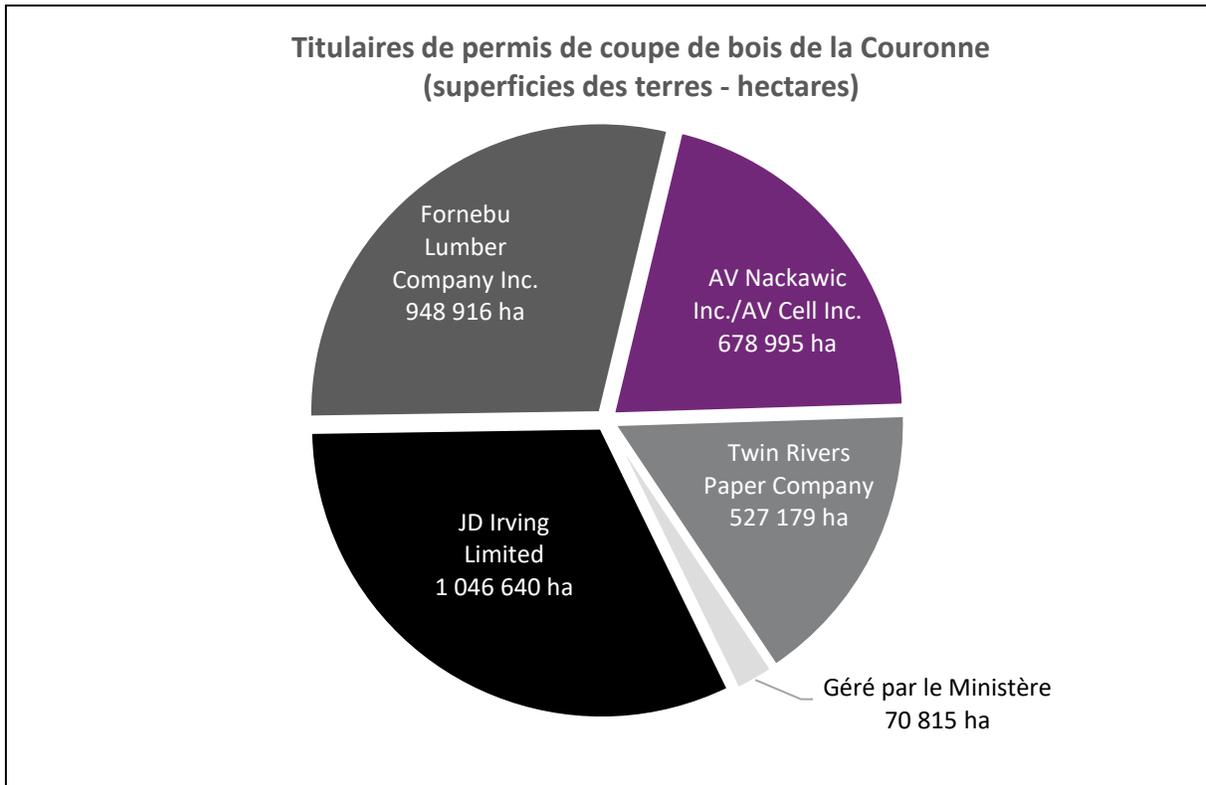
Source : ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie du Nouveau-Brunswick (non audité)

**Gestion des terres de la Couronne** 4.14 Au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* (la loi) confère au Ministère le pouvoir et la responsabilité d'administrer et de contrôler les terres de la Couronne. Cela inclut la responsabilité, en vertu du paragraphe 3(1) de la loi, « de l'aménagement, de l'utilisation, de la protection et de la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne ».

**Permis, sous-permis et autorisations de coupe de bois de la Couronne** 4.15 Bien que le Ministère soit responsable de la gestion des terres et des forêts de la Couronne en vertu de la loi, le ministre délivre des permis de coupe de bois de la Couronne aux personnes qui possèdent ou exploitent des installations de transformation du bois dans la province et conclut des ententes d'aménagement forestier avec les titulaires de permis pour entreprendre des activités d'aménagement forestier.

4.16 La pièce 4.2 présente les quatre titulaires actuels de permis de coupe de bois de la Couronne qui détiennent neuf des dix permis en question délivrés par la province. Le Ministère gère le dixième permis par l'intermédiaire d'un entrepreneur engagé.

## Pièce 4.2 – Titulaires de permis de coupe de bois de la Couronne en 2019



Source : ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie du Nouveau-Brunswick (non audité)

**4.17** Un titulaire de permis conclut avec la province une entente d'aménagement régissant la manière dont il aménagera et utilisera les terres de la Couronne, sous réserve de l'approbation du ministre. En 2007, avant la publication du rapport du vérificateur général de 2008, il y avait au total six titulaires de permis de coupe de bois sur les terres de la Couronne au Nouveau-Brunswick.

**4.18** Le Ministère délivre également des sous-permis et des autorisations de coupe de bois sur les terres de la Couronne qui permettent de récolter du bois sur les terres de la Couronne comme le prescrit la loi. Il y a actuellement 27 titulaires de sous-permis dans la province.

**4.19** Selon le Ministère, l'industrie forestière actuelle du Nouveau-Brunswick :

- contribue pour environ 1,5 milliard de dollars au produit intérieur brut de la province;
- emploie directement et indirectement environ 22 000 personnes, dont 9 700 sont directement

employées dans les six usines de pâtes et papiers, les 32 scieries et les cinq usines de granulés actuellement en activité dans la province.

**4.20** La pièce 4.3 a été présentée dans le rapport du Sommet sur les forêts du Nouveau-Brunswick de 2010 intitulé « *Notre industrie forestière – Principes fondamentaux pour une compétitivité future* ». L'industrie forestière de la province a commencé à décliner en 2007.

*Pièce 4.3 – Représentation des usines par type*

<b>Représentation des usines par type</b>						
Année	Total	Type d'usine				
		Pâtes et papiers	Scieries	Panneaux de fibres	Panneaux	Granulés de bois
2005	76	9	64	1	2	0
2006	69	8	58	1	2	0
2007	64	8	54	1	1	0
2008	52	6	44	1	0	1
2009	47	6	39	1	0	1
<b>2020</b>	<b>45</b>	<b>6</b>	<b>32</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>

*Source : Tableau reproduit par le VGNB en utilisant les données du rapport du Sommet sur les forêts du Nouveau-Brunswick de 2010 et les informations actuelles du ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie du Nouveau-Brunswick (non auditées)*

**4.21** La pièce 4.3 illustre l'importance des changements survenus dans l'industrie forestière de la province depuis que le vérificateur général a déposé le rapport de 2008. La structure du marché des produits forestiers au Nouveau-Brunswick est très différente aujourd'hui de ce qu'elle était en 2007. Le Ministère a indiqué que les modifications de la structure du marché ont entraîné une diminution de la demande de fibre de qualité inférieure et une plus grande distance pour amener les produits forestiers sur le marché.

***Processus  
d'établissement des taux  
de redevance sur le bois  
de la Couronne***

**4.22** Lorsque les titulaires de permis, de sous-permis et d'autorisations extraient ou récoltent du bois de la Couronne, ils versent une redevance à la province en fonction de la catégorie de bois récolté. Les catégories de bois sont prescrites à l'annexe A du règlement 86-160 pris en vertu de la loi.

**4.23** Le paragraphe 59(1) de la loi stipule : « *La redevance pour chaque catégorie doit être basée sur la juste valeur marchande du bois sur pied de cette catégorie, telle que détermine le lieutenant-gouverneur en conseil, et doit être prescrite par règlement. »*

***Révision annuelle des  
taux de redevance  
requis en vertu de la  
Loi sur les terres et  
forêts de la Couronne***

**4.24** Le paragraphe 59(2) de la loi exige que les taux de redevance prescrits dans la loi soient révisés chaque année par le gouvernement. C'est dans le cadre de ce processus de révision que les taux de redevance sont actualisés pour refléter la juste valeur marchande en cours.

***La juste valeur  
marchande n'est pas  
définie dans la Loi sur  
les terres et forêts de la  
Couronne***

**4.25** Il est important de noter que si la loi prescrit la base pour l'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne à la juste valeur marchande, elle ne définit pas ce que signifie la juste valeur marchande dans ce contexte. Il appartient donc au Ministère de définir ce que signifie la juste valeur marchande dans la pratique.

**4.26** La pièce 4.4 présente les recettes annuelles provenant des redevances sur le bois de la Couronne et les dépenses de la gestion des forêts telles qu'elles ont été déclarées par le Ministère dans les comptes publics de la province au cours des cinq derniers exercices. Les dépenses de la gestion des forêts représentent le coût de la gestion des forêts du Nouveau-Brunswick en vertu de la loi. Les coûts de la gestion des forêts pertinents peuvent être déduits des redevances brutes pour déterminer les recettes nettes provenant des ventes de bois de la Couronne. Le Ministère a indiqué que toutes les charges comptabilisées pour la gestion des forêts peuvent ne pas être directement liées à la production de redevances sur le bois de la Couronne.

Pièce 4.4 – Redevances sur le bois de la Couronne et dépenses de la gestion des forêts  
(en millions de dollars)

<b>Redevances sur le bois de la Couronne et dépenses de la gestion des forêts (en millions de dollars)</b>				
Exercice terminé le 31 mars	Recettes en redevances sur le bois		Dépenses de la gestion des forêts	
	Budget	Réelles	Budget	Réelles
2019	65,0	67,9	55,4	53,7
2018	67,8	68,7	52,5	52,4
2017	67,8	76,9	54,5	53,1
2016	86,8	75,7	63,8	56,6
2015	77,4	76,7	64,6	64,9

Source : comptes publics de la province du Nouveau-Brunswick

Remarque : Les redevances des Premières nations ne sont pas incluses dans le présent tableau.

***Diminution des redevances sur le bois de la Couronne***

**4.27** Comme le montre la pièce 4.4, les redevances annuelles réelles déclarées pour le bois de la Couronne ont diminué depuis 2015 de près de 9 millions de dollars, ou 11 %, tandis que les dépenses de la gestion des forêts ont également diminué de 11 millions de dollars, ou 17 %, sur la période de cinq exercices.

***Étendue du travail***

**4.28** Le présent chapitre porte sur une demande du ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie en vertu de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

**4.29** Notre étendue des travaux consistait à examiner les mesures prises par le Ministère pour mettre en œuvre quatre recommandations formulées dans le rapport du vérificateur général de 2008, volume II, chapitre 5 intitulé « *Ministère des Ressources naturelles – Redevances sur le bois* ».

**4.30** Notre approche a consisté en un examen de documents, une analyse des données, le cas échéant, et des entretiens avec le Ministère et la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick. Les observations, constatations et conclusions ont été fondées sur :

- l'examen de la législation, de la politique, des rapports et des données pertinentes pour ce travail;
- l'examen de documents fournis par le Ministère;

- des entrevues avec le personnel du Ministère et de la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick.

**4.31** Pour faire face à la nature complexe du sujet de cet examen, le VGNB a fait appel à des experts indépendants en foresterie, en économie forestière et en économétrie. Les travaux des experts sont intégrés dans le présent rapport, le cas échéant.

## Rapport du vérificateur général de 2008 sur les redevances sur le bois

### *Objectifs et conclusions de l'audit de 2008*

**4.32** Les objectifs de l'audit de 2008 étaient de :

- *« mieux comprendre les redevances sur le bois et les processus et obligations les entourant;*
- *déterminer si le ministère se conforme aux exigences établies par la loi;*
- *déterminer s'il y a des questions de nature financière ou d'optimisation des ressources relativement aux redevances sur le bois dont le ministère devrait s'occuper. »*

**4.33** L'audit de 2008 a tiré les conclusions suivantes :

- *« Bien que le ministère se conforme aux exigences juridiques l'obligeant à examiner et à établir annuellement les taux de redevance et qu'il tienne compte de l'information sur le marché dans le processus, les faiblesses dans le système signifient que les redevances ne reflètent pas la juste valeur marchande – dans certains cas, les taux de redevance semblent être inférieurs aux taux du marché, alors que dans d'autres, ils semblent être supérieurs aux taux du marché. »*
- *« Le ministère devrait inscrire la valeur brute de ses recettes en redevances et enregistrer une dépense correspondant au montant qu'il verse aux titulaires de permis pour leur gestion des terres de la Couronne. »*

### *Observations et conclusions clés de l'audit de 2008*

**4.34** Pour parvenir aux conclusions mentionnées ci-dessus et aux recommandations présentées dans le rapport de 2008, le vérificateur général a fait plusieurs observations et constatations clés, notamment :

- l'utilisation des variations des indices du marché des produits finis pour ajuster les taux de redevance au cours des années où les enquêtes n'ont pas été réalisées n'a pas été appliquée de manière cohérente;
- les prix différents obtenus par les propriétaires de terrains boisés privés pour la même catégorie de produits dans les différentes régions pouvaient fausser les prix du marché dans la province en raison de l'utilisation de la moyenne dans le calcul des taux de redevance provinciaux;
- le processus d'enquête antérieur à 2009 visant à obtenir les prix payés aux propriétaires de terrains boisés privés pour le bois sur pied et utilisés pour calculer les taux de redevance sur le bois de la Couronne était défectueux;
- le système après 2009 a été légèrement amélioré par rapport au système précédent, mais plusieurs problèmes du système des années antérieures ont subsisté.

***Lacunes du processus d'enquête constatées lors de l'audit de 2008***

**4.35** Plusieurs lacunes relevées dans le rapport de 2008 qui ont eu une incidence négative sur le processus d'établissement des taux de redevance sont importantes pour le présent rapport de suivi. Les principales lacunes du processus d'enquête relevées en 2008 sont les suivantes :

- données incomplètes recueillies par l'enquête;
- taille d'échantillon insuffisante dans certaines régions pour établir un prix régional;
- fréquence et calendrier des études de marché;
- application incohérente des résultats des études de marché.

**4.36** Ces observations et constatations, en particulier celles qui ont trait au processus d'études de marché du bois privé utilisé pour calculer les taux de redevances sur le bois de la Couronne, ont servi de base à trois des quatre recommandations formulées en 2008. Le Ministère a fourni des rapports de consultants, des données et des documents détaillant les mesures prises pour donner suite aux recommandations de 2008.

## État des recommandations du rapport du vérificateur général de 2008

**4.37** Nous avons examiné et évalué les informations fournies par le Ministère par rapport aux quatre recommandations du rapport du vérificateur général de 2008. La pièce 4.5 présente l'état des recommandations de 2008.

*Pièce 4.5 – État des recommandations de 2008 du vérificateur général concernant les redevances sur le bois*

<b>État des recommandations de 2008 du vérificateur général concernant les redevances sur le bois</b>	
<b>Recommandations de 2008 (renvoi au paragraphe du rapport)</b>	<b>État en 2020</b>
5.76 - Nous avons recommandé que le ministère des Ressources naturelles comptabilise les recettes brutes en redevances sur le bois et qu'il inscrive à titre de dépense la somme retranchée des redevances versées par les titulaires de permis en compensation des coûts engagés pour la gestion des terres de la Couronne.	Mise en œuvre
5.84 - Nous avons recommandé que le ministère mette en œuvre un nouveau système de détermination de la juste valeur marchande.	Partiellement mise en œuvre
5.88 - Nous avons recommandé que le nouveau système établisse les taux de redevance sur une base régionale.	N'est plus applicable
5.92 - Nous avons recommandé que le ministère mette en œuvre pour les redevances sur le bois un nouveau système qui permet d'imposer des redevances tenant compte des variations des indices du marché de manière fréquente, au moins aux trimestres.	Non mise en œuvre

**4.38** Comme l'indique la pièce 4.5, le Ministère a mis en œuvre la première recommandation, la deuxième est partiellement mise en œuvre, la troisième n'est plus applicable et l'autre recommandation n'a pas été mise en œuvre. Le reste du présent chapitre traitera du fondement de nos conclusions.

### État de la recommandation 5.76 de 2008 – Comptabilisation des recettes brutes en redevances sur le bois et coût de la gestion des terres de la Couronne

**4.39** Dans le cadre du processus de suivi du VGNB en 2012, nous avons examiné les recommandations de 2008 et constaté que le Ministère avait mis en œuvre la

recommandation 5.76. Nous avons de nouveau vérifié que le Ministère avait mis en œuvre cette recommandation.

### État de la recommandation 5.84 de 2008 – Mettre en œuvre un nouveau système pour déterminer la juste valeur marchande

**4.40** Comme nous l'avons déjà mentionné, en 2008, le vérificateur général a recommandé au Ministère de mettre en œuvre un nouveau système pour déterminer la juste valeur marchande des produits du bois récoltés dans la province. Cette recommandation a été formulée pour remédier aux faiblesses du processus d'enquête utilisé pour déterminer une valeur marchande moyenne provinciale du bois sur pied pour les différentes catégories de bois récolté dans les terrains boisés privés du Nouveau-Brunswick. Le Ministère a utilisé les résultats de l'enquête pour ajuster les taux de redevance sur le bois de la Couronne.

**4.41** Aux fins du présent chapitre, lorsque nous faisons référence aux terrains boisés privés ou au marché du bois privé, cela n'inclut pas les tenures libres industrielles.

#### *Marché du bois des terrains boisés privés*

**4.42** Le prix par unité payé aux propriétaires de terrains boisés privés pour les arbres sur pied marchand est appelé le prix du bois sur pied. Les acheteurs de bois privé sont généralement :

- les installations de transformation du bois du Nouveau-Brunswick, y compris les titulaires de permis de coupe de bois de la Couronne et les titulaires de sous-permis (droits de coupe des usines) qui achètent environ 10 % du bois privé;
- les entrepreneurs indépendants qui achètent environ 90 % du bois privé.

**4.43** Il est important de noter que les propriétaires de terrains boisés privés récoltent leur propre bois et le vendent sur le marché. Toutefois, comme il n'y a pas d'opération visant le bois sur pied, il ne s'agit pas d'une vente sur pied et il n'y a pas de valeur liée au prix reçu par les propriétaires de terrains boisés privés pour leur bois. Ces opérations ne sont pas incluses dans le processus d'enquête sur le bois sur pied des terrains boisés privés.

**4.44** La Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick (la Commission) surveille sept offices de commercialisation des produits forestiers. Créée par la *Loi*

sur les produits forestiers, la Commission tire de la *Loi sur les produits naturels* une grande partie de ses pouvoirs de surveillance et d'application des lois sur les offices de commercialisation des produits forestiers. Les articles pertinents des deux lois sont administrés par le ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie. La Commission est chargée de mener chaque année l'enquête sur le bois privé dans le cadre d'un processus remanié appelé méthodologie de l'étude sur les droits de coupe.

**4.45** Dans le présent rapport, nous appellerons le nouveau processus de la Commission « étude annuelle des droits de coupe ». Bien que l'enquête et la collecte de données connexes constituent une partie importante de l'étude, la Commission procède à une analyse supplémentaire des données afin de répondre aux principales questions soulevées dans le rapport du vérificateur général de 2008.

**4.46** Selon la Commission, en 2018-2019, du bois provenant des terrains boisés privés a été :

- vendu à des titulaires de permis et de sous-permis de bois de la Couronne (76 % du volume de récolte);
- vendu à d'autres transformateurs de la province (7 % du volume de récolte);
- exporté hors de la province (17 % du volume de la récolte).

***Le Ministère considère que les opérations visant le bois sur pied dans les terrains boisés privés représentent la juste valeur marchande***

**4.47** Ce sont ces opérations de vente de bois sur pied, réalisées sur le marché des propriétaires de terrains boisés privés pour le bois sur pied, que le Ministère considère comme la juste valeur marchande et qu'il utilise pour calculer les taux de redevances sur le bois de la Couronne. Ces opérations de vente peuvent être effectuées avec des entrepreneurs indépendants, des titulaires de permis et de sous-permis. Le bois récolté peut ensuite être utilisé dans la province ou exporté hors de la province.

***Mesures prises par le Ministère pour donner suite à la recommandation 5.84 de 2008***

**4.48** Le Ministère a donné suite à la recommandation 5.84 de deux façons :

1. en modifiant le processus d'étude de marché du bois dans les terrains boisés privés utilisé pour déterminer la valeur marchande moyenne provinciale du bois sur pied deux fois depuis 2008;
2. en commandant deux rapports pour étudier le marché forestier du Nouveau-Brunswick et, dans un

cas, confirmer la validité de la méthode actuelle d'enquête du marché du bois privé.

***Pas de manuel complet sur le processus d'établissement des taux sur le bois de la Couronne***

**4.49** Nous avons commencé notre examen des mesures prises par le Ministère en demandant des documents pour expliquer le processus global d'établissement des redevances sur le bois de la Couronne. Bien qu'il existe de bons documents de procédure pour des étapes spécifiques du nouveau processus, le Ministère a indiqué qu'il n'existe pas de manuel complet détaillant le déroulement de l'ensemble du processus.

**4.50** Nous croyons que le Ministère devrait avoir un tel manuel pour s'assurer que le processus global d'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne est clairement compris, appliqué de façon uniforme et dont la conformité est surveillée.

***Recommandation***

**4.51** Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie élabore un manuel complet sur l'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne qui comprend, au minimum :

- **une description détaillée de la méthode d'évaluation de la valeur marchande du bois sur pied et des processus associés mis en place pour parvenir à des justes valeurs marchandes;**
- **des exemples de tous les calculs nécessaires pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne.**

***Modifications positives importantes apportées au système clé du Ministère depuis le rapport du vérificateur général de 2008***

**4.52** La pièce 4.6 présente les principales caractéristiques du processus des études de marché du bois dans les terrains boisés privés avant le rapport du vérificateur général de 2008 et les modifications successives apportées depuis que les recommandations du rapport de 2008 ont été formulées.

*Pièce 4.6 – Modifications apportées à la méthodologie des enquêtes sur le bois sur pied dans les terrains boisés privés (2008 à 2018)*

<b>Modifications apportées à la méthodologie des enquêtes sur le bois sur pied dans les terrains boisés privés (2008 à 2018)</b>			
<b>Caractéristiques du système</b>	<b>Avant 2008</b>	<b>2009 à 2015</b>	<b>2015 à 2018</b>
Participation	Volontaire	Volontaire	<b>Obligatoire *</b>
Période couverte	12 mois	12 mois	12 mois
Méthodologie du système	Enquête, entrevues et calcul de la valeur résiduelle limités au Nouveau-Brunswick	Maritimes – entrevues et enquête sur la valeur du bois sur pied	<b>Étude, cueillette, analyse et vérification des données du bois sur pied</b>
Fréquence de la mesure	Périodique/incohérente	Cycle de 2 à 3 ans	<b>Annuelle</b>
Étendue/ Couverture	Province	Maritimes	Province
Données	Ententes et enquête - taux payés pour le bois sur pied	Basées sur une enquête – taux payés pour le bois sur pied	<b>Opérations par source (15 000)</b>
Taille de l'échantillon	Environ 700 points de prix fondés sur les valeurs marchandes du bois sur pied limitées	Environ 700 points de prix	<b>3 500 à 4 000 points de prix</b>
Vérification des données	Aucune	Aucune	<b>Annuelle par un consultant tiers</b>
Indexation sur le marché des produits finis	Ajustements discrétionnaires des taux de redevance entre les enquêtes - limités aux augmentations uniquement	Les taux de redevance changent chaque année d'une enquête à l'autre	<b>Aucune indexation entre les études du bois sur pied</b>

Source : Informations et données recueillies auprès du ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie et de la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick (non auditées).

**\* Notez que bien que la participation soit obligatoire, aucune mesure n'est prise à l'encontre des participants de l'industrie qui ne fournissent pas les données et informations demandées.**

**4.53** Comme le montre la pièce 4.6, le système a subi des modifications importantes au cours d'au moins deux itérations depuis 2008. En 2008, le système était fondé sur un processus d'enquête volontaire, appliqué de manière

incohérente, avec des ajustements discrétionnaires à la hausse des taux de redevance en fonction de l'évolution des marchés des produits finis. Les faiblesses inhérentes de ce système de 2008 ont augmenté le risque que les taux de redevance ne soient pas fondés sur une enquête ou étude statistiquement solide et vérifiable des ventes de bois sur pied privé.

**4.54** Nous avons examiné les méthodes d'étude de marché du bois privé fournies par le Ministère pour chaque période mentionnée à la pièce 4.6. Nous avons également examiné les résultats de l'étude annuelle des droits de coupe pour la période de 2015 à 2018. À la suite de cet examen, nous avons constaté que la Commission semble être axée sur l'amélioration continue de la méthodologie d'une année à l'autre.

*La méthodologie de l'étude de marché du bois sur pied dans les terrains boisés privés de 2017-2018 : une amélioration significative par rapport aux pratiques antérieures*

**4.55** Nous avons constaté que la méthodologie de l'étude sur les droits de coupe constitue une amélioration significative par rapport aux méthodes antérieures, et ce pour plusieurs raisons, notamment :

- une méthodologie annuelle, appliquée de manière cohérente, fournit des valeurs marchandes du bois sur pied raisonnablement comparables année après année;
- la méthodologie est fondée sur des pratiques statistiques saines;
- le caractère obligatoire de l'enquête augmente les taux de participation et peut améliorer la fiabilité et la comparabilité des résultats annuels lorsqu'ils sont appliqués;
- l'échantillon de données représentatif utilisé pour déterminer les prix obtenus par les propriétaires de terrains boisés privés pour le bois sur pied est fondé sur des opérations avec une documentation source appropriée et semble s'être amélioré tant en quantité qu'en qualité;
- la vérification des données sur plusieurs documents sources augmente la confiance dans le processus;
- les résultats des études sont rendus publics par la Commission.

**4.56** Lors de notre examen, nous avons constaté que la Commission recueille des données sur les opérations à

somme forfaitaire ainsi que des données transactionnelles. Lorsqu'un entrepreneur achète du bois privé et paie pour toutes les catégories de produits en un seul versement, on parle de paiement forfaitaire. Comme il n'y a qu'un seul paiement pour plusieurs catégories de produits, il est difficile pour la Commission de calculer un prix pour le bois sur pied par catégorie de produits, comme elle le fait pour les données transactionnelles.

**4.57** Les achats forfaitaires ne représentent qu'environ 1,6 % du volume total des données recueillies en 2017-2018. Bien que la Commission n'inclue pas les prix forfaitaires dans le calcul des prix du bois sur pied, elle a entrepris une comparaison de ces opérations avec les autres sources de données. Cette analyse a révélé qu'il n'y aurait pas d'incidence appréciable en n'incluant pas les ventes forfaitaires dans le taux moyen du droit de coupe provincial.

**4.58** Bien que nous ayons constaté que la méthode actuelle était bien meilleure que celle d'avant 2008, nous avons déterminé des améliorations possibles qui, selon nous, pourraient rationaliser davantage le processus actuel, accroître l'efficacité et promouvoir l'amélioration continue.

***La Commission n'impose pas de réponses obligatoires à tous les entrepreneurs indépendants***

**4.59** Nous avons constaté que même si la Commission a le pouvoir d'exiger des entrepreneurs indépendants qu'ils fournissent des données sur demande, elle ne fait pas respecter cette exigence. Le taux de réponse global des entrepreneurs à la demande de la Commission a été d'environ 20 à 30 %.

**4.60** La Commission a expliqué que plus de 200 de ces entrepreneurs exercent leurs activités dans toute la province et que bon nombre d'entre eux ne disposent pas d'un système de comptabilité et de suivi du bois. Ces entrepreneurs auraient du mal à fournir les informations demandées de manière précise et en temps opportun.

***La Commission estime que l'application de l'exigence obligatoire est trop coûteuse et probablement inefficace***

**4.61** En outre, l'application de cette exigence impliquerait une action devant la Cour du Banc de la Reine en vertu de la *Loi sur les produits naturels*. La Commission soutient que cela serait à la fois coûteux et probablement inefficace. L'absence d'une mesure plus efficace et moins coûteuse pour remédier à la non-participation de ces entrepreneurs indépendants signifie que ces derniers continueront à être sous-représentés dans l'étude annuelle des droits de coupe.

**4.62** Nous comprenons la position de la Commission concernant les mesures punitives à l'encontre des entrepreneurs en exploitation forestière indépendants. Toutefois, nous pensons que la Commission doit remédier au faible taux de réponse de ce groupe ou trouver une autre pratique pour saisir les données requises.

**4.63** Lors de discussions avec la Commission, on nous a dit qu'elle envisageait la création d'un registre des propriétaires et qu'elle exigerait éventuellement que les ventes de bois soient déclarées dans ce registre.

**Recommandation**

**4.64** Nous recommandons que la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick élabore et mette en œuvre une méthode permettant de mieux saisir les données relatives aux opérations visant le bois sur pied des entrepreneurs indépendants ou des propriétaires.

**Mise en œuvre d'un système de comptabilité et de suivi du bois dans la plupart des offices de commercialisation**

**4.65** Nous avons constaté que la Commission a réussi à mettre en place un système commun de comptabilité et de suivi du bois dans cinq des sept offices de commercialisation de la province. Ces systèmes favoriseraient la comparabilité des données et l'amélioration des rapports.

**La mise en œuvre du système est en suspens dans deux des sept offices de commercialisation**

**4.66** Lors de nos discussions avec la Commission, on nous a dit que deux des offices de commercialisation ne l'avaient pas encore mis en place. La Commission prévoit que la mise en œuvre du système sera terminée avant avril 2021.

**4.67** En achevant ce déploiement, la Commission peut accroître l'efficacité et garantir que les données sont comparables et communiquées de manière cohérente dans toutes les régions où sont établis les offices de commercialisation.

**Recommandation**

**4.68** Nous recommandons que la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick achève la mise en place d'un logiciel de comptabilité et de suivi du bois dans tous les offices de commercialisation.

**Les objectifs du rapport de la Commission pourraient être améliorés afin d'offrir**

**4.69** Lors de l'examen du document portant sur la méthodologie de l'étude sur les droits de coupe de juillet 2016 de la Commission et des rapports annuels ultérieurs sur l'étude des droits de coupe de 2016 à 2018, nous avons

**plus de clarté et de comparabilité**

eu du mal à déterminer l'objectif principal des rapports. De nombreux objectifs ont été inclus avec un chevauchement considérable, ce qui rend difficile l'identification de l'objectif principal de ces documents et améliore la clarté et la comparabilité d'une année sur l'autre.

**4.70** Bien que nous ayons pu utiliser les informations présentées pour nos besoins, nous estimons que les objectifs des rapports doivent être concis et les résultats présentés de manière claire et cohérente. Cela faciliterait la transparence des rapports publics et clarifierait le travail entrepris et achevé par la Commission.

**Recommandation**

**4.71** Nous recommandons que la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick améliore la Méthodologie de l'étude sur les droits de coupe et les Rapports des résultats de l'étude annuelle des droits de coupe afin de :

- formuler des objectifs clairs;
- fournir des informations détaillées sur la méthodologie avec les changements d'une année sur l'autre;
- présenter les résultats de l'étude annuelle des droits de coupe d'une manière complète, cohérente et comparable.

**Le Ministère a chargé deux consultants d'étudier le marché forestier du Nouveau-Brunswick**

**4.72** En plus des modifications apportées au processus d'enquête sur le bois sur pied dans les terrains boisés privés, le Ministère a commandé deux rapports de consultants pour étudier le marché forestier du Nouveau-Brunswick. Nous avons examiné les deux rapports en détail afin de déterminer si les constatations et les conclusions étaient applicables à notre travail.

**4.73** Un des rapports, intitulé « *Analysis of the New Brunswick Private Woodlot Survey and the New Brunswick Private Timber Market* »<sup>2</sup> a été commandé pour évaluer :

[Traduction]

<sup>2</sup> Dr. Brian Kelly, *An Analysis of the New Brunswick Private Woodlot Survey and the New Brunswick Private Timber Market*, 2017.

- « *la solidité statistique de l'étude des terrains boisés privés de 2014-2015* »;
- « *si le marché privé du bois sur pied du Nouveau-Brunswick est faussé par les achats du bois sur pied par les usines.* »

**4.74** Les conclusions du consultant étaient fondées sur les résultats de la première année (2014-2015) de la méthodologie de l'étude sur les droits de coupe de la Commission. En revanche, la structure du marché pendant la période couverte par le rapport du vérificateur général de 2008 (2004-2007) était considérablement différente. Comme nous examinons les pratiques actuelles du Ministère en réponse aux recommandations du vérificateur général de 2008, qui datent de près de 12 ans, nous pensons que les conclusions du rapport de ce consultant sont pertinentes pour le marché actuel, mais ne reflètent peut-être pas la situation qui existait en 2008.

***Le rapport d'un consultant était statistiquement solide et fiable***

**4.75** Bien que notre examen du rapport du consultant ait été limité, nous avons constaté qu'il était à la fois statistiquement solide et fiable. Nous n'avons trouvé aucune raison de remettre en cause les conclusions du rapport concernant le marché forestier provincial de 2015, qui comprenaient :

[Traduction]

- « *L'enquête de la Commission des produits forestiers a été réalisée conformément à de bonnes pratiques statistiques.* »
- « *Les usines du Nouveau-Brunswick n'exercent pas un pouvoir de marché significatif sur les prix des bois sur pied privé.* »
- « *Les propriétaires de terrains boisés ont d'autres utilisations pour leur bois, y compris le simple fait de laisser les arbres existants continuer à pousser jusqu'à ce que les prix s'améliorent. L'exercice d'un prétendu pouvoir de marché serait contrarié par le simple fait que les propriétaires de terrains boisés présentent une grande élasticité de l'offre, ce qui signifie que les tentatives de faire baisser les prix entraîneraient de très fortes diminutions du bois sur pied offert sur le marché.* »

- 4.76** Nous avons examiné le deuxième rapport commandé, mais n'avons pas trouvé les conclusions applicables à notre travail de suivi des recommandations du rapport du vérificateur général de 2008. Nous ne nous sommes pas appuyés sur son contenu, ses constatations ou ses conclusions pour concurrencer notre travail.
- Aucune définition de la juste valeur marchande dans la législation ou la réglementation**
- 4.77** Comme nous l'avons déjà mentionné, la loi ne définit pas la « *juste valeur marchande* » et le Ministère n'a pas de politique concernant la juste valeur marchande que nous pourrions examiner. Nous estimons qu'il est important que le Ministère comble cette lacune évidente du cadre réglementaire.
- Le Ministère a tenté d'apporter des éclaircissements sur la juste valeur marchande**
- 4.78** Grâce aux rapports des consultants et aux améliorations apportées à la méthodologie de l'étude annuelle des droits de coupe, le Ministère et la Commission ont tenté d'apporter certains éclaircissements sur la juste valeur marchande. Cependant, nous croyons qu'une définition claire de ce que signifie la juste valeur marchande dans le contexte des marchés provinciaux du bois permettrait de combler davantage la lacune actuelle de la législation.
- Recommandation**
- 4.79** **Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie définisse clairement ce que signifie la « *juste valeur marchande* » dans le contexte de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*, soit par des modifications réglementaires, soit par la politique du Ministère.**
- 4.80** Pour compléter notre examen de la mise en œuvre de la nouvelle enquête, nous avons examiné le tableau des taux de redevance sur le bois de la Couronne figurant dans le règlement 86-160 pris en application de la loi, afin de déterminer si les taux de redevance sur le bois de la Couronne avaient été examinés et actualisés pour refléter la juste valeur marchande comme l'exige la loi.
- Les taux de redevance sur le bois de la Couronne n'ont pas été actualisés en fonction des prix moyens des études du bois sur pied du marché privé depuis 2014-2015**
- 4.81** Nous avons constaté que les taux de redevances sur le bois de la Couronne n'avaient pas été actualisés pour correspondre aux prix moyens provinciaux du bois sur pied calculés par la Commission dans le cadre des études annuelles des droits de coupe depuis 2014-2015. L'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne en fonction des prix du bois sur pied dans les terrains privés est la principale raison pour laquelle la

Commission entreprend des études annuelles des droits de coupe.

**4.82** Comme le Ministère et la Commission ont pris des mesures pour améliorer le processus d'enquête sur le bois sur pied dans les terrains boisés privés qui est effectué au cours du processus annuel, nous nous attendions à ce que les taux de redevance sur le bois de la Couronne reflètent l'évolution des valeurs marchandes du bois sur pied privé. Cela n'a pas été le cas.

***Le Ministère ne respecte pas la Loi sur les terres et forêts de la Couronne pour assurer l'examen annuel et l'actualisation des taux de redevance sur le bois de la Couronne***

**4.83** Le Ministère s'est dit convaincu que les résultats de l'étude annuelle des droits de coupe sont représentatifs d'un marché de juste valeur pour les prix du bois sur pied dans les terrains boisés privés au Nouveau-Brunswick. Il croit que beaucoup de travail a été fait pour mieux comprendre la dynamique du marché dans la province. Il convient que les taux de redevance sur le bois de la Couronne nécessitent des mises à jour annuelles, au minimum, pour répondre aux fluctuations du marché. Toutefois, le Ministère a indiqué que, compte tenu des tensions commerciales actuelles avec les États-Unis, il était réticent à réduire les taux de redevance sur le bois de la Couronne pour qu'ils correspondent aux prix du bois sur pied émanant des études annuelles des droits de coupe.

**4.84** Bien que nous comprenions l'appréhension du Ministère, nous croyons que les améliorations apportées à la méthodologie de l'étude annuelle des droits de coupe et les résultats connexes sont statistiquement valables et représentent des opérations précises visant le bois sur pied dans le marché actuel du bois des terrains boisés privés. Les opérations devraient être reflétées dans les mises à jour annuelles des taux de redevance sur le bois de la Couronne, comme l'exige actuellement la loi.

***Recommandation***

**4.85** **Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie s'assure que les taux de redevance sur le bois de la Couronne soient examinés sur une base annuelle et actualisés, comme l'exige la Loi sur les terres et forêts de la Couronne.**

**4.86** La recommandation de 2008 du vérificateur général était que le Ministère « mette en place un nouveau système pour déterminer la juste valeur marchande ». Cette recommandation exigeait que le Ministère élabore un processus fiable qui, une fois mis en œuvre, donnerait lieu à

un taux de marché équitable pour le bois debout. La nouvelle méthodologie d'étude annuelle fondée sur une enquête a été mise en œuvre et fournit les prix du bois sur pied sur le marché du bois des terrains boisés privés avec une précision statistique appropriée. Les opérations échantillonnées se font entre deux parties indépendantes, le propriétaire du terrain privé et l'acheteur. Comme le propriétaire du terrain boisé privé choisit de vendre le bois, nous pensons que cela peut représenter une opération à la juste valeur sur ce marché.

**4.87** Cependant, comme le gouvernement n'a pas actualisé les taux de redevances sur le bois de la Couronne depuis 2015, la recommandation n'est pas entièrement mise en œuvre. À notre avis, la méthodologie révisée de l'étude sur les droits de coupe et l'étendue du processus de détermination des prix du bois sur pied dans les terrains privés ont été efficaces dans la mesure où nous considérons que la recommandation 5.84 est partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation 5.88 de 2008 – Établir les taux de redevance sur une base régionale**

**4.88** En 2008, le vérificateur général a constaté des écarts dans les prix du bois sur pied relevés par l'enquête dans les régions des offices de commercialisation. Le rapport de 2008 a révélé qu'il existait un risque que ces écarts faussent le marché provincial et les taux de redevances sur le bois de la Couronne. Les propriétaires de terrains boisés privés de toutes les régions recevaient des prix différents pour les mêmes produits.

#### ***Les écarts de prix régionaux du bois sur pied dans les terrains boisés privés subsistent dans la province***

**4.89** Nous avons examiné les résultats des études annuelles des droits de coupe de 2014-2015 à 2017-2018 fournis par la Commission et avons constaté que des écarts de prix du bois sur pied subsistent entre les régions des offices de commercialisation de la province pendant cette période. Cet écart était plus évident pour certaines catégories de bois que pour d'autres.

**4.90** Notre examen des données suggère que si les prix de la pâte de bois de feuillus présentent une certaine cohérence dans les écarts régionaux, les catégories de produits de bois de sciage et de bois de colamage de résineux présentent très peu de cohérence dans les écarts régionaux des prix des droits de coupe pendant cette période.

**Plusieurs facteurs sont à l'origine des écarts de prix régionaux du bois sur pied dans les terrains boisés privés**

**4.91** Selon le Ministère et la Commission, la variabilité des prix du bois sur pied, tant à l'intérieur des régions qu'entre elles, est due à plusieurs facteurs, notamment :

- les espèces de produits et les différences de qualité;
- les conditions des terres et des forêts;
- la distance par rapport aux installations de transformation (usines);
- les différences d'efficacité opérationnelle des entrepreneurs de récolte;
- la concurrence relative entre les entrepreneurs au sein des régions et entre celles-ci.

**4.92** Le Ministère soutient qu'il n'y a pas de justification claire pour l'application de taux régionaux en raison des améliorations apportées à la méthodologie sur les droits de coupe mentionnée ci-dessus. Il soutient en outre que l'amélioration de la précision des enquêtes et des données, combinée à l'utilisation de moyennes pondérées, minimise les écarts régionaux.

**Des taux de redevance régionaux sur le bois de la Couronne pourraient améliorer la précision, mais la mise en œuvre du système pourrait avoir un coût élevé**

**4.93** L'utilisation de taux de redevance régionaux sur le bois de la Couronne pourrait accroître l'exactitude et la comparabilité des taux de redevances sur le bois de la Couronne dans les régions des offices de commercialisation. Cependant, l'application d'un système de taux régionaux introduirait plus de complexité, le coût initial serait élevé et les contrats de marché existants pourraient être touchés négativement. Il est possible que les modifications apportées à l'heure actuelle soient contre-productives par rapport au système actuel.

**4.94** Étant donné l'étendue de la méthodologie améliorée de l'étude annuelle des droits de coupe et l'absence de justification solide pour passer à une structure de taux régionaux sur le bois de la Couronne à l'heure actuelle, nous pensons que cette recommandation n'est pas applicable actuellement.

**4.95** Nous avons conclu que la recommandation 5.88 du rapport du vérificateur général de 2008 n'est pas applicable pour le moment.

**Recommandation 5.92 de 2008 – Changements trimestriels des taux de redevance sur le bois de la Couronne liés à l'évolution des indices du marché des produits finis**

**4.96** Le rapport du vérificateur général de 2008 recommandait, dans le cadre du nouveau système de redevances sur le bois, que le Ministère fixe les redevances de manière à refléter les changements des indices du marché des produits finis au moins une fois par trimestre.

**4.97** Cette recommandation visait à faire en sorte que les modifications apportées aux redevances sur le bois de la Couronne soient justes et exactes et reflètent des informations sur les prix en temps opportun. Au moment des travaux de 2008, le système ne permettait que des modifications à la hausse des taux de redevance sur le bois de la Couronne et ces modifications n'étaient pas appliquées de manière cohérente.

*Les taux de redevance sur le bois de la Couronne ne répondent pas actuellement à l'évolution du marché*

**4.98** Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, le gouvernement n'a pas ajusté les taux de redevances sur le bois de la Couronne depuis 2015. Nous croyons que les taux de redevances sur le bois de la Couronne devraient répondre au marché des prix du bois sur pied privé ou être indexés en fonction des indices pertinents du marché des produits finis. À notre avis, cela profiterait à tous les intervenants du secteur forestier du Nouveau-Brunswick.

*Le Ministère n'utilise plus les indices du marché des produits finis pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne*

**4.99** Le Ministère a choisi d'abandonner les modifications apportées aux taux de redevance sur le bois de la Couronne fondés sur les indices des marchés des produits finis. Il reconnaît que les prix du bois sur pied privé divergent effectivement des marchés des produits finis, mais il soutient que le passage d'une étude périodique à l'étude annuelle des droits de coupe rend désormais cette recommandation inutile.

**4.100** L'étude annuelle des droits de coupe est une amélioration qui pourrait réduire l'exigence d'indexation sur les marchés des produits finis, selon la sensibilité des taux de redevances sur le bois de la Couronne aux changements de prix du bois sur pied dans les terrains boisés privés. Pour promouvoir une réactivité accrue nous croyons que le Ministère et la Commission devraient :

- poursuivre l'amélioration des systèmes d'information et des processus de collecte de données actuels afin d'obtenir des données et des informations adéquates en temps réel de toutes les sources. Cela permettrait de mieux faciliter la modification précise et opportune des taux de redevances sur le bois de la Couronne en réponse aux fluctuations du marché du bois privé, au besoin;
- recommander des modifications à la loi conférant au ministre le pouvoir de modifier en cours d'année les taux de redevance sur le bois de la Couronne, selon les besoins, afin d'assurer une meilleure réactivité aux changements du marché.

**4.101** Nous estimons qu'un taux de redevance sur le bois de la Couronne mieux adapté favorise la transparence et l'équité pour tous les intervenants, y compris l'industrie, les propriétaires de terrains privés et la population du Nouveau-Brunswick.

#### *Recommandation*

**4.102** Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie :

- **apporte des modifications à la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* afin de donner au ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie le pouvoir d'actualiser de manière plus opportune les taux de redevance sur le bois de la Couronne afin de mieux répondre à l'évolution du marché du bois sur pied dans les terrains boisés privés;**
- **s'efforce d'obtenir des données et des informations adéquates en temps réel de toutes les sources pour mieux faciliter la modification précise et opportune des taux de redevance sur le bois de la Couronne.**

**4.103** À l'heure actuelle, le Ministère n'a pas mis en œuvre la recommandation 5.92 du rapport du vérificateur général de 2008. Si le Ministère parvenait à mettre en place un système en temps réel comme recommandé ci-dessus, nous considérerions que la recommandation de 2008 n'est plus applicable.

## Non-respect de la loi

**4.104** Lors de notre examen de la législation régissant le processus d'établissement des taux de redevances sur le bois de la Couronne, nous avons constaté que le Ministère ne s'est pas conformé au paragraphe 69(1) de la loi.

*Le Ministère ne se conforme pas à l'exigence de la Loi sur les terres et forêts de la Couronne concernant le conseil consultatif*

**4.105** Le paragraphe 69(1) de la loi exige que le ministre établisse un conseil consultatif pour le conseiller sur les questions relatives aux terres de la Couronne. Nous avons demandé au Ministère la dernière présentation de ce conseil afin de déterminer si elle était applicable à notre travail. Les fonctionnaires du Ministère nous ont informés que le conseil n'existe plus et qu'aucun document n'était disponible.

**4.106** Nous estimons que les ministères devraient se conformer à la législation provinciale ou, si nécessaire, demander des modifications pour remédier aux faiblesses de la loi ou du règlement en vigueur.

*Recommandation*

**4.107** Nous recommandons que le Ministère se conforme à la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* et rétablisse un conseil consultatif ou, à défaut, entreprenne des révisions de la loi ou de la réglementation afin de traiter avec précision le statut actuel du conseil consultatif.

## Annexe I – Demande au titre de l’article 12

---



231 03 0001

April 14, 2020

Ms. Kim MacPherson  
Auditor General of New Brunswick  
P.O. Box 758  
Fredericton, NB E3B 5B4

Ms. MacPherson:

The 2008 Auditor General Report raised several questions regarding the Department of Natural Resources and Energy Development's approach to determining Crown timber royalty rates. Given the importance of the Crown timber asset, the Government of New Brunswick was compelled to undertake a review of key aspects of the system used to determine Crown timber royalties. The Department has worked on a review of this system for some years.

As stipulated in Section 12 (1) of the *Auditor General Act*, I am requesting your office undertake a follow-up review of the actions taken in response to the recommendations included in the 2008 Auditor General Report. To assist with your analysis, I have attached a document entitled "Review of NB Crown Lands Timber Royalty System" with its supporting documentation. Departmental staff will work with your office to provide any additional information required to review our work regarding the recommendations.

I am of the firm belief that all participants in the New Brunswick forest sector would appreciate the view of your office on these important questions. You can be assured of the full cooperation of the Department as you undertake your review.

Sincerely,

Mike Holland

Enclosure

**Minister / Ministre**  
Natural Resources and Energy Development / Ressources naturelles et du Développement de l'énergie  
P.O. Box 6000 / C. P. 6000 Fredericton New Brunswick / Nouveau-Brunswick E3B 5H1  
Tel. / Tél. : 506-453-2510 Fax / Téléc. : 506-453-2930

[www.gnb.ca](http://www.gnb.ca)

Remarque : La lettre est disponible en anglais seulement.

## **Annexe II – À propos du rapport**

---

Le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick a préparé le présent chapitre d'assurance limitée en réponse à une demande au titre de l'article 12 en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. Notre responsabilité était de fournir une assurance limitée, en date du 2 juillet 2020, sur l'état des recommandations publiées dans le chapitre 5 du rapport du vérificateur général de 2008 intitulé « *Redevances sur le bois* ».

Tous les travaux de la présente mission ont été réalisés avec un niveau d'assurance limitée conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada, qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le VGNB applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du code de déontologie des Comptables professionnels agréés du Nouveau-Brunswick et du Code de conduite professionnelle du Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick. Ces deux codes reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Dans l'exercice de nos responsabilités dans le cadre de cette mission, nous avons obtenu de la direction les éléments suivants :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré de l'examen;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence sur les constatations ou les conclusions;
- la confirmation que les constatations figurant dans le présent chapitre sont fondées sur des faits.

### **Date du rapport :**

Nous avons terminé notre examen le 4 août 2020 à Fredericton (Nouveau-Brunswick).