

Le rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1991-1992

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Le rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1991-1992



LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, novembre 1992

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre le *Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1991-1992*, conformément à la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01).

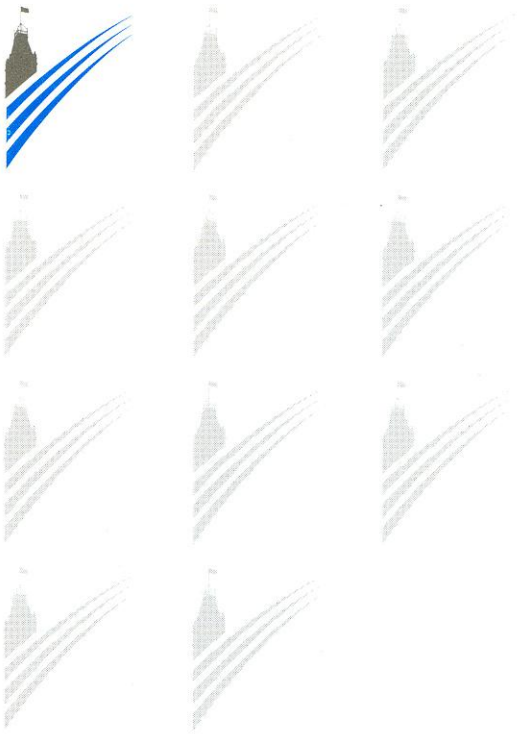
Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Guy Breton

Guy Breton, f.c.a.

Table des matières

			page
Chapitre	**1**	Introduction et observations générales	**9**
Chapitre	**2**	Gestion des ressources humaines au gouvernement du Québec	**21**
Chapitre	**3**	Ministère des Affaires internationales	**75**
Chapitre	**4**	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science	**101**
Chapitre	**5**	Office du crédit agricole du Québec	**131**
Chapitre	**6**	Ministère de l'Énergie et des Ressources Secteur mines	**159**
Chapitre	**7**	Ministère de la Justice Direction générale de l'enregistrement	**173**
Chapitre	**8**	Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain	**187**
Chapitre	**9**	Suivi des mandats d'optimisation des ressources	**201**
Chapitre	**10**	Autres remarques et commentaires particuliers	**225**
Chapitre	**11**	Rapport d'activités du vérificateur général	**305**
Annexe	**1**	Loi sur le vérificateur général	**331**
Annexe	**2**	Liste des fonds spéciaux, des organismes et des entreprises du gouvernement	**345**
Annexe	**3**	Interventions de vérification au gouvernement du Québec réalisées au cours de l'année 1991-1992	**353**



Chapitre 1

Introduction et observations générales

Table des matières

	Paragraphe
INTRODUCTION ET OBSERVATIONS GÉNÉRALES	**1.1**
CONTENU DU RAPPORT 1991-1992	**1.5**
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR LA GESTION DES FONDS PUBLICS	**1.14**
Déficits et endettement du gouvernement	**1.15**
La gestion des ressources humaines	**1.19**
Reddition de comptes	**1.23**
Les contrôles financiers	**1.27**
La gestion des ressources informatiques	
Confidentialité de l'information	**1.29**
Respect du droit d'auteur	**1.33**
L'efficience des opérations gouvernementales	**1.34**
Communication de l'information sur l'efficacité	**1.39**
Impact des travaux du vérificateur général	**1.45**
Imputabilité des hauts fonctionnaires de l'État	**1.47**
Synthèse des travaux de vérification effectués en 1991-1992	**1.51**

Introduction et observations générales

1.1 La mission du vérificateur général est de favoriser par la vérification le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Selon la Loi sur le vérificateur général, je dois signaler tous les cas ou sujets qui, d'après moi, méritent d'être portés à l'attention des parlementaires et qui découlent des travaux de vérification réalisés.

1.2 Tenant compte des attentes exprimées tant par les parlementaires que par le public en général, j'ai convenu d'orienter désormais mes travaux de façon encore plus spécifique dans le sens de la recherche de déficiences et de rapporter celles que je juge dignes de mention dans mon Rapport à l'Assemblée nationale.

1.3 Les sujets paraissant au Rapport annuel de cette année ont surtout été choisis pour leur valeur d'exemplarité, leur importance sur le plan de l'économie, de l'efficience et de la mesure de l'efficacité, leur caractère dérogatoire à des lois ou règlements, leur importance sur le plan monétaire ou encore, leur caractère répétitif d'année en année.

1.4 En ma qualité de vérificateur général du Québec, mon rôle consiste à informer les parlementaires sur la façon dont le gouvernement, ses organismes et ses entreprises gèrent les fonds publics. Les premiers destinataires de mon Rapport annuel sont les parlementaires en tant que représentants élus des citoyens. Des efforts particuliers ont été faits cette année pour que la consultation de ce Rapport leur soit facilitée, à la fois par des synthèses des commentaires que j'y formule et par une présentation graphique allégée. Les modifications que j'ai apportées à mon Rapport visent à améliorer cet outil de communication par excellence que le Législateur m'a donné pour informer les parlementaires.

Contenu du Rapport 1991-1992

1.5 Dans le présent chapitre, je présente, entre autres, des résultats d'ensemble des travaux de vérification réalisés au cours de l'année 1991-1992. J'y fais aussi part de mes considérations générales à l'égard de la gestion des fonds publics et j'y décris la contribution du vérificateur général du Québec pour accroître l'efficience des opérations gouvernementales ainsi que la nécessaire reddition de comptes du gouvernement. La mission du vérificateur général ne se limite plus, est-il nécessaire de le rappeler, à la stricte vérification financière; elle comporte aussi des volets sur l'observance des lois et règlements ainsi que sur la qualité de la gestion.

1.6 Pour leur part, les autres chapitres traitent des résultats spécifiques de nos travaux dans les ministères, organismes et entreprises du gouvernement. J'y rends compte, entre autres, des résultats de trois missions de vérification intégrée, réalisées au ministère des Affaires internationales, au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science et à l'Office du crédit agricole du Québec.

1.7 Parallèlement aux missions de vérification intégrée, nous avons réalisé des travaux de vérification plus «pointus» dans quelques entités où nous relevons des déficiences dans des domaines précis. Ces vérifications ont été effectuées aux ministères de la Justice, de l'Énergie et des Ressources et à la Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain.

1.8 Conscient de l'importance des ressources humaines au gouvernement, mon prédécesseur a entrepris, en 1990, une étude d'envergure gouvernementale sur la gestion de ces ressources. Cette étude doit s'étaler sur trois ans. Elle touche les principales fonctions de la gestion des ressources humaines, dont la dotation, la formation et le perfectionnement, ainsi que l'évaluation du rendement.

1.9 Dès cette année, je dévoile les premiers résultats de cette étude, lesquels portent sur la planification et le développement des ressources humaines ainsi que sur la dotation en personnel permanent et occasionnel.

1.10 Par ailleurs, j'ai regroupé dans un chapitre distinct d'autres remarques et commentaires résultant de divers autres travaux de vérification effectués dans les ministères, organismes, fonds spéciaux et entreprises du gouvernement.

1.11 J'ai cru utile de faire, à l'intention des parlementaires, un suivi des recommandations que mon prédécesseur avait formulées au terme de 15 missions de vérification intégrée réalisées au cours des années précédentes. Ces recommandations sont, elles aussi, regroupées dans un chapitre distinct.

1.12 Enfin, le dernier chapitre est constitué d'un rapport d'activités du vérificateur général et d'un compte rendu des ressources utilisées par son organisation.

1.13 L'annexe I reproduit le texte de la Loi sur le vérificateur général tandis qu'à l'annexe II figurent la liste des organismes et entreprises du gouvernement ainsi que celle des fonds spéciaux.

Commentaires généraux sur la gestion des fonds publics

1.14 Les travaux de vérification de l'année 1991-1992 permettent de dégager des commentaires d'ensemble à l'endroit de la gestion des fonds publics.

Déficits et endettement du gouvernement

1.15 S'il est une question qui préoccupe de plus en plus les citoyens, c'est bien celle qui porte sur les déficits qu'encourent les gouvernements année après année et de la dette qui en découle.

1.16 Le fait d'encourir un déficit et celui de le financer à long terme sont, j'en conviens, des décisions d'ordre politique. Les gestes à poser pour le diminuer ou pour réduire le niveau de la dette le sont également. Je suis cependant sensible, comme tout citoyen d'ailleurs, au fait que les déficits du gouvernement, tout acceptables qu'ils puissent être dans un contexte

économique particulier, sont la cause de problèmes importants pour le gouvernement. Les intérêts et le remboursement de la dette qui découlent de ce financement à long terme grèvent les budgets actuels du gouvernement et grèveront même ses budgets futurs.

1.17 Les parlementaires doivent, pour assumer leur pouvoir de surveillance de l'utilisation des fonds publics, avoir en temps opportun une information complète et fiable. L'exercice de ce pouvoir est important car il peut concourir à la diminution des déficits et, partant, des sommes à financer à long terme. C'est mon rôle de m'assurer que les parlementaires obtiennent la bonne information pour les éclairer dans l'exercice de ce pouvoir et leur permettre d'appuyer les actions concrètes que pose le gouvernement en vue de réduire ou de solutionner le problème que représente le financement à long terme des déficits.

1.18 Je rappelle ici qu'un examen, effectué en 1990 par mon prédécesseur, de la forme et du contenu des documents d'information financière déposés à l'Assemblée nationale, soit principalement les prévisions budgétaires et les Comptes publics, a démontré que des améliorations très importantes devraient être apportées à ces documents. Les constatations d'alors portaient sur le fait que des informations aussi importantes que celles sur les objectifs à atteindre et les besoins à satisfaire, la mesure de l'atteinte des objectifs et l'utilisation optimale des fonds étaient soit imprécises, soit absentes. Malgré que certains ajouts aient été faits à l'information fournie dans ces documents, je constate que ces derniers n'ont pas été modifiés de façon importante eu égard aux principales améliorations proposées. Bien que les travaux de l'Assemblée nationale permettent aux parlementaires de soulever des questions auprès des membres du gouvernement et d'obtenir des informations complémentaires à celles contenues dans les documents budgétaires et de reddition de comptes, je reste persuadé que les parlementaires devraient pouvoir obtenir toute l'information pertinente à l'allocation des ressources et à la reddition de comptes sans qu'ils aient à la demander ou à se référer à d'autres sources de renseignements.

La gestion des ressources humaines

1.19 La gestion de la ressource la plus importante, celle qui est la plus nécessaire au fonctionnement efficace de l'appareil gouvernemental, la ressource humaine, souffre de plusieurs problèmes sérieux.

1.20 Nous avons relevé plusieurs déficiences tant dans la planification de la main-d'œuvre que dans la dotation en personnel régulier ou occasionnel. Des lacunes importantes ont également été relevées dans le développement et le perfectionnement du personnel.

1.21 La Loi sur la fonction publique, ses règlements ainsi que l'ensemble des politiques gouvernementales visent l'équité, l'accessibilité, l'impartialité et la transparence dans

l'engagement du personnel. J'ai constaté dans des ministères et organismes des pratiques administratives qui mettent en péril l'atteinte de ces objectifs.

1.22 Le lecteur pourra prendre connaissance de notre rapport intégral en cette matière, publié à compter de la page 21.

Reddition de comptes

1.23 Mes travaux de l'année 1991-1992 mettent encore en évidence la pauvreté générale de la reddition de comptes des gestionnaires publics. La faiblesse des systèmes d'information de gestion explique en grande partie leur silence à cet égard. Ces systèmes produisent un fort volume de données, qui ne véhiculent que rarement le genre d'informations dont les gestionnaires ont besoin.

1.24 Je continue d'affirmer, à l'instar de mon prédécesseur, que le Parlement et le gouvernement devraient exiger davantage en matière de reddition de comptes de la part de ceux à qui ils confient la gestion des fonds et autres biens publics.

1.25 J'ai constaté à nouveau cette année qu'un nombre important d'entités (39 pour l'année 1990 et 33 pour l'année 1991) ne respectent même pas les délais prévus pour le dépôt de leur rapport annuel à l'Assemblée nationale.

1.26 Avons-nous atteint nos objectifs, combien coûtent nos opérations, quel est le degré d'efficience atteint par notre personnel, la clientèle que nous servons est-elle satisfaite de nos services, avons-nous suffisamment précisé notre mission et les moyens que nous entendons prendre pour la réaliser? Voilà autant de questions qui demeurent souvent sans réponse de la part des gestionnaires publics. Les parlementaires sont en droit de recevoir ces informations via le rapport annuel, parce qu'ils représentent les contribuables qui financent les opérations gouvernementales par leurs impôts et leurs taxes.

Les contrôles financiers

1.27 Les contrôles financiers doivent permettre d'enregistrer et de protéger de façon satisfaisante les éléments d'actif du gouvernement. Les données comptables doivent être précises et fiables. Tout cela peut être rendu possible par le recours à de solides systèmes de contrôle interne conçus pour prévenir les erreurs et les tentatives de fraude.

1.28 Mes derniers travaux de vérification révèlent des lacunes à cet égard. J'ai relevé des déficiences dans la comptabilisation des comptes à recevoir, leur facturation et leur intégralité. En outre, des subventions sont accordées sur la base de données qui ne sont pas vérifiées.

La gestion des ressources informatiques

Confidentialité de l'information

1.29 Les opérations gouvernementales nécessitent un stockage important d'informations de toutes sortes sur support informatique.

1.30 Encore cette année, j'accorde une attention particulière au degré de sécurité de ces données. En effet, mes travaux de vérification révèlent encore des faiblesses dans ce domaine. Ainsi, les droits d'accès aux banques de données ne sont pas toujours attribués en tenant compte des responsabilités réelles des utilisateurs et leur mise à jour comporte souvent des déficiences. De plus, le caractère confidentiel des codes d'identification et des mots de passe permettant d'accéder aux divers fichiers n'est pas toujours assuré.

1.31 Il serait malheureux que l'on attende des fuites de données confidentielles pour renforcer davantage les contrôles d'accès aux informations.

1.32 Bien peu de progrès ont été réalisés à ce chapitre, bien que le vérificateur général en ait fait un élément majeur de son Rapport annuel de l'an dernier. Qu'attend le gouvernement pour agir?

Respect du droit d'auteur

1.33 Des ministères et organismes contreviennent encore à la Loi sur le droit d'auteur pour la reproduction de logiciels informatiques. Cette violation de la loi avait déjà été soulevée dans mon Rapport de 1990.

L'efficience des opérations gouvernementales

1.34 Dans un contexte de rareté des ressources et de restrictions budgétaires, il est primordial de s'intéresser de près à l'efficience et d'être en mesure d'apporter rapidement des correctifs aux causes qui peuvent empêcher les organismes et entreprises du gouvernement de transformer, au meilleur rendement, leurs ressources en biens et services.

1.35 J'ai relevé cette année plusieurs situations où on aurait pu obtenir davantage de biens et de services eu égard aux ressources qui y avaient été consacrées. Voici quelques exemples :

- la gestion de la trésorerie est parfois déficiente et ces déficiences amènent des manques à gagner ou des intérêts à payer;

- peu de ministères ou organismes connaissent le rendement de leurs employés. D'une année à une autre, le nombre d'employés reste le même sans trop de questionnement, tout comme les activités elles-mêmes qui demeurent inchangées. La plupart des ministères et organismes ne peuvent déterminer concrètement leurs besoins en main-d'œuvre parce que,

d'une part, ils ne planifient pas le volume d'unités de service à rendre et que, d'autre part, ils n'ont pas établi de normes de productivité pour l'utilisation de leur personnel.

1.36 La mesure de l'efficience fait partie des responsabilités des gestionnaires publics. Elle peut donner lieu à des économies appréciables qui ont l'avantage d'être récurrentes et permet d'éclairer davantage la prise de décision, notamment sur la planification et le contrôle des opérations ainsi que sur l'affectation des ressources humaines et financières.

1.37 Un simple calcul nous démontre qu'une augmentation de un pour cent du taux de rendement des employés du gouvernement pourrait représenter une économie de près de 30 millions de dollars annuellement, et cela pour un même niveau de production de biens et de services.

1.38 Il est de mon intention de m'exprimer encore davantage dans mes prochains rapports annuels sur l'efficience des opérations gouvernementales, car je considère très important cet aspect de l'administration publique, particulièrement si l'on tient compte de la rareté actuelle des ressources.

Communication de l'information sur l'efficacité

1.39 Depuis plusieurs années, je constate les faiblesses de la reddition de comptes gouvernementale envers l'Assemblée nationale. Cette reddition de comptes, axée essentiellement sur les résultats financiers, ne permet pas d'évaluer complètement les activités d'une entité.

1.40 Un concept de vérification et de communication de l'information sur l'efficacité dans le secteur public, élaboré par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, épouse, à mon avis, les objectifs mis de l'avant par le gouvernement. Plus particulièrement, ce concept définit de façon uniforme les éléments sur lesquels les dirigeants d'entités doivent effectuer une déclaration permettant aux autorités dont ils relèvent de juger de l'efficacité de leurs activités.

1.41 L'adoption de ce concept par les entités gouvernementales présenterait plusieurs avantages. Le premier consiste à déterminer une base commune pour apprécier les résultats obtenus par une organisation. Le deuxième avantage lié à ce concept est qu'il permet d'établir clairement les liens d'imputabilité à l'intérieur d'une organisation et les types d'information nécessaires à la gestion des activités. Donc, il permet d'améliorer la reddition de comptes interne, ce qui est la prémisse d'une bonne reddition de comptes externe. Enfin, la possibilité qu'un vérificateur atteste de la suffisance et de la fiabilité des déclarations produites par une organisation leur confère une plus grande crédibilité.

1.42 L'an dernier, mon prédécesseur a mené une expérience pilote au Musée de la civilisation de Québec en vue de promouvoir la déclaration de la direction sur l'efficacité de ses opérations.

1.43 C'est dans un souci d'améliorer la reddition de comptes gouvernementale envers l'Assemblée nationale que j'ai planifié encore cette année des efforts dans d'autres organismes pour promouvoir l'implantation du concept de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

1.44 La reddition de comptes étant de l'entière responsabilité des gestionnaires, l'utilisation de ce cadre de travail par ces derniers leur permettra de faire une déclaration sur leur efficacité et au vérificateur général d'attester de la suffisance et de la fiabilité des informations présentées.

Impact des travaux du vérificateur général

1.45 Les recommandations découlant de mes travaux de vérification ont déjà été soumises aux plus hautes autorités administratives des ministères, organismes, entreprises ou autres entités concernées. Celles-ci ont été invitées à nous faire part de leur point de vue, lequel est publié dans le présent Rapport.

1.46 Par ailleurs, il me fait plaisir d'indiquer que j'ai reçu, dans l'exercice de mes fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

Imputabilité des hauts fonctionnaires de l'État

1.47 Le Rapport annuel du vérificateur général fait l'objet d'une étude devant la Commission parlementaire du budget et de l'administration. Je déplore encore que les véritables artisans de la gestion des ministères et organismes que sont les hauts fonctionnaires ne soient pas conviés à cette rencontre.

1.48 Toutefois, je félicite les membres de la Commission parlementaire du budget et de l'administration pour leur motion, adoptée en février 1992, qui propose enfin d'entendre les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes en cause sur les observations contenues dans le plus récent Rapport du vérificateur général du Québec.

1.49 Cependant, cette initiative de la Commission ne s'est pas concrétisée. J'espère que ce Rapport fera l'objet d'une étude en profondeur par la Commission et que les gestionnaires les plus concernés seront invités à rendre compte de leurs actes.

1.50 J'ai noté avec satisfaction que les ministères, organismes et entreprises que j'ai identifiés dans mon Rapport de l'an dernier comme ayant fait l'objet de commentaires répétitifs au cours d'années antérieures ont fait parvenir au secrétariat de la Commission les mesures qu'ils entendaient déployer pour corriger les lacunes que j'ai décelées. Toutefois, la Commission ne s'est pas encore réunie pour en étudier le contenu.

Synthèse des travaux de vérification effectués en 1991-1992

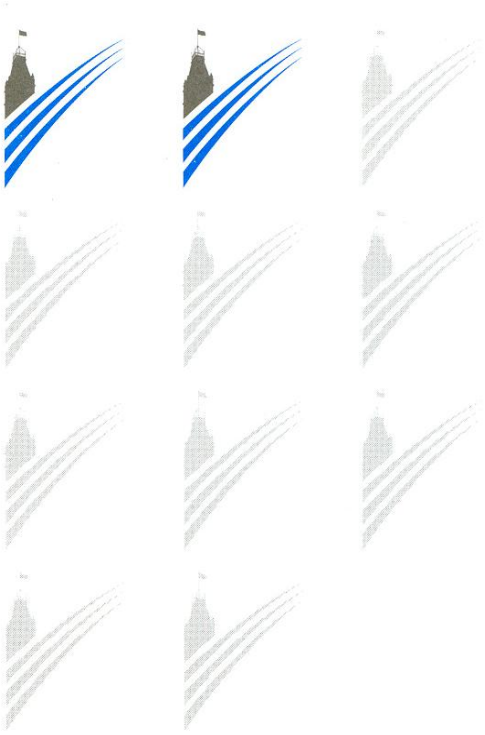
1.51 Certains des travaux du vérificateur général sont de nature obligatoire, alors que d'autres sont laissés à sa discrétion.

1.52 Les premiers comportent, entre autres, la vérification des états financiers du gouvernement, sur lesquels le vérificateur général doit produire un rapport.

1.53 Les états financiers du gouvernement étant rarement disponibles avant le dépôt du *Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale,* je fais part de mon opinion et de mes observations sur ces états financiers au Volume I des Comptes publics du gouvernement.

1.54 Pour leur part, les autres travaux du vérificateur général, de nature plus discrétionnaire, dépendent de plusieurs facteurs tels que la visibilité et l'envergure des entités en cause, l'importance de leurs budgets, les dénonciations reçues, la nature des déficiences appréhendées, etc. Mais ils sont aussi fonction de la disponibilité résiduelle de nos ressources, une fois les travaux obligatoires accomplis.

1.55 Pour bien situer l'envergure réelle des travaux du vérificateur général à l'échelle gouvernementale, je présente, à la fin du présent Rapport, à l'annexe III, une synthèse de mes interventions de vérification de l'année. J'utilise, pour ce faire, l'organigramme du gouvernement du Québec, sur lequel j'ai apposé une représentation graphique de ces interventions.



Chapitre 2

Gestion des ressources humaines au gouvernement du Québec

Faits saillants

2.1 Nous publions cette année la première partie de notre rapport sur la *gestion des ressources humaines dans la fonction publique québécoise*. Nos commentaires touchent la planification des ressources humaines, la dotation en personnel occasionnel et permanent ainsi que le développement des ressources humaines.

2.2 Notre étude couvre l'ensemble des ministères et organismes soumis à la Loi sur la fonction publique. Le nombre d'organisations ayant fait l'objet de notre vérification (ministères et organismes) varie selon la fonction de gestion examinée et les objectifs particuliers de vérification poursuivis.

2.3 Pour chacune des fonctions examinées, nous résumons ci-dessous les observations générales qui se dégagent de notre étude.

Planification

2.4 Il y a peu de planification structurée de la main-d'œuvre dans les ministères et organismes. Les nombreux éléments de planification que l'on retrouve dans les politiques et les directives ne sont pas orchestrés de manière à s'intégrer dans le processus de planification des ministères et organismes qui, de leur côté, ne remettent pas suffisamment en question leurs façons de faire (paragraphes 2.22 à 2.35).

2.5 Outre l'harmonisation de ces éléments et l'évaluation des activités réalisées, nous considérons que l'engagement des gestionnaires est essentiel pour éviter que les énergies investies dans la planification ne servent qu'à la rédaction de volumes garnissant les bibliothèques (2.36 à 2.42).

Dotation en personnel occasionnel

2.6 Le processus de dotation en matière d'emplois occasionnels nous apparaît non efficient et non économique, principalement à cause de la multiplication des fichiers de candidats dans la fonction publique (2.43 à 2.54).

2.7 De plus, certaines pratiques administratives sont même inquiétantes sur les plans de l'équité, de l'impartialité et de la transparence des gestes posés par les ministères et organismes lors de la dotation des emplois occasionnels (2.55 à 2.81).

Dotation en personnel permanent

2.8 De façon générale, le processus de dotation en personnel permanent garantit l'accessibilité aux emplois de la fonction publique, l'impartialité et l'équité des décisions. Nous avons constaté que, bien utilisé, ce processus permet d'éviter le favoritisme et le népotisme (2.82 à 2.90).

2.9 Toutefois, la qualité de ce processus, instauré notamment pour favoriser l'accessibilité des citoyens aux postes affichés, traîne une douloureuse épine au pied, du fait que plus de 60 p. cent des emplois comblés le sont par des personnes ayant une expérience de travail dans la fonction publique à titre d'employé occasionnel. D'autre part, la modification de certaines pratiques administratives pourrait amener une plus grande efficience et faire réaliser des économies appréciables au gouvernement (2.91 à 2.123).

Développement des ressources humaines

2.10 Le gouvernement a instauré une infrastructure administrative favorisant la concertation des différents intervenants sur les grandes orientations en développement des ressources humaines. Il en va autrement de la réalisation concrète de ces orientations : le partage et la mise en commun des ressources dans les ministères et organismes manquent de cohérence (2.124 à 2.159).

2.11 Les ministères et organismes sont sensibilisés à l'importance du développement et offrent la possibilité à l'ensemble de leurs employés de participer à des activités de formation. Toutefois, il est loin d'être certain que toutes les activités réalisées soient bénéfiques pour l'organisation (2.160 à 2.181).

Information de gestion

2.12 Les systèmes d'information utilisés pour la dotation et le développement des ressources humaines ne fournissent pas de données à jour facilitant la prise de décision. Dans plusieurs cas, l'information disponible n'est même pas fiable (2.182 à 2.190).

Reddition de comptes

2.13 La reddition de comptes des gestionnaires sur la composante la plus importante de l'appareil gouvernemental, soit la ressource humaine, est à toutes fins utiles inexistante (2.191 à 2.201).

Table des matières

	Paragraphe
VUE D'ENSEMBLE	**2.14**
OBJECTIFS ET PORTÉE GÉNÉRALE DE NOTRE VÉRIFICATION	**2.18**
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION[1]	
Planification des ressources humaines	**2.22**
La situation au gouvernement	
Cadre gouvernemental	**2.25**
Cadre ministériel	**2.31**
La situation de demain	
Nécessité de planifier	**2.36**
Engagement des gestionnaires	**2.39**
Rôle du Conseil du trésor	**2.42**
Dotation en personnel occasionnel	**2.43**
Économie et efficience du système en vigueur	
Coûts d'opération	**2.47**
Répétition des inscriptions	**2.49**
Volume des offres de service à conserver	**2.51**
Équité et transparence des pratiques de dotation	**2.55**
Motifs d'embauche	**2.59**
Exigences additionnelles	**2.62**
Gestion des fichiers des candidats	**2.66**
Documentation des décisions	**2.68**
Recours à du personnel contractuel	**2.72**
Orientations gouvernementales	**2.75**

Dotation en personnel permanent	**2.82**
Qualité du processus de dotation	**2.86**
Cadre de gestion	**2.91**
Économie et efficience du système en vigueur	**2.94**
Concours à fort volume	**2.95**
Délégation de la tenue de concours	**2.98**
Partage des listes de déclaration d'aptitudes interministérielles	**2.102**
Publication des appels de candidatures	**2.104**
Banques de mutation	**2.106**
Réserves de candidatures	**2.109**
Équité et transparence des pratiques de dotation	**2.111**
Composition des comités d'évaluation	**2.112**
Nominations symboliques	**2.114**
Désignations à titre provisoire	**2.118**
Documentation des décisions	**2.121**
Développement des ressources humaines	**2.124**
Coordination gouvernementale	**2.128**
Rôles et responsabilités	**2.129**
Financement des activités	**2.139**
Formation du personnel d'encadrement	**2.146**
Recours à des ressources externes	**2.158**
Gestion organisationnelle	**2.160**
Détermination et planification des besoins	**2.162**
Réalisation des activités	**2.168**
Évaluation des activités	**2.173**

Information de gestion	**2.182**
Structure des systèmes d'information	**2.183**
Disponibilité et fiabilité de l'information	**2.186**
Reddition de comptes	
Ministères et organismes	**2.191**
Office des ressources humaines	**2.194**
Conseil du trésor	**2.196**

[1] Le résumé des commentaires des ministères et organismes, de même que ceux de la Commission de la fonction publique, de l'Office des ressources humaines ainsi que du Secrétariat du Conseil du trésor paraissent à la suite de chacune des sections.

Vue d'ensemble

2.14 Pour desservir les citoyens, la fonction publique québécoise compte sur un effectif équivalant à plus de 69 000 employés à temps complet, dont 15 600 à titre d'employés occasionnels, répartis dans plus de 80 entités administratives. En 1991-1992, le gouvernement a consacré 3,2 milliards de dollars pour rémunérer ses employés, dont près de 444 millions de dollars pour les employés occasionnels. Les salaires et les avantages sociaux représentent environ 32 p. cent des dépenses de fonctionnement de la fonction publique.

2.15 En ce qui concerne le développement des ressources humaines, 4,3 jours-personnes seraient consacrés annuellement au développement de chaque employé permanent, selon les dernières informations disponibles. Les coûts directs, en excluant les salaires des participants, atteindraient près de 15 millions de dollars.

2.16 La Loi sur la fonction publique encadre la gestion des ressources humaines et préconise un mode d'organisation visant à favoriser :

- l'efficience de l'administration ainsi que l'utilisation et le développement des ressources humaines d'une façon optimale;
- l'exercice des pouvoirs de gestion des ressources humaines le plus près possible des personnes intéressées et l'application d'un régime selon lequel le fonctionnaire investi de ces pouvoirs de gestion doit en rendre compte;
- l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique;
- l'impartialité et l'équité des décisions affectant les fonctionnaires;
- la contribution optimale, au sein de la fonction publique, des diverses composantes de la société québécoise.

2.17 Cette même loi précise le partage des responsabilités entre les intervenants. Les ministères et organismes sont les premiers responsables de la gestion des ressources humaines. Pour leur part, les organismes centraux ont pour fonctions d'encadrer, d'appuyer et de contrôler les mesures administratives dans ce domaine. Ainsi, le Conseil du trésor, supporté par son Secrétariat, est chargé, au nom du gouvernement, d'établir des politiques générales et d'en évaluer la réalisation. De son côté, l'Office des ressources humaines joue un rôle important dans la dotation en personnel permanent et dans le soutien des politiques gouvernementales. Enfin, la Commission de la fonction publique constitue un mécanisme de surveillance de divers aspects régis par la Loi sur la fonction publique, dont le système de dotation.

Objectifs et portée générale de notre vérification

2.18 Notre vérification vise à nous assurer, compte tenu des impératifs de la Loi sur la fonction publique, que la ressource humaine du secteur public est gérée avec un souci d'économie et d'efficience, que des procédés satisfaisants ont été mis en œuvre pour en assurer une gestion efficace et que les gestionnaires rendent compte des responsabilités qui leur sont attribuées.

2.19 Pour réaliser cette étude d'envergure gouvernementale, nous avons fractionné la gestion des ressources humaines en ses principales fonctions et avons prévu l'examen des plus importantes sur plus d'une année. Le tableau de la page suivante montre les activités qui ont fait ou feront l'objet de nos interventions et à quel moment. Au cours de la présente année, nous avons examiné trois fonctions de gestion des ressources humaines :

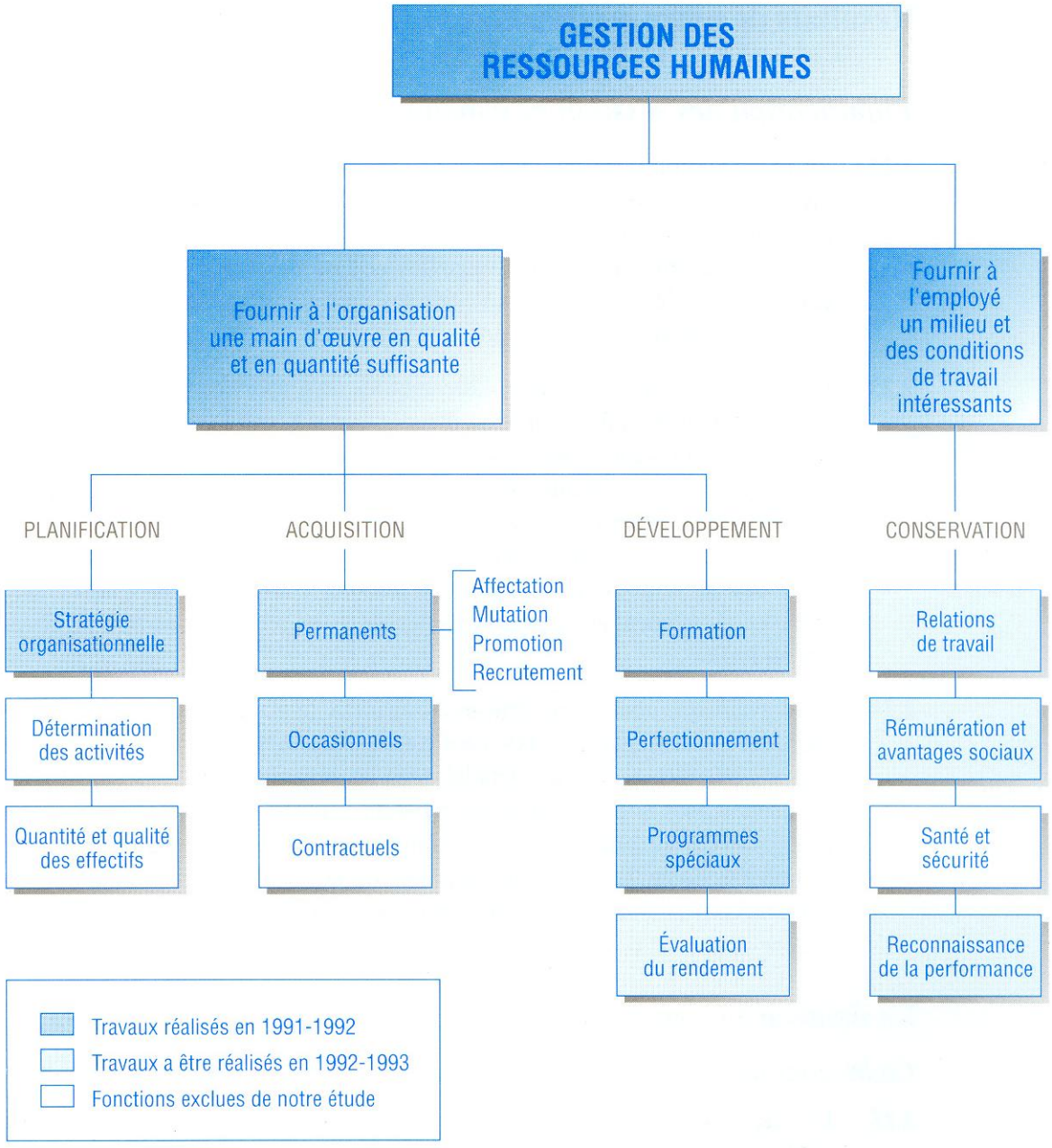
- la planification des ressources humaines, qui constitue, selon une définition de l'Office des ressources humaines, un processus formel de révision des activités de gestion des ressources humaines, en vue de les modeler aux changements externes à l'organisation affectant son marché interne de travail, et d'établir une adéquation optimale entre les ressources humaines en place et le travail qui leur est demandé;

- la dotation, qui se rapporte à l'ensemble des activités visant à combler les emplois vacants par des personnes possédant les compétences requises pour réaliser les objectifs organisationnels;

- le développement des ressources humaines, qui désigne l'ensemble des activités permettant de maintenir ou de parfaire les connaissances et les habiletés des employés.

2.20 Nous avons également examiné la qualité de l'information de gestion et la reddition de comptes par rapport à la dotation et au développement des ressources humaines.

2.21 Notre étude couvre théoriquement l'ensemble des ministères et organismes soumis à la Loi sur la fonction publique. Toutefois, compte tenu de l'ampleur de la population en cause, nous avons sélectionné d'une façon discrétionnaire des organisations qui étaient parmi les plus actives dans le domaine vérifié. Le nombre d'organisations retenues varie donc selon la fonction de gestion examinée et les objectifs particuliers de vérification poursuivis.


GESTION DES RESSOURCES HUMAINES
Fournir à l'organisation une main d'œuvre en qualité et en quantité suffisante
Fournir à l'employé un milieu et des conditions de travail intéressants
PLANIFICATION
ACQUISITION
DÉVELOPPEMENT
CONSERVATION
Stratégie organisationnelle
Détermination des activités
Quantité et qualité des effectifs
Permanents
Occasionnels
Contractuels
Affectation
Mutation
Promotion
Recrutement
Formation
Perfectionnement
Programmes spéciaux
Évaluation du rendement
Relations de travail
Rémunération et avantages sociaux
Santé et sécurité
Reconnaissance de la performance
Travaux réalisés en 1991-1992
Travaux a être réalisés en 1992-1993
Fonctions exclues de notre étude

Résultats de notre vérification

Planification des ressources humaines

2.22 La planification, tant stratégique qu'opérationnelle, prévoit la réalisation ordonnée des objectifs d'une organisation avec la meilleure performance possible. Cette fonction de gestion touche les ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles et comprend des étapes clairement définies, articulées dans le temps, tels les prévisions, les objectifs, les politiques, les programmes et le budget.

2.23 En ce qui concerne plus particulièrement les ressources humaines, une bonne planification tentera d'établir le meilleur équilibre possible entre les besoins en ressources humaines et les ressources disponibles, tant internes qu'externes. Elle indiquera les différentes façons ou moyens de réduire les écarts en mettant sur pied des programmes de dotation et des programmes de développement du personnel en place. Toutes les actions entreprises seront alors dirigées dans le but d'obtenir le nombre nécessaire de personnes possédant les compétences requises, au moment et à l'endroit voulus, et ce, en relation avec la stratégie de l'organisation.

2.24 Les travaux que nous avons réalisés à l'égard de la planification des ressources humaines se distinguent de nos vérifications habituelles, en ce sens que nous n'avons pas fait un examen détaillé dans les organisations. Les conclusions auxquelles nous sommes parvenus reposent sur une revue des commentaires faits dans ce domaine par d'autres intervenants centraux jusqu'au mois de mars 1992 et sur l'analyse des résultats de nos vérifications portant sur la dotation en personnel permanent et en personnel occasionnel, de même que sur le développement des ressources humaines.

La situation au gouvernement

Cadre gouvernemental

2.25 Les grandes orientations véhiculées, entre autres, par la Loi sur la fonction publique constituent des balises pour la planification faite par chaque ministère et organisme. Ceux-ci doivent, par exemple, privilégier l'embauche de personnes appartenant à un groupe sous-représenté dans la fonction publique et orienter le développement du personnel en vue notamment d'assurer un meilleur service au public et de faciliter l'introduction de changements technologiques.

2.26 D'autre part, des composantes majeures de la gestion des ressources humaines, telles que le système de classification des emplois et les conventions collectives, influencent également la planification des ressources humaines.

2.27 En dépit de leur rôle, les organismes centraux ne proposent pas de modèles ni d'outils pour faciliter l'intégration ordonnée de ces divers éléments dans la planification des ministères et organismes. D'ailleurs, le constat de la Commission du budget et de l'administration en

décembre 1990 à la suite d'une étude sur l'application de la Loi sur la fonction publique confirme les carences dans ce domaine : en effet, un seul des 59 ministères et organismes interrogés a pu déposer une planification jugée valable par la Commission.

2.28 L'absence d'un cadre de référence central, qui inciterait les ministères et organismes à prendre en charge la planification de leurs ressources humaines, est un obstacle à l'atteinte, de façon durable, des objectifs fixés. La conversion récente de 4 300 «postes occasionnels» en postes de nature permanente illustre bien l'échec des mesures prévues pour réduire le nombre d'employés dans la fonction publique; la taille de celle-ci n'a cessé de croître au fil des ans.

2.29 Heureusement, à l'occasion du dépôt des crédits 1992-1993, le président du Conseil du trésor signalait l'imminence de cette planification :

2.30 «Par ailleurs, dans une organisation dont la mission consiste essentiellement à offrir des services à la population, on ne peut escompter des gains de productivité sans toucher à la gestion et à l'utilisation des ressources humaines. C'est pourquoi, au cours de la prochaine année, le Conseil du trésor travaillera à la conception et à la mise en œuvre d'un programme de planification de la main-d'œuvre dans la fonction publique. Ce programme encadrera la réduction des effectifs à venir au cours des prochaines années.»

Cadre ministériel

2.31 Les ministères et organismes sont les premiers responsables de la planification de leurs ressources humaines. Même si plusieurs organisations ont entrepris des démarches dans ce domaine, la planification est actuellement à un stade plutôt embryonnaire. En effet, les quelques tentatives en cette matière visaient à régler des problèmes urgents ou à encadrer, de façon ponctuelle, de nouvelles activités. C'est ainsi que, d'une année à une autre, les organisations demeurent généralement avec le même effectif, sans trop de questionnement, selon les budgets accordés.



2.32 Bien que le processus budgétaire permette de déterminer les coûts prévus en ressources humaines, plusieurs ministères et organismes ne peuvent justifier rigoureusement leurs besoins en main-d'œuvre parce que, d'une part, ils ne planifient pas suffisamment la charge de travail à accomplir et que, d'autre part, ils n'ont pas établi de normes de productivité pour l'utilisation de leur personnel.

2.33 Ces lacunes peuvent occasionner une mauvaise utilisation des ressources humaines. De fait, une étude du Conseil du trésor a fait ressortir une tendance à une surqualification de l'effectif pour certaines catégories d'emploi dans la fonction publique. La vérification de la dotation en

personnel permanent nous a d'ailleurs permis de constater que les qualifications requises pour un poste sont peu remises en question lorsque vient le moment de le combler.

2.34 Devant la faiblesse de leur argumentation pour défendre la quantité et la qualité de l'effectif nécessaire, nous sommes en droit de croire que certains ministères et organismes amplifient les besoins ou, à tout le moins, ne les restreignent pas. On risque alors de mal utiliser les ressources humaines, en en affectant trop à certains programmes, et pas assez à d'autres.

2.35 Nous assistons, dans une certaine mesure, au jeu du chat et de la souris; d'un côté, le Conseil du trésor brandit le couperet et décrète des gels budgétaires, alors que les ministères et organismes se gardent des marges de manœuvre. À ce jeu, il est difficile qu'une relation de confiance s'établisse entre le Conseil du trésor et les organisations.

La situation de demain

Nécessité de planifier

2.36 Dans un contexte où la production de services publics pour des besoins croissants et changeants de la population devra être réalisée avec des ressources égales ou moindres, il devient essentiel d'utiliser les ressources humaines de façon optimale. Une stratégie organisationnelle formulée pour apporter une réponse aux besoins des clients, assortie d'un système d'imputabilité tourné vers les résultats, constituent les moyens à privilégier pour atteindre cet objectif.

2.37 C'est pourquoi des objectifs clairs, précis et peu nombreux doivent être communiqués à l'ensemble des gestionnaires et guider leurs actions à moyen terme. Un suivi rigoureux doit permettre de mesurer l'atteinte des résultats et d'ajuster le tir, le cas échéant.

2.38 La planification des ressources humaines doit découler directement de cette stratégie organisationnelle et représente la pierre angulaire de l'utilisation optimale des ressources humaines. Mais il faut aussi éviter le piège de planifier pour planifier et de produire des plans dont la principale utilité est de garnir les bibliothèques.

Engagement des gestionnaires

2.39 Au-delà des outils et des méthodes modernes que sont l'analyse stratégique, la qualité totale, etc., il ne peut y avoir de réels résultats que s'ils sont rattachés étroitement à une évolution des formes d'exercice du pouvoir. L'étincelle qui devra faire démarrer cette évolution est l'engagement du gestionnaire. Cet engagement pourrait demander une réattribution de certains pouvoirs administratifs pour rendre le gestionnaire davantage responsable. Cet engagement pourrait aussi impliquer l'établissement de mécanismes de reconnaissance du rendement, incitant ainsi le gestionnaire de première ligne à gérer le plus efficacement à l'intérieur des

obligations inhérentes au secteur public, dont la transparence. L'engagement du gestionnaire doit se manifester à toutes les étapes de la gestion en commençant par la planification.



2.40 Cela dit, rendre le gestionnaire responsable implique l'évaluation de son rendement, la remise en question des façons de faire et l'obligation de rendre compte de celui-ci sur des éléments précis, telle l'utilisation de ses ressources humaines en regard des exigences opérationnelles. L'imputabilité devrait être fondée sur la communication des objectifs, l'évaluation des résultats et la reconnaissance tangible des gains de productivité.

2.41 Par ailleurs, le système relatif à l'évaluation du rendement par attentes signifiées devrait répondre en principe à l'exigence d'évaluation des résultats opérationnels; mais il semble y avoir quelques grains de sable dans l'engrenage. Notre intervention de 1992-1993 devrait jeter un éclairage supplémentaire sur le système d'évaluation du rendement.

Rôle du Conseil du trésor

2.42 Le Conseil du trésor doit assumer un leadership dans la planification des ressources humaines et établir un climat de confiance vis-à-vis les ministères et organismes pour réussir une éventuelle intervention dans ce domaine.

Commentaires de la Commission de la fonction publique : *«Les conclusions du rapport reprennent des positions maintes fois exprimées par la Commission et elle ne peut donc qu'y souscrire.»*

Commentaires de l'Office des ressources humaines : *L'Office partage notre opinion à l'effet qu'une stratégie organisationnelle bien articulée et la planification des ressources humaines qui devrait en découler représentent des outils qu'il faut privilégier pour atteindre les objectifs gouvernementaux ainsi que pour favoriser l'utilisation optimale des ressources humaines.*

«C'est d'ailleurs dans cette perspective que l'Office a amorcé, dès l'automne 1989, la réalisation d'un projet de recherche visant le développement d'une instrumentation de planification stratégique des ressources humaines afin de supporter les sous-ministres et les dirigeants d'organismes dans ce domaine de la gestion des ressources humaines.»

L'Office a transmis, en septembre 1992, aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes, le rapport faisant suite à ce projet de recherche. L'Office considère que «la publication de ce rapport de recherche constitue également un suivi concret à l'une des recommandations formulées par la Commission du budget et de l'administration dans son rapport d'étude du

mois de décembre 1990 sur la mise en œuvre de la Loi sur la fonction publique, soit : qu'un système de planification des besoins en ressources humaines à moyen et long terme soit élaboré par l'organisme central approprié et que son application fasse partie des attentes signifiées aux sous-ministres et dirigeants d'organismes.»

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor : *«Le Secrétariat du Conseil du trésor reconnaît qu'il y a place à l'amélioration et que tout n'est pas parfait et il adhère à la nécessité d'améliorer et de systématiser la fonction planification de l'effectif dans la fonction publique et ce, tout en étant conscient des dangers de «planifier pour planifier». Par ailleurs, le Secrétariat du Conseil du trésor voudrait rappeler qu'il existe présentement plusieurs outils à la disposition des ministères et organismes qui visent une utilisation optimale des ressources humaines tels que les politiques touchant à la gestion de l'effectif permanent et occasionnel, celles concernant l'organisation administrative, le développement des ressources humaines, la classification et l'évaluation des emplois ainsi que les programmes d'accès à l'égalité de même que le processus de préparation des prévisions budgétaires annuelles des ministères et organismes.*

«À cet effet, le Secrétariat, en coopération avec les ministères et organismes, poursuit sur une base régulière des analyses afin de raffiner ces outils et de les modifier pour s'assurer de disposer d'un meilleur système de planification de la main-d'œuvre.

«De plus, le Secrétariat contribue à générer, depuis déjà plusieurs mois, la mise en place d'un plan de réduction de l'effectif pluriannuel qui devrait permettre à tous les intervenants de partager la préoccupation d'une utilisation optimale des ressources humaines en améliorant les efforts de planification en matière de main-d'œuvre. Plusieurs instruments nouveaux ou déjà en place seront ainsi intégrés afin que les ministères et organismes possèdent un système qui leur permette de disposer, en temps opportun, des ressources humaines disponibles pour fournir les meilleurs services possible à la population du Québec.

«En ce sens, cet ensemble de politiques formeront une base non négligeable dans le processus d'amélioration de la fonction planification de la main-d'œuvre.»

Dotation en personnel occasionnel

2.43 En 1986, le gouvernement a confié l'entière administration de la dotation en matière d'emplois occasionnels aux ministères et organismes. Cette responsabilité était, jusque-là, principalement assumée par le réseau Travail-Québec du ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du

revenu et de la Formation professionnelle, qui gérait un fichier central de candidats désirant postuler un emploi occasionnel dans la fonction publique.

2.44 Les ministères et organismes ont aussi la responsabilité de permettre au plus grand nombre de personnes différentes de se partager le temps de travail disponible, de privilégier l'embauche des personnes appartenant aux groupes sous-représentés et de favoriser l'embauche aux conditions minimales d'admission.

2.45 Afin de nous assurer de l'exercice économique, efficient et efficace des activités de dotation en matière d'emplois occasionnels, nous nous sommes plus particulièrement arrêtés à la détermination des besoins exprimés par les gestionnaires. Nous avons également évalué les moyens mis en place par les organisations pour répondre aux demandes de personnel provenant des gestionnaires et apprécié la qualité de leur processus de sélection.

2.46 Sur un échantillon de huit ministères et organismes de grande et de moyenne envergure, représentant environ 28 p. cent des employés occasionnels dans la fonction publique, nous avons examiné 210 engagements ayant eu lieu entre le 1er avril 1990 et le 31 décembre 1991.

Économie et efficience du système en vigueur

Coûts d'opération

2.47 La décentralisation, en 1986, de la gestion des offres de service des candidats a nécessité des investissements importants pour le développement rapide de systèmes à l'intérieur de chaque ministère et organisme. Notre *Rapport annuel* du 31 mars 1989 a d'ailleurs fait état du manque de coordination dans le développement de systèmes propres au recrutement et à la sélection des employés occasionnels tout en soulignant l'utilité relative de maintenir des fichiers de candidats dans chaque organisation (Chapitre 11, paragraphes 26 et 29 à 34).



2.48 La situation n'a pas bougé d'un iota depuis. Ainsi, la multiplication des fichiers de candidats continue d'entraîner des coûts d'opération dans chaque organisation et ce, de façon récurrente. À titre d'exemple, pour l'ensemble des huit ministères et organismes examinés, nous avons estimé les coûts directs d'opération à 1 350 000 dollars pour l'exercice 1990-1991. Cette estimation ne tient pas compte des coûts initiaux de développement des systèmes informatiques. Les coûts en ressources humaines constituent la principale composante des coûts directs d'opération des fichiers.

Répétition des inscriptions

2.49 Pour être en mesure de profiter des différentes occasions susceptibles de se présenter, une personne intéressée à un emploi occasionnel doit s'inscrire auprès de chaque ministère et organisme. Ainsi, un candidat pourrait théoriquement déposer une offre de service dans plus de 80 entités, sans compter que, pour certaines organisations, le fichier se multiplie par le nombre de régions administratives. De plus, l'inscription des candidats doit être mise à jour semestriellement, annuellement ou bisannuellement selon la politique de chaque ministère et organisme, ou encore à la demande expresse des individus.

Un système coûteux qui demande de brasser beaucoup de papier

2.50 Pour maximiser ses chances d'obtenir un emploi, le candidat doit également s'inscrire dans tous les corps d'emploi pour lesquels il possède la scolarité et l'expérience requises. L'examen des fichiers de candidats des organisations ayant un système commun de gestion nous révèle que chaque candidat s'inscrit en moyenne, dans trois corps d'emploi.

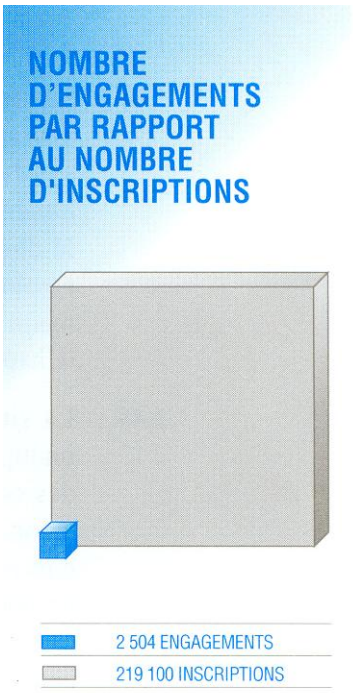
Volume des offres de service à conserver

2.51 La réglementation en vigueur demande aux ministères et organismes de conserver toutes les offres de service reçues, et ce, pour tous les corps d'emploi existant dans leur organisation, indépendamment de leurs besoins. Cette exigence alourdit évidemment la gestion des fichiers.

2.52 Le graphique ci-contre met en évidence l'importance du problème pour l'exercice terminé le 31 mars 1991, en illustrant le nombre d'engagements auxquels a procédé l'ensemble des huit organisations vérifiées par rapport au nombre d'inscriptions contenues dans leurs fichiers.

2.53 Notre examen de ces fichiers nous a aussi permis d'établir que les organisations n'avaient eu recours à certains corps d'emploi qu'à moins de trois occasions au cours de la dernière année, alors que ceux-ci représentaient 28 p. cent de toutes les inscriptions.

2.54 En plus de conserver des inscriptions d'une utilité relative, les ministères et organismes doivent inviter tous les candidats à confirmer leur candidature au terme de la période de validité établie, même si leurs chances d'engagement sont pratiquement inexistantes. Non seulement cette pratique gaspille-t-elle de l'énergie, mais elle crée des attentes chez les candidats.



Équité et transparence des pratiques de dotation

2.55 Qu'il s'agisse de recruter du personnel pour un projet spécifique ou pour pallier une pénurie provisoire de ressources humaines, la sélection d'un employé occasionnel doit être faite parmi les candidats inscrits au fichier constitué par chaque organisation. La recherche doit s'effectuer en fonction de la date d'inscription des candidats au fichier, de l'appartenance aux groupes sous-représentés ainsi que des spécifications relatives aux connaissances, à l'expérience et aux habiletés professionnelles exigées par le gestionnaire.



2.56 Ce processus décentralisé, compte tenu de la nature des emplois à combler, est beaucoup moins rigoureux que celui utilisé pour les emplois permanents. Ainsi, après avoir étudié les candidatures sélectionnées par la Direction des ressources humaines de son organisation, le gestionnaire a toute latitude pour l'engagement de son personnel occasionnel.

2.57 Au cours de l'examen de différents engagements, pour vérifier le caractère impartial et équitable de la présélection et de la sélection, nous avons souvent été gênés par l'absence d'information pertinente.

2.58 Par ailleurs, nous avons détecté d'inquiétantes pratiques quant à la détermination des motifs d'embauche, aux exigences additionnelles sur le plan de l'expérience ou des connaissances et quant à la gestion même des fichiers.

Motifs d'embauche

2.59 Afin d'assurer l'utilisation rationnelle du personnel occasionnel, la réglementation gouvernementale ne permet de recourir à cette ressource que dans des situations très précises auxquelles correspondent des périodes maximales de travail. Dès lors, il est important que les gestionnaires définissent correctement la nature de leurs besoins.

2.60 Les dossiers de sept des huit organisations que nous avons visitées contenaient une demande précisant le motif d'embauche et la durée prévue de l'emploi. Toutefois, deux de celles-ci ne possédaient cette information que dans environ 50 p. cent des cas et une troisième s'en remettait à la Direction des ressources humaines qui établissait le motif selon la durée prévue d'embauche déterminée par le gestionnaire.

2.61 Ces façons de procéder permettent à certains employés de bénéficier de périodes d'embauche excédant celles auxquelles ils auraient eu droit selon la directive gouvernementale sur les motifs d'embauche du personnel occasionnel. C'est ainsi que la non-justification des motifs d'embauche ouvre la porte à l'engagement non permis d'employés occasionnels dans certaines situations, telle leur utilisation pour effectuer des travaux à caractère permanent.

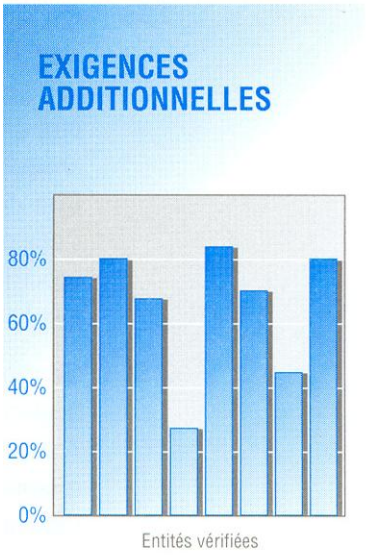
Exigences additionnelles

2.62 Plusieurs gestionnaires évoquent l'efficacité administrative pour préciser le plus possible les habiletés et les expériences professionnelles des employés occasionnels qu'ils recherchent.

2.63 Le tableau ci-contre indique dans quelle mesure les gestionnaires des huit organisations vérifiées recourent à des exigences additionnelles aux conditions minimales d'admission dans leurs demandes de personnel occasionnel.

2.64 Entre autres, nous avons observé dans la plupart des ministères et organismes des précisions selon lesquelles les candidats recherchés devaient posséder une expérience et des connaissances propres à l'organisation. Dans un ministère, cette exigence particulière figurait dans 40 p. cent des demandes examinées.

2.65 À l'occasion, certaines demandes étudiées comportaient des particularités laissant même présager une candidature bien précise, allant même jusqu'à mentionner le nom d'un candidat en particulier.



Gestion des fichiers des candidats

2.66 Diverses modalités relatives à l'inscription au fichier des candidats ont été définies par les directives gouvernementales, afin de favoriser, entre autres, le partage du temps de travail. On y précise notamment que la candidature d'une personne embauchée à titre d'employée occasionnelle doit être préalablement inscrite au fichier, radiée au moment de son engagement et inscrite à nouveau, si elle le désire, au terme de sa période d'emploi.

2.67 Des pratiques pour le moins inquiétantes ont été décelées dans la gestion même des fichiers des candidats. Ainsi, parmi les huit organisations examinées, nous avons relevé les situations suivantes :

- cinq organisations ont embauché une ou plusieurs personnes qui n'étaient pas inscrites au fichier ou semblaient n'avoir été inscrites que pour donner une illusion de conformité aux règles établies. Dans un ministère, cette pratique a été remarquée dans 25 p. cent des cas sélectionnés;

- une organisation a engagé des personnes dont les offres de service lui sont parvenues moins d'un mois avant l'embauche, et ce, pour près de la moitié des engagements examinés. Dans deux de ces cas, la date de l'offre de service était identique à celle de la demande de personnel;

- deux organisations n'ont pas toujours radié les noms des personnes embauchées, permettant ainsi à ces personnes de conserver leur rang au fichier et leur donnant la possibilité d'obtenir un autre emploi plus rapidement;

- trois organisations ont procédé à l'engagement, à titre d'employés occasionnels, de personnes d'abord embauchées comme contractuelles, immédiatement à la fin de leur contrat.

Documentation des décisions

2.68 Afin d'apprécier le caractère impartial et équitable de la présélection au fichier et de la sélection d'un candidat par le gestionnaire, les ministères et organismes doivent documenter ces deux étapes importantes du processus de dotation en personnel occasionnel.

2.69 L'examen des dossiers personnels des employés occasionnels engagés a fait ressortir que ceux-ci ne contiennent pas toujours l'information appuyant les décisions. Parmi les huit ministères et organismes examinés, la moitié ne disposaient d'aucune information justifiant le caractère impartial de la présélection des candidats, comme, par exemple, la liste des inscriptions au fichier pour le corps d'emploi recherché.

2.70 En ce qui concerne la sélection comme telle, une seule organisation conservait au dossier l'information justifiant le choix de l'employé par le gestionnaire.

2.71 La non-justification du motif d'embauche, le recours indu aux exigences additionnelles et la gestion permissive du fichier constituent des pratiques administratives préoccupantes. Jointes à la pauvreté de l'information aux dossiers, elles revêtent une grande importance, si l'on considère que, du 1er avril 1990 au 31 mars 1991, près de 60 p. cent des employés permanents engagés par les ministères et organismes vérifiés avaient préalablement travaillé à titre d'employés occasionnels dans la fonction publique.

Recours à du personnel contractuel

2.72 Les travaux confiés à du personnel contractuel doivent être d'une nature telle que le gouvernement ne peut recourir à ses employés pour les accomplir; ils ne doivent, de plus, comporter aucune relation employeur-employé. Le manque d'intérêt des personnes inscrites au fichier des emplois occasionnels pour des emplois de courte durée et la demande des gestionnaires pour des personnes efficaces dès leur entrée en fonction entraînent le recours à des firmes spécialisées et à des particuliers pour combler des besoins ponctuels de main-d'œuvre.

2.73 Parmi les entités vérifiées, six sur huit ont fait appel à des firmes spécialisées ou à des particuliers pour réaliser certains travaux de secrétariat et de bureau, de diffusion de renseignements au public, de relations avec les médias ou autres. Pourtant, ces travaux auraient pu être exécutés par des candidats inscrits au fichier des emplois occasionnels dans les corps d'emploi concernés.

2.74 À titre d'exemple, les situations particulières suivantes ont été observées :

- recours à deux particuliers, embauchés à titre de contractuels, pour des périodes de plus de deux mois consécutifs. Par surcroît, ces personnes étaient à l'emploi de l'organisation juste avant d'être engagées à titre de contractuelles; qui plus est, elles ont été réengagées comme employées occasionnelles au terme de leur contrat;

- dans une organisation, utilisation de contractuels à au moins 31 reprises pour des périodes variant entre 4 et 20 semaines;

- obtention des services de 6 contractuels pouvant fournir chacun 215 jours de travail de bureau, pour un montant global de 132 000 $.

Orientations gouvernementales

2.75 À l'intérieur des grandes orientations du gouvernement en matière de dotation, les ministères et organismes doivent, en fonction de leur situation propre, définir leurs orientations et leurs objectifs ainsi que les rôles et les responsabilités de leurs intervenants. Dans certains cas, le Conseil du trésor a précisé des cibles à atteindre.

61 p. cent des employés occasionnels engagés avaient déjà été à l'emploi de la fonction publique

2.76 Moins liés aux organismes centraux pour la dotation des emplois occasionnels que dans le cas des emplois permanents, les ministères et organismes doivent, à plus forte raison, préciser et diffuser les procédures à suivre en ce domaine pour affermir la compréhension qu'ont les gestionnaires des règles établies et favoriser l'efficacité et l'efficience de leurs activités de sélection et d'embauche du personnel occasionnel.

2.77 Nous avons constaté que le cadre de gestion mis en place par les ministères et organismes vérifiés décrit bien les procédures à suivre par les Directions des ressources humaines et les gestionnaires. Cependant, six d'entre eux ne tiennent pas compte des grandes orientations qui doivent guider les gestionnaires lors de l'embauche d'employés occasionnels.

2.78 De plus, nous avons réalisé, en rencontrant différents intervenants dans le processus de dotation, ou bien qu'ils ne connaissaient pas les orientations concernant le partage du temps de travail, la préférence d'embauche pour certains groupes sous-représentés et le privilège devant être accordé à l'engagement aux conditions minimales d'admission, ou bien qu'ils n'y semblaient pas sensibilisés.

2.79 Ce non-alignement avec la volonté gouvernementale rend fort aléatoire l'atteinte de l'objectif du partage du temps de travail. Ainsi, dans les huit organisations vérifiées, nous avons relevé que 61 p. cent des employés occasionnels engagés à partir des fichiers des candidats entre le 1er avril 1990 et le 31 mars 1991 avaient déjà été à l'emploi de la fonction publique au cours

des 3 dernières années. Qui plus est, 41 p. cent de ces employés avaient déjà travaillé dans l'entité où ils venaient de dénicher un emploi.

2.80 La décentralisation de la gestion des fichiers, telle qu'elle se présente, favorise l'engagement d'employés ayant déjà travaillé au sein de la fonction publique. Par conséquent, elle constitue une sérieuse entrave à l'objectif gouvernemental du partage du temps de travail entre le plus grand nombre possible de personnes.

2.81 Afin que soit instauré un processus d'embauche d'employés occasionnels permettant un meilleur équilibre entre l'efficience administrative et les grandes orientations gouvernementales comme le partage du temps de travail, nous avons recommandé :

Aux ministères et organismes :

- **de faire de vigoureuses représentations auprès des organismes centraux concernés, s'ils jugent que les règles auxquelles ils sont assujettis vont à l'encontre de leur réalité organisationnelle;**

- **de déterminer, de concert avec le Conseil du trésor, les moyens les plus efficients pour gérer les candidatures aux emplois occasionnels;**

- **de s'assurer que leurs pratiques de dotation respectent les règles en vigueur et les principes de transparence et d'équité à la base du système de dotation gouvernemental en :**

  - **resserrant la gestion de la dotation en emplois occasionnels pour éviter toute manipulation lors de la définition du besoin, de la présélection ou de la sélection du personnel;**

  - **révisant leurs méthodes de documentation des activités de présélection et de sélection des candidats de façon à conserver toute l'information appuyant les décisions prises lorsqu'un emploi occasionnel est comblé;**

  - **n'utilisant du personnel contractuel que dans les emplois ne pouvant être comblés par des personnes inscrites au fichier des candidats à un emploi occasionnel;**

- **de s'assurer que leur cadre de gestion reflète toutes les grandes orientations gouvernementales en matière de dotation, notamment celles relatives à la représentation des groupes-cibles, au partage du temps de travail et à l'embauche aux conditions minimales d'admission;**

- **de prendre les moyens pour permettre de contribuer efficacement aux orientations gouvernementales.**

Au Secrétariat du Conseil du trésor :

- **de revoir l'opportunité de maintenir la décentralisation des fichiers des candidats à un emploi occasionnel, telle qu'elle existe, afin d'instaurer un processus d'embauche offrant le meilleur équilibre possible entre les exigences d'équité et de transparence et les pratiques de gestion économiques et efficientes;**

- **d'effectuer un suivi plus rigoureux des activités de dotation en emplois occasionnels;**

- **de s'assurer que les ministères et organismes respectent les grandes orientations gouvernementales.**

Commentaires des ministères et organismes : Économie et efficience du système en vigueur : *Les ministères et organismes vérifiés reconnaissent que la gestion actuelle des candidatures aux emplois occasionnels est peu efficiente et peu économique. Bien que disposées à contribuer à l'atteinte d'une plus grande efficience dans la dotation de leurs emplois occasionnels, les organisations doutent que leurs interventions puissent faire bouger le Conseil du trésor.*

Malgré les exigences imposées par la réglementation, deux organisations ont manifesté leur intention d'effectuer des modifications à la composition de leur fichier pour une plus grande efficacité. Une troisième avait déjà agi en ce sens. Nous leur avons toutefois souligné qu'elles devraient agir de concert avec le Conseil du trésor compte tenu de la réglementation en vigueur.

Équité et transparence des pratiques de dotation : *La plupart des ministères et organismes vérifiés manifestent un certain scepticisme quant à l'existence d'une forme quelconque de manipulation lors de la dotation d'un emploi occasionnel. Ils mettent sur le compte de la spécificité de leurs emplois, le recours à des exigences additionnelles et sur celui de l'efficacité administrative, certaines pratiques qu'ils qualifient d'exceptionnelles aux étapes de la présélection et de la sélection des employés occasionnels.*

De façon générale, les ministères et organismes admettent qu'une meilleure documentation à l'égard des décisions prises serait souhaitable, étant donné l'importance accordée aux principes d'équité et de transparence à l'intérieur de la fonction publique et consentent à revoir leurs pratiques à ce chapitre.

Concernant le personnel contractuel, les organisations qui y ont eu recours considèrent cette pratique inévitable. La recherche de l'efficacité, combinée à la difficulté de trouver des candidats intéressés à des emplois de courte durée, sont les justifications évoquées. La nécessité d'exercer une certaine vigilance à cet égard a toutefois été reconnue par l'une des organisations.

Grandes orientations gouvernementales : *À l'exception d'une organisation qui se dit satisfaite des résultats atteints en ce qui concerne la représentation des groupes sous-représentés, toutes les autres ont accepté les recommandations visant à transposer les grandes orientations gouvernementales dans leur cadre de gestion et à mettre en place des mécanismes permettant d'y contribuer efficacement.*

On nous a fait part des énormes difficultés de concilier les objectifs d'efficacité et d'efficience avec les orientations relatives à la représentation des groupes sous-représentés, au partage du temps de travail et à l'embauche aux conditions minimales d'admission.

Commentaires de la Commission de la fonction publique : *«La Commission a déjà recommandé de centraliser le système du recrutement et de la sélection des* ***véritables employés occasionnels****. L'analyse du vérificateur général confirme que la décentralisation de ce système n'est ni économique ni efficiente. En outre, la Commission a recommandé que la réglementation soit modifiée pour inclure des normes interdisant tout favoritisme. Enfin, la Commission a fait part, dans son rapport annuel 1991-1992, de son appréhension que la pratique abusive du passé d'engager des employés occasionnels pour pourvoir des postes réguliers dans la fonction publique ne se répète, ce qui notamment fausse le processus de dotation des emplois réguliers, les employés occasionnels ayant acquis une expérience durant un temps considérable qui les avantage injustement par rapport aux simples citoyens. C'est pourquoi, la Commission a recommandé que la loi définisse les emplois occasionnels, qu'elle prévoie le processus du recrutement et de la sélection de leurs titulaires ainsi que l'assujettissement des* ***faux employés occasionnels****, c'est-à-dire ceux qui occupent en fait des emplois réguliers de même que les employés saisonniers ou cycliques, au recrutement par concours suivant le principe du mérite. L'essentiel des recommandations de la Commission a d'ailleurs été retenu par la Commission du budget et de l'administration de l'Assemblée nationale dans son rapport sur l'application de la Loi sur la fonction publique.»*

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor : *«Le Secrétariat du Conseil du trésor a pris connaissance des recommandations portant sur la dotation des emplois occasionnels et, notamment, celles concernant la gestion des fichiers des candidats à un emploi occasionnel, le suivi des activités de dotation en emplois occasionnels ainsi que celles concernant les orientations gouvernementales en cette matière.*

«Le Secrétariat du Conseil du trésor prend note de ces recommandations et verra à effectuer les analyses appropriées et à prendre les décisions qui s'imposent, le cas échéant.

«Le Secrétariat du Conseil du trésor voudrait cependant rappeler qu'il poursuit présentement une réflexion en profondeur sur les orientations gouvernementales en matière de gestion des emplois occasionnels contenues dans les directives afférentes à ce sujet. Cette réflexion, qui a notamment pour objectif de revoir les systèmes en place depuis un certain temps, s'inspire des principes d'équité et de transparence tout en prenant en compte les aspects coûts-bénéfices des diverses options analysées. De plus, à cette occasion, le Secrétariat procède à un examen d'autres mesures à prendre, notamment, celles concernant le mode de gestion des fichiers des candidats aux emplois occasionnels dans la fonction publique. Cet examen devrait nous permettre de déterminer le mode de gestion le plus approprié, tenant compte des objectifs d'équilibre entre les exigences d'équité et de transparence et les pratiques de gestion économiques et efficientes.

«Ainsi, cette réflexion menée en consultation avec les représentants des ministères et organismes permettra de préciser ou de mettre à jour, le cas échéant, les règles régissant la gestion de cette importante catégorie de personnel, par ailleurs essentielle à une gestion efficace d'un grand nombre de programmes gouvernementaux.»

Dotation en personnel permanent

2.82 En plus des ministères et organismes, trois intervenants centraux sont engagés dans le processus de dotation en personnel permanent. Le Conseil du trésor définit le cadre de gestion. L'Office des ressources humaines est responsable de la tenue de concours; cette activité est cependant déléguée en grande partie aux ministères et organismes. La Commission de la fonction publique a pour mandat de vérifier l'observation de la loi et des règlements et de donner suite aux appels relatifs aux concours de même qu'aux requêtes des employés de la fonction publique.



2.83 Les différents modes de dotation utilisés en matière de personnel permanent sont l'affectation, la mutation, la promotion (incluant l'avancement de classe) et le recrutement. Au cours des deux dernières années, la fonction publique a comblé annuellement plus de 10 000 emplois permanents, dont environ 2 000 par voie de recrutement.

2.84 Notre vérification de la dotation en personnel permanent a porté sur le cadre de gestion régissant la dotation dans la fonction publique et sur son application par les ministères et organismes en regard des orientations gouvernementales. Les sondages effectués ont permis de couvrir, dans huit ministères et organismes de petite, moyenne et grande envergure, 120 concours sur les 1 100 qui étaient susceptibles de conduire à des nominations au cours des années 1988, 1989, 1990 et 1991. Ces sondages visaient à scruter particulièrement la séquence des modes de dotation retenus, le respect des règles établies et des priorités de nomination, ainsi

que l'utilisation des mécanismes mis en place par l'Office des ressources humaines pour faciliter la dotation.

2.85 Les travaux de vérification réalisés par la Commission de la fonction publique ont également été examinés.

Qualité du processus de dotation

2.86 La Loi sur la fonction publique détermine les grands principes d'accessibilité aux emplois, d'équité, d'impartialité et de représentation, au sein de la fonction publique, pour les différentes composantes de la société. Ces principes sont omniprésents dans les politiques, les directives, les programmes et les lignes directrices du Conseil du trésor, de même que dans le Règlement sur la tenue de concours édicté par l'Office des ressources humaines.

2.87 Ainsi, lorsqu'un emploi vacant doit être comblé, le gestionnaire présente, après avoir évalué ses besoins, une demande de personnel à sa Direction des ressources humaines. Les différents modes de dotation sont alors jaugés à tour de rôle tout en privilégiant le recours au personnel de la fonction publique. Si le poste ne peut être comblé par affectation ou par mutation, le gestionnaire doit utiliser la promotion et, en dernier lieu, le recrutement. Pour ces deux derniers modes de dotation, il y a tenue d'un concours, ce qui implique la publication d'un appel de candidatures, la constitution d'un comité d'évaluation, la vérification de l'admissibilité des candidats et l'évaluation de ceux qui sont admis. L'opération mène à l'émission d'une liste de personnes aptes à occuper l'emploi à combler. Celle-ci est divisée en niveaux à l'intérieur desquels les gestionnaires doivent notamment favoriser la nomination de personnes appartenant à des groupes sous-représentés au sein de la fonction publique.

2.88 Tel qu'il est défini, le système gouvernemental de dotation répond tant aux préoccupations du législateur qu'aux besoins de l'administration gouvernementale. Bien utilisé, il permet d'éviter le favoritisme et le népotisme.

2.89 Le mécanisme de surveillance prévu, soit la Commission de la fonction publique, est également efficace. Celle-ci déplore cependant, dans son rapport annuel de 1991-1992, que des suites ne sont pas toujours données à ses vérifications et à ses enquêtes sur les concours de recrutement et sur les concours de promotion.

2.90 Dans les faits toutefois, le système gouvernemental de dotation pose des problèmes d'application sur le plan de l'économie et de l'efficience, et son application n'assure pas toujours l'équité et la transparence des décisions.

Cadre de gestion

2.91 Le morcellement du cadre de gestion ne facilite pas son décodage. Ainsi, l'embauche d'un employé n'appartenant pas au personnel d'encadrement est régi par deux politiques, quatre directives, sept décisions, deux programmes d'accès à l'égalité, un plan d'embauche pour les

personnes handicapées, un règlement et, enfin, la convention collective propre à la catégorie de personnel recruté.

2.92 Le cadre de gestion véhicule aussi des orientations qui peuvent quelquefois sembler contradictoires. C'est le cas de la tenue de concours de recrutement réservés aux employés occasionnels occupant le même emploi depuis un certain temps, en regard du principe d'égalité d'accès de tous les citoyens aux emplois de la fonction publique et de l'objectif de maintenir l'équilibre de la pyramide d'expérience de l'effectif de la fonction publique.

2.93 Du reste, les différents problèmes d'application dont nous faisons état dans les pages suivantes témoignent de la mauvaise compréhension du cadre de gestion gouvernemental par les gestionnaires.

Économie et efficience du système en vigueur

2.94 Les principes d'accessibilité, d'équité et de transparence à la base du système de dotation gouvernemental impliquent que des mesures administratives particulières soient mises de l'avant et exigent que des contrôles rigoureux soient exercés. Les lacunes suivantes montrent qu'il reste un bout de chemin à faire au chapitre de l'économie et de l'efficience du système en place.

Concours à fort volume

2.95 La Loi sur la fonction publique habilite l'Office des ressources humaines à réduire le nombre de candidatures lorsqu'il estime qu'il n'est pas raisonnable de procéder à l'évaluation de tous les candidats qui respectent les conditions d'admission à un concours. Or, bien qu'un nombre démesuré de candidats soient admis à certains concours, l'Office ne dispose pas encore d'outils lui permettant de ramener le nombre de candidats admis à un niveau qui serait jugé acceptable, eu égard aux principes véhiculés par la loi.



2.96 Une compilation des données partielles obtenues en décembre 1990 nous a permis de relever plus d'une vingtaine de concours où plus de 500 candidats avaient été admis. Un nombre sans précédent d'inscriptions a même été atteint pour les concours de contrôleurs routiers à la Société de l'assurance automobile du Québec, qui ont attiré au-delà de 34 000 candidatures pour 133 postes disponibles. Ce nombre impressionnant de candidatures représentait, à lui seul, 35 p. cent des candidatures de l'ensemble des concours de la fonction publique. Selon l'Office, l'administration des concours de contrôleurs routiers a coûté plus de 500 000 $.

2.97 Ce genre de situation risque de modifier le comportement des gestionnaires qui, pour ne pas être confrontés à des bassins de main-d'œuvre trop importants, pourraient être portés à exiger des qualifications supérieures à ce que l'emploi requiert.

Délégation de la tenue de concours

2.98 Même s'il en est responsable, l'Office des ressources humaines délègue la tenue de concours à la majorité des ministères et organismes, pour des corps d'emploi et des activités déterminés. Cette délégation s'est accentuée depuis la fin de 1991 pour élargir le champ des activités de concours relevant des ministères et organismes. Cette délégation va de l'approbation des examens écrits ou pratiques à la constitution de réserves de candidatures, à la saisie de données des offres de service et à la production de la correspondance se rapportant aux concours.



2.99 Pour que les ministères et organismes soient en mesure d'assumer ces nouvelles tâches, des changements majeurs doivent être apportés dans le processus de dotation, dont l'introduction de moyens de réduction du nombre de candidats admis aux concours, l'allégement de la tenue de concours, le développement ou l'adaptation des systèmes d'information et le financement des activités de concours qui n'étaient pas jusque-là déléguées.

2.100 Les analyses justifiant l'accroissement de cette délégation ne font pas état de façon suffisamment étoffée des investissements à consentir pour mettre en œuvre les changements souhaités et leur financement, de l'effet des changements sur la réalisation des orientations gouvernementales et sur le volume d'activités, de même que du suivi qui devra être exercé par l'Office. Ces analyses n'incluent pas non plus d'études des opérations qui, dans un souci d'efficience, pourraient être regroupées.

2.101 L'accroissement de cette délégation est d'autant plus inquiétant que, jusqu'à maintenant, le suivi de l'Office sur les activités déléguées est faible. Par exemple, lorsque nous avons entrepris nos travaux de vérification, il ne connaissait pas le nombre de listes de déclaration d'aptitudes en vigueur dans les ministères et organismes.

Partage des listes de déclaration d'aptitudes interministérielles

2.102 Les ministères et organismes peuvent, sous certaines conditions, tenir des concours susceptibles de combler des emplois dans plusieurs entités. En décembre 1990, à la suite de ces concours, on pouvait dénombrer près de 150 listes de candidats déclarés aptes. Toutefois, l'Office n'a pas pris de moyens pour relever et diffuser, de façon continue, ces listes à l'ensemble des ministères et organismes.

2.103 En raison de cette lacune, des concours pourraient être tenus par les ministères et organismes, alors que des listes existantes auraient pu répondre à leurs besoins.

Publication des appels de candidatures

2.104 Les appels de candidatures permettent de diffuser l'information relative aux attributions et aux conditions d'admission des emplois à combler, de même qu'à l'utilisation éventuelle des listes de déclaration d'aptitudes constituées. Il en coûte environ 900 000 $ annuellement pour la publication de plus de 1 000 appels de candidatures.

2.105 Face à une croissance accélérée des coûts de ces appels de candidatures, l'Office en a transféré le financement aux ministères et organismes en janvier 1991, de manière à les rendre davantage imputables. L'autonomie ainsi acquise par ces derniers s'est notamment reflétée dans un mode de présentation «à la pièce» des appels dans les grands quotidiens, occasionnant ainsi des coûts supplémentaires. Selon une recherche effectuée en collaboration avec le personnel du Fonds des moyens de communication, il en résulte une augmentation des coûts unitaires de publication de plus de 25 p. cent.

Banques de mutation

2.106 La réglementation gouvernementale prévoit que l'Office des ressources humaines instaure des mécanismes permettant aux employés de la fonction publique de faire connaître leur intérêt à occuper un autre emploi de même niveau à l'intérieur de la fonction publique. Pour s'acquitter de cette responsabilité, l'Office a constitué des banques de mutation, qu'il met à la disposition des ministères et organismes.

2.107 Parallèlement à ce mécanisme central qui, selon toute vraisemblance, ne répondait pas adéquatement à leurs besoins, les huit entités que nous avons vérifiées ont créé leur propre banque de mutation, à laquelle elles recourent généralement en priorité. Une analyse portant sur trois importants corps d'emploi a fait ressortir que jusqu'à 42 p. cent des inscriptions à ces banques paraissaient également à la banque de l'Office.

2.108 Outre les coûts résultant de ce double emploi, cette façon de procéder est inéquitable envers les candidats qui utilisent uniquement la voie officielle pour faire part de leur désir de travailler au sein d'un autre ministère ou organisme.

Réserves de candidatures

2.109 Pour accroître l'efficacité et la souplesse de la gestion des concours, l'Office des ressources humaines constitue des réserves de candidatures pour les corps d'emploi les plus en demande.

2.110 Dans l'ensemble, ce mécanisme s'avère valable. Toutefois, la faible utilisation de l'une de ces réserves, soit celle des finissantes et finissants du collégial, remet en question sa pertinence même. Seulement 3 concours, ayant conduit à 12 nominations, ont été tenus à partir de cette réserve qui regroupait 1 368 personnes en 1989 et 1 287 en 1990.

Équité et transparence des pratiques de dotation

2.111 Les sondages effectués dans les ministères et organismes et l'analyse du travail de la Commission de la fonction publique ont fait ressortir que l'élasticité du système était parfois rudement mise à l'épreuve. Au nom de l'efficience, certaines pratiques favorisent en effet des catégories de personnes et réduisent l'accessibilité aux emplois de la fonction publique. Le manque de transparence observé masque même l'existence de ces situations.

Composition des comités d'évaluation

2.112 Le système gouvernemental de dotation n'accorde pas de privilèges d'embauche aux employés occasionnels, sauf dans des situations très précises. Toutefois, de façon à garder en poste les ressources déjà formées, six des huit ministères et organismes vérifiés ont réussi à s'organiser, lors de concours de recrutement s'adressant au public, pour ne nommer que des employés occasionnels déjà en poste.

2.113 La participation à l'évaluation d'un supérieur immédiat connaissant le candidat et, dans certains cas, un comité d'évaluation constitué exclusivement d'employés de l'entité ne sont certes pas étrangers à ces résultats. Cette façon de faire sème le doute sur l'impartialité des décisions prises et crée de fausses attentes chez les candidats qui espèrent accéder aux emplois de la fonction publique.

Nominations symboliques

2.114 Un concours permet de combler des emplois précis, dans des entités et des régions mentionnées à l'appel de candidatures. Or, pour éviter de tenir des concours et pour accélérer le processus de dotation, les ministères et organismes n'utilisent pas toujours les listes de personnes déclarées aptes aux fins pour lesquelles elles ont été constituées.



2.115 En effet, il leur arrive de recruter des employés à partir de banques de candidats dont l'utilisation est réservée à d'autres entités. Selon le stratagème habituellement utilisé, l'employé est d'abord engagé par l'entité possédant une banque de candidats, puis il est muté, généralement le jour même, à l'entité ayant un poste à combler.

2.116 Cette pratique a été observée dans les huit ministères et organismes visités. Les 53 cas observés ont favorisé 30 employés occasionnels.

2.117 Le même scénario est appliqué pour accorder une promotion aux employés qualifiés à des emplois dans d'autres entités. Ainsi, plutôt que de risquer de perdre l'employé, les ministères et organismes transfèrent artificiellement l'employé dans une entité qui lui accorde une promotion et le récupèrent aussitôt.

Désignations à titre provisoire

2.118 Lorsqu'un poste devient vacant, les ministères et les organismes peuvent désigner une personne par intérim pour assurer la continuité des opérations pendant la période où le poste n'est pas comblé. Pour que cette mesure ne favorise pas indûment la promotion de candidats ainsi désignés, le Conseil du trésor a suggéré, en octobre 1990, que la personne désignée à titre provisoire soit, de préférence, choisie parmi celles appartenant à une classe d'emploi de niveau équivalent ou supérieur à l'emploi à combler.

2.119 Des huit organisations visitées, quatre ne respectaient pas toujours l'avis du Conseil du trésor, et dans deux de celles-ci, des personnes ainsi désignées étaient confirmées dans leur emploi.

2.120 De plus, deux autres organisations n'effectuaient aucun suivi de cet aspect. Elles n'ont donc pas été en mesure de nous fournir l'information nécessaire à notre vérification.

Documentation des décisions

2.121 L'information contenue dans les dossiers de concours ne permet pas toujours d'apprécier le caractère impartial et équitable des décisions. L'examen de 120 dossiers de concours tenus par les ministères et organismes vérifiés a fait ressortir que ceux-ci ne contiennent pas toute l'information nécessaire.

2.122 Des problèmes ont été remarqués, particulièrement à l'égard des descriptions d'emploi, qui sont quelquefois absentes ou non à jour, des modes de dotation considérés, des efforts faits pour respecter les priorités de nomination et, enfin, à l'égard de la décision de ne pas prolonger la validité d'une liste de personnes aptes au-delà de la période minimale d'un an.

2.123 Dans un souci de respecter les objectifs d'équité et de transparence visés par le gouvernement dans la fonction publique, tout en tenant compte davantage de la rationalisation des coûts, nous avons recommandé :

Aux ministères et organismes :

- **de rechercher, de concert avec l'Office des ressources humaines, le moyen le plus équitable et le plus efficient pour consigner les noms des candidats désirant travailler au sein de leur organisation;**

- **de se préoccuper davantage de la composition de leurs comités d'évaluation, particulièrement lorsqu'un lien antérieur de travail existe entre les candidats et les membres de ces comités;**

- **de n'utiliser les listes de personnes déclarées aptes que pour l'usage pour lequel elles ont été constituées;**

- **de consigner la justification de toute désignation à titre provisoire d'employés appartenant à une classe d'emploi de niveau inférieur à celle du poste à combler;**

- **de réviser leurs pratiques de documentation des activités de dotation de façon à conserver toute l'information appuyant les décisions prises lorsqu'un poste est comblé;**

- **d'apporter leur contribution aux organismes centraux en faisant les représentations nécessaires, s'ils jugent que certaines règles auxquelles ils sont assujettis vont à l'encontre de leur réalité organisationnelle.**

À l'Office des ressources humaines :

- **d'élaborer et d'appliquer des normes de réduction du nombre de candidatures qui respectent les conditions d'admission à un concours, tout en assurant l'accessibilité aux emplois de la fonction publique;**

- **de compléter les analyses effectuées avant d'accroître à nouveau le degré de délégation des activités de dotation et d'actualiser sa politique de délégation en fonction des orientations prises;**

- **d'exercer pleinement la responsabilité qui lui incombe concernant le suivi des activités de dotation qu'elle doit effectuer sur les points suivants :**

  - **les concours tenus par les ministères et organismes;**

  - **les appels de candidatures;**

  - **le souci des ministères et organismes de satisfaire les besoins en personnel des autres ministères et des autres organismes, lorsqu'ils tiennent des concours pour des emplois communs à plusieurs organisations;**

  - **l'information et les justifications aux dossiers de concours.**

- **de concevoir et d'appliquer des mécanismes permettant aux ministères et organismes de connaître l'existence et le contenu des listes de candidats aptes, découlant de concours tenus par les délégataires, et qui sont susceptibles de combler des emplois dans plusieurs entités;**

- **de favoriser les économies d'échelle pour la publication des appels de candidatures, tout en respectant l'autonomie des ministères et organismes dans ce domaine;**

- **de réviser l'infrastructure en place pour recevoir et traiter, de façon efficiente, les candidatures des employés désirant travailler au sein d'un autre ministère ou organisme;**

- **de réévaluer la pertinence de maintenir une réserve pour les finissantes et les finissants du collégial.**

Au Secrétariat du Conseil du trésor :

- **de refondre le cadre de gestion en matière de dotation, de façon à alléger et à intégrer ses différents éléments.**

Commentaires des ministères et organismes : *Selon les ministères et organismes, les banques de mutation ministérielles permettent d'attirer une clientèle déjà intéressée à une entité. Cependant, ceux-ci se disent prêts à examiner, de concert avec l'Office des ressources humaines, des façons de faire permettant d'éliminer le double emploi avec le système de l'Office des ressources humaines.*

Quant à l'équité et la transparence des pratiques de dotation, les ministères et organismes émettent les commentaires suivants :

- *une grande attention doit effectivement être accordée à la composition des comités d'évaluation. On nous assure une constitution plus impartiale à l'avenir;*

- *il est exceptionnel que les listes de déclaration d'aptitudes soient utilisées à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été constituées. Une organisation précise cependant que, pour des raisons d'efficacité administrative, il s'agit là d'une pratique généralement utilisée dans la fonction publique;*

- *lorsqu'un poste devient vacant, il est difficile de confier, par désignation provisoire, des responsabilités supplémentaires à des employés appartenant à une classe d'emploi de niveau égal ou supérieur au poste à combler. Désigner des employés appartenant à une classe d'emploi de niveau inférieur au poste à combler peut même constituer un moyen de développer une nouvelle expertise de gestion. Malgré ces restrictions, le principe de consigner la justification de toute action allant à l'encontre de l'orientation donnée par le Conseil du trésor est accepté;*

- *la nature des informations inscrites aux dossiers de concours sera améliorée de façon à bien étayer les décisions prises aux différentes étapes du processus.*

Enfin, les ministères et organismes se disent prêts à accentuer leurs représentations auprès des organismes centraux pour adapter le système de dotation lorsque la réglementation pose des problèmes d'application.

Commentaires de la Commission de la fonction publique : *«Pour accomplir sa mission de surveillance de l'application de la loi, la Commission effectue les enquêtes qu'elle juge nécessaires et formule des recommandations aux autorités compétentes. Celles-ci ne sont pas obligées d'y donner suite. Dans son mémoire à la Commission du budget et de l'administration de l'Assemblée nationale, la Commission a recommandé d'implanter un véritable régime d'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes. Tant et aussi longtemps que les sous-ministres et dirigeants d'organismes, qui sont les premiers responsables de la gestion des ressources humaines suivant la loi, n'auront pas à rendre compte de leur gestion, il y aura toujours des contraventions à la loi. Par ailleurs, la Commission a remis en cause la volonté de l'Office des ressources humaines de déléguer à peu*

près tous les concours. Cette façon de procéder ne permet pas de répondre aux besoins de la fonction publique en ressources humaines polyvalentes aptes à exercer des fonctions dans plusieurs ministères ou organismes. De plus, la Commission a dénoncé à maintes reprises le fait que l'Office des ressources humaines n'exerce, en pratique, aucun suivi sur sa délégation. L'orientation de l'Office des ressources humaines en ce qui concerne la délégation de la tenue de concours et le suivi de cette délégation devrait donc être entièrement revue afin que la loi trouve son application. Quant à l'impartialité des membres des comités d'évaluation, le Règlement sur la tenue de concours devrait être modifié pour y réintroduire des dispositions spécifiques sur ce sujet. Enfin, pour ce qui est de l'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes à des fins non permises, les travaux de la Commission démontrent aussi qu'il s'agit d'un problème généralisé. Sur ce point, la Commission estime que dans de pareils cas de contravention à la loi en matière de dotation, les responsables devraient faire l'objet de mesures disciplinaires comme dans les cas de toute autre contravention à la loi.»

Commentaires de l'Office des ressources humaines : *L'Office des ressources humaines nous informe que différentes mesures ont été prises ou sont envisagées pour améliorer le cadre de gestion de la dotation et pour accroître l'économie et l'efficience du système de dotation. Nous les résumons ci-après.*

Concours à fort volume : *Une étude réalisée en 1991 a permis d'établir que l'échantillonnage stratifié permettrait de réduire le nombre de candidatures admises à un concours. L'élaboration d'un règlement assorti de modalités d'application est en cours en collaboration avec le ministère de la Justice.*

Délégation de la tenue de concours : *L'analyse approfondie des activités de dotation a été poursuivie et des consultations ont eu lieu avec l'ensemble des directions des ressources humaines sur le projet d'accroissement de la délégation de la tenue de concours. Conséquemment, par souci d'efficience, l'Office a revu ses orientations et il continuera d'effectuer la tenue de certains concours interministériels. Parallèlement, une révision de la politique de délégation et de ses modalités d'application a été amorcée.*

Des travaux ont été entrepris en janvier 1992 pour la mise sur pied d'un programme de suivi des activités déléguées. Les sujets de suivi ont été identifiés et recouvrent les préoccupations soulevées : les appels de candidatures, les concours de promotion et de recrutement et la gestion des listes de déclaration d'aptitudes.

Partage des listes de déclaration d'aptitudes : *Le système de gestion des concours, qui est en développement, permettra d'emmagasiner toute l'information nécessaire pour rendre accessibles les informations concernant les listes de déclaration d'aptitudes émises à la suite de concours tenus par les ministères et organismes. Ce système prévoit la création d'une base*

de données sur les listes de déclaration d'aptitudes, l'établissement de mécanismes de mise à jour continue de l'information et la possibilité de consultation interactive de l'information concernant les listes en vigueur.

Publication des appels de candidatures : *Le ministère des Communications a été sensibilisé à quelques reprises aux problèmes causés par la dispersion des appels de candidatures dans les journaux et ce dernier analyse la situation. Des propositions seront faites sous peu au ministère des Communications sur les avenues qui pourraient être mises de l'avant et faire l'objet de modifications au devis du prochain appel d'offres pour le choix de l'agence de publicité gouvernementale.*

Banques de candidatures : *Suite aux commentaires des utilisateurs de banques de mutation, la révision des modalités de fonctionnement des banques de mutation est amorcée. Les trois axes d'amélioration qui seront pris en compte sont les suivants :*

- *un dossier plus complet sur la personne;*
- *une meilleure diffusion du fonctionnement des banques de mutation;*
- *une augmentation du nombre et de la qualité des candidatures des banques de mutation.*

Réserves de candidatures : *La pertinence de maintenir une réserve de candidatures pour les finissantes et finissants du collégial a été réévaluée et la décision de ne pas la tenir pour 1992-1993 a été prise.*

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor : *«Le Secrétariat croit essentiel de rappeler que toutes nos politiques, directives et programmes sont élaborés en s'inspirant de l'obligation d'assurer l'accès à tous et l'application du principe du mérite dans la dotation des emplois réguliers de la fonction publique.*

«En ce qui regarde vos commentaires concernant le trop grand nombre de documents supportant la dotation des emplois permanents dans la fonction publique ainsi que les apparences d'incohérence entre les diverses politiques en vigueur, le Secrétariat du Conseil du trésor a l'intention d'améliorer, notamment, ses moyens de communication auprès des ministères et organismes afin de mieux faire ressortir les orientations de base et ainsi faciliter l'application de ces politiques dans leur gestion courante.

«L'approche de délégation que nous préconisons et qui est inscrite dans la Loi sur la fonction publique se doit de conditionner l'élaboration d'un cadre de gestion souple, faisant abstraction des moyens, mais mettant l'emphase sur les principes et les objectifs à atteindre, chaque ministère ou organisme étant responsable de gérer ses ressources humaines en s'inspirant de ces orientations et en les adaptant à la réalité de son ministère ou organisme.

«Dans ce contexte, le Secrétariat du Conseil du trésor est conscient de l'importance d'ajuster les paramètres aux nouvelles valeurs de gestion et de les intégrer aux principes de base de toute fonction publique, soit celui du mérite et de l'accès à tous, mais en s'assurant d'un juste équilibre entre ceux-ci et la nécessité de gérer, d'une façon efficace et efficiente, comme le prescrit l'esprit de la Loi sur la fonction publique.»

Développement des ressources humaines

2.124 Le développement des ressources humaines permet à une organisation d'atteindre, le plus efficacement possible, ses objectifs organisationnels et d'améliorer sa productivité. Il s'agit également d'un moyen dont disposent les gestionnaires pour faciliter l'introduction de changements administratifs et technologiques.

2.125 De façon générale, le développement des ressources humaines doit se réaliser à l'intérieur d'un processus continu de gestion : détermination des besoins, planification, réalisation et évaluation des activités.

2.126 Selon les dernières informations regroupées par le Conseil du trésor, environ 220 000 jours-personnes ont été consacrés en 1988-1989 à des activités de développement des ressources humaines. Le nombre moyen de jours-personnes de développement par employé permanent a été de 4,3. Les coûts directs du développement des ressources humaines, en excluant les salaires des participants, ont atteint 14,7 millions de dollars pour cette même année.

2.127 Dans un premier temps, notre étude d'envergure gouvernementale fait le point sur la coordination gouvernementale du développement des ressources humaines. Par la suite, une vérification détaillée des principales activités de gestion du développement intervenues au cours des exercices 1990-1991 et 1991-1992 a été réalisée dans 5 ministères de grande et moyenne envergure, représentant 25 p. cent de l'effectif de la fonction publique.

Coordination gouvernementale

2.128 Le gouvernement a instauré une infrastructure administrative pour favoriser la concertation et les échanges des différents intervenants sur les priorités et les grandes orientations en développement des ressources humaines. Toutefois, la mise en commun des ressources financières et la réalisation des activités interministérielles ne sont pas toujours cohérentes, principalement à cause du nombre élevé d'intervenants et du découpage imprécis des responsabilités.

Rôles et responsabilités

2.129 La Loi sur la fonction publique répartit les responsabilités en matière de développement des ressources humaines entre l'Office des ressources humaines, le Conseil du trésor et les ministères et organismes. C'est au Conseil du trésor qu'incombe la responsabilité d'établir les orientations dans ce domaine.

2.130 Outre les acteurs prévus dans la loi, la vérification a permis d'en identifier un autre d'importance. En effet, le ministère du Conseil exécutif agit par le biais du comité des sous-ministres sur le développement des ressources humaines. Ce comité, composé de représentants du ministère du Conseil exécutif, de l'Office des ressources humaines, du Secrétariat du Conseil du trésor et de ministères, exerce une influence déterminante sur les décisions prises en matière de développement des ressources humaines. Cette influence a d'ailleurs été bien sentie lors de l'élaboration des orientations concernant le développement des cadres supérieurs et intermédiaires.



2.131 Cet intervenant supplémentaire dans le processus décisionnel prévu par la Loi sur la fonction publique crée parfois de la confusion chez les responsables de première ligne.

2.132 De plus, la loi attribue aux sous-ministres et dirigeants d'organismes la responsabilité de gérer les ressources humaines de leur organisation, et ce, tout en favorisant la délégation des responsabilités. Au cours des ans, les délégataires ont senti le besoin de se regrouper à l'échelle interministérielle. En matière de gestion des ressources humaines, il existe donc un groupe pour chaque palier hiérarchique, du niveau de sous-ministre à celui de professionnel.

2.133 Créés initialement pour conseiller les autorités gouvernementales, pour partager les expériences et influencer les décisions, ces groupes peuvent actuellement aller jusqu'à assumer des responsabilités dévolues aux organismes centraux.

2.134 Par exemple, le Comité consultatif sur la gestion du personnel a développé, avec l'accord de l'Office des ressources humaines, un système informatisé de gestion et d'information sur le développement des ressources humaines, responsabilité pourtant clairement attribuée à l'Office.

2.135 Le regroupement interministériel n'est cependant pas un phénomène propre à la gestion des ressources humaines. En effet, plusieurs groupes se sont formés en fonction des divers champs de gestion, comme, par exemple, les secteurs de l'informatique et des communications. En plus de donner des avis aux organismes centraux pour mieux tenir compte des réalités du terrain, ces groupes visent le développement de leurs membres et la défense de leurs intérêts auprès de ces mêmes organismes.

2.136 En matière de développement des ressources humaines, tous ces groupes favorisent un milieu dynamique. Toutefois, ils ne sont régis par aucune directive ou règlement gouvernemental, soit à l'égard de leur création, de leurs activités ou de leur financement.

2.137 Avec ce grand nombre d'intervenants s'intéressant au développement des ressources humaines, il n'est donc pas surprenant de constater que les rôles et les responsabilités de chacun doivent

être précisés lorsque vient le temps d'élaborer ou d'organiser une activité interministérielle de développement.

2.138 Même si des efforts importants sont déployés en consultation, notre vérification nous a permis de noter que l'absence de fils conducteurs clairs alimente la confusion et réduit d'autant l'efficacité, non seulement du processus mais des intervenants eux-mêmes. En particulier, les divers groupes perdent temps et énergie à démêler les écheveaux et à gérer la structure plutôt que de concentrer leurs efforts à la poursuite de leurs objectifs premiers et à la production d'instruments utiles à l'ensemble de leurs membres.

Financement des activités

2.139 Les activités interministérielles de développement prennent généralement la forme de colloques et de conférences, auxquels participent des employés de différents ministères et organismes. En plus de faciliter la concertation et les échanges, ces activités permettent à la fonction publique d'avoir accès aux connaissances et aux trouvailles de divers milieux. Elles sont organisées principalement par l'Office des ressources humaines et les différents groupes interministériels.



2.140 Deux obstacles se dressent sur la route du financement de ces activités. D'une part, aucune organisation n'a, à elle seule, les crédits requis pour payer une activité de développement de grande envergure. D'autre part, les ministères et organismes dont les crédits sont votés par l'Assemblée nationale ne peuvent transférer leurs crédits entre eux. Les mécanismes existants, soit les fonds spéciaux et les fonds locaux réservés à un usage ministériel, ne sont pas conçus aux fins de partage entre organisations de frais communs non récurrents.

2.141 Un examen sommaire nous a permis de constater qu'au moins cinq groupes interministériels travaillant dans quatre sphères d'activité différentes, la gestion des ressources humaines, l'informatique, l'évaluation de programmes et les communications, de même que l'Office des ressources humaines, ont choisi de contourner ces difficultés en fonctionnant en marge de la loi et des règles en vigueur. En effet, l'Office gère au moins quatre comptes bancaires en dehors de la structure budgétaire définie par la Loi sur l'administration financière. De plus, chacun des groupes interministériels examinés possède un compte bancaire, alors qu'aucun mode de financement n'est prévu pour ce type d'organisation. Ces comptes bancaires ne sont pas enregistrés au nom du gouvernement du Québec et, par conséquent, sont tout à fait illégaux. Cette façon de procéder existe depuis au moins 1987.

2.142 Ces transactions échappent à l'application des règles établies dans l'appareil gouvernemental pour la gestion des opérations financières. Dans certains cas, ces transactions totalisent des montants substantiels. Par exemple, les revenus d'une activité organisée par le Groupe Innovation de l'Office des ressources humaines ont atteint 125 000 $.

2.143 En outre, certaines transactions pourraient être effectuées avec un plus grand souci de transparence dans l'utilisation des deniers publics. Ainsi, en septembre 1991, un autre groupe a organisé une mission d'étude à l'étranger. Au total, neuf personnes ont participé à cette mission dont six représentant la direction du groupe en question.

2.144 Chaque participant a obtenu de son organisation une autorisation de voyage pour un montant estimé à 3 200 $, assurant celle-ci que les dépenses réelles de cette activité de développement n'excéderaient pas le montant autorisé. Le montant total, soit 28 800 $, a été déposé dans le compte de banque non officiel du groupe concerné. Associant le montant avancé à un forfait, aucun compte de dépenses n'a été produit par les participants. Ainsi, nous n'avons retracé de pièces justificatives que pour le tiers de ce montant. Toutefois, le montant forfaitaire paraissait raisonnable dans les circonstances.

2.145 Bien que le problème de mise en commun des ressources financières soit actuellement insoluble, les fins poursuivies ne peuvent justifier les moyens utilisés.

Formation du personnel d'encadrement

Programme Formacadres

2.146 Depuis 1975, le gouvernement a investi plusieurs millions de dollars dans le programme de formation Formacadres, lequel vise à préparer une relève d'encadrement compétente dans la fonction publique. Ce programme est géré par l'Office des ressources humaines. Il comprend une période de formation théorique de 30 jours, combinée à une formation pratique, constituée de stages de travail. De 10 à 12 p. cent des nouveaux cadres supérieurs proviennent annuellement de ce programme.

2.147 Au cours des deux dernières années, les frais d'administration du programme s'élevaient en moyenne à 480 000 $ par année. À ces frais s'ajoutent ceux relatifs à la formation en milieu de travail, ce qui inclut la rédaction de bilans de stage, les lectures personnelles ainsi que la recherche de nouveaux stages. À lui seul, le salaire des participants à ces différentes activités s'élève à environ 320 000 $ par année.

2.148 Ainsi, chaque cadre issu de ce programme a coûté en moyenne 60 000 $ au gouvernement du Québec en frais d'administration, plus 40 000 $ en salaires relatifs aux activités complémentaires du programme, auquel il a participé en moyenne 3,8 ans. Une réduction du nombre de stages de trois à deux devrait diminuer d'un an la durée moyenne du programme, ce qui permettrait, selon l'Office, d'économiser environ 20 000 $ par cadre.

2.149 Afin d'assurer la présence de cadres compétents dans la fonction publique, le gouvernement possède d'autres moyens tel le programme de formation obligatoire pour les cadres supérieurs et juridiques nouvellement nommés. Ce programme coûte environ 3 300 $ par cadre en frais

d'inscription, pour 22 jours de formation répartis sur 6 mois. Il s'agit toutefois d'un tarif préférentiel accordé au gouvernement.

Une évaluation du programme qui mériterait d'être réalisée

2.150 Le programme Formacadres et cet autre programme visent le même objectif, soit la formation de cadres compétents. L'un comprend une formation théorique et des stages de travail avant le processus de dotation, alors que l'autre comporte à la fin de ce processus, une formation théorique au cours d'un stage probatoire.

2.151 Par ailleurs, afin de faciliter l'accès à des postes de cadres supérieurs pour tout finissant de Formacadres, des concours de promotion réservés sont tenus pour chaque finissant. Nous émettons de sérieuses réserves sur cette pratique, chaque finissant devenant alors le seul candidat déclaré apte à occuper un emploi de cadre supérieur. Les finissants de Formacadres obtiennent ainsi un emploi de cadre supérieur dans une proportion de 90 p. cent.

2.152 Cette «stratégie» est d'autant plus surprenante que les candidats issus du programme ne devraient pas trop souffrir de la concurrence caractérisant le processus régulier de dotation puisqu'ils sont, en principe, avantagés par leur formation.

Programme de formation du personnel d'encadrement

2.153 Le Conseil du trésor a adopté, en juin 1990, les orientations de développement du personnel d'encadrement de la fonction publique pour les années 1990-1993. Ces orientations, visant tout autant le personnel des cadres supérieurs que celui des cadres intermédiaires, prévoient, entre autres mesures, l'élaboration d'un plan annuel de développement personnalisé pour chaque cadre de la fonction publique. La détermination des besoins de chaque cadre est faite à partir d'une évaluation de ses habiletés de gestion.

2.154 Tout laisse croire cependant que l'évaluation des habiletés de gestion du personnel d'encadrement se traduira par des dépenses additionnelles importantes en matière de développement du personnel d'encadrement. À l'échelle de la fonction publique, les coûts d'une telle opération, servant uniquement à préciser les besoins, risquent d'approcher les 2 millions de dollars, alors qu'en 1988-1989, les dépenses liées à la satisfaction des besoins en développement du personnel d'encadrement atteignaient 2,9 millions de dollars.

2.155 Au 30 juin 1992, le degré de mise en œuvre de l'évaluation des habiletés de gestion prévue aux orientations 1990-1993 pour le personnel d'encadrement était faible. Au total, seulement 10 p. cent des cadres avaient vu leurs habiletés de gestion évaluées, et ce, 9 mois avant l'échéance fixée.

2.156 Il appert d'ailleurs que certaines entités ne possèdent pas l'expertise nécessaire ou les ressources humaines suffisantes pour offrir l'assistance et le support requis aux cadres. Cette réalité laisse présager que le recours à des firmes spécialisées sera fréquent. Ainsi, 60 p. cent

des cadres évalués au 30 juin 1992 l'avaient été par des ressources externes, au coût moyen de 600 $ par cadre.

2.157 Bien que l'établissement d'un diagnostic personnalisé soit fort valable, cette approche pose un problème de taille sur le plan du suivi. Dans l'état actuel des choses, tout indique que personne ne pourra s'assurer que l'investissement important consenti à la définition des besoins de développement des cadres permettra d'atteindre les résultats escomptés. De toute évidence, la prudence requise dans l'utilisation des fonds publics et la nécessaire reddition de comptes qui en découle n'ont pas été au centre des préoccupations lors de l'élaboration de cette approche.

Recours à des ressources externes

2.158 La politique de développement des ressources humaines du Conseil du trésor privilégie, au moindre coût, l'utilisation des ressources internes. Cependant, il n'existe aucune étude d'envergure sur les avantages à court et à long terme d'une telle pratique, ni sur les coûts de l'élaboration d'une activité de développement à l'interne par rapport aux prix exigés par des firmes privées ou des établissements d'enseignement.

2.159 Ainsi, nous avons relevé que des besoins en développement à grand volume et pouvant éventuellement être regroupés, comme par exemple le traitement de textes, sont actuellement comblés presque entièrement par le recours à des ressources externes, alors que rien ne démontre qu'il s'agit là de la solution la moins coûteuse. Pourtant, de l'avis d'intervenants du milieu, des économies substantielles pourraient être réalisées par le gouvernement à ce chapitre. D'ailleurs, le Comité interministériel de développement, réunissant les professionnels responsables du développement, préconise maintenant le maillage entre ministères, considérant que des économies potentielles peuvent en résulter.

Gestion organisationnelle

2.160 Les autorités ministérielles sont sensibilisées à l'importance du développement de leurs ressources humaines. La plupart des organisations ont donc diffusé à l'ensemble des gestionnaires leurs orientations et leurs objectifs de développement. Elles ont aussi offert à leurs employés la possibilité de participer à des activités de développement.

2.161 De plus, les dépenses de développement ne sont pas affectées par les compressions budgétaires ou le sont peu. Malgré cet intérêt marqué pour le développement de leurs ressources, il n'est pas certain que toutes les activités réalisées soient rentables pour les organisations.

Détermination et planification des besoins

2.162 La détermination des besoins constitue une étape cruciale dans le processus de gestion du développement. Elle permet de préciser les écarts qui existent ou sont susceptibles de survenir, à court et à moyen terme, entre les connaissances, les habiletés et les aptitudes de chaque employé et celles requises pour satisfaire aux exigences de son emploi actuel ou éventuel.

2.163 Par la suite, la planification des activités de développement permet d'évaluer les besoins déterminés, d'établir les budgets et de sélectionner celles qui conviennent à chaque employé.

2.164 Notre vérification nous a permis de constater que dans tous les ministères vérifiés, les gestionnaires possédaient le soutien technique et l'information nécessaires pour définir et évaluer adéquatement les besoins de leurs employés.

2.165 Quatre des cinq ministères ont élaboré un plan de développement des ressources humaines et ont soumis un plan synthèse aux autorités ministérielles. Dans un de ces ministères, l'exercice de la planification avait été adopté pour deux ans. Bien que plusieurs unités administratives n'aient fait l'exercice que pour une seule année, aucune mise à jour du plan synthèse n'a été soumise aux autorités pour la deuxième année. Le cinquième ministère a adapté sa planification aux activités et au cycle opérationnel de chaque direction, mais n'a produit aucun plan synthèse.

2.166 Enfin, l'un de ces ministères ne fera pas de plan synthèse de développement pour l'exercice 1992-1993, le considérant inutile.

2.167 Par ailleurs, quatre ministères n'effectuaient aucune analyse de leurs plans de développement pour en dégager les éléments communs et ainsi permettre la réalisation des activités d'une façon plus efficiente et plus économique. À titre d'exemple, un ministère a réalisé des économies de l'ordre de 18 000 $ à la suite du regroupement de certaines activités de formation en bureautique.

Réalisation des activités

2.168 La réalisation des activités est caractérisée par les choix nécessaires à leur réussite (fournisseurs, locaux, matériel pédagogique) et se concrétise par l'inscription des employés.

2.169 Notre vérification nous a permis de constater qu'aucun ministère ne fait un suivi systématique pour connaître le degré de réalisation des différents plans de développement et, forcément, n'en effectue la mise à jour.

2.170 Le peu d'intérêt des gestionnaires envers l'emploi de leur planification comme outil de gestion sème un doute sur l'utilité de cette planification. Seulement quelques gestionnaires avaient procédé au suivi du plan de leur unité administrative. C'est ainsi qu'une analyse des données disponibles dans deux ministères examinés révèle que pour environ 50 p. cent des employés,

les activités de développement réalisées n'étaient pas celles qui avaient été préalablement planifiées.

2.171 Cette situation, pour le moins paradoxale, porte ombrage à la qualité du recensement des besoins exprimés. Aussi peut-on se demander si la détermination des besoins à court terme sur une base annuelle est encore trop éloignée des réalités quotidiennes ou encore, si le contenu des plans est trop détaillé.

2.172 Par le fait même, une grande partie des efforts investis lors de la détermination des besoins et de l'élaboration des plans risque fort d'être inutile.

Évaluation des activités

2.173 Après la réalisation des activités de développement, les ministères et organismes doivent les évaluer, surtout si elles sont de nature récurrente.

2.174 Dans un premier temps, il importe de mesurer le degré de satisfaction des participants à la suite des activités. Puis, il faut s'assurer de l'acquisition des connaissances et de leur application dans le travail. Ces évaluations influencent le choix des activités suivantes, permettent d'apprécier les bénéfices liés au développement et, le cas échéant, de modifier le processus de gestion des activités de développement.



2.175 Dans quatre des cinq ministères examinés, les gestionnaires ne reçoivent pas systématiquement l'évaluation du degré de satisfaction de leurs employés. Ils ne sont donc pas en mesure d'en tenir compte dans le choix des activités ultérieures et d'éviter ainsi la répétition de celles qui ne répondent pas aux attentes des participants.

2.176 D'autre part, la mesure formelle du degré d'acquisition et de l'emploi des connaissances n'a été observée qu'exceptionnellement.

2.177 En plus de ces faiblesses, dont l'évaluation des activités, des lacunes sont observées dans l'évaluation des programmes eux-mêmes. Par exemple, depuis 1988, 12 ministères et organismes ont investi 800 000 $ dans un programme d'aide à l'achat de micro-ordinateurs personnels. Cinq d'entre eux ont reconduit ou abandonné leur programme sans s'appuyer sur une évaluation formelle.

2.178 Dans un autre cas, une évaluation a démontré que 21 000 $ avaient été investis dans un programme de formation qui ne correspondait pas aux besoins des participants et était même difficilement conciliable avec les orientations ministérielles.

2.179 Ainsi, les ministères peuvent difficilement déterminer le montant optimal d'investissements à consentir dans le développement de leurs ressources humaines. Ceci entraîne la reconduction des budgets.

2.180 Afin que les ministères optimisent leurs investissements dans le développement des ressources humaines, nous leur avons recommandé :

- **d'élaborer un plan de développement couvrant les besoins communs;**
- **de réaliser le suivi des plans de développement et, au besoin, d'en effectuer la mise à jour;**
- **de transmettre aux gestionnaires les évaluations des activités réalisées;**
- **d'évaluer la qualité des activités réalisées ainsi que l'acquisition et l'application des connaissances;**
- **de déterminer le niveau optimal d'investissements à maintenir en développement des ressources humaines.**

2.181 Dans un souci d'économie et d'efficience, le gouvernement devrait exercer un meilleur suivi des initiatives prises et des ressources investies par les nombreux intervenants. À cette fin, nous avons recommandé :

À l'Office des ressources humaines :

- **de respecter le cadre de gestion gouvernemental défini par la Loi sur l'administration financière pour l'organisation d'activités interministérielles de développement, et de régulariser sa situation relativement aux comptes de banque fonctionnant en marge de la structure budgétaire;**
- **de réévaluer la pertinence de maintenir un programme élaboré de formation de base en gestion pour les futurs cadres, alors que des moyens plus économiques existent pour s'assurer de la disponibilité de cadres compétents;**
- **d'examiner la question, pour l'ensemble de la fonction publique, de l'élaboration des activités à l'interne plutôt que le recours à des ressources externes pour satisfaire des besoins à grand volume.**

Au Secrétariat du Conseil du trésor :

- **de clarifier les rôles et les responsabilités de l'ensemble des intervenants gouvernementaux prenant part à la gestion du développement des ressources humaines;**
- **de régulariser la situation actuelle du financement des activités interministérielles de développement;**
- **de solutionner le problème du financement des activités interministérielles de développement, notamment en encadrant la création, le financement et les actions des groupes interministériels;**
- **de prévoir, lors de l'instauration de nouveaux programmes de formation, les mécanismes de suivi et les éléments qui devraient faire l'objet d'une reddition de comptes.**

Commentaires des ministères : *Au chapitre de l'utilisation des ressources externes, les ministères soulignent que le regroupement des achats en perfectionnement permet d'économiser les fonds publics destinés au développement des ressources humaines. Concernant les plans de développement, les ministères mentionnent, en général, que l'analyse pour en faire ressortir les besoins communs est difficile à réaliser, compte tenu des ressources disponibles et des spécificités des différentes unités administratives. Pour ce qui est de la réalisation des activités, tous les ministères désirent accroître leurs efforts afin d'effectuer un meilleur suivi de leurs plans de développement.*

En matière d'évaluation des activités de développement, ils sont d'accord sur les principes de l'évaluation des acquis, mais ne s'entendent pas sur le choix des moyens. Par exemple, l'un d'eux privilégie l'intégration de cette étape au processus d'évaluation du rendement, un second fait des évaluations informelles, alors qu'un autre considère cette étape difficilement réalisable en pratique.

Enfin, les commentaires sont partagés sur la transmission des évaluations aux gestionnaires. Un ministère possédait déjà ce genre de mécanisme, trois avaient l'intention de l'instaurer, alors que le dernier considérait ce procédé trop lourd, compte tenu des avantages potentiels.

Commentaires de la Commission de la fonction publique : *«Les préoccupations du vérificateur général rejoignent celles de la Commission qui souscrit aux recommandations du rapport. L'Office des ressources humaines doit assumer les responsabilités que la loi lui confie en matière de développement des ressources humaines, y compris le personnel d'encadrement. En ce qui concerne la préparation d'une relève de gestion dans la fonction publique, l'octroi des promotions devrait se faire par voie de concours tenus suivant la règle du mérite. C'est ainsi que les concours de promotion réservés aux finissants du programme Formacadres sont inacceptables et devraient être abolis.»*

Commentaires de l'Office des ressources humaines : *L'Office considère que le rapport donne un éclairage valable sur la façon dont est géré le développement des ressources humaines en regard de la réglementation en vigueur. Il aurait cependant souhaité que nos conclusions orientent davantage les différents acteurs sur des voies nouvelles et moins sur la mécanique de la chose.*

Concernant la coordination gouvernementale, l'Office nous fait remarquer ce qui suit :

Rôles et responsabilités : *L'Office signale l'émergence d'orientations de plus en plus précises en matière de développement et le partage généralisé de celles-ci. Selon l'Office, la formation par le Secrétaire général du Conseil exécutif d'un Comité d'orientation sur le développement est une façon originale et souple de respecter les principes de la loi et de répondre aux responsabilités dévolues aux ministères et organismes.*

Financement des activités : *«Nous considérons que cette recommandation, par rapport à l'encadrement, déborde largement la problématique soulevée. En effet, pourquoi vouloir encadrer la création et les actions des groupes interministériels puisque le problème soulevé ne réfère qu'au financement des activités interministérielles de développement? Nous souhaiterions l'ajout d'une mention montrant le bienfait d'efforts pour assouplir les règles de financement afin de favoriser et de cultiver, dans la fonction publique, un esprit d'entrepreneurship.»*

Programme Formacadres : *L'Office insiste sur le fait que Formacadres est un programme de relève et que dans cette perspective, la comparaison avec le programme de formation du personnel d'encadrement (PFIGG) lui apparaît douteuse.*

«Les objectifs de Formacadres diffèrent grandement de ceux du PFIGG. Le premier vise la préparation systématique d'une partie de la relève selon le potentiel des participants et à partir d'un profil de cadre bien identifié. Le PFIGG vise à développer, au sein du personnel d'encadrement, une vision, une compréhension et une connaissance de l'appareil et des enjeux gouvernementaux, à développer un langage commun de gestion, à cimenter une culture gouvernementale et à sensibiliser les cadres à un certain nombre d'outils de gestion. Ainsi, nous réitérons que prétendre que le PFIGG peut remplacer un investissement structuré et systématique de préparation de la relève, c'est confondre les principes et les objectifs de ces programmes.»

Quant aux coûts, l'Office prétend que le calcul du coût par finissant ne correspond pas à l'évaluation qui se fait généralement dans le monde de la formation, où l'on calcule le coût par participant qui serait dans ce dossier de l'ordre de 36 000 $. «Si vous maintenez votre façon de calculer, quoique nous ne soyons toujours pas d'accord, Formacadres se présente tout de même comme un investissement de 60 000 $ réparti sur 3,8 ans et amorti sur une carrière de 20 ans. N'est-ce pas raisonnable?»

Le programme de formation du personnel d'encadrement : *«Ce programme touche non seulement les habiletés de gestion, mais vise aussi à développer les connaissances des gestionnaires sur leur environnement immédiat (composantes de l'État) et externe (évolution démographique) : il s'agit là d'autant de besoins bien identifiés. Par ailleurs, L'Office se demande s'il est réaliste d'évaluer à 2 millions de dollars le coût de l'évaluation des habiletés de gestion du personnel d'encadrement. En effet, les ministères peuvent actuellement utiliser à faible coût des outils d'évaluation développés par l'Office.»*

Concernant la gestion organisationnelle, l'Office mentionne que «plusieurs des constatations soulevées par votre analyse rejoignent l'étude conduite par l'Office des ressources humaines en cette matière. Toutefois, les conclusions que vous apportez à cette rubrique nous apparaissent trop mécanistes. Nous croyons qu'il faudrait davantage développer une vision

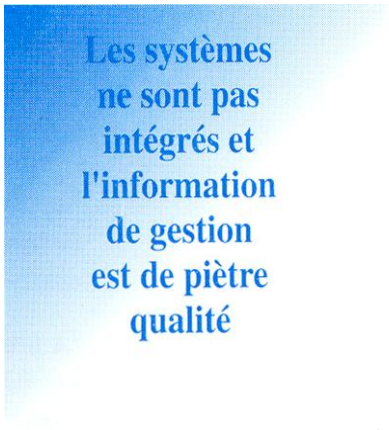
corporative à l'effet que le développement est un investissement et que les investissements doivent être consentis dans la mise en œuvre d'une amélioration de la qualité des services aux citoyens.»

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor : *«En ce qui concerne le développement des ressources humaines, le Secrétariat du Conseil du trésor a pris bonne note de votre rapport de vérification et entend prendre action afin de donner suite aux recommandations concernant plus particulièrement sa juridiction.*

«Le Secrétariat du Conseil du trésor aimerait de plus préciser qu'il a l'intention de donner une plus grande priorité, en collaboration avec les autres intervenants, à la gestion de cette activité de gestion des ressources humaines. Le Secrétariat du Conseil du trésor croit que cette priorité est d'autant plus importante que le contexte actuel d'amélioration de la productivité et de rareté des ressources nécessitera, notamment, le redéploiement des ressources humaines et, partant, des activités de recyclage et de mise à jour des connaissances.»

Information de gestion

2.182 Compte tenu du volume d'activités, des coûts et du nombre d'intervenants reliés à la gestion des ressources humaines, il est important que l'information de gestion en cette matière soit fiable et disponible en temps opportun. C'est l'Office des ressources humaines qui a la responsabilité d'élaborer et de maintenir un système intégré pour l'information de gestion des ressources humaines.



Structure des systèmes d'information

2.183 L'information de gestion relative à la dotation et au développement des ressources humaines est actuellement véhiculée par plusieurs systèmes d'information adaptés à des besoins particuliers. Non conçus à l'origine pour répondre à l'ensemble des besoins en information de gestion, le système central sur la gestion budgétaire et comptable (SYGBEC) et celui sur la gestion du personnel (SAGIP) ne constituent pas, d'une part, une source valable d'information de gestion pour la dotation et le développement des ressources humaines. D'autre part, particulièrement en matière de dotation en emplois permanents, les différents systèmes, soit SAGIP, gestion des concours et réserves de candidatures, ne sont pas liés les uns aux autres.

2.184 De plus, le développement des différents systèmes est quelquefois mal coordonné. Par exemple, alors que plus d'un million de dollars étaient investis dans l'élaboration d'un système central véhiculant l'information de gestion relative au développement des ressources humaines,

les ministères et organismes mettaient simultanément au point leurs propres systèmes sur micro-ordinateurs.

2.185 Fait à noter, le manque d'intégration des systèmes morcelle l'information qui doit être quelquefois traitée manuellement ou saisie plus d'une fois.

Disponibilité et fiabilité de l'information

2.186 Notre vérification a fait ressortir que les organismes centraux ne peuvent compter sur toute l'information qui leur est nécessaire. Par exemple, le Conseil du trésor ne dispose pas de données sur les efforts faits pour combler les postes vacants à partir du personnel sous-utilisé de la fonction publique. Il est surprenant aussi de constater que l'Office des ressources humaines ne sait pas, en tout temps, quelles sont les listes de déclaration d'aptitudes en vigueur et, qu'en 1991-1992, il ait dû entreprendre une opération majeure de mise à jour des données concernant l'importance relative des groupes sous-représentés.

2.187 En outre, l'information est souvent erronée. Il en est ainsi, par exemple, du nombre d'engagements d'employés occasionnels au cours d'une année et du nombre de jours-personnes consacrés au développement où des écarts allant jusqu'à 100 p. cent dans l'information transmise au Conseil du trésor ont été relevés.

2.188 En raison des nombreuses erreurs qu'elle contient, l'information diffusée ne permet pas de bien mesurer le degré d'application des politiques gouvernementales. Il faut également considérer l'effet que ces données erronées peuvent avoir sur le respect et la négociation des conventions collectives de travail.

2.189 Enfin, la qualité de la reddition de comptes des ministères et organismes envers les organismes centraux et l'Assemblée nationale est à la mesure des informations disponibles et affecte du même coup la prise de décision.

2.190 Pour que les responsables puissent instaurer des mécanismes cohérents, nous avons recommandé :

Aux ministères et organismes :

- **de préciser leurs besoins en information de gestion;**
- **de s'assurer que l'information consignée tant aux systèmes centraux qu'à leurs propres systèmes soit fiable et à jour;**
- **de transmettre avec diligence aux organismes centraux l'information requise par ceux-ci.**

À l'Office des ressources humaines :

- **de proposer des systèmes d'information qui soient acceptables, tant fonctionnellement qu'économiquement, après avoir circonscrit les besoins d'information de l'ensemble des intervenants;**

- **de mettre en place des mesures pour responsabiliser davantage les ministères et organismes sur la qualité de l'information transmise.**

Au Secrétariat du Conseil du trésor :

- **d'inciter davantage les responsables à lui fournir des informations exactes.**

Commentaires des ministères et organismes : *Les ministères et organismes prendront les mesures nécessaires pour alimenter correctement les systèmes d'information mis à leur disposition.*

Commentaires de la Commission de la fonction publique : *«La Commission appuie les recommandations formulées par le vérificateur général. Elle a elle-même constaté l'absence d'informations fiables sur la tenue des concours, sur les promotions sans concours et sur les listes de déclaration d'aptitudes. Cette lacune est majeure. En effet, elle rend difficile, sinon impossible, la coordination interministérielle que l'Office des ressources humaines devrait exercer, en particulier dans un contexte de délégation. En outre, cette lacune génère un impact négatif sur l'efficacité du contrôle des opérations qui devient très lourd et où il faut souvent reconstituer manuellement des ensembles de données qui devraient déjà se retrouver dans des fichiers.»*

Commentaires de l'Office des ressources humaines : *L'Office des ressources humaines se dit conscient de son rôle en matière de système d'information de gestion. En juillet 1992, il a proposé au Comité consultatif en gestion du personnel (CCGP) de réaliser, conjointement avec le Conseil du trésor, une étude sur l'utilisation possible du système d'information de gestion développé par le CCGP, pour combler les besoins gouvernementaux en la matière.*

Également, l'Office nous informe que des travaux sont engagés pour l'intégration des systèmes de dotation. Dans un premier temps, le système de gestion des concours à faible volume, le système de dotation et le système de données centrales de dotation seront intégrés. Par la suite, le système de réserves de candidatures le sera également, permettant le transfert automatique des données de ce système à celui de la gestion de concours. Cependant, compte tenu des coûts importants de l'opération et de la possibilité de mettre en relation les données du système automatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP) et les systèmes de concours si toute l'information était présente, l'Office ne prévoit pas intégrer ou établir de lien direct entre ces systèmes.

Par ailleurs, en renforçant le suivi des activités déléguées, l'Office se dit en mesure d'identifier les types d'informations qui manquent de fiabilité et d'intervenir auprès des ministères et organismes pour les corriger.

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor : *«Le Secrétariat du Conseil du trésor a toujours insisté sur la nécessité de disposer d'informations de gestion fiables et exactes et continuera à œuvrer en collaboration avec l'Office des ressources humaines et les ministères et organismes dans cette voie.»*

Reddition de comptes

Ministères et organismes

2.191 Les ministères et organismes doivent rendre compte de leurs activités de dotation et de développement à ceux qui leur ont confié des responsabilités en ce domaine.



2.192 L'Office des ressources humaines a délégué à la plupart des organisations la tenue de plusieurs concours de recrutement et de promotion. Toutefois, les informations transmises à l'Office ne lui permettent que difficilement de juger de l'à-propos des délégations et, en tant que délégant, de rendre compte de celles-ci.

2.193 Par ailleurs, la Loi sur la fonction publique stipule que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes sont les premiers responsables de la gestion de leurs ressources humaines. Le rapport annuel, instrument privilégié pour juger de la situation, ne permet pas d'apprécier l'importance des activités de dotation et de développement ni la contribution aux orientations gouvernementales.

Office des ressources humaines

2.194 Le rapport d'activités de l'Office constitue le principal élément de reddition de comptes pour éclairer les parlementaires sur la façon dont il s'est acquitté de ses responsabilités. Ce rapport doit, au plus tard le 31 juillet de chaque année, être remis au ministre responsable de l'application de la Loi sur la fonction publique, qui doit ensuite le déposer devant l'Assemblée nationale.

2.195 Les rapports annuels d'activités des années 1987-1988, 1988-1989 et 1989-1990 ont été déposés en 1991 seulement, alors que celui de 1990-1991 l'a été avec 9 mois de retard, soit 13 mois après la fin de l'exercice. Même s'ils abordaient toutes les activités importantes de l'Office, il est permis de se questionner sur l'utilité de rapports annuels déposés si tardivement, qui par surcroît, véhiculent certaines informations erronées, issues des systèmes mécanisés.

Conseil du trésor

2.196 La reddition de comptes est un corollaire direct de l'autorité déléguée. Le Conseil du trésor n'y fait pas exception et doit informer le Conseil des ministres des résultats obtenus. Bien que notre vérification nous ait permis de découvrir certains mécanismes à cet effet, tels que les séances hebdomadaires du Conseil du trésor, nous n'avons pas retrouvé de système structuré précisant la nature, la forme et la fréquence de cette reddition de comptes. Les éléments de reddition de comptes risquent donc d'être fournis de façon incomplète et de façon ponctuelle.

2.197 Certains éléments particuliers de reddition de comptes sont également prévus à l'intérieur même de la Loi sur la fonction publique. Ainsi, en vertu de cette loi, le Conseil du trésor doit faire rapport annuellement sur le degré de réalisation des programmes d'accès à l'égalité par les ministères et organismes. Deux groupes sous-représentés sont actuellement touchés par cette exigence, soit les femmes et les membres des communautés culturelles.

2.198 Or, invoquant la progression non significative des résultats sur une base annuelle, le Conseil du trésor a préféré rendre compte de ces programmes de façon moins fréquente. Ainsi, pour le programme concernant les femmes, le premier rapport d'étape a été déposé en juin 1990, soit trois ans après l'introduction de ce programme. L'examen du contenu de ce rapport a, de plus, fait ressortir qu'il est centré sur les réalisations relatives aux objectifs quantitatifs du programme, au détriment des mesures qualitatives, dont l'évolution constitue un indicateur révélateur des efforts consentis en vue de rétablir l'équilibre souhaité. Quant au programme destiné aux membres des communautés culturelles, qui a été lancé en mars 1990, aucun rapport n'avait encore été déposé lors de notre vérification.

2.199 La reddition de comptes sur le plan d'embauche pour les personnes handicapées est, quant à elle, régie par la Loi assurant l'exercice des personnes handicapées et la réglementation s'y rapportant. Le Conseil du trésor est ainsi tenu, jusqu'au 1er janvier 1993, de déposer auprès de l'Office des personnes handicapées du Québec un rapport annuel faisant état des réalisations dans le cadre de ce plan. Là encore, il n'a pas produit ses rapports en temps opportun, puisque les quatre premiers ont été déposés avec des retards pouvant aller jusqu'à deux ans et que ceux portant sur les exercices 1989-1990 et 1990-1991 ne l'avaient pas été avant la fin de notre vérification.

2.200 Ainsi, le Conseil du trésor ne respecte pas la volonté du législateur qui a prévu, au cœur même des lois qu'il a adoptées, les outils nécessaires pour suivre de façon particulière l'évolution des mesures d'accès à l'égalité.

2.201 Afin que tous les responsables rendent compte périodiquement de leur gestion des ressources humaines, nous avons recommandé :

Aux ministères et organismes :

- **de faire préciser la nature, la forme et la fréquence de leur reddition de comptes à l'Office des ressources humaines concernant la dotation;**

- **d'utiliser davantage leur rapport annuel pour rendre compte de leurs activités et de leurs résultats en matière de dotation en personnel et de développement des ressources humaines et ce, eu égard aux responsabilités qui leur sont confiées.**

À l'Office des ressources humaines :

- **de rendre compte fidèlement de ses activités importantes de dotation et ce, dans les délais prescrits par la Loi sur la fonction publique.**

Au Conseil du trésor :

- **de faire préciser la nature, la forme et la fréquence de sa reddition de comptes au Conseil des ministres;**

- **de respecter les exigences de reddition de comptes explicitement définies par le législateur en matière de dotation. Advenant qu'il ne puisse y donner suite, il devrait en faire part officiellement à l'Assemblée nationale.**

Commentaires des ministères et organismes : *Bien que les ministères et organismes reconnaissent le bien-fondé d'une meilleure reddition de comptes à l'Office des ressources humaines, certains mentionnent qu'il appartient à l'Office de préciser la nature, la forme et la fréquence de la reddition de comptes qu'il désire.*

Quant à la reddition de comptes à l'Assemblée nationale, plusieurs ministères et organismes sont ouverts à la possibilité d'utiliser leur rapport annuel pour faire état de leurs activités et résultats en matière de gestion des ressources humaines. Cependant, des doutes sont exprimés par certains, qui évoquent la rigidité des normes de production du rapport annuel, le fait que de l'information est déjà envoyée au Conseil du trésor concernant la gestion des ressources humaines ou que le contenu du rapport annuel doit porter d'abord sur les réalisations opérationnelles des organisations.

Commentaires de la Commission de la fonction publique : *«La Commission a déjà proposé l'instauration d'un régime d'imputabilité, comprenant la gestion des ressources humaines et que ce régime fasse l'objet d'un encadrement législatif. À défaut de cet encadrement, la Commission a recommandé que le législateur inclue dans la Loi sur la fonction publique des dispositions relatives à la reddition de comptes et la sanction des résultats en matière de gestion des ressources humaines, la «responsabilisation», soit le fait que les sous-ministres et dirigeants d'organisme soient responsables de la gestion des ressources humaines de leur*

ministère ou organisme, y étant déjà prévue. Il s'agit, à l'expérience de la contrepartie essentielle, que le législateur doit maintenant préciser afin que se concrétise l'équilibre recherché lors de la mise en place en 1983 du nouveau cadre législatif.»

Commentaires de l'Office des ressources humaines : *«Les délais de dépôt des rapports annuels peuvent être expliqués, entre autres, par une certaine dispersion des données requises, par le grand nombre d'intervenants devant collaborer à recueillir ces données et par les validations qui sont rendues nécessaires par cette situation. Les améliorations prévues aux systèmes informatiques devraient alléger et accélérer ces tâches. Quoi qu'il en soit, la majeure partie des difficultés ont pu être surmontées, puisque le rapport annuel de l'année 1991-1992 a été déposé près de deux mois avant l'échéance fixée par la Loi sur la fonction publique.»*

Quant à l'exactitude des informations incluses dans son rapport annuel, l'Office reconnaît que certains problèmes sont rencontrés mais précise que ces informations fournissent quand même un portrait suffisamment représentatif de la situation.

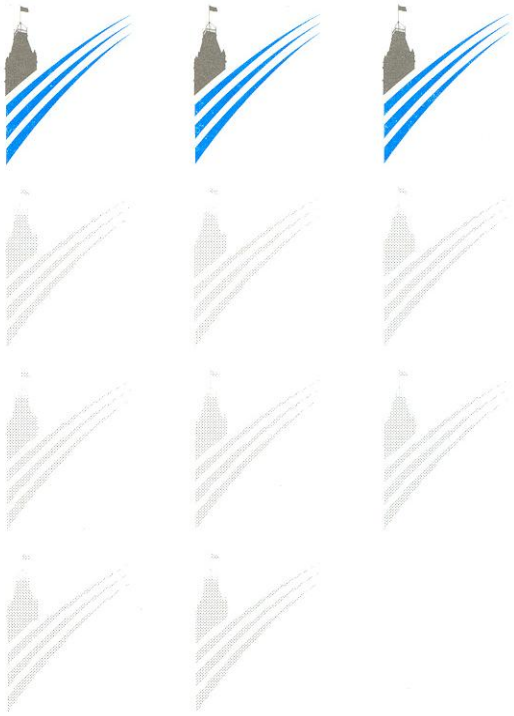
Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor : *«Le Secrétariat du Conseil du trésor a toujours été préoccupé par la nécessité de disposer d'un minimum d'outils afin que les personnes responsables rendent compte périodiquement de leur gestion des ressources humaines.*

«Ainsi, le Secrétariat du Conseil du trésor a fait tous les efforts nécessaires et possibles pour rencontrer les exigences de reddition de comptes explicitement définies dans les lois en matière de dotation.

«Le Secrétariat du Conseil du trésor a procédé avec vigilance à la conception, au lancement et à la mise en place de programmes gouvernementaux d'accès à l'égalité dans les ministères et organismes. Même si le Secrétariat du Conseil du trésor reconnaît un léger retard dans le processus de reddition de comptes en cette matière, il n'en demeure pas moins que le programme de suivi a été assumé en conformité avec l'esprit de la Loi sur la fonction publique.

«Ainsi, le Secrétariat du Conseil du trésor a mis en place un système de suivi fondé sur des objectifs quantitatifs, justement pour s'assurer que ce suivi pourrait être significatif et inéluctable et il a procédé à l'évaluation du programme d'accès à l'égalité pour les femmes et à celle du plan d'embauche, fondée sur des objectifs tant quantitatifs que qualitatifs.

«Le Secrétariat du Conseil du trésor a de plus l'intention de resserrer ce type de suivi, notamment à l'occasion de la mise en œuvre de la seconde phase du programme d'accès à l'égalité pour les femmes.»



Chapitre 3

Ministère des Affaires internationales

Faits saillants

3.1 Notre vérification a porté sur la planification et l'évaluation des activités du ministère des Affaires internationales, ainsi que sur la façon dont il gérait les affaires internationales dans le domaine de l'économie, ses ressources humaines et les frais liés à ses activités internationales.

3.2 Depuis 1988, le ministère des Affaires internationales a la responsabilité de planifier, d'organiser et de diriger l'action gouvernementale à l'étranger et de coordonner les activités des ministères et organismes au Québec en matière d'affaires internationales. Malgré ses efforts pour obtenir la collaboration des autres ministères et organismes, des problèmes subsistent toujours et il n'y a pas d'assurance que les activités internationales du gouvernement sont bien coordonnées. Pour favoriser cette cohésion, le gouvernement a mis en place le Comité de coordination des affaires internationales. Cependant, ce Comité agit en deçà de son rôle et néglige certaines de ses responsabilités (paragraphes 3.20 à 3.28).

3.3 Le Ministère a élaboré, tel qu'exigé, la politique en matière d'affaires internationales. Un volet important de la mission du Ministère est de développer sa capacité d'analyse stratégique qui consiste, entre autres, à suivre l'évolution de la réalité internationale. Le Ministère a commencé à développer cette capacité notamment lors de l'élaboration de la politique. Toutefois, cette capacité aurait avantage à être renforcée pour lui permettre de contribuer à la définition des politiques sectorielles du gouvernement et à se traduire en des plans d'action internationale permettant de mieux déterminer les activités du Ministère et les activités de l'ensemble du gouvernement (3.29 à 3.33).

3.4 Le Ministère aurait aussi tout à gagner s'il améliorait l'évaluation de ses activités : il serait en meilleure position pour prendre des décisions et conseiller le gouvernement en matière d'affaires internationales (3.34 à 3.38).

3.5 Dans le domaine de l'économie, le Ministère offre des services qui s'adressent à une clientèle variée; d'autres ministères, les gouvernements fédéral et municipaux et des organismes à vocation internationale en font tout autant. Malgré ce contexte, le Ministère n'a pas défini précisément sa clientèle, ne la consulte pas toujours de façon structurée et n'a pas déterminé la nature et l'étendue des services qu'il compte lui offrir. Il n'a pas non plus établi une stratégie de communication pour faire connaître ses services (3.53 à 3.62).

3.6 Il n'existe pas de partage clair des rôles et des responsabilités entre le Ministère et celui de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, pour ce qui a trait au développement industriel et aux investissements. Cette absence ne favorise pas l'uniformité d'action en cette matière pas plus que l'efficience et l'efficacité (3.41 à 3.52).

3.7 Les activités du Ministère relatives au commerce international sont peu structurées dans leurs étapes importantes, à savoir le recrutement des entreprises et le choix des intervenants étrangers. En outre, l'information de gestion qu'il détient sur les activités réalisées ne lui permet pas d'en faire l'évaluation de façon adéquate (3.63 à 3.72).

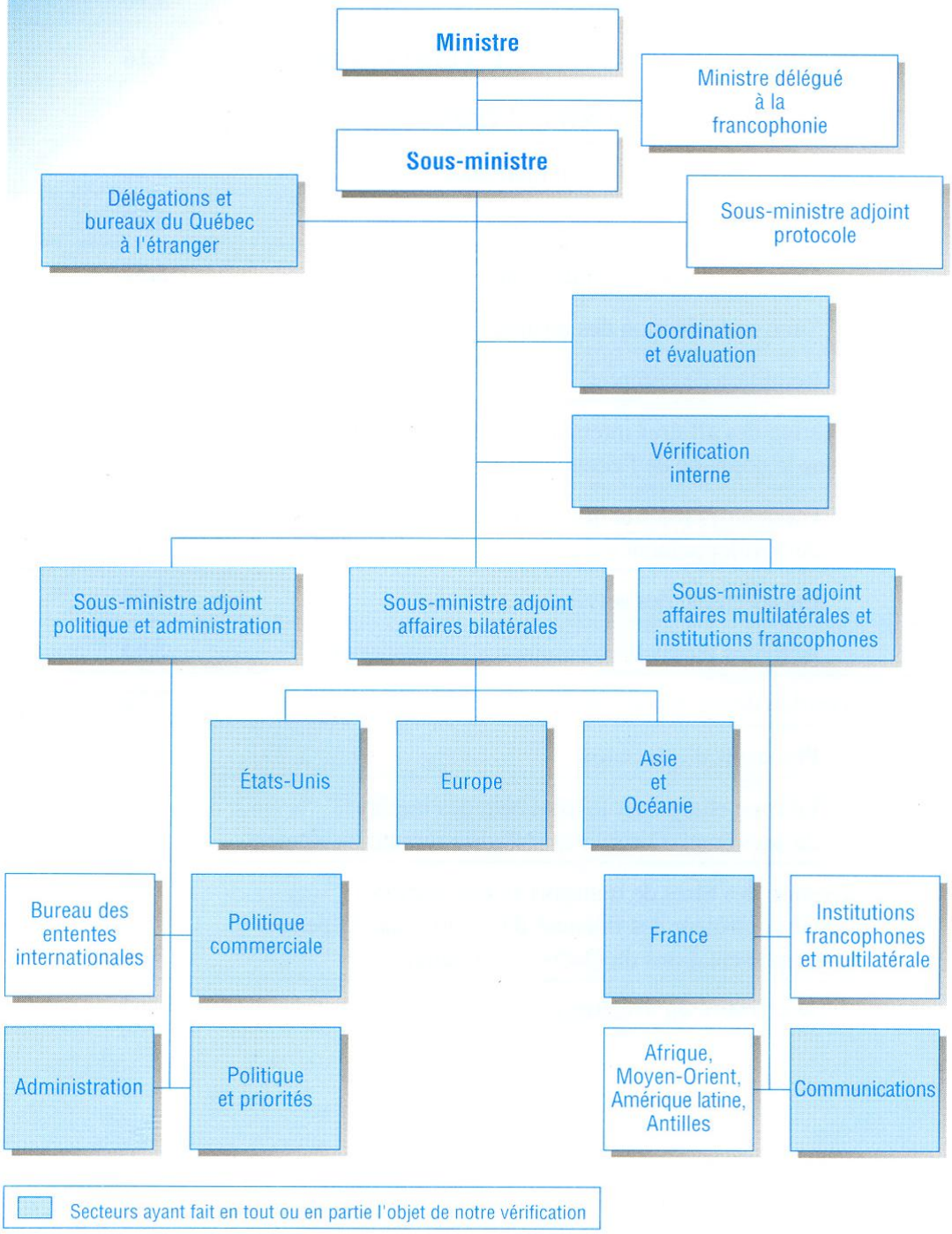
3.8 Au chapitre de la gestion des ressources humaines, le Ministère tirerait profit de la mise en place d'une politique de mobilité du personnel et de la nomination plus prompte des délégués et délégués généraux. Nous avons également noté la façon dont le Ministère prélevait l'impôt du personnel d'origine québécoise recruté localement (3.73 à 3.84).

3.9 Finalement, nous avons relevé des faiblesses dans la gestion des titres de transport et nous faisons état d'une vérification, effectuée par le contrôleur des finances, du contrôle des dépenses des représentations du Québec à l'étranger (3.85 à 3.94).

Table des matières

	Paragraphe
VUE D'ENSEMBLE	**3.10**
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	**3.16**
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Intégration des activités internationales	**3.20**
Processus de gestion du Ministère	**3.29**
Capacité d'analyse stratégique	**3.31**
Suivi et évaluation des résultats	**3.34**
Reddition de comptes	**3.39**
Gestion des affaires internationales dans le domaine de l'économie	**3.41**
Partage des rôles et des responsabilités en matière de développement industriel et d'investissements	**3.43**
Encadrement des services à la clientèle	**3.53**
Activités relatives au commerce international	**3.63**
Gestion des ressources humaines	**3.73**
Processus d'affectation	**3.74**
Prise en charge par le Ministère des impôts du personnel d'origine québécoise recruté localement	**3.79**
Gestion des titres de transport et vérification par le contrôleur des finances du contrôle des dépenses des représentations du Québec à l'étranger	**3.85**
Commentaire du Ministère	**3.95**

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DU MINISTÈRE



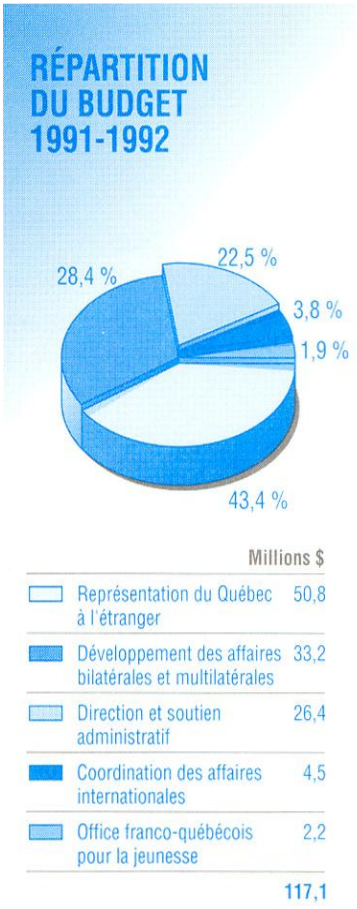
Vue d'ensemble

3.10 En 1988, l'Assemblée nationale a confié au Ministère la responsabilité de planifier, d'organiser et de diriger l'action à l'étranger du gouvernement, de ses ministères et organismes et de coordonner leurs activités au Québec en matière d'affaires internationales.

3.11 Pour y arriver, le Ministère doit compter sur la collaboration des autres ministères et organismes. C'est d'ailleurs dans cette optique que le gouvernement a mis en place le Comité de coordination des affaires internationales. Ce Comité, présidé par le ministre des Affaires internationales, regroupe sept autres ministres responsables de ministères ayant des activités sur la scène internationale.

3.12 Selon sa loi constitutive, le Ministère doit proposer au gouvernement une politique en matière d'affaires internationales et se charger de son application. En 1991-1992, il a donc élaboré une politique qui définit quel est l'objet des affaires internationales, quels sont les grands objectifs poursuivis, les domaines d'intervention à privilégier, les partenaires du gouvernement en cette matière et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de cette politique.

3.13 Pour l'année financière terminée le 31 mars 1992, le budget du Ministère s'élevait à 117,1 millions de dollars, répartis comme suit :



3.14 En plus de ce budget, le gouvernement a consacré environ 100 millions de dollars aux activités internationales, excluant les frais de gestion de ces activités. Plus de la moitié de cette somme est constituée d'une subvention versée aux universités par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science pour la formation d'étudiants étrangers.

3.15 Le Ministère dispose de 26 représentations réparties à travers le monde dont le statut varie selon l'ampleur du mandat confié à chacune. En plus d'organiser des missions, de participer à des foires ou à des expositions et d'administrer des programmes d'aide financière, le Ministère mène diverses études sur les pays et leur situation géopolitique et économique. En outre, il négocie et administre des ententes internationales et des accords de coopération.

Objectifs et portée de notre vérification

3.16 Notre vérification avait pour but premier d'examiner, pour l'ensemble du Ministère, si les moyens appropriés étaient pris, d'abord pour planifier et évaluer ses activités et ensuite pour en rendre compte convenablement. En deuxième lieu, nous avons examiné, pour les secteurs des affaires bilatérales

et multilatérales et les institutions francophones, si le Ministère disposait d'un mode de fonctionnement l'assurant d'une gestion efficace et efficiente des affaires internationales dans le domaine de l'économie, s'il gérait ses ressources humaines de façon économique, efficace et efficiente et enfin, s'il administrait de manière économique les frais liés à ses activités internationales, principalement les titres de transport.

3.17 La portée de nos travaux est illustrée dans l'organigramme de la page 78.

3.18 Nous avons aussi observé la façon dont le Ministère planifie, organise et dirige l'action à l'étranger du gouvernement, de ses ministères et organismes et coordonne leurs activités au Québec en matière d'affaires internationales, en raison du rôle central qu'il est appelé à jouer en cette matière.

3.19 Notre vérification nous a amenés à visiter sept délégations. Nous avons examiné surtout les activités des exercices terminés les 31 mars 1991 et 1992, mais certains de nos commentaires portent sur des situations antérieures à cette période ou encore, qui se sont poursuivies jusqu'à la fin de mai 1992.

Résultats de notre vérification

Intégration des activités internationales

La cohésion des activités internationales n'est pas assurée

3.20 *Bien que le Ministère recherche la collaboration des autres ministères et organismes et que le Comité de coordination des affaires internationales soit en place, l'intégration de l'ensemble des activités internationales laisse à désirer.*

3.21 Les ressources consacrées par le gouvernement aux affaires internationales doivent contribuer de façon cohérente au développement économique et socioculturel du Québec ainsi qu'à son rayonnement à l'étranger. Les activités internationales du Ministère et celles des autres ministères et organismes doivent donc être intégrées et le Comité de coordination des affaires internationales doit assumer entièrement son rôle pour assurer cette cohérence.

3.22 Depuis 1990-1991, le Ministère cherche à convenir, avec les ministères et organismes, des orientations, des objectifs et des activités à privilégier en matière d'affaires internationales ainsi que des ressources humaines et financières à y consacrer, tant au Québec qu'à l'étranger. Cette consultation a permis notamment d'effectuer une première estimation des sommes consacrées par le gouvernement aux affaires internationales ainsi que de la répartition des ressources par domaine d'intervention et par territoire.

3.23 Cependant, cette opération n'a pas donné les résultats prévus. En effet, la valeur des propositions de programmation pour l'exercice 1992-1993 varie d'un ministère à un autre. Ainsi, certains proposent des activités qui tiennent compte de l'évolution du contexte

international et de la politique en matière d'affaires internationales, alors que d'autres limitent leur programmation à des propositions de missions.

3.24 De plus, le calendrier selon lequel le Ministère s'attend à recevoir des propositions d'activités n'est pas accepté par tous. Résultat : la liste des activités de certains ministères n'est que partielle ou n'a pas été approuvée par les autorités concernées. Il arrive même que certains proposent des activités dont la responsabilité relève spécifiquement du ministère des Affaires internationales. Ainsi, la cohésion des activités internationales et leur correspondance à la politique en matière d'affaires internationales ne sont pas assurées.

3.25 La collaboration entre le Ministère et ses principaux partenaires doit donc être améliorée. C'est d'ailleurs un des rôles que le Comité de coordination des affaires internationales doit jouer. Formé par le gouvernement en 1988, il est chargé :

- «de favoriser la collaboration entre les ministères concernés, en vue de l'élaboration par le ministre de la politique en matière d'affaires internationales;

- «d'analyser la programmation des activités à l'étranger du gouvernement, de ses ministères et organismes, de même que celle relative à leurs activités au Québec en matière d'affaires internationales, de faire des recommandations à ce sujet au gouvernement et d'évaluer annuellement les résultats de ces activités;

- «d'exercer toute autre fonction connexe que lui confie le gouvernement.»[1]

3.26 Nous avons constaté que le Comité n'est pas pleinement efficace. En effet, il ne s'est réuni qu'à quelques reprises au cours des dernières années : ces rencontres ont porté sur la programmation annuelle des exercices 1990-1991 et 1992-1993 et sur l'élaboration de la politique en matière d'affaires internationales. L'évaluation des résultats n'a encore fait l'objet d'aucune rencontre.

3.27 Malgré des problèmes de concertation qui durent depuis 1989 entre le Ministère et certains autres, rien n'indique que le Comité est intervenu pour corriger la situation. Cela est d'autant plus déplorable que les budgets consacrés aux activités internationales relèvent de plusieurs ministères et organismes. Le Comité, en ne jouant pas entièrement son rôle, ne contribue donc pas à harmoniser l'action internationale du gouvernement.

3.28 Nous avons recommandé au Ministère d'améliorer l'intégration des activités internationales et nous croyons que le Comité de coordination des affaires internationales devrait s'acquitter des responsabilités que lui a confiées le gouvernement en vue de faciliter la cohésion de ces activités.

[1] Extrait du décret # 2001-88 du 21 décembre 1988

Processus de gestion du Ministère

3.29 *Le processus de gestion du Ministère ne l'assure pas qu'il fait les bonnes choses aux bons endroits; la programmation de ses activités n'est pas suffisamment appuyée par une analyse stratégique et il ne dispose pas des outils de gestion nécessaires à un suivi adéquat et à l'évaluation de ses activités.*

3.30 En dépit d'une intégration laissant à désirer des activités internationales des autres ministères et organismes, le Ministère répartit ses propres ressources entre ses unités administratives et les représentations à l'étranger. À cet effet, il dispose d'un processus détaillé de planification qui lui permet de retenir certaines des activités proposées par les unités administratives et les représentations, et ce, par domaine d'intervention et par territoire. Au cours des dernières années, le Ministère a amélioré la programmation de ses activités, non seulement parce que son cadre de travail est mieux défini, mais aussi parce que les représentations à l'étranger y participent davantage. En 1992-1993, le Ministère a analysé ces propositions en fonction de ses orientations, de ses priorités et de la politique en matière d'affaires internationales.

Capacité d'analyse stratégique

3.31 Un volet important de la mission du Ministère est de développer sa capacité d'analyse stratégique. Cette dernière consiste à suivre l'évolution de la réalité internationale, à en évaluer les incidences pour le Québec, à veiller à ce que les diverses politiques sectorielles québécoises tiennent compte de cette dimension et à ce que l'action internationale soit déterminée en conséquence.

3.32 Au cours des dernières années, le Ministère a commencé à développer sa capacité d'analyse stratégique, notamment lors de l'élaboration de la politique en matière d'affaires internationales. Toutefois, cette capacité aurait avantage à être renforcée pour lui permettre de contribuer à la définition des politiques sectorielles du gouvernement et à se traduire dans des plans d'action internationale permettant de mieux déterminer ses activités et celles du gouvernement. D'ailleurs, cette politique propose déjà l'élaboration de plans d'action qui, par exemple, pourraient contribuer à la mise en place de la stratégie gouvernementale de développement économique, telle que définie par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie.

3.33 Nous avons incité le Ministère à renforcer sa capacité d'analyse stratégique, de façon à ce que celle-ci puisse contribuer à l'élaboration de politiques sectorielles et guider son action et celle du gouvernement à l'étranger.

Suivi et évaluation des résultats

3.34 Lors de la programmation de ses activités, le Ministère établit, pour chacune d'elles, les objectifs qu'il désire atteindre ainsi que les ressources qu'il entend y consacrer. Ces informations sont compilées par unité administrative, par domaine d'intervention et par territoire.



3.35 Cependant, le Ministère est peu équipé pour exercer un véritable suivi de ses activités. Par exemple, les rapports qui lui sont soumis ne sont pas présentés de façon à donner une vue d'ensemble des résultats des activités ou des moyens d'intervention. De plus, il n'enregistre pas le temps consacré aux activités, ce qui l'empêche d'apprécier l'efficience de ses ressources humaines. Par ailleurs, le Ministère ne dispose pas toujours de données concernant le nombre d'activités programmées réalisées, en comparaison avec celles qui se sont ajoutées en cours d'exercice. Ces informations seraient pourtant importantes pour effectuer un bon suivi, car en plus des activités non prévues qui s'ajoutent, d'autres, bien que planifiées, ne se réalisent pas. Les gestionnaires du Ministère estiment que les activités non programmées occupent de 20 à 70 p. cent du temps des conseillers et des attachés dans son réseau extérieur et de 40 à 50 p. cent au siège du Ministère.

3.36 Il en est de même pour l'évaluation des activités du Ministère. Bien qu'il se soit doté d'un «cadre général d'évaluation des activités» et qu'il ait mené une opération expérimentale d'auto-évaluation de quelques activités, il lui reste du chemin à parcourir. En effet, non seulement ses activités d'évaluation sont-elles peu intégrées à la gestion, mais ses outils de gestion s'avèrent insuffisants. À titre d'exemple, en 1991-1992, le Ministère a instauré le programme «Service d'agents manufacturiers» sans prévoir de quelle façon il serait évalué.

3.37 En outre, le Ministère ne détient pas assez d'informations de gestion pour déterminer si ses activités demeurent pertinentes et si elles correspondent aux besoins de la clientèle. Bien qu'il investisse plus de 50 millions de dollars annuellement dans son réseau de représentations à l'étranger, il évalue peu les avantages qu'il en retire. Par exemple, dans le domaine de l'économie, le Ministère utilise divers moyens pour appuyer les entreprises, telles l'aide financière, la formation et l'organisation de missions commerciales, mais l'information dont il dispose ne lui permet pas d'apprécier l'efficacité relative de ces moyens.

3.38 Nous avons recommandé au Ministère d'améliorer le suivi et l'évaluation de ses activités pour mieux apprécier l'atteinte de ses objectifs.

Reddition de comptes

3.39 Déposé avec plus d'un an de retard, le dernier rapport annuel du Ministère, bien qu'il contienne certaines informations pertinentes, renseigne peu sur les objectifs poursuivis et les résultats atteints.

3.40 **Nous avons recommandé au Ministère de déposer, dans le délai prescrit, un rapport annuel définissant davantage ses objectifs et comportant de l'information permettant d'apprécier sa performance.**

Gestion des affaires internationales dans le domaine de l'économie

3.41 Le Québec compte au-delà de 10 000 entreprises manufacturières, dont environ 3 500 exercent des activités au niveau international. En 1990, le produit intérieur brut du Québec s'élevait à 150 milliards de dollars. Près de 50 p. cent des biens et services produits étaient exportés, dont un peu moins de la moitié à l'extérieur du Canada. Par ailleurs, la valeur des investissements étrangers au Québec pour la période de 1985 à 1990 se chiffrait à environ 16 milliards de dollars. Ces quelques données suffisent à illustrer la place prépondérante occupée par les enjeux économiques dans les affaires internationales.

3.42 C'est sans doute pourquoi l'économie est le domaine d'intervention prioritaire dans la politique en matière d'affaires internationales du Québec. Notre vérification dans ce secteur d'activité a porté sur le développement industriel et les investissements étrangers ainsi que sur le commerce international. Le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie étant un partenaire important du ministère des Affaires internationales en cette matière, nous avons donc concentré notre examen sur les liens entre ces deux ministères.

Partage des rôles et des responsabilités en matière de développement industriel et d'investissements

3.43 *Le partage des rôles et des responsabilités en matière de développement industriel et d'investissements au niveau international n'est pas clairement établi entre le ministère des Affaires internationales et le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie.*



3.44 La politique en matière d'affaires internationales précise que l'action gouvernementale en matière de commerce international comprend de l'aide technique fournie d'abord par le Ministère, sur le plan de la connaissance des marchés, des réseaux de distribution et des partenaires étrangers éventuels, ainsi que des programmes d'aide financière. Cette politique souligne aussi que, sur le plan du développement industriel et des investissements, le gouvernement veut accen-

tuer et mieux cibler ses efforts de prospection des investissements étrangers tout en favorisant l'implantation de nouveaux procédés et de technologies nouvelles, par le biais d'accords industriels et de licences de fabrication.

3.45 Selon cette politique, la prospection des investissements étrangers se fait en collaboration avec le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, lequel est chargé de déterminer les secteurs à privilégier et de faciliter les implantations d'entreprises étrangères au Québec en leur apportant un soutien technique et financier. Les activités de prospection consistent, entre autres, en la participation à des séminaires, des foires et des expositions, en des missions avec des entrepreneurs québécois, en l'accueil de promoteurs et la cueillette d'informations.

3.46 En règle générale, il est établi que c'est le Ministère qui assume le leadership en matière de commerce international. Par contre, le leadership en matière de développement industriel et d'investissements n'est pas établi, puisque de par leur loi respective, les deux ministères s'attribuent des responsabilités similaires. Par exemple, les deux ministères disposent chacun de ressources pour effectuer la prospection des investissements.

3.47 Ainsi, d'une part, le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie possède une Direction générale de la promotion des investissements. Il réalise des activités de prospection sur différents territoires étrangers, dont certaines recoupent celles du ministère des Affaires internationales.

3.48 D'autre part, le Ministère a récemment instauré un programme de promotion des investissements et annoncé la création d'un Bureau de prospection des investissements étrangers qui permettra, entre autres, de coordonner son action et celle de ses principaux partenaires, notamment le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie.

3.49 L'absence d'un partage clair des rôles et des responsabilités ne favorise certainement pas l'uniformité d'action en cette matière pas plus que l'efficience et l'efficacité. En effet, le Ministère participe à la réalisation de certaines activités en prospection des investissements, lesquelles varient d'un territoire à un autre. À titre d'exemple, certaines délégations participent étroitement aux activités de prospection du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie sur leur territoire, alors que d'autres délégations le font très peu. Certaines unités administratives au Québec, responsables de territoires étrangers sur lesquels se déroulent les activités de prospection des investissements, n'y participent pas.

3.50 Les activités de prospection des investissements accomplies par les deux ministères occasionnent de plus une confusion auprès de la clientèle québécoise. En effet, des associations d'entreprises signalent que leurs membres perçoivent souvent le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie comme leur premier interlocuteur dans ce domaine au niveau international, et qu'elles sont conscientes du manque de coordination entre

les deux ministères. En outre, leurs membres ne connaissent pas le champ d'activités de chaque ministère, d'autant plus qu'ils sont sollicités par plusieurs sources, tant provinciale, fédérale que municipales.

3.51 Enfin, les activités réalisées dans le contexte actuel ne favorisent pas un suivi adéquat auprès des entreprises étrangères intéressées à investir au Québec. Elles ne facilitent pas non plus l'évaluation des retombées des investissements étrangers au Québec; on ne sait pas qui fait l'évaluation : le ministère des Affaires internationales ou le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie.

3.52 Nous avons recommandé que les rôles et les responsabilités en matière de développement industriel et d'investissements soient clarifiés entre le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie et le ministère des Affaires internationales, en conformité avec les orientations gouvernementales.

Encadrement des services à la clientèle

3.53 *Le Ministère ne peut répondre pleinement aux besoins de la clientèle car l'organisation de ses services n'est pas suffisamment structurée.*

3.54 Le Ministère offre divers services visant à supporter les entreprises dans leur action à l'étranger. D'autres ministères, les gouvernements fédéral et municipaux et certains organismes à vocation internationale en font tout autant. Dans ce contexte, il serait de première importance que le Ministère organise adéquatement ses services à la clientèle, mais tel n'est pas le cas.

3.55 En premier lieu, bien que la politique en matière d'affaires internationales aborde la notion de clientèle, le Ministère n'a pas défini précisément tous les divers types de clientèles, tant québécoises qu'étrangères, susceptibles d'être l'objet de ses interventions. En effet, la clientèle définie par ses gestionnaires au Québec est plutôt large : elle regroupe l'ensemble des entreprises, des associations et des institutions québécoises et n'englobe pas la clientèle étrangère. Il est donc surprenant de constater qu'un plan de promotion, préparé par une unité administrative du Ministère et visant le domaine de l'économie, définisse précisément des types de clientèles, étrangères cette fois, en développement industriel et en investissement, dans deux secteurs précis.

3.56 En second lieu, le Ministère ne dispose pas d'un processus suffisamment structuré de consultation pour connaître les besoins de ses clientèles, notamment les entreprises et leurs associations.

3.57 Selon les gestionnaires du Ministère, une certaine consultation est effectuée lors de l'établissement de la programmation et, parfois, lors de la réalisation des activités. Cependant, elle ne permet pas au Ministère d'obtenir une connaissance complète des besoins de ses clients, encore moins des attentes de ses clients potentiels, qui ne participent pas à ses activités ou

encore qui n'en sont pas informés. De plus, cette consultation ne favorise pas une appréciation globale des résultats pouvant en découler.

3.58 Le Ministère ne dispose pas de lignes directrices définissant la nature et l'étendue des services à offrir à sa clientèle.

3.59 Pourtant, cela lui serait fort utile, car le siège et les délégations à l'étranger reçoivent plusieurs demandes de la part d'une variété de clients québécois. Pour répondre à ces demandes, certaines unités administratives et délégations se sont dotées elles-mêmes de critères, tels le temps de traitement des demandes et le niveau de préparation requis des clients québécois désirant travailler sur la scène internationale. Cependant, ces critères ne sont pas complets et ne sont pas utilisés uniformément dans tout le Ministère.

3.60 Enfin, le Ministère ne dispose pas d'une stratégie de communication des services qu'il peut offrir à la clientèle. Les moyens de communication qu'il emploie ne comportent pas tous des objectifs.

3.61 L'absence d'une définition précise de la clientèle, d'un processus structuré de consultation, de lignes directrices sur les services à offrir et d'une stratégie de communication empêche le Ministère de répondre pleinement aux besoins de ses clients et d'apporter une valeur ajoutée par rapport aux autres intervenants. Autre inconvénient, l'absence de lignes directrices ne favorise pas un traitement uniforme des demandes des clients.

3.62 Nous avons recommandé au Ministère :

- **de définir sa clientèle dans le domaine de l'économie, ce qui lui permettrait de préciser davantage les services qu'il peut offrir;**
- **de se doter d'un processus structuré de consultation de sa clientèle, afin d'être en mesure de mieux tenir compte des besoins de celle-ci;**
- **d'établir des lignes directrices définissant la nature et l'étendue des services offerts à sa clientèle;**
- **de se doter d'une stratégie de communication pour faire connaître ses services.**

Activités relatives au commerce international

3.63 *Les activités du Ministère en matière de commerce international sont peu structurées dans ses étapes importantes, à savoir le recrutement des entreprises québécoises, le choix des intervenants étrangers et l'évaluation de l'activité.*

3.64 Ces activités visent à favoriser le développement des entreprises québécoises qui sont en mesure d'assurer une présence soutenue sur les marchés étrangers en participant à des missions commerciales, des foires et des expositions.

3.65 Notre vérification a porté sur les étapes importantes de l'exécution d'une activité en matière de commerce international, à savoir : le recrutement des entreprises québécoises, le choix des intervenants étrangers et l'évaluation de l'activité.

Le Ministère n'est pas structuré pour effectuer avec le maximum d'efficacité le recrutement des entreprises québécoises

3.66 Comme le recrutement des entreprises constitue une étape critique pour la réussite de l'activité, il importe donc que le Ministère soit organisé pour désigner celles qui présentent un véritable potentiel d'exportation. Or, il n'est pas structuré pour effectuer avec le maximum d'efficacité le recrutement des entreprises québécoises aptes à participer à une activité.

3.67 D'une part, la consultation avec le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie n'est pas organisée de façon adéquate. Pourtant, une telle consultation fournirait au Ministère un éventail plus large des entreprises intéressées à exporter et lui permettrait d'éviter de concentrer ses efforts sur les mêmes entreprises.

3.68 D'autre part, le Ministère ne possède pas de critères de sélection pour choisir les entreprises québécoises aptes à participer à ses activités internationales. Bien que la majorité des dossiers étudiés renferment des données sur, entre autres, les produits des entreprises et leur chiffre d'affaires, l'information recueillie est insuffisante et varie généralement d'un dossier à un autre. Les dossiers ne comportent pas de justification quant au choix des entreprises participant aux activités. À titre d'exemple, nous avons relevé des cas où une même entreprise avait participé, en moins de six mois, à des missions sur des continents aussi différents que l'Asie et l'Europe sans que ce choix soit documenté.

3.69 Nous avons aussi constaté que le déroulement des activités à l'étranger n'était pas suffisamment préparé. D'une part, dans certains cas, au moment de recruter des partenaires étrangers, les représentations à l'étranger ne disposaient pas d'informations sur les entreprises québécoises sélectionnées. D'autre part, dans la majorité des dossiers examinés, nous n'avons pas trouvé de profils des partenaires étrangers et, dans plusieurs cas, nous n'avons relevé aucun programme de rencontres. Ces informations auraient pourtant permis aux entreprises québécoises de maximiser les résultats de leurs rencontres avec les partenaires étrangers. Enfin, l'examen de dossiers effectué dans les délégations révèle que ces dernières ne font pas vraiment de suivi auprès des partenaires étrangers après le déroulement des activités. Elles ne font que répondre aux demandes d'informations des entreprises québécoises sur les partenaires étrangers.

3.70 Dans un autre ordre d'idées, l'évaluation des activités n'est pas adéquate.

3.71 Le Ministère ne dispose pas d'un rapport d'activités standard permettant l'évaluation de ses activités. Nous avons même relevé des cas où aucun rapport n'avait été produit. Lorsque des rapports avaient été préparés, leur qualité était inégale, car les données sur les activités variaient généralement d'un dossier à un autre et, souvent, aucun objectif n'avait été fixé pour l'activité en cause. Quand il y en avait, ils étaient souvent trop généraux, par exemple : réaliser des ventes, recruter des acheteurs et des distributeurs... En plus, dans 33 p. cent des cas, les rapports avaient été faits tardivement, soit entre 5 et 8 mois après la tenue des activités. Cela ne favorise pas l'élaboration de recommandations pertinentes pour la réalisation d'activités futures.

3.72 **Nous avons recommandé au Ministère :**

- **de se doter d'un processus de recrutement des entreprises québécoises en consultation avec le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie et de recueillir des informations suffisantes sur les entreprises;**
- **de mieux préparer le déroulement des activités à l'étranger;**
- **de préparer un rapport d'activités standard permettant l'évaluation des activités relatives au commerce international.**

Gestion des ressources humaines

3.73 Au 31 mars 1992, le Ministère comptait 1014 postes dont 578 au Québec et 436 à l'étranger. Les postes à l'étranger sont comblés par des personnes recrutées localement et par des fonctionnaires ou des contractuels québécois.

Processus d'affectation

3.74 *La mobilité des employés devrait être mieux gérée et les nominations de délégués et délégués généraux faites plus promptement.*

Le Ministère ne possède pas de politique de mobilité du personnel

3.75 Les employés du Ministère sont appelés à occuper des postes diversifiés durant leur carrière, tant au Québec qu'à l'étranger. Le Ministère devrait donc gérer leur mobilité de façon à maximiser l'utilisation de leurs services dans une perspective à long terme.

3.76 Néanmoins, nous avons constaté différentes lacunes à cet égard. En plus de manquer d'informations sur le profil de son personnel, le Ministère ne possède pas de politique de mobilité du personnel. Il n'exige aucun engagement de la part de ses employés à occuper des postes dans son réseau de représentations à l'étranger au cours de leur carrière. De

plus, il ne planifie pas le retour de l'étranger de ses employés, de façon à profiter au maximum de l'expérience et des connaissances acquises par ces derniers lors de leurs affectations. Cette absence de politique ne contribue évidemment pas à une utilisation efficace de son personnel.

3.77 Nous avons aussi observé qu'au cours des dernières années, certains postes de délégués et délégués généraux sont demeurés vacants durant des périodes pouvant atteindre jusqu'à deux ans. Ces derniers sont nommés par le gouvernement. Lorsque leurs postes demeurent longtemps vacants, cela peut affecter l'efficacité des représentations.

3.78 Nous avons recommandé au Ministère de mieux gérer la mobilité de son personnel et nous croyons que le gouvernement devrait combler promptement les postes de délégués et délégués généraux lorsqu'ils sont vacants.

Prise en charge par le Ministère des impôts du personnel d'origine québécoise recruté localement

3.79 Dans le réseau de ses représentations à l'étranger, le Ministère privilégie l'embauche d'employés locaux d'origine québécoise et justifie ce choix par des éléments comme le partage d'une même culture et d'une même perception des choses, la maîtrise de la langue française et l'image québécoise qu'il entend projeter à l'étranger.

3.80 Jusqu'en 1992, le Ministère n'a jamais retenu à la source les impôts de ces employés, alors qu'il aurait dû le faire; il laissait plutôt à ceux-ci le soin de verser leurs impôts lors de la production de leur déclaration de revenus.

3.81 À la suite de discussions avec le ministère du Revenu du Québec, le Ministère a informé les employés concernés que, pour la période antérieure au 1er janvier 1990, le ministère du Revenu du Québec et Revenu Canada leur accordaient une amnistie fiscale.

3.82 Toutefois, à compter de l'année 1990, ces employés doivent produire leur déclaration de revenus. Le Ministère a obtenu du Conseil du trésor l'autorisation d'assumer leurs cotisations d'impôts et les intérêts s'y rapportant pour les années 1990 et 1991. Le Ministère a aussi été autorisé à prendre en charge les cotisations de ces employés à la Régie des rentes du Québec et leurs contributions à la Régie de l'assurance-maladie du Québec pour les années 1988 à 1991.

3.83 Par ailleurs, le ministère du Revenu du Québec et Revenu Canada considèrent que le paiement par le Ministère des impôts de 1991 est un avantage fiscal à ajouter au revenu imposable des employés en cause pour l'année 1992 : le Ministère a donc obtenu du Conseil du trésor l'autorisation de verser à ces employés un montant forfaitaire équivalant à l'impôt supplémentaire qu'ils devront payer à ce titre.

3.84 La prise en charge par le Ministère des impôts de ses employés lui occasionnera des coûts d'environ 2,5 millions de dollars pour environ 80 personnes. Depuis le 1er janvier 1992, cette situation est toutefois corrigée, car le Ministère prélève maintenant à la source les impôts de ces employés.

Gestion des titres de transport et vérification par le contrôleur des finances du contrôle des dépenses des représentations du Québec à l'étranger

3.85 *Le Ministère n'a pas l'assurance qu'il profite des meilleurs tarifs lors de l'achat de titres de transport.*

3.86 La vocation internationale du Ministère amène son personnel à se déplacer souvent, et ce, tant au Québec qu'à l'étranger. Ainsi, le Ministère, par le biais de son service de voyage, réserve des titres de transport, des billets d'avion pour la plupart, qu'il paie pour ses employés. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1992, le Ministère a dépensé environ 2,5 millions de dollars pour 8 000 déplacements.

3.87 Nous avons constaté que 30 p. cent des déplacements ont été payés au «plein tarif» de la classe économique et 70 p. cent en deçà de ce plein tarif. Nous n'avons pas l'assurance que le Ministère obtient les meilleurs tarifs sur l'ensemble de ces déplacements. En effet, les retards dans les réservations et le manque d'informations sur certains titres de transport se répercutent sur les prix.

3.88 D'après l'examen des délais de réservation des billets d'avion et de leur catégorie, dans 60 p. cent des cas analysés, moins de 15 jours s'écoulent entre le moment où la demande dûment autorisée parvient au service de voyage et la date du départ. Aussi, le Ministère ne possède pas d'informations sur les titres de transport annulés, inutilisés ou soumis à des pénalités.

3.89 De plus, le Ministère n'applique pas la décision du Conseil du trésor en vertu de laquelle les avantages accordés par des transporteurs aériens ou des chaînes d'hôtels aux fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, tels les points bonis, doivent servir à de futurs voyages effectués pour le compte du gouvernement. Il en a d'ailleurs avisé le ministère du Conseil exécutif. Toutefois, il procède actuellement à un projet pilote sur les points bonis accumulés par certains de ses employés, afin de juger de l'applicabilité de la directive du Conseil du trésor dans le contexte qui lui est propre.

3.90 *Le contrôleur des finances a relevé des déficiences relatives au contrôle des dépenses faites par le réseau de représentations à l'étranger*

3.91 Au cours de l'année 1991, le contrôleur des finances a procédé à une vérification des dépenses faites par les représentations du Québec à l'étranger. Nous avons passé en revue son travail et nous souscrivons à ses recommandations.

3.92 Le contrôleur des finances a relevé des déficiences, notamment : le Ministère ne vérifie pas systématiquement la régularité et la conformité des transactions de ses représentations, ce qui a donné lieu à plusieurs cas de non-conformité au Règlement sur les indemnités et les allocations versées aux fonctionnaires en poste à l'extérieur du Québec et à la directive du Conseil du trésor sur les voyages à l'extérieur du Québec. De plus, certains remboursements de dépenses faites par les employés ont été effectués sans pièce justificative. Enfin, les contrôles relatifs au versement d'allocations ne nous assurent pas que les données de base servant aux calculs ainsi que les calculs soient exacts. De plus, le Ministère n'applique pas, en toute connaissance de cause, certains taux prévus au règlement et à la directive, puisqu'il les a lui-même révisés à la hausse sans les faire approuver par le Conseil du trésor.

3.93 Le Ministère réagit de façon positive aux recommandations du contrôleur; de façon générale, il entend y donner suite.

3.94 Nous avons recommandé au Ministère de :

- **s'assurer qu'il obtient les meilleurs tarifs en améliorant les délais de réservation des titres de transport et en disposant d'une meilleure information sur les titres de transport annulés, inutilisés ou soumis à des pénalités, afin de juger s'il doit prendre des mesures particulières;**

- **respecter la directive du Conseil du trésor sur l'utilisation des points bonis.**

3.95 ***Commentaire du Ministère :*** *«Le ministère des Affaires internationales a apporté son entière collaboration au vérificateur général tout au long du processus de vérification en souhaitant que les observations et recommandations du vérificateur puissent l'aider à accomplir son mandat avec encore plus d'efficacité et d'efficience. Les commentaires qu'il formule sur le rapport du vérificateur général visent essentiellement à mettre en évidence certains éléments qui lui semblent essentiels à la compréhension de sa gestion.*

Commentaire général : *«Le commentaire le plus important est d'une portée générale.*

«Le rapport ne souligne peut-être pas suffisamment l'ampleur et la portée du mandat confié au Ministère par la loi 42 en 1988 qui lui prescrit de «planifier, organiser et diriger l'action à l'étranger du gouvernement, de ses ministères et organismes et de coordonner au Québec leurs activités en matière d'affaires internationales».

«La dimension internationale affecte pratiquement tous les domaines d'activité gouvernementale et il est désormais impératif de la prendre en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques et programmes domestiques; c'est donc une partie significative de l'action de la majorité des autres ministères et organismes qui est concernée par le mandat du Ministère et non seulement la coordination des missions à l'étranger. Pour être exercée

efficacement, cette partie du mandat du Ministère doit être comprise et acceptée par ses divers partenaires. Par ailleurs, une partie appréciable des ressources humaines et financières consacrées par le gouvernement aux affaires internationales étant confiée par l'Assemblée nationale à d'autres ministères et organismes, la responsabilité de planification, de direction et d'organisation du Ministère doit être exercée essentiellement par voie de concertation, avec les aléas et les limites que peut comporter une telle démarche.

«Afin d'exercer ce mandat de la façon la plus efficace possible, le Ministère a mis en place divers moyens depuis sa création en novembre 1988 :

- *conception et mise en place, en fonction du calendrier gouvernemental de gestion, d'un processus annuel de programmation intégrée impliquant la collaboration active des autres ministères et organismes pour convenir des orientations, des objectifs et des activités à privilégier en matière d'affaires internationales et pour y affecter les ressources disponibles en fonction des priorités gouvernementales;*

- *et surtout, élaboration, en étroite collaboration avec les partenaires concernés, et publication d'une Politique d'affaires internationales adoptée par le gouvernement et qui fournit les orientations, les priorités et les objectifs pour l'ensemble des activités internationales du Québec. La publication de cette Politique constitue non seulement une première pour le gouvernement du Québec; elle a sans doute peu d'équivalent dans d'autres gouvernements.*

«Le Ministère s'est ainsi doté des instruments essentiels pour assumer le mandat nouveau qui lui est confié. Il reconnaît lui-même, dans la Politique, par les déclarations du ministre et dans les mesures prises pour améliorer le processus de gestion, qu'il lui faudra fournir des efforts constants pour traduire dans les faits la Politique adoptée par le gouvernement, pour renforcer la collaboration avec ses divers partenaires et adapter ses services à ses clientèles aux nouvelles exigences imposées par l'évolution de la réalité internationale.

Commentaire spécifique : *«Contrairement à ce que pourrait laisser croire le rapport du vérificateur général, le Ministère estime que la cohésion des affaires internationales et leur correspondance à la Politique en matière d'affaires internationales sont beaucoup mieux assurées qu'au moment de la création du Ministère, grâce notamment à l'action du CCAI, tout en reconnaissant que l'intégration des activités internationales doit effectivement être plus poussée.*

«Le Ministère a constamment amélioré les mécanismes de concertation avec les autres ministères, notamment lors du processus annuel de programmation. Il reste que l'ampleur et l'étendue du mandat, sa nouveauté au sein de l'appareil gouvernemental, la multiplicité des intervenants et des centres de responsabilités sur les ressources humaines et financières, sans

parler des points de vue des partenaires étrangers, nécessitent une collaboration qui doit pouvoir compter sur l'acceptation de tous pour être efficace.

«Même si cela ne s'est pas toujours traduit dans des recommandations formelles, le CCAI a exercé son mandat aussi bien lors de l'élaboration de la Politique que lors de l'examen annuel des propositions de programmation intégrée : cela s'est traduit notamment sur le choix des priorités, sur l'harmonisation des activités en matière de rayonnement à l'étranger ou encore sur l'acceptation du processus de programmation intégrée. Quant à l'évaluation des résultats de la programmation intégrée, le CCAI doit pouvoir disposer d'instruments qui n'ont pu être encore mis au point de façon satisfaisante.

Le processus de gestion du Ministère : *«Le Ministère accepte d'autant mieux la recommandation du vérificateur général l'invitant à renforcer sa capacité d'analyse stratégique qu'il en fait l'une des orientations majeures de la Politique. Il y voit un moyen d'apporter sa contribution à l'élaboration des politiques sectorielles ainsi qu'à guider son action et celle du gouvernement à l'étranger. Il a déjà pris plusieurs mesures importantes à cette fin, y compris en développant des collaborations avec des organismes extérieurs compétents comme l'OCDE par exemple ou sur des questions reliées à la politique commerciale ou en systématisant le travail de ses délégations.*

«À titre d'exemple le Ministère a collaboré de façon étroite et fructueuse avec le ministère des Affaires culturelles à l'élaboration de sa politique; il a fait de même avec Hydro-Québec sur certaines questions ayant d'importantes répercussions internationales. Pour assurer la prise en compte de la dimension internationale dans la stratégie des grappes industrielles, il a proposé la formation d'un comité d'affaires internationales pour chacune des grappes identifiées.

Le suivi et l'évaluation des résultats : *«Même si le Ministère a mis en place un processus de gestion intégrée qui vise à concentrer l'essentiel de ses ressources et de ses efforts sur des objectifs définis, les exigences du service à la clientèle et les impératifs de la conjoncture domestique ou internationale ne peuvent être ignorés et entraînent effectivement un certain volume d'activités non programmées.*

«Le Ministère reconnaît que malgré sa volonté d'y parvenir, l'évaluation des résultats n'occupe pas encore la place souhaitable; il lui a fallu d'abord se préoccuper d'organiser la planification et la mise en œuvre des activités avant de procéder à leur évaluation sur une base intégrée. En matière d'affaires internationales, l'évaluation des résultats présente des défis particuliers et considérables qu'aucun autre gouvernement ne semble avoir réussi à relever de façon satisfaisante. Les résultats du travail d'une délégation sont loin d'être tous quantifiables : comment évaluer l'influence sur les décideurs politiques, économiques, culturels, surtout à court terme? Même dans le cas des missions commerciales ou dans les actions liées à la recherche d'investissements, les résultats apparaissent souvent à moyen

terme. L'évaluation des résultats des efforts de diffusion culturelle, ou pour faire connaître le Québec, est difficile à faire de façon précise. Le Ministère cherche à se doter d'une typologie des résultats pour procéder à une revue de fin d'exercice permettant d'évaluer non seulement la réalisation des activités de la programmation intégrée mais également leurs résultats.

«La reddition de comptes telle que présentée dans le rapport annuel d'activités correspond, au jugement du Ministère, à la norme actuellement acceptée dans l'administration publique québécoise.

La gestion dans le domaine de l'économie : *«Le Ministère reconnaît que la nature de son mandat, modifiant des situations antérieures, peut encore laisser place à certaines difficultés.*

«Dans le cas de la prospection des investissements étrangers, plusieurs ministères sont concernés : dans le secteur des forêts, du tourisme, de l'énergie comme pour le développement industriel et technologique, le développement du Québec est lié en partie à sa capacité d'attirer des investissements étrangers.

«Depuis mai 1992, date retenue par le vérificateur pour arrêter son examen, des développements significatifs - la création d'un Bureau de prospection des investissements étrangers au Ministère déjà annoncée par le Ministre en septembre 1991, et la nomination d'un titulaire par le Conseil des Ministres en octobre - ont mis en place les éléments de clarification souhaités à juste titre par le vérificateur général. Il n'en reste pas moins que dans une économie libérale comme celle du Québec, il faudra sans doute toujours composer avec plusieurs intervenants publics et privés.

«Il faut également souligner que l'action économique et commerciale du Ministère déborde les secteurs que le vérificateur a choisi d'examiner, notamment en matière de politique commerciale où le Ministère a pour mandat principal de faire valoir et de défendre les intérêts du Québec au sein des positions canadiennes dans la négociation et la mise en œuvre des grandes ententes commerciales que sont le GATT, l'ALENA ou l'ALE. Outre un service conseil précieux aux entreprises exportatrices, il assure également la défense de leurs intérêts dans les litiges commerciaux. Certaines victoires du Québec devant les tribunaux commerciaux internationaux ont eu un impact considérable pour les exportateurs québécois. Il s'agit là d'enjeux majeurs, ces ententes façonnant l'environnement commercial des exportateurs québécois.

«À d'autres égards, le service à la clientèle économique est mieux organisé que ne l'indique le rapport du vérificateur général. C'est le cas pour le programme APEX qui n'a pas fait l'objet de l'examen du vérificateur général; c'est encore le cas pour les nombreuses clientèles autres qu'économiques. Il est vrai toutefois que la définition des clientèles et des services à rendre

varie suivant les territoires concernés : les besoins ne sont pas les mêmes aux États-Unis, en Asie ou en Europe. Le Ministère a par ailleurs entrepris de mieux structurer ses services aux nouveaux exportateurs. Il entend renforcer sa collaboration avec les ministères qui disposent de bureaux régionaux pour mieux rejoindre leurs clientèles faisant affaire avec l'étranger.

«Enfin, si le Ministère encourage ses clientèles à le consulter au Québec avant de partir pour l'étranger, il lui est difficile, dans ses délégations, de refuser de répondre, dans la mesure des moyens et suivant l'importance des dossiers, à ceux qui se présentent sur place, même si ces services ad hoc ne peuvent avoir l'efficacité d'une mission bien préparée. Quant au suivi des missions et activités à l'étranger, il représente l'une des priorités explicites du Ministre. Mais pour des raisons très diverses qui peuvent aller du souci de préserver des avantages jusqu'aux délais requis pour obtenir des résultats dans le cas de soumissions sur des projets internationaux, il restera souvent difficile, malgré tous les efforts, d'obtenir les rapports demandés et d'apprécier les résultats de plusieurs activités.

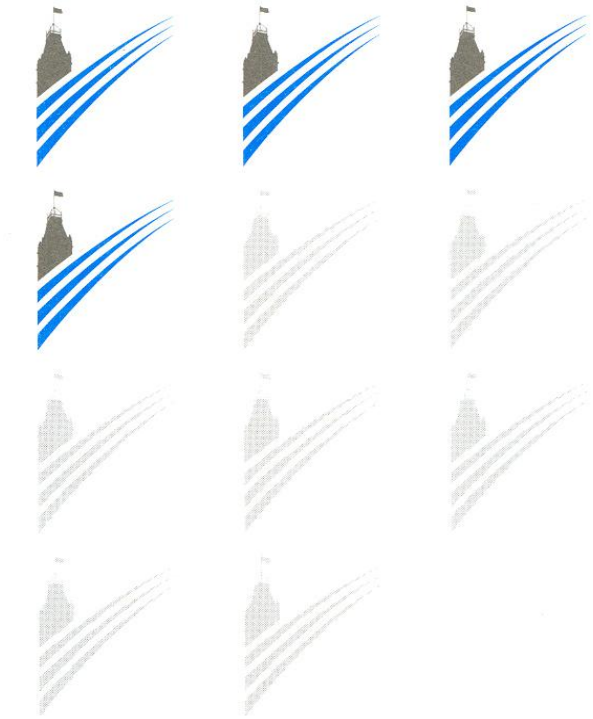
La gestion des ressources humaines : *«Il faut nuancer les propos du vérificateur général à l'effet qu'il n'existe pas de politique de mobilité du personnel ou que le Ministère ne planifie pas les retours de l'étranger de ses employés. S'il n'a pas de politique écrite de mobilité, le Ministère doit néanmoins la gérer depuis qu'il y a un réseau de représentations à l'étranger et il le fait en considération de deux facteurs : les caractéristiques et les attentes du personnel impliqué et les besoins de l'organisation. L'objectif étant bien sûr, la meilleure adéquation entre les deux.*

La gestion des titres de transport : *«Le Ministère considère que le rapport ne rend peut-être pas justice aux résultats observés. Depuis 1991, sa politique interne est plus exigeante que ne l'est la réglementation gouvernementale et le Ministère considère non seulement qu'il contrôle bien la situation, profitant de tarifs réduits pour 70 p. cent des billets achetés, mais qu'il est probablement extrêmement difficile d'augmenter cette proportion : certains trajets n'offrent pas de tarifs réduits; dans le cas de voyages urgents, les délais de réservation sont nécessairement trop courts; l'utilisation d'un même transporteur pour des voyages en plusieurs segments n'est pas toujours possible, etc. Bien qu'il ne doive pas entraver le bon déroulement des missions, l'objectif de la politique interne du Ministère demeure d'obtenir les tarifs les plus bas.*

Les points bonis : *«Le vérificateur général constate que le Ministère n'applique pas la décision du Conseil du trésor à l'effet que les avantages accordés par des transporteurs aériens aux fonctionnaires qui voyagent dans l'exercice de leurs fonctions, tels les points bonis, doivent servir à de futurs voyages effectués pour le compte du gouvernement.*

«Comme bien d'autres ministères ou organismes fédéraux ou provinciaux, le Ministère a rapidement constaté les difficultés d'application d'une telle directive. Ainsi, bien qu'il ait demandé à tous ses employés de déclarer les points bonis accumulés dans l'exercice de leurs

fonctions, la récupération n'a pu être effectuée au bénéfice du gouvernement, les sociétés qui gèrent ces points bonis refusant de transférer au gouvernement les bénéfices consentis aux titulaires. Un certain nombre de consultations et d'expériences ont donc été menées avant de mettre en place un processus formel de récupération. Ainsi, depuis juin 1991, le Ministère mène une expérience sur la gestion et l'utilisation des points bonis en inscrivant un certain nombre d'employés aux programmes d'Aéroplan et de Canadien Plus. L'expérience se poursuit, même si les résultats à ce jour sont décevants.»



Chapitre 4

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science

Faits saillants

4.1 Nous avons procédé à une vérification de l'optimisation des ressources au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. Cette vérification a porté particulièrement sur la gestion du programme de l'enseignement collégial et sur celle du programme de l'enseignement universitaire.

4.2 Malgré les efforts constants du Ministère pour améliorer sa gestion, nous avons relevé plusieurs faiblesses, particulièrement à l'égard des systèmes et des pratiques de gestion.

4.3 Ainsi, après 20 ans de pratiques peu structurées, le Ministère est à mettre en place un processus de gestion des programmes d'enseignement collégial cependant, quelques éléments importants de ce processus, comme la planification à moyen terme ainsi que le soutien à l'implantation et l'évaluation des programmes d'enseignement, restent encore à compléter (paragraphes 4.19 à 4.30).

4.4 Par ailleurs, nous avons aussi noté que le Ministère n'exige pas des collèges toute l'information requise l'assurant que les étudiants ont droit au diplôme (4.31 à 4.38).

4.5 De plus, l'effectif scolaire admissible au calcul de la subvention des cégeps n'est pas bien défini et le Ministère n'a pas l'assurance de l'exactitude de l'effectif scolaire admissible au financement (4.39 à 4.46; 4.48; 4.59 à 4.64).

4.6 Autre déficience, la sécurité informatique est mal assurée. Comme exemple, les données et les programmes de traitement des systèmes pour la déclaration de l'effectif scolaire et pour l'émission des diplômes peuvent être modifiés sans autorisation (4.115 à 4.122).

4.7 Le Ministère ne dispose pas de toute l'information nécessaire pour s'assurer de l'application des clauses des conventions collectives et des règlements déterminant certaines conditions de travail du personnel des cégeps (4.73 à 4.80).

4.8 Il ne s'est pas doté de règles de financement pour assurer le respect de la Loi sur l'enseignement privé. De plus, il ne tient pas suffisamment compte des exigences de cette loi et il ne suit pas adéquatement la situation financière des établissements d'enseignement privé (4.49 à 4.58; 4.69 à 4.71).

4.9 Dans le secteur universitaire, la décision de ne pas réviser la formule de répartition des subventions entre les universités a été prise en l'absence d'une démarche systématique d'évaluation en profondeur (4.88 à 4.94; 4.96).

4.10 Enfin, le Ministère autorise des projets sans avoir les plans d'investissements sur quelques années des cégeps et des universités. Comme c'est le cas dans le suivi de la situation financière de ces établissements, le suivi des projets subventionnés est lui aussi incomplet (4.65 à 4.68; 4.81 à 4.87; 4.102 à 4.114).

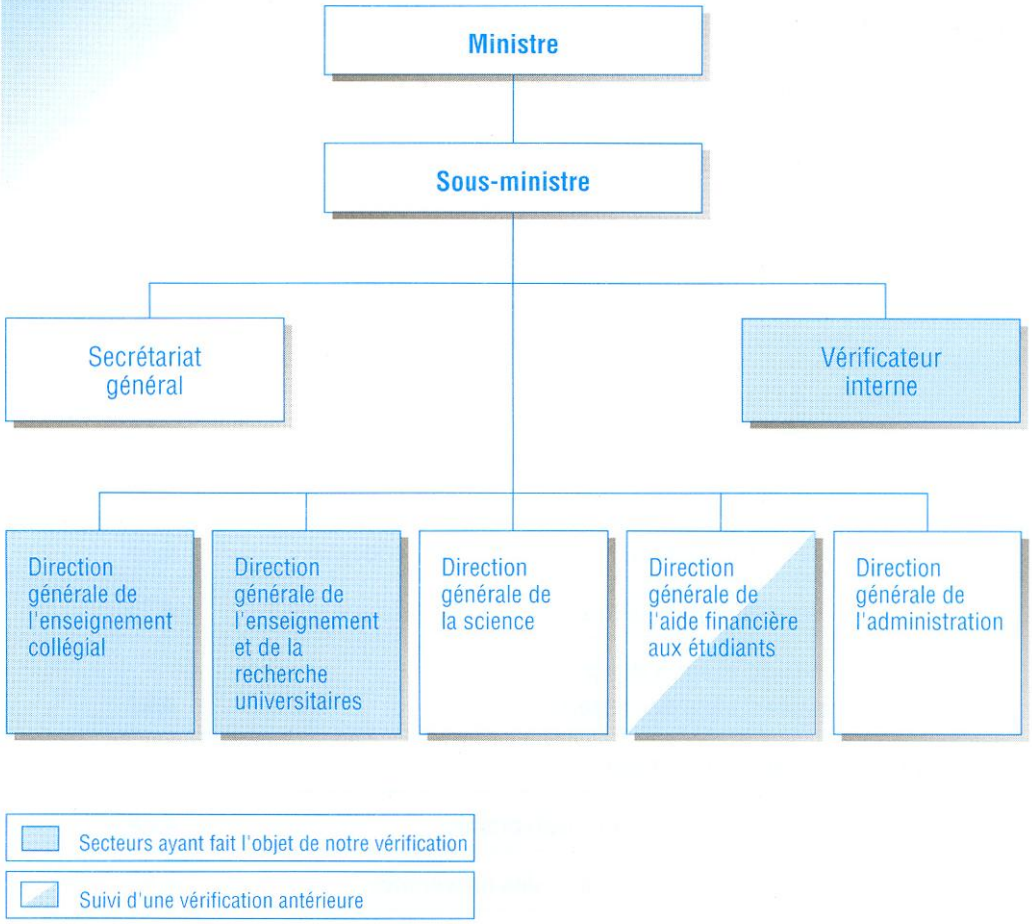
4.11 Il a subventionné les cégeps et les universités pour des biens et services servant à l'exécution de son propre mandat pour un montant d'environ 4,5 millions de dollars, notamment en empruntant du personnel des cégeps pour effectuer des travaux ministériels d'élaboration des programmes d'enseignement (4.47; 4.95).

4.12 Finalement, le Ministère fait peu de vérification interne et d'évaluation de ses activités. Son rapport annuel ne rend pas suffisamment compte de l'évolution des résultats obtenus en fonction de ses objectifs en enseignement supérieur (4.126 à 4.138).

Table des matières

	Paragraphe
VUE D'ENSEMBLE	**4.13**
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	**4.16**
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Enseignement collégial	
Gestion des programmes d'enseignement collégial	**4.19**
Sanction des études collégiales	**4.31**
Règles de financement des cégeps	**4.39**
Règles de financement des établissements d'enseignement privé	**4.49**
Contrôle de l'effectif scolaire des collèges	**4.59**
Suivi de l'utilisation des subventions des collèges	**4.65**
Suivi des conditions de travail du personnel des cégeps	**4.73**
Autorisation et suivi des projets d'investissements des cégeps	**4.81**
Enseignement universitaire	
Règles de financement des universités	**4.88**
Contrôle de l'effectif scolaire des universités	**4.97**
Suivi de l'utilisation des subventions des universités	**4.102**
Autorisation et suivi des projets d'investissements	**4.106**
Contrôles en milieu informatique	**4.115**
Gestion de la sécurité informatique	**4.116**
Entretien des programmes d'application	**4.119**
Respect de la Loi sur le droit d'auteur	**4.123**
Analyse de programmes et vérification interne	**4.126**
Reddition de comptes	**4.135**
Commentaire du Ministère	**4.139**

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DU MINISTÈRE



Vue d'ensemble

4.13 Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science œuvre dans le domaine de l'enseignement collégial et universitaire, ainsi que dans le secteur de la recherche et du développement scientifiques. Il exerce un rôle d'orientation de l'action gouvernementale en enseignement supérieur, de soutien, notamment financier, des étudiants et des établissements ainsi qu'un rôle d'évaluation des résultats de ce système d'enseignement.

4.14 C'est avec les collèges et les universités que le Ministère accomplit sa mission.

	Cégeps	Établissements d'enseignement privé	Universités
Établissements subventionnés	46	27	9
Crédits budgétaires 1991-1992	1 158 900 000 $	83 700 000 $	1 636 300 000 $
Effectif étudiant :			
enseignement régulier (étudiants)	138 700	19 968	
éducation des adultes (heures/étudiant)	5 258 178	395 760	
étudiants à temps plein			124 274
étudiants à temps partiel			121 180

4.15 Le Ministère a entrepris, en 1991-1992, une importante réflexion sur la pertinence et l'efficacité de l'organisation de l'enseignement supérieur au Québec. Il a reçu un avis du Conseil des collèges sur les priorités de développement de l'enseignement collégial et il a sollicité un avis du Conseil supérieur de l'éducation sur les objectifs à poursuivre en matière de scolarisation au collège et à l'université. De plus, il attend un avis du Conseil des universités sur les objectifs des trois cycles de formation universitaire. En outre, il a soumis à l'Assemblée nationale un projet de refonte de la Loi sur l'enseignement privé. Enfin, une commission parlementaire a été convoquée pour l'automne 1992 sur l'avenir de l'enseignement collégial. Ce mouvement de réflexion devrait permettre de préciser les objectifs de la mission gouvernementale en enseignement supérieur et d'élaborer la planification pluriannuelle des activités du Ministère.

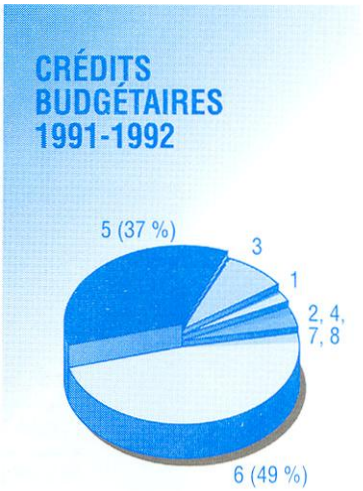
Objectifs et portée de notre vérification

4.16 La vérification de l'optimisation des ressources du programme de l'enseignement collégial et du programme de l'enseignement universitaire a été effectuée dans le but de voir si le souci de l'économie et de l'efficience était présent chez les responsables de la gestion, si ceux-ci avaient mis en place des moyens permettant de mesurer l'atteinte de leurs objectifs et s'ils rendaient

raisonnablement compte de leurs responsabilités. Notre vérification incluait aussi l'examen des systèmes financiers importants liés à ces ordres d'enseignement et un suivi des recommandations d'une vérification effectuée en 1985-1986 à l'égard de l'aide financière aux étudiants dont les résultats sont rapportés dans le chapitre 9 du présent rapport.

4.17 La représentation graphique des activités du Ministère est reproduite à la page 104.

4.18 Pour l'année financière 1991-1992, les crédits affectés à l'enseignement collégial et à l'enseignement universitaire représentaient 86 p. cent des ressources totales allouées aux programmes budgétaires du Ministère, lesquels sont répartis comme suit :



	Programmes	Millions $
1.	Administration	47 610
2.	Consultation	4 041
3.	Aide financière	326 518
4.	Science	21 695
5.	Enseignement collégial *	1 242 588
6.	Enseignement universitaire *	1 636 264
7.	Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche	47 163
8.	Organisation et réglementation des professions	3 382
	Crédits totaux	**3 329 261**

* Secteurs ayant fait l'objet de notre vérification

Résultats de notre vérification

Enseignement collégial

Gestion des programmes d'enseignement collégial

4.19 *Au cours des 20 dernières années, l'élaboration et la révision des programmes d'enseignement se sont faits d'une façon plus ou moins structurée. Par contre, le Ministère a récemment mis en place un processus de gestion de ces programmes.*

4.20 Le gouvernement a adopté, en 1984, un Règlement sur le régime pédagogique du collégial, lequel traite de l'admission des étudiants, des programmes d'enseignement, des examens et des diplômes. Ce règlement confie au Ministère la responsabilité d'instaurer les programmes d'État.

4.21 Un programme d'État consiste en un ensemble d'activités d'enseignement qui visent l'atteinte d'objectifs de formation, lesquelles doivent conduire l'étudiant à l'obtention d'un diplôme. Le Ministère a instauré 7 programmes préuniversitaires et 124 programmes de formation technique qui mènent à un diplôme d'études collégiales, 133 programmes de formation technique qui conduisent à un certificat d'études collégiales et enfin, 49 programmes de formation technique qui débouchent sur un diplôme de perfectionnement d'études collégiales. Les collèges (cégeps et établissements d'enseignement privé) peuvent offrir seulement les programmes autorisés par le Ministère. Ils peuvent décerner une attestation d'études collégiales pour des programmes qu'ils ont conçus eux-mêmes, mais à la condition que ces programmes aient été autorisés par le Ministère.

4.22 Le processus de gestion des programmes d'enseignement va de leur planification jusqu'à l'évaluation de leurs résultats.

L'élaboration et la révision des programmes se sont faits d'une façon plus ou moins structurée

4.23 Le Ministère doit s'assurer périodiquement de la pertinence du contenu des programmes en fonction de l'évolution des connaissances, de la technologie et de la société. À cette fin, il a dernièrement développé des outils lui permettant de déterminer quels sont les programmes qu'il doit élaborer ou réviser. Ses travaux sont planifiés uniquement sur une base annuelle malgré que ceux-ci mobilisent des ressources du Ministère et des cégeps sur une période de quelques années.

4.24 Bien que les programmes de formation technique soient élaborés et révisés à partir d'une structure bien établie, cette structure ne prévoit pas la concertation entre le Ministère et les intervenants en enseignement secondaire et universitaire. Cette concertation, pour laquelle le Ministère manifeste tout de même un intérêt, est pourtant essentielle pour éviter un dédoublement des programmes entre le collégial et le secondaire et pour assurer la continuité de la formation des étudiants.

4.25 Quant aux programmes préuniversitaires, la structure des étapes à suivre pour leur élaboration et leur révision n'est pas déterminée et le rôle des divers intervenants n'est pas précisé.

4.26 Les principaux programmes préuniversitaires sont offerts dans tous les collèges, alors que ceux de formation technique peuvent ne l'être que dans un ou quelques collèges seulement. Jusqu'à tout récemment, les autorisations accordées pour offrir des programmes n'étaient pas revues systématiquement par le Ministère.

4.27 Depuis 1991, les programmes ne respectant pas le seuil de fréquentation minimale sont analysés en fonction de critères tels que les besoins du marché du travail et ceux de l'effectif scolaire. En 1992, cette révision a donné lieu au retrait de plus de 1 000 autorisations en formation technique dans l'ensemble des collèges sur un nombre total de près de 3 700 autorisations.

4.28 Par ailleurs, les activités de soutien relatives à l'implantation des programmes, notamment le perfectionnement des enseignants et la préparation des locaux et des équipements, sont mal coordonnées. Cependant, le Ministère a amorcé en 1991-1992 des travaux pour définir les rôles et responsabilités des différents partenaires concernés et pour proposer des moyens de suivi afin de corriger les difficultés rencontrées en cours d'implantation. À cet effet, il a conçu des outils qui devraient être expérimentés à l'automne 1992 lors de l'implantation des programmes révisés d'électrotechnique.

4.29 Enfin, jusqu'à tout récemment, la fonction d'évaluation des programmes d'enseignement était relativement peu développée. Dernièrement, le Ministère a examiné presque tous les programmes menant à un diplôme d'études collégiales à partir d'indicateurs tels l'inscription, le maintien de la fréquentation et l'obtention du diplôme. Ces indicateurs ne permettent

cependant pas d'évaluer la pertinence, la cohérence, l'efficience et l'efficacité des programmes. Soulignons toutefois que le Ministère élabore actuellement un processus d'évaluation de ces éléments.

4.30 Nous avons incité le Ministère à poursuivre ses efforts dans la mise en place du processus de gestion des programmes d'enseignement collégial afin :

- **que l'élaboration et la révision de ces programmes soient planifiées pour quelques années, soient mieux encadrées dans le cas de la formation préuniversitaire et que les mécanismes de concertation avec l'enseignement secondaire ou universitaire y soient intégrés systématiquement;**

- **de compléter ses travaux sur la révision des autorisations d'offrir des programmes d'enseignement, sur la coordination des activités de soutien à l'implantation de ces programmes et sur leur évaluation.**

Sanction des études collégiales

4.31 *Le Ministère n'exige pas des collèges, avant d'émettre les diplômes, toute l'information requise l'assurant que les étudiants ont atteint les objectifs d'un programme d'enseignement.*

4.32 La sanction des études se définit comme étant la reconnaissance officielle, au moyen d'un diplôme, du succès d'un étudiant à un programme d'études. C'est sur recommandation du collège que le Ministère émet les diplômes aux étudiants qui ont atteint les objectifs d'un programme d'enseignement. Pour l'année civile 1991, 40 054 diplômes d'études collégiales, 2 411 certificats d'études collégiales et 9 diplômes de perfectionnement d'études collégiales ont été délivrés.



4.33 Depuis 1984, le régime pédagogique exige que les cégeps se dotent d'une politique d'évaluation des apprentissages. Le Ministère exige également une telle politique des établissements d'enseignement privé. Après un lent démarrage, les collèges se sont finalement dotés de politiques. Le Conseil des collèges, chargé de voir à l'application de ces politiques, a visité 63 p. cent des collèges depuis le début de ses travaux en 1989. Conséquemment, le Ministère n'a pas encore l'assurance que tous les collèges ont adéquatement mis en œuvre leur politique.

4.34 De plus, lorsqu'un étudiant a atteint, grâce à ses acquis scolaires ou extrascolaires, les objectifs de formation d'un programme, les collèges peuvent lui accorder une équivalence pour un cours. Ils peuvent aussi lui accorder une dispense ou une substitution. En 1991, 15 p. cent des

étudiants ont bénéficié en moyenne de trois équivalences, dispenses ou substitutions. Toutefois, le Ministère n'a pas l'assurance que les collèges en encadrent adéquatement l'attribution. Le Ministère soutient qu'il n'y a pas lieu d'en contrôler ministériellement les conditions d'exercice parce que le régime pédagogique reconnaît aux collèges le pouvoir d'accorder des équivalences, des dispenses ou des substitutions et qu'il entend respecter cette responsabilité institutionnelle. Parce qu'il a la responsabilité de l'application du régime pédagogique, entre autres de l'émission des diplômes, nous sommes d'avis que le Ministère devrait exiger l'adoption et l'application par chaque collège d'une politique fixant le cadre dans lequel peuvent être prises ces décisions affectant la sanction des études comme il l'exige pour l'évaluation des apprentissages.

4.35 Pour obtenir un diplôme, un étudiant doit avoir réussi les cours requis en fonction de règles énoncées par le Ministère. Ainsi, un programme menant à un diplôme d'études collégiales est composé de cours obligatoires (langue, littérature, philosophie, éducation physique), de cours de concentration (en formation préuniversitaire) ou de spécialisation (en formation technique) et de cours complémentaires. Un champ de concentration comprend 12 cours choisis dans un maximum de 4 disciplines (informatique, biologie, mathématiques, etc.). Cette règle n'a pas été appliquée avec rigueur pour 16 p. cent des diplômes émis en 1991.

4.36 Le Ministère a mis en place un système d'information pour recueillir les résultats scolaires des étudiants et traiter les demandes de sanction formulées par les collèges. Depuis 1991, ce système vérifie si les cours obligatoires figurent aux relevés de notes des étudiants pour lesquels un collège demande l'émission d'un diplôme d'études collégiales. Sur une base d'échantillonnage, le Ministère s'assure que l'ensemble des cours requis paraissent sur le relevé de notes. Ces contrôles permettent de détecter des relevés de notes qui ne contiennent pas tous les cours requis. Le Ministère émet quand même le diplôme sans s'assurer que le collège est en mesure de fournir le complément d'information. En 1991, 10 p. cent des diplômes en formation préuniversitaire et 30 p. cent des diplômes en formation technique ont été émis sans que tous les cours requis figurent sur le relevé de notes.

4.37 Par ailleurs, l'environnement informatique en place au Ministère ne garantit pas un degré de sécurité suffisant des données et des programmes de traitement informatique et certains lieux où sont conservés des documents officiels de sanction ne sont pas suffisamment sécuritaires.

4.38 Nous avons donc recommandé au Ministère d'exiger des collèges, avant l'émission des diplômes, toute l'information lui garantissant que les étudiants respectent bien les critères de sanction des études et d'assurer la sécurité des données et des programmes de traitement informatique ainsi que des documents officiels de sanction.

Règles de financement des cégeps

4.39 *L'effectif scolaire admissible au financement n'est pas défini de façon précise dans les règles de financement ni dans la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel. Cette imprécision donne lieu à des interprétations divergentes par le Ministère et les cégeps.*



4.40 Pour l'année 1990-1991 (dernières données disponibles), les 46 cégeps ont reçu 936 millions de dollars du Ministère en subventions de fonctionnement, dont 48 millions pour l'éducation des adultes. Ces subventions constituaient 84 p. cent de leurs revenus. Les cégeps affichaient alors un surplus accumulé de 34 millions de dollars.

4.41 Selon les règles de financement en vigueur, le montant des subventions annuelles à l'enseignement régulier dépend de l'effectif scolaire déclaré par les cégeps. Pour sa part, le financement de l'éducation des adultes se limite à une somme annuelle prédéterminée. Au cours des dernières années, les principes sur lesquels reposent ces règles de financement ont été révisés dans le cadre d'une démarche structurée.

4.42 La définition et le fondement légal de l'effectif scolaire admissible au financement sont imprécis. En effet, notre examen de la loi, des règles de financement et des pratiques des cégeps fait ressortir des interprétations divergentes des notions d'étudiant régulier, adulte, à temps complet, à temps partiel, d'enseignement régulier et d'éducation des adultes.

4.43 La loi énonce le principe de la gratuité des cours pour tout étudiant dont l'occupation principale est de recevoir l'enseignement offert par un cégep. Toutefois, elle ne définit pas le concept d'occupation principale, ce à quoi le Ministère a remédié en élaborant sa propre définition. D'après cette définition, pour être déclaré admissible à la gratuité, l'étudiant doit être inscrit à temps complet, c'est-à-dire à au moins 4 cours ou à 180 heures de cours par session.

4.44 Par contre, un étudiant à temps partiel pourrait aussi être admissible à la gratuité s'il se conforme aux exigences d'un règlement que le Ministère peut proposer au gouvernement à cet effet. Or, le Ministère n'a pas proposé un tel règlement au gouvernement. Pourtant, il invoque ce pouvoir pour justifier le financement de ces étudiants, lequel coûte plus de 60 millions de dollars annuellement.

4.45 Ces imprécisions contribuent certainement au développement de pratiques malsaines quant aux déclarations de l'effectif scolaire. En effet, devant l'accroissement de la demande pour les services offerts à l'éducation des adultes et les subventions moindres accordées pour ce type de formation, des cégeps ont faussement prétendu que des étudiants inscrits à l'éducation des adultes étaient inscrits à l'enseignement régulier afin de bénéficier de subventions plus élevées.

Cette pratique a procuré à un cégep des subventions supplémentaires totalisant plus de deux millions de dollars pour 1990-1991 et 1991-1992. Le Ministère ne prévoit pas réclamer le remboursement de ces subventions. À cette fin, il compte utiliser rétroactivement une modalité exceptionnelle prévue aux règles de financement.

4.46 Par ailleurs, d'après les règles de financement, les cours subventionnés à l'éducation des adultes sont gratuits. En vertu de règlements adoptés par un cégep et approuvés par la ministre, ce cégep peut demander le paiement de frais afférents pour les cours subventionnés et également exiger des frais de scolarité et afférents pour des cours non subventionnés. À noter que la ministre n'a généralement pas approuvé de règlement prévoyant de tels frais. Pourtant, des cégeps ont imposé de tels frais sans égard à la gratuité pour certains cours. D'ailleurs, le Conseil des collèges constate, dans un avis de mars 1991, qu'il coûte relativement cher de suivre les cours de l'éducation des adultes subventionnés par le Ministère.

4.47 Finalement, le Ministère subventionne les cégeps pour des biens ou des services servant à l'exécution de son propre mandat, entre autres en empruntant du personnel des cégeps pour effectuer des travaux ministériels d'élaboration des programmes d'enseignement. Cette pratique, qui contrevient aux conventions comptables en vigueur au gouvernement sur les dépenses de transfert, est soustraite au contrôle parlementaire des engagements financiers. Elle permet l'acquisition de biens et services en outrepassant les directives ministérielles et gouvernementales. D'après notre estimation, quatre millions de dollars ont été versés de cette manière en 1991-1992 sous-évaluant les dépenses de fonctionnement du Ministère d'autant.

4.48 Nous avons recommandé au Ministère de clarifier les notions relatives à l'effectif scolaire admissible au financement, de demander aux cégeps de lui soumettre pour approbation leur règlement de tarification pour l'éducation des adultes et de ne plus utiliser les subventions pour des biens ou des services servant à l'exécution de son propre mandat.

Règles de financement des établissements d'enseignement privé

4.49 *Au cours des années, le Ministère a reconnu que des établissements d'enseignement privé étaient admissibles à des subventions, sans toutefois avoir adopté de véritables critères d'évaluation pour déterminer cette admissibilité. Qui plus est, il subventionne ces établissements sans s'être doté de règles de financement à cet effet. De plus, il ne tient pas suffisamment compte des exigences de la loi.*

4.50 La Loi sur l'enseignement privé permet au Ministère de subventionner les établissements d'enseignement privé qui respectent les critères de reconnaissance énoncés dans un règlement adopté par le gouvernement. Cette loi définit deux catégories d'établissements subventionnés :

ceux déclarés d'intérêt public et ceux reconnus à des fins de subvention. La première catégorie bénéficie de subventions plus élevées que la seconde.

Il ne tient pas suffisamment compte des exigences de la loi

4.51 Les éléments de reconnaissance énoncés au règlement (objectifs, administration générale, organisation pédagogique et matérielle, personnel et rendement) ne sont pas de véritables critères puisqu'ils ne permettent d'établir objectivement ni l'admissibilité d'un établissement à une subvention ni la catégorie à laquelle il appartient.

4.52 Par ailleurs, 27 établissements d'enseignement privé se sont partagé, en 1991-1992, 82 millions de dollars en subventions. Ces subventions constituent 70 p. cent de leurs revenus, alors que les frais de scolarité forment principalement leur seconde source de financement. Ces frais ne peuvent cependant dépasser 50 p. cent des subventions du Ministère. Ainsi, en 1991-1992, les établissements ne pouvaient demander plus de 2 000 dollars de frais de scolarité par étudiant. En moyenne, ces frais se sont élevés à 1 300 dollars.

4.53 Les établissements reçoivent des subventions pour les étudiants inscrits à l'enseignement régulier et pour ceux inscrits à l'éducation des adultes; un montant leur est également versé sur la base de la valeur locative des immeubles où l'enseignement est offert.

4.54 Pour l'enseignement régulier, la loi fixe un montant de base, par étudiant à temps complet et par type de formation. Le Ministère doit ajuster ces montants annuellement en fonction des subventions versées aux cégeps, mais en excluant les dépenses propres à l'enseignement public. Les règles de calcul de ces montants ne sont pas documentées. Notamment, le Ministère n'a pas précisé formellement les dépenses qui doivent être considérées propres à l'enseignement public. De plus, il subventionne des étudiants inscrits à des programmes préuniversitaires en fonction des montants établis pour la formation technique, lesquels sont supérieurs. Il a ainsi versé en trop un montant de plus de 400 000 dollars à deux établissements en 1991-1992.

4.55 La loi prévoit que le gouvernement détermine annuellement une subvention pour le programme d'éducation des adultes, en tenant compte du montant des subventions versées aux cégeps durant la même année et pour la même catégorie d'étudiants. Le Ministère n'a pas défini ce qu'il entend par la notion de programme d'éducation des adultes. En conséquence, le Ministère finance l'enseignement donné à tous les étudiants à temps complet inscrits aux programmes menant à un certificat ou à une attestation en utilisant l'enveloppe ouverte de l'enseignement régulier plutôt que celle fermée de l'éducation des adultes, contrairement à ce qui se produit dans le financement des cégeps.

4.56 Par ailleurs, en l'absence de règles s'appliquant à l'éducation des adultes, les établissements considèrent que la subvention qu'ils reçoivent au cours d'une année est applicable à l'année

précédente. Le Ministère soutient, pour sa part, qu'il s'agit bien, au contraire, d'une subvention pour l'année courante. Pourtant, il a quand même accepté de payer à un établissement un montant de plus de 60 000 dollars pour l'éducation des adultes un an après sa fermeture et aucun document n'appuie cette décision. Pour l'ensemble des établissements, ce malentendu pourrait impliquer un montant de l'ordre de 1 million de dollars.

4.57 Enfin, bien qu'il ne subventionne pas spécifiquement les investissements des établissements d'enseignement privé, le Ministère leur verse annuellement des montants fixés d'après la valeur locative des locaux utilisés pour l'enseignement. Les règles servant à déterminer ces montants ne sont pas documentées.

4.58 **Nous avons recommandé au Ministère de préciser les critères de reconnaissance des établissements d'enseignement privé afin de régulariser le statut des établissements subventionnés en vertu de la Loi sur l'enseignement privé; nous lui avons aussi recommandé d'énoncer les règles de financement des établissements d'enseignement privé en s'assurant de leur conformité à la loi.**

Contrôle de l'effectif scolaire des collèges

4.59 *Les contrôles du Ministère ne l'assurent pas de l'exactitude de l'effectif scolaire admissible au financement.*



4.60 La subvention allouée à un collège varie en fonction de l'effectif scolaire admissible. En raison d'une augmentation imprévue de cet effectif, le Ministère peut demander à l'Assemblée nationale des crédits supplémentaires, comme ce fut le cas en 1991-1992. Un contrôle efficace de l'effectif est donc nécessaire. À cet effet, le Ministère dispose de trois mécanismes de contrôle.

4.61 Pour recenser les étudiants, le Ministère a mis en place un système d'information et de gestion de l'effectif scolaire collégial. Les contrôles programmés de validation de cet effectif sont satisfaisants. Toutefois, l'environnement informatique du système ne garantit pas un degré de sécurité suffisant des données et des programmes de traitement informatique.

4.62 Pour vérifier l'effectif déclaré, le Ministère demande aux vérificateurs externes des collèges de se prononcer sur les méthodes de cueillette et de transmission des données au système. Le guide administratif du système prévoit que le Ministère établisse l'échantillon à vérifier pour chaque collège, le travail à effectuer et les éléments à inclure au rapport de vérification, afin d'obtenir du vérificateur externe une opinion sur l'exactitude des données sur l'effectif scolaire déclaré par le collège. Or, le Ministère ne produit pas cette information pour les vérificateurs.

4.63 Des représentants du Ministère visitent les collèges, sur une période de 10 à 15 ans, afin de contrôler à la source les données transmises au système. Dans la plupart des cas, ce contrôle a permis de déceler des erreurs parfois importantes dans les données déclarées sur l'effectif. En dépit de ces erreurs, auxquelles le Ministère a donné suite, il n'a pas ajusté ses mécanismes de contrôle.

4.64 Nous avons recommandé au Ministère d'améliorer l'efficacité de ses mécanismes de contrôle de l'effectif scolaire.

Suivi de l'utilisation des subventions des collèges

4.65 *Le Ministère n'autorise les budgets des cégeps qu'après le début de leur année financière; il entraîne donc ceux-ci à engager illégalement une partie de leurs dépenses. En outre, il n'analyse pas leur situation financière.*

4.66 Un cégep doit soumettre annuellement au Ministère, avant le 30 juin, son budget pour l'année financière suivante. Il lui est donc légalement impossible d'engager des dépenses entre le 1er juillet et la date d'approbation de son budget, laquelle peut aller au-delà du 30 septembre, date limite fixée par le Ministère. Dans les faits, au cours de cette période, une partie des dépenses est engagée par les cégeps sans que le Ministère ne leur accorde une autorisation spéciale à cet effet. La loi lui permet pourtant de le faire dans ces circonstances.

4.67 Le Ministère prescrit la forme du budget des cégeps, qu'il analyse ensuite en vue de s'assurer d'un équilibre budgétaire. Les cégeps doivent soumettre un plan de redressement pour tout déficit accumulé. Or, au 30 juin 1991, huit cégeps présentaient globalement un déficit accumulé de 2,8 millions de dollars; de ceux-ci, cinq affichaient un déficit depuis au moins deux ans et le Ministère ne dispose d'aucun plan de redressement complet dans la plupart de ces cas.

4.68 Le Ministère détermine aussi la forme et le contenu des rapports financiers des cégeps. L'analyse de ces rapports lui permet d'établir les subventions finales et de compiler des statistiques d'ensemble. Toutefois, cette analyse ne lui permet pas d'évaluer la situation financière des cégeps parce que, par exemple, elle ne comporte plus, depuis 1987, d'analyse qualitative de la situation fondée sur des ratios financiers.

4.69 Par ailleurs, le Ministère ne reçoit pas de prévisions budgétaires des établissements d'enseignement privé, alors que le Règlement d'application de la Loi sur l'enseignement privé l'exige.

4.70 De plus, depuis deux ans, il n'examine que sommairement les rapports financiers de ces établissements.

4.71 Enfin, malgré que près de la moitié de ces établissements soient en déficit, il n'effectue pas de suivi de leur situation financière.

4.72 Nous avons recommandé au Ministère d'améliorer son processus d'approbation des budgets des cégeps et le suivi de la situation financière des collèges; nous lui avons aussi recommandé d'obtenir les prévisions budgétaires des établissements d'enseignement privé.

Suivi des conditions de travail du personnel des cégeps

4.73 *Le Ministère ne dispose pas de toute l'information requise pour s'assurer de l'application des conventions collectives et des règlements déterminant certaines conditions de travail du personnel des cégeps.*

4.74 En 1991-1992, la masse salariale du réseau collégial public représentait 90 p. cent des subventions de fonctionnement accordées aux cégeps, soit environ 900 millions de dollars. L'effectif total des cégeps était alors d'environ 16 000 postes ou équivalents à temps complet; de ceux-ci 58 p. cent étaient des postes d'enseignants et 6 p. cent des postes de direction.

4.75 Les conditions de travail du personnel enseignant, du personnel professionnel et du personnel de soutien sont régies par des conventions collectives, alors que celles du personnel de direction le sont par des règlements du gouvernement.

4.76 Le Ministère contrôle les clauses monétaires des conventions collectives et des règlements, par l'analyse qu'il fait des rapports financiers des cégeps et des rapports fournis par les vérificateurs externes. Ces clauses traitent essentiellement de la rémunération et de certains avantages sociaux. Toutefois, le Ministère ne s'assure pas que le travail qu'il demande aux vérificateurs externes lui permet toujours un contrôle efficace des pratiques de rémunération du personnel.

4.77 Ces deux mécanismes ont permis de déceler des cas de dérogation qui ont fait l'objet d'un suivi par le Ministère. Toutefois, dans certains cas, celui-ci ne récupère pas les sommes versées indûment, alors que ceci est prévu aux règles de financement des cégeps.

4.78 En plus des clauses monétaires, les conventions collectives des enseignants et le règlement sur les conditions de travail des cadres comportent d'autres clauses qui traitent notamment de l'organisation du travail, des congés et de certains droits du personnel. Ces clauses ont une incidence sur le fonctionnement et sur le coût de l'enseignement collégial public. Le Ministère dispose de l'information sur la tâche d'enseignement, sur le mode de calcul pour déterminer le nombre d'enseignants et sur le calcul de la charge de travail d'un enseignant mais, il ne dispose pas d'information sur les pratiques relatives à l'attribution de la permanence, à la durée des vacances et à la disponibilité des enseignants. Il ne peut donc pas évaluer le degré d'application de ces clauses.

4.79 L'information dont dispose le Ministère relativement au règlement sur les conditions de travail des cadres est incomplète. Notamment, il n'obtient pas de tous les cégeps les politiques de gestion adoptées en vertu de ce règlement et ne s'assure pas que celles qui y dérogent soient

corrigées. De plus, il ne connaît pas dans quelle mesure les cégeps respectent le nombre maximal de cadres permis par le règlement.

4.80 **Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que le mandat des vérificateurs externes demeure efficace à l'égard des clauses monétaires. Nous avons aussi recommandé de récupérer les sommes indûment versées dans tous les cas de dérogation aux clauses monétaires et de se documenter davantage sur l'application des autres clauses des conventions collectives des enseignants et du règlement déterminant les conditions de travail des cadres.**

Autorisation et suivi des projets d'investissements des cégeps



4.81 *Le Ministère autorise des projets sans avoir les plans d'investissements des cégeps pour les prochaines années et sans appliquer systématiquement les critères de priorité qu'il a lui-même établis.*

4.82 Les cégeps sont propriétaires de leur parc immobilier, lequel comprend notamment 160 immeubles d'une valeur de remplacement estimée à 1,9 milliard de dollars. Le Ministère finance en majeure partie les ajouts d'espace et la conservation du parc immobilier. À ce titre, c'est lui qui approuve la plupart des décisions importantes des cégeps comme, par exemple, leur budget annuel d'investissements.

4.83 Une partie de la subvention annuelle destinée aux investissements est allouée pour la conservation du parc immobilier ainsi que pour le développement et le maintien des équipements et des livres. Elle est déterminée, pour chaque cégep, selon des règles normalisées présentées dans la politique budgétaire du Ministère. En 1991-1992, cette partie s'élevait à 30,6 millions de dollars. Une autre partie, au montant de 33,8 millions de dollars en 1991-1992, est établie d'après des demandes ponctuelles pour des projets de maintien, de réfection, de transformation du parc immobilier ou pour des ajouts à celui-ci.

4.84 Pour choisir de façon éclairée entre les projets d'investissements des cégeps, le Ministère doit disposer de leurs plans d'investissements. Or, il ne les exige plus, bien que la politique d'investissements le prévoie.

4.85 Pour sélectionner les projets admissibles à des subventions, le Ministère a établi des critères de priorité qui tiennent compte, notamment, de la santé et la sécurité dans les édifices, de la remise en état des structures et des systèmes ainsi que des besoins reliés aux programmes d'enseignement. Toutefois, il n'applique pas systématiquement ces critères qui, pourtant, lui garantiraient un traitement des projets en fonction de ses priorités.

4.86 Enfin, le Ministère effectue le suivi budgétaire des subventions pour s'assurer qu'il n'y a pas de dépassement de coûts. Cependant, il ne vérifie pas si les travaux réalisés sont conformes aux autorisations.

4.87 **Nous avons recommandé au Ministère d'obtenir les plans d'investissements des cégeps, d'appliquer systématiquement les critères de priorité qu'il a lui-même établis et de s'assurer que les travaux réalisés soient conformes aux autorisations accordées.**

Enseignement universitaire

Règles de financement des universités

4.88 *La décision de ne pas réviser la formule de répartition des subventions entre les universités a été prise en l'absence d'une démarche systématique d'évaluation en profondeur.*

4.89 Pour l'année 1991-1992, les 9 universités subventionnées ont reçu 1,5 milliard de dollars en subventions de fonctionnement, lesquelles constituaient environ 70 p. cent de leurs revenus. Durant cette même année, en plus des subventions, ces universités percevaient le maximum des frais de scolarité permis, soit environ 180 millions de dollars. Ces universités affichaient, en 1990-1991, un déficit accumulé de 170 millions de dollars.



4.90 La répartition des subventions est basée sur des règles budgétaires adoptées annuellement. Environ 90 p. cent de ces subventions sont établies d'après des données financières datant de 1969-1970 et ajustées chaque année principalement en fonction de l'indexation de la masse salariale et de la variation de l'effectif scolaire. L'autre 10 p. cent est constitué entre autres d'ajustements pour les frais indirects de la recherche.

4.91 Faute de consensus avec les universités, le Ministère n'a pas réévalué la formule de répartition des subventions, bien qu'elle ait fait l'objet d'ajustements périodiquement. Pourtant, jusqu'à tout récemment, il avait lui-même, de concert avec le Conseil des universités, rappelé la nécessité d'une révision en profondeur, notamment afin d'assurer un partage plus juste des ressources disponibles. Dernièrement, le Ministère annonçait qu'il ne réviserait pas la formule de financement mais y ferait uniquement des ajustements. Cette décision a été prise en l'absence d'une démarche systématique d'évaluation en profondeur.

4.92 Afin de contribuer au redressement de la situation financière des universités, le Ministère a tout de même effectué une nouvelle répartition du montant octroyé pour l'indexation de la masse salariale et a mis fin au gel des droits de scolarité qui durait depuis une vingtaine d'années. Il a

aussi demandé aux universités de produire des plans de résorption des déficits, mais sans toutefois en faire de suivi.

4.93 Par ailleurs, de façon générale, le Ministère communique tardivement aux universités les règles budgétaires annuelles et le montant de leurs subventions provisoires. Par exemple, en 1991-1992, cette information n'a été transmise aux universités qu'en mai 1992, soit à la fin de leur année financière et après la fin de celle du gouvernement. Pourtant, le Conseil supérieur de l'éducation soutenait déjà, en 1981, que cette pratique ne facilitait pas la planification budgétaire des universités. Un autre exemple d'annonce tardive des décisions budgétaires : le budget du Québec pour l'année 1992-1993 est venu appliquer une compression supplémentaire de 15 millions de dollars aux universités quelques jours seulement avant le début de l'année financière universitaire alors que les budgets des universités et leurs plans de résorption avaient déjà été établis.

4.94 D'autre part, c'est à partir de données non vérifiées que le Ministère détermine le montant d'ajustement annuel pour les frais indirects de la recherche et ce, depuis l'implantation de ce programme en 1987. À ce jour, il a versé 88 millions de dollars pour ce programme.

4.95 Enfin, tout comme pour les cégeps, le Ministère subventionne les universités pour des biens et services servant à l'exécution de son propre mandat, tels que l'analyse de leurs rapports financiers par exemple. D'après notre estimation, 500 000 dollars ont été versés de cette manière en 1990-1991.

4.96 Nous avons rappelé au Ministère la nécessité d'évaluer en profondeur la formule de répartition des subventions entre les universités et d'assurer un suivi des plans de résorption des déficits. Nous lui avons aussi recommandé d'accélérer le processus d'adoption et de diffusion des règles budgétaires annuelles, de vérifier les données relatives aux frais indirects de la recherche et de cesser de subventionner les universités pour des biens et services servant à l'exécution de son propre mandat.

Contrôle de l'effectif scolaire des universités

4.97 *Le Ministère n'a pas l'assurance que ses contrôles de l'effectif scolaire admissible au financement demeurent efficaces.*

4.98 Les subventions aux universités tiennent compte de la variation de l'effectif scolaire. Le Ministère dispose de deux moyens de contrôle de l'effectif; l'un de ceux-ci est le système de recensement des clientèles universitaires. Les contrôles programmés de validation de cet effectif sont satisfaisants. Toutefois, l'environnement informatique n'assure pas un degré de sécurité suffisant des données et des programmes de traitement informatique.

4.99 Pour vérifier la déclaration sur l'effectif scolaire des universités, le Ministère confie un mandat aux vérificateurs externes des universités. Ce mandat est bien encadré par le Ministère : il

détermine la taille de l'échantillon, les dossiers d'étudiants à vérifier, les pièces justificatives à retracer dans ces dossiers et les types d'erreur ayant une incidence financière.

4.100 Le Ministère met à jour le mandat des vérificateurs externes, notamment à la suite de rencontres avec leurs représentants. Toutefois, il ne s'assure pas que le travail qu'il demande aux vérificateurs externes permet toujours un contrôle efficace des pratiques de déclaration de l'effectif scolaire.

4.101 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer de l'efficacité de ses mécanismes de contrôle de l'effectif scolaire.

Suivi de l'utilisation des subventions des universités

4.102 *Le suivi de l'utilisation des subventions et de la situation financière des universités n'est pas soutenu par une information financière adéquate produite en temps opportun.*

4.103 Le Ministère a prescrit la forme et le contenu des rapports financiers des universités. Il a précisé les objectifs de l'analyse de ces rapports dont, entre autres : faire un suivi de l'utilisation des subventions et interpréter la situation financière des établissements. Au cours des dernières années, cette activité n'a pas bénéficié d'un effort suffisamment soutenu, si l'on tient compte des objectifs poursuivis et du déficit croissant des universités. En effet, bien que les universités aient produit leurs rapports financiers à temps, l'analyse des rapports des années 1986-1987 à 1988-1989 ne s'est conclue qu'en 1992.

4.104 Les travaux d'analyse effectués révèlent des pratiques divergentes de présentation de l'information financière. Par exemple, le Ministère estime que l'inscription systématique des vacances courues à payer augmenterait le déficit accumulé d'environ 60 millions de dollars pour l'ensemble des universités. De plus, depuis 1986, plus de 400 corrections aux rapports financiers des universités ont été jugées nécessaires par le Ministère. Celui-ci ne dispose donc pas, en temps opportun, d'une information financière adéquate pour suivre l'utilisation des subventions et interpréter la situation financière des universités.



4.105 Nous avons recommandé au Ministère d'analyser les rapports financiers des universités en temps opportun et de favoriser la normalisation de la présentation de l'information financière que ces dernières lui transmettent.

Autorisation et suivi des projets d'investissements

4.106 *Depuis plusieurs années, le Ministère autorise des projets sans avoir les plans d'investissements des universités pour les prochaines années, lesquels devraient appuyer son plan quinquennal.*

4.107 Les universités sont propriétaires de leur parc immobilier, qui comprend notamment 330 immeubles d'une valeur de remplacement estimée à 2,4 milliards de dollars. Le Ministère finance en majeure partie les ajouts d'espace et la conservation du parc immobilier.

4.108 La Loi sur les investissements universitaires fixe le cadre selon lequel le Ministère peut attribuer des subventions pour des projets d'investissements. Elle établit notamment le principe d'un plan quinquennal d'investissements universitaires, que le Ministère doit préparer sur la base des plans quinquennaux des universités. Or, le Ministère ne demande plus ces plans depuis 1985.

4.109 Le plan 1990-1995 du Ministère prévoit des investissements totaux de 590 millions de dollars, dont 135 millions pour l'année 1990-1991. Ce plan prévoit une subvention de base pour chaque université ainsi que des subventions pour leurs demandes ponctuelles. Un nouveau processus de gestion des demandes ponctuelles, en voie d'implantation, comporte trois étapes : le devis pédagogique, le programme de construction et le plan directeur d'aménagement. Lorsque sa mise en place sera complétée, ce processus pourra soutenir la planification à moyen terme du Ministère mais actuellement, celui-ci n'a pas une vision complète des besoins à moyen terme des universités. En effet, plusieurs universités en sont encore à l'élaboration de leur devis pédagogique, alors que d'autres ont déjà terminé leur plan directeur.

4.110 C'est le Ministère qui propose chaque année au gouvernement l'adoption de son plan quinquennal. Ce plan est approuvé avec un an de retard. Des universités pourraient donc entreprendre, voire réaliser complètement, plusieurs de leurs projets sans avoir l'assurance que les subventions du Ministère leur seraient accordées. Par ailleurs, des projets prioritaires non réalisés ont ainsi pu être reportés d'un an.

4.111 Le Ministère a bien énoncé ses objectifs pour les projets qu'il entend subventionner. Même si les projets présentés aux autorités gouvernementales sont justifiés, le Ministère n'a toutefois pas défini de critères de sélection des projets d'investissements pour déterminer leur ordre de priorité.

4.112 Le Ministère effectue un suivi des projets d'investissements en participant au processus d'appel d'offres, du début à la fin. De plus, il obtient un rapport d'architecte confirmant la réalisation des projets subventionnés lorsqu'ils occasionnent l'ajout de locaux. Toutefois, il n'applique pas systématiquement cette exigence aux autres projets subventionnés, tels que les rénovations majeures.

4.113 Enfin, le Ministère a effectué, au cours des deux dernières années, le suivi budgétaire des subventions accordées pour les années 1984 à 1990, afin de vérifier si celles-ci ne dépassaient pas le montant autorisé. En 1992, il a suspendu cette activité.

4.114 Nous avons recommandé au Ministère d'améliorer son processus de planification des investissements tout en se conformant à la loi et d'assurer un suivi plus systématique des travaux réalisés et des subventions accordées.

Contrôles en milieu informatique

4.115 *Conscient de l'importance de ses ressources informatiques, le Ministère a instauré différentes mesures pour assurer leur protection, notamment en matière de contrôle des accès informatiques et de relève des systèmes. Toutefois, nous avons constaté un manque de rigueur dans la gestion des mesures de sécurité.*

Gestion de la sécurité informatique

4.116 Pour bien gérer l'utilisation de ses ressources informatiques, il est important que le Ministère dispose d'une structure et de politiques administratives appropriées. De plus, les fonctions de gestion de la sécurité informatique doivent être bien définies, de façon à assurer à la fois une bonne marche des opérations et un contrôle adéquat, tout en réduisant au maximum les incompatibilités entre les tâches.



4.117 Les mesures prises par le Ministère à l'égard de la sécurité informatique ne garantissent pas un contrôle suffisant. De façon plus particulière, nous avons noté que :

- la sécurité informatique n'est pas appuyée par une politique. Plusieurs employés s'occupent de la gestion de la sécurité informatique mais leurs responsabilités ne sont pas clairement précisées. De plus, certains d'entre eux exécutent des tâches incompatibles avec leurs responsabilités de gestion de la sécurité des ressources informatiques;

- l'application des contrôles administratifs lors de l'attribution d'un code d'identification n'est pas uniforme. Les formulaires utilisés ne sont pas uniformes et ne contiennent pas tous les mêmes renseignements. De plus, ces formulaires ne sont pas toujours signés par le détenteur du code d'identification, par son supérieur immédiat et par l'employé concerné;

- le délai d'annulation d'un code d'identification à la suite du départ de son détenteur est régulièrement supérieur à 10 jours;

- des codes d'identification appartenant principalement à des collèges n'ont pas été utilisés depuis plus d'un an. Dans certains cas, ces codes n'ont jamais été employés et n'ont pas été annulés;

- des employés ont accès en mode écriture aux fichiers de production des applications «Sanction des études collégiales», «Système d'information et de gestion de l'effectif scolaire collégial» et «Recensement des clientèles universitaires», sans que cela soit nécessaire à l'exécution de leurs tâches.

4.118 Nous avons recommandé au Ministère de mettre en place une politique concernant la sécurité informatique et de renforcer ses contrôles de la gestion des codes d'identification et des droits d'accès.

Entretien des programmes d'application

4.119 Les contrôles relatifs aux procédés d'entretien des applications sont nécessaires pour maintenir les contrôles intégrés aux programmes d'application et l'intégrité logique de traitement.

4.120 Concernant les applications «Système d'information et de gestion de l'effectif scolaire collégial» et «Recensement des clientèles universitaires», nous n'avons pas trouvé de preuve que les modifications apportées à ces applications étaient systématiquement révisées et approuvées par les utilisateurs avant leur mise en production. La graduation des programmes, de l'environnement de test à l'environnement de production, est réalisée par les employés responsables du développement et de l'entretien des programmes d'application.

4.121 L'absence de contrôles adéquats, pour l'entretien des programmes d'application, fait que le Ministère ne peut s'assurer que les modifications effectuées correspondent aux demandes des utilisateurs, ni qu'elles soient correctement testées, documentées et autorisées ou qu'elles soient faites à partir des programmes sources correspondant aux programmes exécutables de production.

4.122 Nous avons recommandé au Ministère d'attribuer la responsabilité de mettre en production les programmes d'application à un groupe d'employés indépendant des activités de développement et d'entretien et de vérifier si les utilisateurs révisent et approuvent les modifications aux programmes d'application avant leur mise en production.

Respect de la Loi sur le droit d'auteur

4.123 Depuis 1988, la reproduction des logiciels est protégée par la Loi sur le droit d'auteur. Habituellement, les droits d'auteur sont définis dans la licence d'utilisation d'un logiciel. La plupart des licences ne permettent l'utilisation d'un logiciel que sur un seul ordinateur.

4.124 Nous avons relevé des situations où le Ministère ne se conforme pas à la Loi sur le droit d'auteur dans l'utilisation de logiciels populaires. Il estime qu'il lui faudrait acheter 108 copies de logiciels pour se conformer à cette loi.

4.125 Nous avons recommandé au Ministère de se conformer à la Loi sur le droit d'auteur.

Analyse de programmes et vérification interne

4.126 *Le Ministère n'assume pas adéquatement ses responsabilités en matière d'analyse de programmes et de vérification interne.*



4.127 En vertu d'une directive gouvernementale, le Ministère doit analyser ses programmes et faire de la vérification interne, afin de disposer de l'information nécessaire à la prise de décision sur les activités de programmes.

4.128 L'application de cette directive est laissée à l'initiative de chaque direction générale, le Ministère n'ayant élaboré aucun plan à cet effet.

4.129 D'une part, la Direction générale de l'enseignement collégial a mis au point plusieurs indicateurs de mesure des résultats des activités éducatives. Ces indicateurs portent notamment sur l'accès aux études supérieures, la durée des études, l'abandon scolaire et la diplômation. Toutefois, elle n'applique pas ces indicateurs à l'éducation des adultes.

4.130 D'autre part, la Direction générale de l'enseignement et de la recherche universitaires dispose de peu d'indicateurs de performance sur l'activité d'enseignement qui constitue la principale activité subventionnée de ce secteur. Elle a toutefois élaboré des indicateurs permettant d'effectuer le suivi de gestion des activités de recherche universitaire, tels le taux de diplômation à la maîtrise, le coût de la recherche par professeur et le taux d'encadrement des programmes de recherche. Toutefois, ces indicateurs ne sont pas utilisés.

4.131 Par ailleurs, l'évaluation structurée des programmes n'a été appliquée qu'à un nombre restreint d'activités du Ministère. Au cours des dernières années, les quelques activités qui ont été évaluées représentent 1 p. cent des 3 milliards de dollars versés annuellement en subventions aux universités et aux collèges. Pourtant, le présent rapport illustre des difficultés dans les activités reliées aux programmes des secteurs collégial et universitaire.

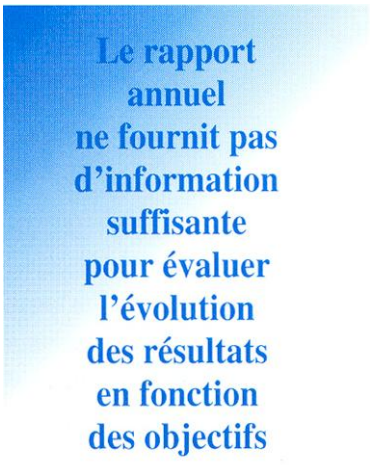
4.132 En vérification interne, l'effort du Ministère est insuffisant. Le plan de vérification 1988-1992, qui prévoyait des travaux de vérification dans toutes les unités administratives, a été réalisé à moins de 20 p. cent. Le Ministère n'a pas formé le comité de vérification exigé par la directive gouvernementale à cet effet. Il ne s'assure pas que les recommandations du vérificateur interne, du vérificateur général ou du contrôleur des finances soient appliquées. En 1992, la Direction de la vérification interne ne compte plus d'employés et une réorganisation de cette fonction est en cours.

4.133 Conformément à la directive gouvernementale en cette matière, le Ministère produit un rapport annuel sur l'implantation de l'analyse de programmes et sur la vérification interne. Bien que ce rapport soit généralement fidèle à la situation, il pourrait être amélioré. Par exemple, le Ministère ne dispose pas des politiques ou des directives internes sur le suivi de gestion et l'évaluation d'activités de programme dont traite pourtant son rapport. De plus, la moitié des études du Ministère relatives à l'évaluation de programmes, bien qu'elles permettent une meilleure connaissance de ses activités, ne formulent pas de conclusions ni de recommandations sur la pertinence, l'efficacité ou l'impact de ces activités.

4.134 Nous avons recommandé au Ministère d'assumer ses responsabilités en matière d'analyse de programmes et de vérification interne, conformément à la directive gouvernementale.

Reddition de comptes

4.135 *Dans son rapport annuel, le Ministère ne rend pas suffisamment compte de l'évolution des résultats des programmes d'enseignement collégial et universitaire.*



4.136 C'est essentiellement par le dépôt de son rapport annuel que le Ministère rend compte de ses activités à l'Assemblée nationale. Le rapport de 1991 fait état de la mission du Ministère ainsi que de ses responsabilités et dresse un tableau de ses réalisations. Il présente aussi des données sur l'effectif scolaire, sur le nombre de diplômés ainsi que sur les subventions versées aux établissements d'enseignement et sur le personnel des cégeps.

4.137 Toutefois, ce rapport ne fournit pas d'information suffisante pour évaluer l'évolution des résultats en fonction des objectifs du Ministère, tels que le taux d'accès aux études supérieures, le taux de diplômation, la durée moyenne des études ou le taux d'abandon scolaire. Il ne présente pas la situation financière d'ensemble des établissements d'enseignement subventionnés, dont la plus large part des revenus provient pourtant du gouvernement. Enfin, le rapport annuel 1990-1991 a été déposé à l'Assemblée nationale près d'un an après la fin de l'année sur laquelle il porte et quatre mois après le délai prescrit par la loi.

4.138 Nous avons recommandé au Ministère de rendre compte, dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale, de l'évolution des résultats obtenus à l'égard de l'enseignement collégial et de l'enseignement universitaire, en fonction de ses objectifs et de la situation financière d'ensemble des établissements subventionnés. Nous lui avons également recommandé de produire son rapport annuel dans le délai requis.

4.139 ***Commentaire du Ministère : «Commentaire général :*** *Le Ministère accueille le rapport du vérificateur général avec la volonté d'en faire un levier pour l'amélioration de ses pratiques de gestion et de contrôle. Il épouse tout à fait les préoccupations de clarté et de transparence du vérificateur général et se réjouit que celui-ci n'ait repéré chez lui aucune pratique qui puisse ressembler à quelque malversation, action cachée ou non approuvée par les autorités gouvernementales constituées. Il apprécie également que le vérificateur ait pris acte des importantes opérations d'orientation et de planification stratégique actuellement en cours en enseignement supérieur, notamment autour de la Loi sur l'enseignement privé et de la Commission parlementaire sur l'avenir de l'enseignement collégial, et des clarifications qui devraient en découler pour l'ensemble de son action auprès des établissements.*

«Ainsi qu'il a eu l'occasion de les exposer plus longuement dans ses commentaires sur le «Rapport à la gestion» du vérificateur général, le Ministère est déjà engagé dans plusieurs actions qui devraient lui permettre d'assurer le suivi des recommandations du vérificateur général. Il a même adopté un plan de vérification interne axé sur cette mise en œuvre. Il s'y emploiera évidemment avec les ressources dont il dispose et dont il disposera au terme de l'opération gouvernementale de réduction des effectifs actuellement en cours, les contrôles supplémentaires demandés par le vérificateur général exigeant des ressources humaines et financières importantes.

«Ici même comme tout au long de la démarche du vérificateur, la clef des commentaires du Ministère réside ultimement dans la compréhension qu'a celui-ci de son rôle propre vis-à-vis des maisons d'enseignement supérieur, tel qu'il est défini par le cadre juridique actuel et par les pratiques bien établies en enseignement supérieur, au Québec comme dans l'ensemble des pays industrialisés. Certaines applications littérales des recommandations du vérificateur, particulièrement en matière de contrôle académique et de gestion institutionnelle, pourraient conduire le Ministère à adopter des comportements significativement centralisateurs dans le cas de l'enseignement collégial et très interventionnistes, voire difficilement défendables, dans le cas de l'enseignement et de la recherche universitaires. Le Ministère considère donc de son devoir d'accueillir les conclusions du rapport, non seulement en fonction d'objectifs de clarté et de rigueur qu'il entend bien poursuivre par ailleurs, mais également en liaison avec l'exercice de sa mission propre, une mission d'orientation et de soutien exercée en faveur d'établissements directement responsables de leurs tâches éducatives et de leur fonctionnement.

*«**L'enseignement collégial :** Le Ministère prend note de l'appui donné par le vérificateur général à ses actions en matière de gestion des **programmes d'études** et est tout à fait disposé à y intégrer les compléments recommandés, d'ailleurs prévus à ses plans d'action. En matière de **sanction des études**, le Ministère est également disposé à améliorer son système de suivi du droit à la sanction, tout en respectant scrupuleusement la responsabilité académique que le*

régime pédagogique actuel reconnaît aux établissements d'attester l'atteinte des objectifs d'apprentissage. À cet égard, il prend note de ce que, en recommandant d'«exiger l'adoption et l'application par chaque collège d'une politique fixant le cadre dans lequel peuvent être prises ces décisions affectant la sanction des études», le vérificateur général recommande, en fait, que le gouvernement modifie son règlement sur le régime pédagogique du collégial.

*«En ce qui a trait aux règles de financement des collèges, particulièrement pour tout ce qui touche à l'**effectif scolaire admissible au financement**, le Ministère reconnaît avec le vérificateur général que «la définition et le fondement légal (en) sont imprécis». De concert avec les services juridiques et financiers concernés, il s'emploie à lever les ambiguïtés de la définition des clientèles admissibles au financement, de même que du concept même de tarification en éducation des adultes. Dans les deux cas, la Commission parlementaire sur l'enseignement collégial pourrait être amenée à identifier les modifications législatives et administratives susceptibles de répondre aux souhaits du vérificateur général. Quant à ce que le vérificateur appelle «l'utilisation de **crédits de transfert** aux fins de son mandat», le Ministère tient à rappeler que les sommes concernées sont dûment accordées par le Trésor et votées par l'Assemblée nationale aux fins des activités auxquelles elles sont affectées; il entend cependant s'assurer du respect des conventions comptables et des directives gouvernementales concernant les prêts de services.*

*«En matière d'**enseignement privé**, le projet de loi 141, actuellement à l'étude à l'Assemblée nationale, vise justement à clarifier la nature et les fondements des droits et devoirs des uns et des autres. Le Ministère estime raisonnable, pour le moment, de s'engager à donner suite aux recommandations du vérificateur dans le prolongement de l'adoption de la nouvelle loi.*

*«En matière de **contrôle de l'effectif** scolaire, de suivi de l'**utilisation des subventions**, d'autorisation et de suivi des projets d'**investissements des cégeps**, le Ministère estime que, compte tenu des ressources dont il dispose à ces fins, ses informations et ses contrôles sont suffisamment fiables. Il a cependant déjà assuré le vérificateur qu'il est tout à fait prêt à vérifier et à formaliser certaines de ses pratiques, voire à les resserrer. En ce qui a trait au suivi des **conditions de travail** du personnel des cégeps, le Ministère entend aussi s'assurer d'exercer efficacement toute sa part de responsabilité prévue par la loi et le règlement ministériel. Il prend note de ce que, en déplorant que le Ministère «n'obtient pas de tous les cégeps les politiques de gestion adoptées» en vertu du règlement, le vérificateur recommande implicitement que ce règlement soit modifié.*

*«**L'enseignement et la recherche universitaire :** Tout au long de la démarche de vérification, le Ministère a été conduit à rappeler le dispositif juridique et le cadre de pratiques qui définissent les rapports entre les instances gouvernementales et les universités. Ce dispositif et ce cadre ne sont pas du tout assimilables à ce qui prévaut en enseignement collégial, encore*

moins à ce qui gouverne l'enseignement primaire et secondaire. Le Ministère tient à le mentionner ici pour simple mémoire, conscient qu'il en découle des défis inédits de vérification et de contrôle. Il apprécie que le vérificateur en ait tenu compte en rédigeant son rapport.

*«Le Ministère accueille avec respect le rappel, adressé par le vérificateur général, de la nécessité d'évaluer en profondeur la f***ormule de répartition des subventions** *entre les universités. Cependant, il doit de nouveau faire observer que, depuis 20 ans, le Ministère a régulièrement procédé à l'examen de cette formule. Ce sont ces examens, menés en tenant compte de l'état du financement des universités, du contexte des compressions budgétaires, de la résorption des déficits et de la nécessaire recherche des consensus - des éléments majeurs de toute évaluation en profondeur -, qui ont fondé la décision de plusieurs ministres successifs de procéder à des ajustements plutôt qu'à une refonte globale. Ni les universités ni le Ministère n'ont jusqu'ici jugé opportunes et rentables les perturbations liées à ce qui, au bout du compte, pourraient bien n'être qu'un transfert des mêmes montants globaux de subventions.*

«Des ***plans de résorption*** *ont été demandés à l'automne 1991 et déposés au début de 1992; un suivi annuel sera fait, comme prévu. Quant à la publication tardive des* ***règles budgétaires****, le Ministère reconnaît avec le vérificateur général qu'elle complique la planification budgétaire des universités, même si celles-ci ont, entre-temps, accès aux informations disponibles. Il examinera avec le Conseil du trésor les moyens à prendre pour corriger la situation. En ce qui a trait aux données relatives aux* ***frais indirects de recherche****, un mandat spécial sera donné sous peu aux vérificateurs externes pour s'assurer que les revenus considérés correspondent effectivement aux critères établis. Enfin, tout en rappelant que les sommes visées par le vérificateur ont été dûment approuvées dans sa programmation budgétaire, le Ministère entend s'assurer du respect des* ***conventions comptables*** *et des directives gouvernementales relatives aux prêts de services. La programmation budgétaire 1992-1993 a d'ailleurs déjà été modifiée en ce sens.*

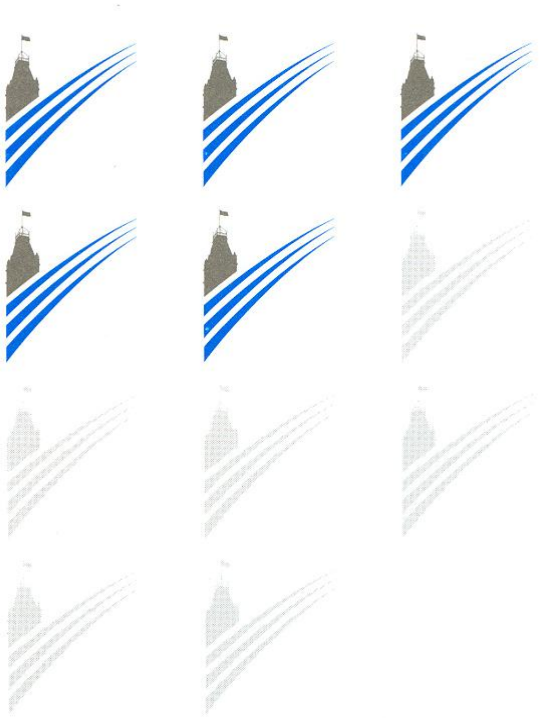
«Le Ministère n'a aucune raison de douter du travail des vérificateurs externes en matière de ***contrôle de l'effectif scolaire****, mais il est tout disposé à vérifier la validité des dispositifs actuels. Quant à l'analyse des* ***rapports financiers*** *des universités, le Ministère a pris les mesures pour y procéder en temps opportun. Le développement prévu du système d'information financière des universités (SIFU) devrait permettre d'améliorer cette analyse et d'obtenir une plus grande uniformité dans les définitions et les inscriptions comptables.*

«Le Ministère reconnaît qu'il ne demande pas aux universités de déposer formellement des projets de ***plans quinquennaux*** *d'investissements, l'expérience ayant montré des limites et le formalisme d'approches trop littéralement quinquennales, et le gouvernement ne s'engageant lui-même que sur la première année de ses plans quinquennaux. Cependant, la présentation des plans directeurs d'aménagement fournit une information qu'il juge équivalente, dans un*

cadre qui s'est avéré plus fonctionnel et qui permet la confection éclairée des plans quinquennaux gouvernementaux. Il entend toutefois poursuivre ses efforts pour s'assurer d'une vision plus complète des besoins en investissements des universités. Quant au ***suivi des travaux*** *réalisés et des subventions accordées, le Ministère continuera de s'assurer que les sommes versées sont effectivement allouées aux investissements prévus et vérifiera l'efficacité des procédures prévues à cette fin. Momentanément interrompu à cause de la mise en place d'un système de gestion informatisé, le suivi budgétaire des subventions d'investissements reprend à l'automne 1992.*

«Contrôle en milieu informatique : *Le Ministère est à mettre au point un* ***plan directeur*** *des systèmes d'information. C'est dans ce cadre qu'il révisera l'ensemble de la sécurité informatique et définira les éléments à mettre en place, notamment pour renforcer ses contrôles de la gestion des codes d'identification et des droits d'accès. Le plan directeur établira un partage approprié des responsabilités d'entretien et de mise en production et identifiera les moyens de s'assurer que les utilisateurs révisent et approuvent les modifications aux programmes d'application avant leur mise en production. Quant à la Loi sur le* ***droit d'auteur****, la planification budgétaire 1992-1993 prévoit les crédits nécessaires à la régularisation de la situation.*

«Actions ministérielles : *Le Ministère a procédé à la réorganisation de ses activités et de ses dispositifs d'****analyse de programme*** *et de* ***vérification interne****, de manière à assurer plus efficacement l'implantation de la directive gouvernementale en ces matières. Les politiques internes en ces domaines ont été approuvées et diffusées, de même que les programmations de 1992-1993. Quant aux compléments que le vérificateur recommande d'apporter au contenu du* ***rapport annuel*** *du Ministère, celui-ci s'emploiera à y donner suite dans les livraisons des prochaines années.»*



Chapitre 5

Office du crédit agricole du Québec

Faits saillants

5.1 Cette année, l'Office du crédit agricole du Québec a fait l'objet, en sus de la vérification financière, d'un examen de la conformité de ses opérations avec les lois, règlements, politiques et directives qui le régissent. La qualité de sa gestion fut également regardée sous l'angle de l'optimisation des ressources qui lui sont confiées.

5.2 Nous vous présentons ci-après les observations générales qu'ont permis de dégager nos travaux de vérification.

5.3 La clientèle de l'Office se compose d'environ 21 000 producteurs agricoles bénéficiant de plus de 2 milliards de dollars de garantie de prêts, dont 88 p. cent sont subventionnés par l'Office. L'Office ne s'étant pas donné d'objectifs précis et mesurables, il n'est pas en mesure d'évaluer si son aide contribue à l'amélioration de la rentabilité des entreprises agricoles. D'ailleurs l'endettement des agriculteurs augmente sans cesse (paragraphes 5.20 à 5.32).

5.4 Malgré son intention de ne subventionner que les intérêts sur les prêts octroyés pour des fins à long terme afin de maximiser son influence sur le développement des entreprises, l'Office en subventionne encore une grande partie pour des fins à court terme et à moyen terme, par le biais notamment de consolidations de prêts.

5.5 Le programme d'aide à l'établissement a nécessité des sommes importantes depuis sa mise sur pied en 1987. De fait, depuis 1986, 9 343 personnes ont reçu plus de 124 millions de dollars en subvention de capital et bénéficié de 828,9 millions de dollars de prêts. Cette situation s'explique en partie par le fait que l'Office n'a pas déterminé clairement les entreprises faisant partie de la relève (5.33 à 5.43).

5.6 Pour octroyer son aide, l'Office s'est doté d'un modèle d'analyse tenant compte de différents critères de financement. En pratique cependant, ces critères sont rarement utilisés pour refuser des prêts. De façon générale, un prêt est recommandé lorsque les revenus du producteur agricole excèdent ses dépenses courantes, y compris le remboursement en capital de ses prêts. Cette façon de faire ne permet pas à l'Office de s'assurer de la viabilité économique des entreprises agricoles, ni de leur capacité à faire face à leurs obligations à long terme. Il en résulte que plusieurs producteurs ne disposent que d'une faible marge de manoeuvre pour faire face aux impondérables tels que les coupures de quotas de production (5.44 à 5.67).

5.7 Dans le but de minimiser ses pertes, l'Office doit effectuer un suivi de l'aide financière qu'il a accordée et des biens donnés en garantie. En pratique, non seulement l'Office fait-il peu de suivi, mais il ne détient que peu d'informations lui permettant d'effectuer ce suivi. En effet, ses

systèmes comptables et d'information ne lui permettent pas d'établir l'image globale des prêts détenus par un emprunteur, d'apprécier le niveau de risque que présente son portefeuille de prêts, ni d'évaluer le montant des pertes qu'il devra éventuellement payer (5.68 à 5.94).

5.8 De 1936 à 1982, l'Office a subi pour environ deux millions de dollars de pertes sur les prêts qu'il avait garantis. Au cours de la dernière décennie, les pertes ont atteint 171 millions de dollars. Notre étude de dossiers de pertes payées en 1991-1992 montre que l'Office pourrait diminuer le montant des pertes car le délai moyen de traitement des dossiers est de 5,66 ans et la perte totale payée est principalement attribuable aux intérêts courus durant l'ensemble du processus (5.95 à 5.103).

5.9 Depuis 1978, ce sont les établissement financiers qui avancent les fonds nécessaires au financement des prêts garantis par l'Office. L'Office ne gère pas son mode de financement de façon économique : une étude récente de l'Office souligne d'ailleurs qu'une révision des modalités de financement aurait permis une économie moyenne annuelle de 10 millions de dollars, répartie en parts égales entre l'Office et les agriculteurs. L'Office négocie présentement avec les établissements financiers en vue de l'adoption d'un nouveau mode de financement (5.104 à 5.110).

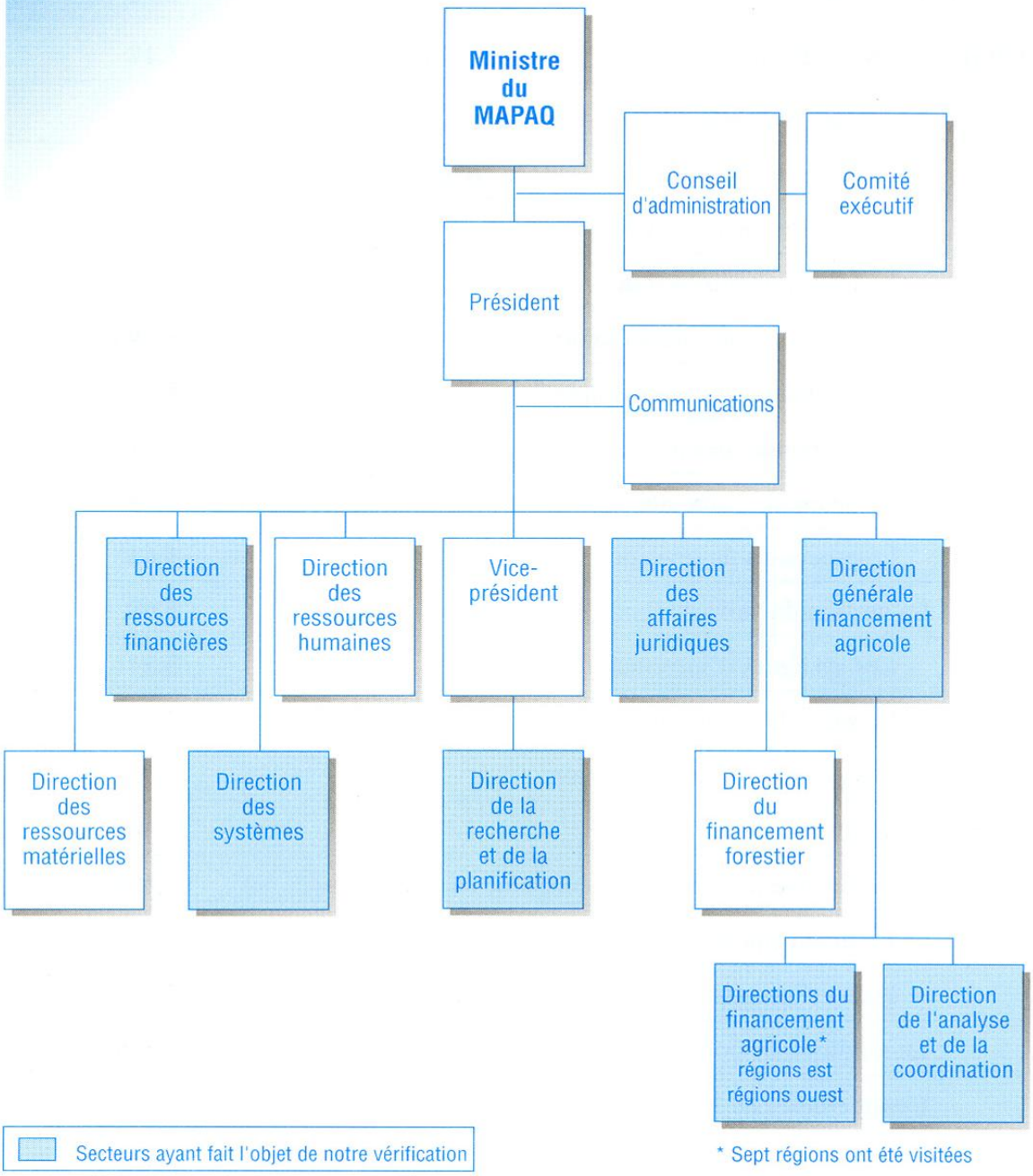
5.10 À noter que depuis 1990, moins de deux ans après l'entrée en vigueur de la Loi sur le financement agricole, l'Office a amorcé une réflexion sur son rôle et sur les programmes actuels de financement. De nombreuses études lui ont permis d'analyser diverses hypothèses de modification de ses programmes afin de mieux répondre aux besoins des entreprises agricoles et l'ont également amené à élaborer un projet de loi. Ce projet de loi, sanctionné le 23 juin 1992, modifie le nom de l'Office pour celui de la Société de financement agricole, redéfinit sa mission et devrait lui permettre plus de souplesse et d'autonomie pour apporter des modifications à ses programmes.

5.11 Les pages qui suivent présentent des commentaires détaillés ainsi que des exemples portant sur les sujets traités précédemment. D'autres commentaires touchant la gestion de l'aide financière suivent également.

Table des matières

	Paragraphe
VUE D'ENSEMBLE	**5.12**
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	**5.17**
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Les interventions de l'Office dans le crédit agricole	**5.20**
La subvention des intérêts	**5.25**
L'aide à l'établissement	**5.33**
La formation des agriculteurs	**5.39**
La gestion des demandes d'aide financière	**5.44**
Le traitement des demandes	**5.47**
La délégation aux établissements financiers	**5.58**
Le processus de révision	**5.63**
La gestion du suivi de l'aide financière	**5.68**
Les systèmes d'information de l'Office	**5.74**
Le suivi de l'aide financière	**5.87**
Les procédures de liquidation	**5.95**
Le financement de l'Office	**5.104**
Le financement par les établissements financiers	**5.105**
Le financement par emprunts	**5.107**
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	**5.111**
La reddition de comptes	**5.115**
Commentaire de l'Office	**5.121**

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DE L'OFFICE



Vue d'ensemble

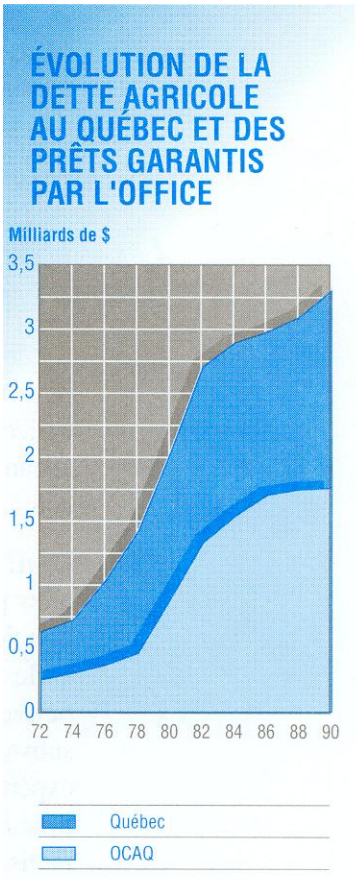
5.12 Créé en 1936, l'Office du crédit agricole favorise le développement de l'agriculture, en facilitant l'accès des entreprises de type familial au financement agricole. Il encourage aussi l'établissement de jeunes producteurs afin d'assurer une relève efficace dans l'exploitation des entreprises agricoles. De 1936 à 1978, l'Office a offert des prêts subventionnés directement aux producteurs agricoles en puisant principalement dans le trésor québécois. Depuis 1978, l'Office maintient ses subventions et garantit les prêts dont les fonds sont avancés par des établissements financiers. Pour sa part, le Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers assure aux prêteurs le remboursement des pertes sur les prêts déboursés.

5.13 Au cours des deux dernières décennies, l'apparition d'entreprises agricoles plus grandes, d'équipements plus perfectionnés, de cheptels d'animaux plus considérables et de qualité supérieure, a marqué l'évolution de la productivité agricole. Ainsi, la valeur marchande moyenne des entreprises est passée de 39 500 $ en 1971 à 461 000 $ en 1991. Toutefois, pendant cette période, leur nombre a diminué de 50 p. cent, pour se situer à près de 40 000.

5.14 Les producteurs agricoles ont de plus en plus besoin de financement et désirent bénéficier des avantages offerts par l'Office, lequel doit faire face à une augmentation importante de la demande de crédit. Au 31 mars 1992, l'encours des prêts garantis par l'Office totalisait plus de 2 milliards de dollars et représentait environ 55 p. cent de la dette agricole du Québec.

5.15 Le graphique ci-contre présente l'évolution de la dette agricole au Québec et celle des prêts garantis par l'Office.

5.16 Le secteur agricole déploie son activité dans un contexte économique en évolution constante, notamment en raison de l'Accord du libre-échange entre le Canada et les États-Unis et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). L'accroissement de la taille des entreprises agricoles et de leur volume de production, les surplus sur les marchés mondiaux et une variation à la baisse des prix sur ces marchés ont amené une concurrence de plus en plus forte et un rétrécissement de la marge bénéficiaire des entreprises. La combinaison de ces éléments contribue généralement à l'augmentation du risque financier que présente l'exploitation d'une entreprise agricole.



Graphique conçu à partir de données de Statistique Canada et de l'Office

Objectifs et portée de notre vérification

5.17 Nous avons effectué une vérification des états financiers de l'Office du crédit agricole du Québec portant sur le financement agricole et forestier pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1992. Nous avons aussi vérifié les états financiers du Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers pour la même période et avons examiné la conformité des opérations de ces entités aux lois, règlements, politiques et directives qui les régissent.

5.18 Par ailleurs, nous avons procédé à une vérification de l'optimisation des ressources à l'Office, afin de déterminer si le souci de l'économie et de l'efficience était présent chez les gestionnaires, s'ils avaient mis en place des moyens leur permettant de savoir dans quelle mesure leurs objectifs avaient été atteints et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

5.19 Cette vérification a été axée, d'une part, sur les orientations, l'évaluation des activités et la reddition de comptes et, d'autre part, sur la gestion de l'aide financière. Nous avons considéré surtout les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1992, mais certains commentaires ont trait à des situations qui avaient cours auparavant ou qui se sont poursuivies jusqu'en avril 1992. Les parties ombragées de l'organigramme de l'Office, paraissant à la page 134 montrent les directions touchées par notre vérification de l'optimisation des ressources.

Résultats de notre vérification

Les interventions de l'Office dans le crédit agricole

5.20 Actuellement, l'Office peut garantir des prêts ainsi que des ouvertures de crédit n'excédant pas 800 000 $ par entreprise agricole. Outre cette contrainte, le gouvernement n'impose aucune autre limite à l'Office quant au montant total d'encours des prêts qu'il peut garantir.

L'Office a amorcé une réflexion sur son rôle et sur les programmes actuels de financement

5.21 L'Office subventionne une partie des intérêts de certains prêts pendant toute leur durée. Il accorde aussi une subvention de capital de 15 000 $ aux producteurs agricoles admissibles au programme d'aide à l'établissement, lesquels peuvent également bénéficier d'une bonification de la subvention pour intérêts variant de 1 à 4 p. cent selon leur expérience et leur scolarité. L'Office estime qu'il subventionne présentement 88 p. cent de l'encours des prêts garantis, soit 1,7 milliard de dollars.

LOI SUR LE FINANCEMENT AGRICOLE ET RÈGLEMENT D'APPLICATION DE CETTE LOI

	Prêt à long terme	Prêt à moyen terme	Prêt à court terme	Ouverture de crédit
Montant maximum	800 000 $ (prêt global à long, moyen et court terme) sans excéder 85 % de la valeur des biens offerts en garantie			200 000 $ ou 500 000 $ si production de céréales ou de bovins
Durée maximale	30 ans	15 ans	5 ans	5 ans
Fins des prêts	• achat d'entreprises • construction, amélioration • acquisition d'actions • consolidation de ces dettes	• achat d'animaux, de machineries, d'outillage, d'équipement • achat de quota • consolidation de ces dettes	• achat d'animaux, de machineries, d'outillage, d'équipement • consolidation de ces dettes	• dépenses courantes • remboursement d'une ouverture de crédit
Taux d'intérêt maximum	Taux préférentiel majoré de 1/2 % fluctuant			Taux préférentiel majoré de 1 % fluctuant
Taux de la contribution au paiement de l'intérêt	50 % de la portion d'intérêts excédant 4 % sur les premiers 200 000 $	Les prêts à l'établissement et les prêts additionnels, à court et à moyen terme, consentis aux producteurs agricoles dans les cinq ans suivant leur établissement sont considérés comme des prêts à long terme et subventionnés		
Programme d'aide à l'établissement				
Subvention de capital ou Subvention d'intérêt	• 15 000 $ par membre exploitant, maximum 60 000 $ par entreprise, si diplôme d'études collégiales, d'études professionnelles ou d'études secondaires et un an d'expérience agricole • Applicable à l'intérêt, payable durant une période de 5 ans sur les premiers 50 000 $ pour fins d'établissement			
Bonification d'intérêt	• Diplôme d'études collégiales-agricole et un an d'expérience agricole • Décroissant de 4 % à 1 % sur les quatre premières années		• Diplôme d'études professionnelles-agricole ou diplôme d'études secondaires et un an d'expérience agricole • Décroissant de 2 % à 0,5 % sur les quatre premières années	

5.22 L'Office est le seul organisme du genre au Canada à offrir ce genre de programmes. Quelques provinces ont cependant recours à une bonification de la subvention d'intérêts pendant une période déterminée afin d'encourager l'établissement d'entreprises agricoles et la formation de leurs propriétaires ou d'aider les entreprises en difficulté financière susceptibles de redevenir rentables.

5.23 Pour les années 1981 à 1990, le budget de l'Office a totalisé plus de 1 milliard de dollars, ce qui représente un coût d'environ 26 200 $ par entreprise agricole, comparativement à 6 000 $ en Ontario. L'Office estime qu'en 20 ans, il accorde près de 110 000 $ à une entreprise agricole qui bénéficie de tous ses programmes d'aide.

5.24 Un projet de loi, sanctionné le 23 juin 1992, modifie le nom de l'Office pour celui de la Société de financement agricole, redéfinit sa mission et reconduit les programmes existants. Cette loi devrait permettre à la Société plus de souplesse et d'autonomie dans l'apport de modifications à ses programmes.

La subvention des intérêts

5.25 Plusieurs études récentes de l'Office soulignent que les différentes formes d'aide qu'il accorde aux producteurs sont mal adaptées à leurs besoins. En outre, ces formes d'aide sont accordées à l'encontre de son orientation de privilégier le financement à long terme et de maximiser son influence sur le développement des entreprises.



5.26 Selon l'Office, les agriculteurs ont besoin d'un financement global à coût fixe, les mettant à l'abri des fluctuations des taux d'intérêt, alors qu'il ne leur offre présentement qu'un financement à taux variable, à faible coût bien sûr mais s'appliquant seulement aux premiers 200 000 $.

5.27 L'Office ne justifie ni ce montant de 200 000 $ pouvant être subventionné, ni la durée, ni le taux de la subvention pour intérêts. Soulignons que même à l'occasion d'une refonte de la loi en 1988, aucune analyse, comparant différentes possibilités en regard de leur coût et de leurs effets, n'a été faite pour justifier la subvention des intérêts des premiers 200 000 $ pendant toute la durée d'un prêt.

5.28 Cette subvention, de 50 p. cent des intérêts excédant 4 p. cent, a eu pour effet que des producteurs agricoles ont obtenu un taux de financement de 6 p. cent plutôt que de payer le taux courant de 8 p. cent. En dépit d'un taux courant peu élevé, l'Office a eu à débourser 40 millions de dollars en 1991-1992 pour réduire de 2 p. cent le taux de financement des agriculteurs.

5.29 Par ailleurs, une orientation vers le financement à long terme, prise par l'Office en 1988, n'a pas produit les résultats prévus. L'Office avait alors abandonné la subvention pour intérêts sur les prêts à moyen terme consentis, par exemple, pour l'achat d'animaux ou de machineries. Il

n'avait conservé que les subventions pour intérêts pour les prêts à long terme, accordés notamment pour l'acquisition de terres, de bâtiments, etc. Cette nouvelle orientation devait permettre à l'Office d'exercer une influence plus grande sur le développement des entreprises.

5.30 Or, ce changement n'a produit que des résultats mitigés. L'Office subventionne encore une grande partie des intérêts sur les prêts demandés par les agriculteurs pour des fins à moyen terme. Il subventionne également des intérêts sur les prêts à court terme (par exemple, des dépenses courantes). En effet, une analyse de 250 prêts consolidés à long terme en 1991-1992, totalisant 32 millions de dollars, démontre que 38 p. cent de ce montant sert, en réalité, à des fins à court et à moyen terme. En consolidant ces prêts, l'Office les considère comme des prêts dont les fins sont à long terme et il les subventionne.

5.31 L'Office subventionne également, pendant toute la durée du prêt, les intérêts sur tous les prêts consentis aux producteurs agricoles dans les cinq années suivant leur établissement, incluant ceux à des fins à court et à moyen terme. Depuis 1988, les entreprises considérées en voie d'établissement ont bénéficié de prêts totalisant 632,7 millions de dollars. Selon notre analyse de 150 de ces prêts, ceux consentis pour des fins à court et à moyen terme représentent environ 25 p. cent du montant total des prêts.

5.32 Malgré l'importance des subventions accordées, l'Office ne s'est pas donné d'objectifs précis et mesurables à atteindre; il ne peut donc évaluer si son aide favorise un rendement optimal des entreprises agricoles.

L'aide à l'établissement

5.33 L'aide à l'établissement offerte par l'Office ne s'adresse pas spécifiquement aux nouveaux agriculteurs qui s'établissent. Bien que la relève soit définie selon la formation et l'expérience des agriculteurs, l'Office n'a pas déterminé clairement les entreprises faisant partie de cette relève. Il n'a pas non plus déterminé si cette forme d'aide favorisait l'amélioration de la rentabilité des entreprises. Tout comme dans le cas des subventions pour intérêts, nous n'avons pas trouvé d'analyse comparant différentes possibilités en regard de leur coût et de leurs effets.

L'Office n'a pas déterminé clairement les entreprises faisant partie de la relève

5.34 Comme le montre le tableau suivant, le programme d'aide à l'établissement a nécessité des sommes importantes depuis sa mise sur pied en 1987.

5.35 À partir de 1988 surtout, le budget de l'Office n'a pu suffire à satisfaire les nombreuses demandes de subvention de capital reçues. Conséquemment, au 31 mars 1992, 1 755 demandes de subvention de capital, totalisant un engagement possible de 30,6 millions de dollars, étaient en attente depuis au moins 18 mois. De ce nombre, 1 141 demandes étaient éligibles et 614 n'avaient pas encore été traitées. L'Office a donc dû offrir un financement temporaire subventionné pour pallier ces longs délais.

	Nombre de subventions à l'établissement versées	Subventions de capital (millions de $)	Prêts à l'établissement autorisés (millions de $)
1986-1987	1 092	4,6	81,7
1987-1988	1 536	21,0	114,5
1988-1989	2 465	30,0	112,9
1989-1990	1 895	30,3	179,3
1990-1991	1 593	23,4	183,4
1991-1992	762	14,8	157,1
Total	**9 343**	**124,1**	**828,9**

5.36 Une telle affluence de demandes s'explique par le fait que des entreprises agricoles dirigées par des agriculteurs depuis longtemps établis peuvent quand même bénéficier des avantages accordés aux agriculteurs qui viennent de s'installer. En effet, tel que précisé à la Loi sur le financement agricole, l'agriculteur qui s'associe à une entreprise agricole existante la rend admissible aux privilèges liés à l'établissement, soit la subvention de capital et la subvention pour intérêts de prêts additionnels consentis dans les cinq ans suivant l'établissement. Ainsi, un producteur agricole peut s'associer d'abord avec son conjoint, ensuite avec un ou plusieurs de ses enfants. Cette situation lui permet de profiter plus d'une fois de l'aide financière destinée aux nouveaux établissements.

5.37 C'est en août 1986 que des amendements à la Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles rendent le conjoint éligible à une subvention de capital en raison de son établissement. Les sociétés déjà existantes ne peuvent cependant pas obtenir cette subvention. C'est pourquoi, dans le cas de plusieurs entreprises, le seul changement invoqué pour justifier une subvention à un nouvel établissement en est un de structure juridique. Un exemple : un agriculteur acquiert une ferme en 1978; il bénéficie alors d'une subvention de capital. En 1982, cet agriculteur s'associe avec son épouse. En 1987, afin que l'épouse puisse obtenir une subvention de capital en raison de son établissement, la société doit modifier son nom. La nouvelle société formée, l'épouse reçoit une subvention de capital et la période d'établissement de cinq ans débute en 1987.

5.38 Par ailleurs, lors de l'établissement d'un agriculteur, l'Office n'exige pas qu'il injecte de nouveaux fonds, ni ne vérifie si l'entreprise agricole en cause procure du travail à tous les partenaires qui s'associent pour la former. Il s'assure uniquement que l'entreprise engendrera suffisamment de profits pour faire vivre tous les partenaires.

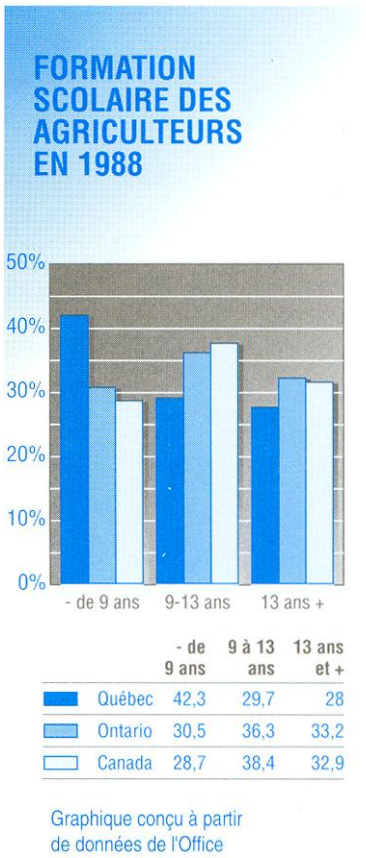
La formation des agriculteurs

5.39 Selon l'Office et la Fédération de la relève agricole, un nombre suffisant de personnes veulent devenir agriculteur; cependant, leur formation scolaire est insuffisante.

5.40 La formation des agriculteurs, particulièrement celle des jeunes, est primordiale pour relever les défis d'aujourd'hui. En effet, une étude récente des jeunes agriculteurs qui se sont installés dans la région de Québec révèle que ceux qui détenaient au minimum un diplôme d'études secondaires avaient connu huit fois moins d'échecs que les autres moins scolarisés lors de leur établissement.

5.41 Historiquement, le niveau de formation générale et professionnelle des agriculteurs qui se fixent au Québec s'est toujours situé en deçà de la moyenne canadienne et de celle de la plupart des autres provinces prises individuellement.

5.42 Lorsque le programme de bonification de la subvention pour intérêts lié à la formation a été instauré, en 1988, il visait à corriger cette lacune. Ces mesures n'ont pas encore eu d'influence sur le degré de formation des futurs agriculteurs. En effet, en 1991-1992, le nombre moyen d'années de scolarité des bénéficiaires du programme était de 11,6 ans, par rapport à 11,7 ans en 1987-1988. Par contre, à partir de 1994, l'Office haussera ses exigences concernant la formation.



	- de 9 ans	9 à 13 ans	13 ans et +
Québec	42,3	29,7	28
Ontario	30,5	36,3	33,2
Canada	28,7	38,4	32,9

Graphique conçu à partir de données de l'Office

5.43 Nous avons recommandé à l'Office :

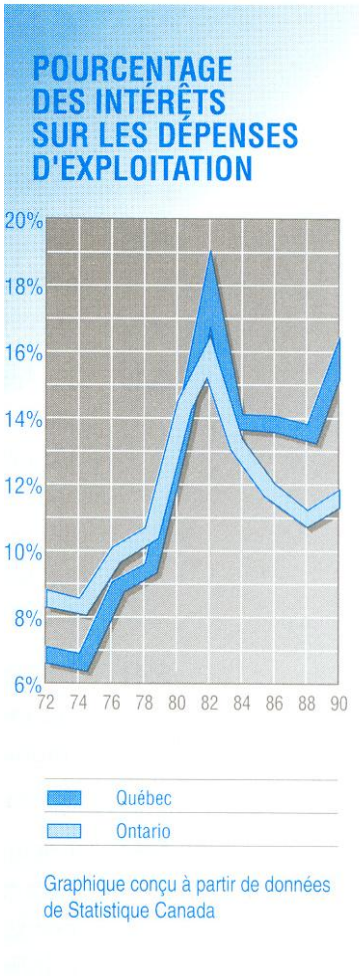
- **de se fixer des objectifs précis et mesurables en ce qui a trait aux résultats de son intervention dans le domaine du financement agricole;**
- **d'évaluer l'effet de ses moyens d'action actuels pour pouvoir les modifier, le cas échéant;**
- **de poursuivre ses efforts pour inciter les futurs agriculteurs à améliorer leur formation.**

La gestion des demandes d'aide financière

5.44 La part des subventions gouvernementales dans le revenu net des agriculteurs est passée de 36 p. cent à 48 p. cent entre 1980 et 1990. Pourtant, malgré ce soutien gouvernemental important, la situation financière du secteur agricole s'est détériorée.

5.45 En effet, l'endettement des agriculteurs augmente sans cesse, entraînant ainsi des paiements d'intérêts qui représentent une portion de plus en plus grande de leurs dépenses d'exploitation.

5.46 Sous cet angle, la situation des agriculteurs est plus préoccupante au Québec qu'en Ontario.



Graphique conçu à partir de données de Statistique Canada

Le traitement des demandes

5.47 Pour être admissible à un prêt, tout demandeur doit démontrer, entre autres, que sa capacité de remboursement est suffisante et qu'il exploite une entreprise agricole rentable ou susceptible de le devenir au moyen du prêt demandé. Le montant global d'un prêt ne peut excéder 85 p. cent de la valeur, déterminée par l'Office, des biens offerts en garantie.

5.48 Afin de faciliter l'analyse de certains critères d'admissibilité, en particulier ceux touchant la situation financière des entreprises, l'Office a élaboré un modèle d'analyse financière en 1990. Ce modèle tient compte des critères de financement suivants : la capacité de gestion, les garanties, la mise de fonds et la rentabilité.

5.49 Au cours des trois dernières années, l'analyse du critère de la capacité de gestion a rarement donné lieu à un refus. En effet, moins de 1 p. cent des demandes refusées l'ont été en fonction de ce critère.

5.50 En matière de garanties, l'Office évalue les actifs du demandeur selon les méthodes reconnues dans le milieu agricole; il s'assure que le montant des prêts respecte la limite établie, soit 85 p. cent. Cependant, il ne détermine pas la valeur de liquidation des biens du demandeur. Par conséquent, il ne peut estimer le risque que présente le prêt en fonction de ce critère.

5.51 Par ailleurs, bien que l'Office soit conscient de l'importance d'une mise de fonds du demandeur, il ne la considère pas comme un préalable à l'octroi d'un prêt.

5.52 En pratique, les recommandations d'octroi ou de refus d'un prêt reposent majoritairement sur l'analyse du seul critère de rentabilité. Cependant, l'Office ne démontre pas la viabilité économique des entreprises agricoles ni leur capacité à faire face à leurs obligations à long terme avant d'octroyer un prêt.



5.53 Ainsi, l'Office analyse la rentabilité passée des entreprises et fait une projection de leur rentabilité pour les années futures. Cependant, les dossiers de l'Office contiennent rarement des informations sur les ajustements apportés aux données financières et sur les hypothèses utilisées pour établir les projections. Ce n'est que depuis 1991 que l'Office exige que toute demande d'emprunt soit accompagnée d'états financiers selon la comptabilité d'exercice. Auparavant, il se fiait à des états financiers dressés sur une base de caisse ou à de simples déclarations du demandeur, auxquels il apportait lui-même les ajustements nécessaires.

5.54 L'Office définit avec précision ce qui doit être considéré dans les revenus de l'entreprise, incluant l'apport des gouvernements, tant fédéral que provincial. Par contre, il n'est pas aussi précis lorsqu'il est question de certaines dépenses. Ainsi, il est accepté que le calcul de l'amortissement soit soumis à de nombreux ajustements afin qu'il ne dépasse pas le remboursement de capital ou qu'il ne rende pas l'entreprise déficitaire. De plus, les frais de subsistance des exploitants peuvent être sous-évalués, car ils sont estimés par les conseillers de l'Office, lesquels se fient généralement à la déclaration du demandeur. Finalement, la dépense d'intérêts est calculée, au choix, au taux courant d'environ 8 p. cent ou au taux moyen des 10 dernières années, soit 12 p. cent.

5.55 Les conseillers de l'Office doivent également mesurer, en faisant varier certains éléments, à quel point il est probable que la rentabilité des entreprises sera atteinte. Cette analyse est laissée à leur discrétion; dans les faits, ils l'effectuent rarement. Nous avons analysé la vulnérabilité de 24 entreprises advenant une hausse des taux d'intérêt. Les résultats montrent que la rentabilité des entreprises est fragile. En effet, 25 p. cent des entreprises enregistreraient une perte après une hausse de 3 p. cent du taux d'intérêt et ce, même si l'Office subventionne la moitié de cette fluctuation. Advenant une majoration de 5 p. cent, ce sont 33 p. cent des entreprises qui afficheraient une perte.

5.56 Parmi les éléments étudiés par l'Office pour juger de la rentabilité d'une entreprise agricole, la capacité de remboursement demeure finalement le principal critère servant à déterminer la pertinence d'octroyer ou de refuser des prêts. De façon générale, un prêt est recommandé lorsque les revenus du producteur agricole excèdent ses dépenses courantes, y compris le remboursement en capital de ses prêts. Il en résulte que plusieurs producteurs ne disposent que d'une faible marge de manoeuvre pour faire face aux impondérables tels que les coupures de

quotas de production, les maladies dans le troupeau, l'augmentation des taux d'intérêt, etc. De plus, ils ne peuvent renouveler leurs actifs sans emprunter à nouveau.

5.57 Nous avons recommandé à l'Office de :

- **préciser ses orientations en matière d'octroi de prêts et de démontrer la viabilité économique des entreprises auxquelles il accorde des prêts;**

- **s'assurer de l'application uniforme et adéquate des critères servant à l'analyse des demandes d'aide financière.**

La délégation aux établissements financiers

5.58 En vertu d'une délégation de l'Office, les établissements financiers peuvent consentir eux-mêmes aux producteurs agricoles, clients de l'Office, des prêts assortis de la garantie de l'Office pour un montant total de 50 000 $ ainsi que des ouvertures de crédit pouvant atteindre 25 000 $. Ces prêts sont attribués sans examen préalable de l'Office.

5.59 C'est ainsi qu'en 1991-1992, des établissements financiers ont accordé 698 prêts totalisant environ 10 millions de dollars.

5.60 Or, l'Office n'exige pas que les prêteurs étudient la situation financière de l'emprunteur et il ne fait qu'une révision a posteriori de ces prêts, laquelle n'entraîne aucun retrait de la garantie.

5.61 Cette façon de faire engage l'Office sans qu'il puisse analyser adéquatement la situation financière des emprunteurs, ni évaluer le risque que ceux-ci présentent; ceci est pourtant essentiel lorsque les emprunteurs sont des entreprises fortement endettées.

5.62 Nous avons recommandé à l'Office de réévaluer sa politique sur la délégation aux établissements financiers.

Le processus de révision

5.63 L'Office a révisé ses processus administratifs et ses structures de fonctionnement, ce qui lui a permis d'alléger le traitement des demandes qui lui sont faites. Malgré ces modifications, le processus de révision des demandes d'aide financière n'est toujours pas efficient.

5.64 En effet, les étapes de révision d'une demande de prêt sont encore nombreuses et nécessitent l'intervention de plusieurs personnes, au siège social comme en région. En plus, le comité exécutif fait un examen détaillé des dossiers complexes avant de les approuver.

5.65 En dépit de tout ce processus, la recommandation initiale du premier conseiller à avoir traité le dossier est rarement modifiée ou refusée.

5.66 Par ailleurs, les résultats de la révision effectuée par le siège social ainsi que les avis du comité exécutif ne sont pas transmis à l'ensemble des bureaux régionaux, ce qui ne contribue pas à l'uniformité du traitement des dossiers.

5.67 **Nous avons recommandé à l'Office :**

- **dans un souci d'économie et d'efficience, d'améliorer son processus de révision des demandes d'aide financière;**

- **de diffuser dans les régions les orientations dégagées à la suite de la révision des dossiers.**

La gestion du suivi de l'aide financière

5.68 L'Office gère 48 300 prêts, pour un encours total de 2 milliards de dollars.

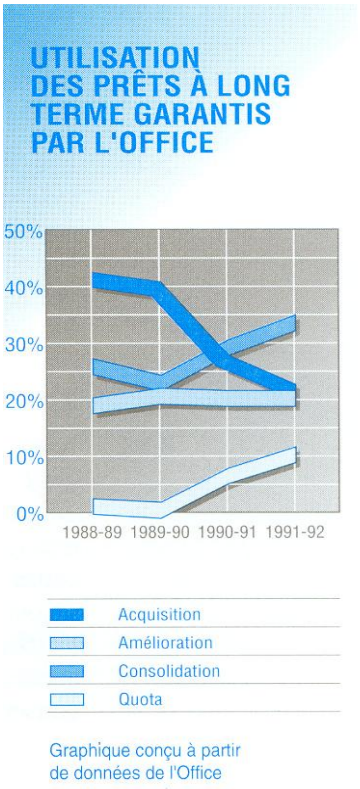
5.69 Il est important que l'Office fasse un suivi de l'aide financière qu'il a accordée, d'une part pour avoir la certitude que les agriculteurs remplissent toutes les obligations contractées aux termes des actes de prêts et, d'autre part, pour leur offrir régulièrement des services-conseils et assurer la protection des garanties de prêts.

5.70 Ce suivi est d'autant plus important en raison des caractéristiques des prêts consentis au cours des dernières années et de la situation financière des agriculteurs qui se détériore.

5.71 En effet, les pourcentages de prêts à long terme consentis à des fins de consolidation et d'achat de quotas de production ont beaucoup augmenté comparativement à ceux attribués à des fins d'acquisition et d'amélioration des fermes. De fait, en 1991-1992, 46 p. cent des prêts à long terme ont été utilisés à des fins défensives pour, d'une part, consolider des dettes et, d'autre part, acheter des quotas permettant surtout de maintenir les capacités de production alors qu'en 1988-1989, ces fins ne représentaient que 31 p. cent des prêts.

5.72 Également, après plusieurs années de tendance à la baisse, les principaux indicateurs de difficultés financières montrent un changement de cap au Québec. Les faillites sont en hausse, alors que c'est exactement le contraire en Ontario.

5.73 Présentement, l'Office n'a pas de politique de suivi de l'aide financière ni des biens pris en garantie et ne possède pas assez d'informations pour effectuer un tel suivi. Il n'est donc pas en mesure de connaître le risque que comporte son portefeuille de prêts, d'intervenir en temps opportun pour protéger sa créance, ni d'évaluer le montant des pertes qu'il devra éventuellement payer.



Les systèmes d'information de l'Office

5.74 L'Office ne possède pas assez d'informations pour effectuer un suivi efficace de la situation financière de ses clients.



5.75 En effet, depuis que les établissements financiers avancent les fonds nécessaires aux prêts garantis par l'Office, ce sont eux qui détiennent l'information financière concernant ces prêts.

5.76 L'Office maintient donc un système d'information tout à fait dépendant des renseignements que lui transmettent les prêteurs sur toutes les transactions affectant le solde des prêts que lui-même garantit. Ce sont les prêteurs qui lui signalent également tout cas d'arrérages de plus de 30 jours, les mainlevées et toute autre modification aux garanties.

5.77 Or, les prêteurs ne lui transmettent pas toujours les informations exigées et, lorsqu'ils le font, ces informations lui parviennent en retard. Pour remédier en partie à cette situation, l'Office confirme le solde des prêts auprès des prêteurs tous les six mois, en mai et en novembre.

5.78 De plus, en 1988, la Loi sur le financement agricole a remplacé les huit lois alors en vigueur, mais les avantages conférés en vertu de ces lois ont été maintenus. C'est ainsi qu'un même client peut bénéficier de plusieurs prêts à divers taux et pour des périodes différentes.

5.79 Les données financières relatives à chacune des lois sont enregistrées dans des systèmes comptables différents et sur des supports distincts. Par exemple, certaines informations sont consignées à l'aide d'un système manuel, d'autres à l'aide de systèmes informatiques, sur ordinateur central ou sur micro-ordinateur. Ces systèmes n'ont pas été conçus pour communiquer entre eux. Résultat : toute tentative d'établir une image globale des prêts détenus par un emprunteur ou de produire systématiquement des rapports sur l'ensemble des dossiers est actuellement irréalisable, à moins de modifier les systèmes.

5.80 Autre difficulté, les bureaux régionaux n'accèdent pas directement aux systèmes; c'est l'Office qui doit leur transmettre les informations provenant des prêteurs. Cependant, il ne leur envoie que les listes d'arrérages des prêts octroyés en vertu des deux lois les plus importantes eu égard aux sommes en cause et, seulement deux fois par année. Lorsque les bureaux régionaux reçoivent ces listes, les arrérages datent déjà de plusieurs mois. En outre, l'Office ne fait pas parvenir aux régions les listes d'arrérages des prêts accordés en vertu des autres lois et ne les avise pas rapidement des prêts consentis directement par les prêteurs.

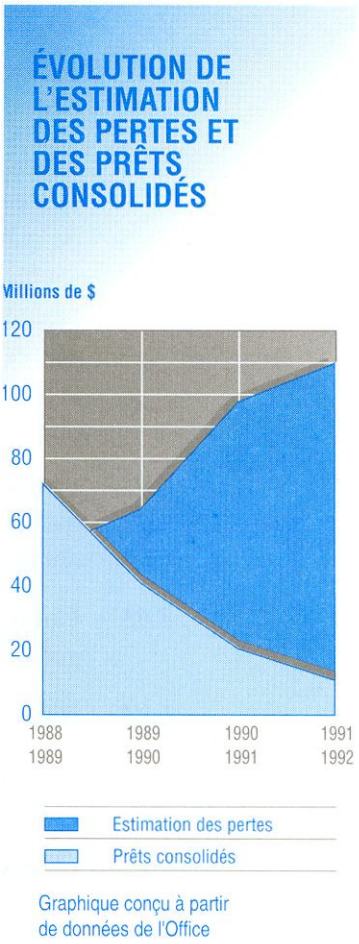
5.81 Ce manque de données empêche les bureaux régionaux d'effectuer un suivi de l'aide financière accordée et d'intervenir en temps opportun dans les cas d'entreprises en difficulté financière. En plus, cela limite la possibilité de ces bureaux d'offrir des services-conseils.

5.82 Les informations sur l'estimation des pertes que le Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers pourrait être appelé à rembourser aux prêteurs sont insuffisantes pour connaître le risque réel lié aux prêts garantis par l'Office.

5.83 L'estimation des pertes, faite à partir d'une liste de prêts dont les remboursements accusent des arrérages de plus d'un an, ne présente pas une juste évaluation des pertes que le Fonds et le gouvernement pourraient être éventuellement appelés à rembourser aux prêteurs. D'une part, dû à l'absence d'un système d'information adéquat, il n'est pas possible d'identifier les prêts consentis en vertu de certaines lois et dont les remboursements connaissent des arrérages. D'autre part, le pourcentage de perte déterminé par analyse n'est appliqué qu'aux cas assurés par le Fonds et dont les remboursements connaissent des arrérages de plus d'un an. L'Office n'estime aucune perte pour les autres prêts. Cette manière de procéder exclut tous les prêts qui ont fait l'objet d'accommodement, de refinancement et de consolidation ainsi que les prêts assurés directement par le gouvernement avant 1978.

5.84 Comme le montre le graphique ci-contre, l'estimation des pertes peut être faussée lorsque les prêts consolidés en sont exclus.

5.85 En 1990, l'Office a élaboré un plan directeur de développement des systèmes, qui a été accepté par le Conseil du trésor et qui est présentement en voie de réalisation. La mise en œuvre de ce plan est primordiale pour que l'Office améliore ses systèmes comptables et ses systèmes d'information et obtienne les informations nécessaires pour apprécier le niveau de risque que présente son portefeuille de prêts de 2 milliards de dollars.



5.86 Nous avons recommandé à l'Office de :

- **poursuivre ses efforts afin de se doter de systèmes comptables et de systèmes d'information de gestion pour faire un suivi efficace de ses prêts et connaître le risque que présente son portefeuille de prêts;**
- **s'assurer que les prêteurs transmettent l'information exigée dans les délais demandés;**
- **revoir les mécanismes relatifs à l'estimation des pertes.**

Le suivi de l'aide financière

5.87 En pratique, l'Office fait peu de suivi de l'aide financière qu'il accorde. Il fournit peu d'indications à ses conseillers en financement quant au suivi à effectuer auprès des entreprises : il n'a pas précisé la nature du suivi à faire, du service-conseil à donner et de sa fréquence ou des gestes à poser.



5.88 En fait, à l'exception du réexamen annuel de la situation financière des emprunteurs détenant une ouverture de crédit, l'Office effectue uniquement un suivi des prêts dont le remboursement affiche des arrérages. Dans ces cas, il suspend le versement de la subvention pour intérêts jusqu'au paiement des sommes dues.

5.89 L'absence de politique de suivi ne facilite pas le choix des mesures que les conseillers en financement de l'Office doivent prendre à l'égard d'un client en difficulté financière, qu'il s'agisse de consolidation, d'accommodement ou de procédures de liquidation des actifs. Il n'y a pas d'uniformité dans l'application de ces mesures ni dans le contrôle que l'Office exerce sur elles.

5.90 De plus, l'absence de personnel spécialisé en redressement de situation financière n'aide pas l'Office à minimiser ses pertes, protéger sa créance et, le cas échéant, réduire les délais de liquidation des garanties et de règlement des pertes.

5.91 De même, tout au long de la durée du prêt, l'Office fait peu de suivi des biens pris en garantie. Ce suivi est exercé, entre autres, au moyen des autorisations de mainlevée. Ce n'est qu'après avoir recommandé qu'un agriculteur soit soumis à des procédures judiciaires que l'Office inspecte les biens donnés en garantie afin d'évaluer leur état et leur valeur de liquidation. Selon nos sondages, la liquidation des biens nantis, tels les équipements et les animaux, permet de récupérer environ 40 p. cent de leur valeur établie lors de l'octroi du prêt.

5.92 Une meilleure surveillance des biens donnés en garantie permettrait d'éviter que des biens nantis soient vendus sans demande de mainlevée ou que certains autres disparaissent.

5.93 Fait à noter, l'Office a engagé en 1992 un consultant pour élaborer une politique de suivi de l'aide financière accordée.

5.94 Nous avons recommandé à l'Office de :

- **se doter d'une politique globale pour encadrer ses activités de suivi de prêts;**
- **suivre de façon plus rigoureuse l'évolution des risques rattachés à l'aide financière.**

Les procédures de liquidation

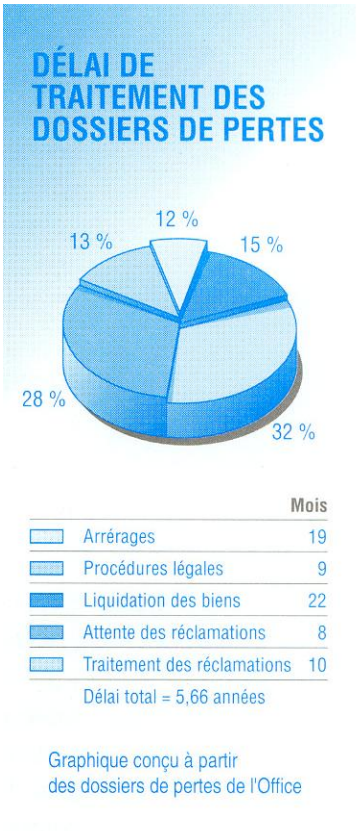
5.95 De 1936 à 1982, l'Office a subi environ deux millions de dollars de pertes. Au cours de la dernière décennie, ses pertes ont atteint 171 millions de dollars. Les pertes subies annuellement ont toujours représenté moins de 1,6 p. cent de l'encours des prêts. Toutefois, elles sont comptabilisées au moment du déboursé contrairement aux établissements financiers qui établissent une provision pour pertes.

L'Office ne contrôle pas les délais de traitement des dossiers de pertes

5.96 L'Office ne contrôle pas les délais de traitement des dossiers de pertes. Il en résulte des coûts d'intérêts importants.

5.97 Une étude de dossiers de pertes totalisant 3,9 millions de dollars de prêts autorisés et représentant 34 p. cent des pertes déboursées au cours de l'exercice 1991-1992, montre que les délais de traitement des dossiers sont très longs. En effet, le délai moyen entre la date à laquelle un emprunteur a cessé d'effectuer ses remboursements et celle du paiement final de la réclamation au prêteur est de 5,66 ans, dont environ 4 ans écoulés entre la date d'autorisation des procédures et le paiement final.

5.98 Le graphique ci-contre illustre le délai moyen de traitement des dossiers de pertes.



5.99 Malgré la demande faite aux établissements financiers prêteurs de produire leurs réclamations au plus tard 60 jours après la vente des biens pris en garantie, notre étude des dossiers de pertes révèle que ce délai se situe en moyenne à 230 jours. Néanmoins, l'Office a accepté de payer les intérêts courus durant toute cette période et dans tous les cas étudiés.

5.100 Par ailleurs, bien que cela soit prévu par une directive, l'Office n'exige pas qu'un établissement financier produise une réclamation provisoire s'il croit que la réalisation des biens pris en garantie sera longue. L'Office n'effectue que rarement des paiements partiels à ce stade; il ne peut donc réduire la portion de la perte attribuable aux intérêts courus.

5.101 De plus, la responsabilité globale des différentes étapes du processus de liquidation n'est attribuée à aucune unité administrative en particulier. En effet, plusieurs de celles-ci gèrent ces étapes. Bien que certaines unités effectuent un suivi de leurs activités, l'Office n'a pas pris de mesures pour contrôler les délais de l'ensemble du processus ainsi que les coûts en découlant.

5.102 Pourtant, ces délais de traitement entraînent des coûts importants en intérêts. En effet, selon notre étude la perte totale payée dans les dossiers analysés est principalement attribuable aux intérêts accumulés durant l'ensemble de ce processus.

	$	% perte
Perte sur liquidation des garanties	968 200	26
Intérêts dus aux délais	2 816 942	74
Perte totale	**3 785 142**	**100**

5.103 **Nous avons recommandé à l'Office :**

- **de préciser l'attribution de la responsabilité de la procédure de liquidation des biens et de l'améliorer afin de réduire les délais et, conséquemment, les frais d'intérêts;**

- **d'exiger que les prêteurs respectent les politiques de l'Office.**

Le financement de l'Office

5.104 L'Office ne gère pas de façon économique le financement de ses activités. Il dispose de différentes sources de financement. La plus importante provient des établissements financiers qui, depuis 1978, avancent les fonds nécessaires au financement des prêts garantis par l'Office. Avant cette période, l'Office empruntait des sommes pour octroyer des prêts directement aux producteurs agricoles. De son côté, le gouvernement, par l'entremise du Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers, assure le remboursement des pertes sur les prêts déboursés.

L'Office ne gère pas de façon économique le financement de ses activités

Le financement par les établissements financiers

5.105 Les taux d'intérêt que les établissements financiers sont autorisés à demander aux emprunteurs sont établis en fonction du taux préférentiel. Ces taux ont été négociés et modifiés à quelques reprises depuis 1978, sans toutefois que l'Office ait effectué d'analyse confirmant qu'ils étaient les plus économiques.

5.106 Cependant, en 1991, l'Office a analysé son mode de financement et étudié la possibilité d'utiliser divers instruments financiers. Selon une de ces études, l'utilisation du taux hypothécaire d'un an au lieu du taux négocié aurait représenté une économie moyenne annuelle de 10 millions de dollars, répartie en parts égales entre l'Office et les agriculteurs. Présentement, l'Office négocie avec les établissements financiers pour adopter le taux hypothécaire d'un an comme mode de financement.

Le financement par emprunts

5.107 L'Office finance les prêts qu'il a accordés aux agriculteurs avant 1978, lesquels atteignent 96,9 millions de dollars, par des emprunts contractés auprès d'établissements financiers. Les conventions de crédit que l'Office a signées avec trois établissements financiers lui permettent de financer ses emprunts par billets et par acceptations bancaires. Depuis 1986, l'Office a presque toujours financé ses emprunts à court terme. En agissant ainsi, l'Office opte pour le non-appariement de ses emprunts avec ses prêts directs à long terme et à taux fixe, assumant ainsi le risque inhérent à la fluctuation des taux d'intérêt.

5.108 L'Office ne réévalue pas régulièrement sa façon de faire. Pour lui en démontrer l'importance, nous avons fait un calcul théorique des coûts de financement, basé sur une gestion optimale de la dette selon les modalités prévues aux conventions de crédit. Nous avons ainsi évalué à 2,4 millions de dollars l'économie qui serait résultée d'un financement à plus long terme entre 1988 et 1991.

5.109 Enfin, l'Office n'a pas révisé ses conventions de crédit depuis leur signature. Celles-ci stipulent qu'il doit verser des commissions de 1/2 de 1 p. cent s'ajoutant au taux d'intérêt fixé par le prêteur. Une étude faite auprès de différentes sociétés d'État démontre que les commissions demandées à l'Office sont approximativement deux fois plus élevées que celles qui leur sont demandées. À taux comparable à celui consenti à d'autres sociétés d'État, l'Office aurait économisé, pour l'exercice financier 1991-1992, environ 260 000 $.

5.110 L'Office reçoit des producteurs agricoles le remboursement des prêts consentis. Il reçoit aussi du ministère des Finances la somme comblant la différence entre les taux d'intérêt fixes exigés des producteurs et ceux s'appliquant à sa dette. Ces montants servent à rembourser la dette de l'Office et à payer ses frais financiers. Les excédents de fonds ne sont pas utilisés de façon optimale, car l'Office ne révise pas périodiquement ses pratiques de gestion de trésorerie. En effet, au cours de l'exercice 1991-1992, l'Office a maintenu un excédent moyen d'encaisse de 2,3 millions de dollars. Pourtant, s'il avait affecté cet excédent de fonds disponibles au remboursement anticipé de sa dette, il aurait économisé 49 000 $.

Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers

5.111 Lors de la constitution du Fonds en 1978, les revenus de celui-ci provenaient du placement d'une dotation fixe de 10 millions de dollars du gouvernement et des droits d'assurance demandés aux producteurs sur les prêts. En 1988, la dotation gouvernementale a été convertie en avance du ministère des Finances et, à la suite d'une étude actuarielle, le Fonds a haussé substantiellement les droits d'assurance. En 1990, un décret a autorisé l'Office à cesser de percevoir le droit d'assurance auprès des producteurs. Finalement, en 1991, le gouvernement a décidé de rembourser, à même les actifs du Fonds, les droits d'assurance perçus des

emprunteurs depuis la modification de 1988, soit environ 10 millions de dollars. Depuis cette date, le gouvernement contribue seul à tous les revenus du Fonds.

5.112 Depuis sa constitution, le Fonds a remboursé des pertes de 169,2 millions de dollars; de cette somme, 151,8 millions proviennent du gouvernement, 16,3 millions des revenus de placement et seulement 1,1 million des producteurs.

5.113 Bien que le gouvernement soit maintenant le seul à payer les pertes découlant des prêts, l'Office, en collaboration avec le gouvernement, n'a pas remis en question l'à-propos du Fonds. Pourtant, son administration nécessite des frais superflus. Pensons, par exemple, aux honoraires des actuaires pour des études fixant le montant des droits d'assurance ainsi qu'aux coûts de production de rapports annuels.

5.114 Nous avons recommandé à l'Office :

- **de se doter d'une politique globale de financement afin d'assurer une gestion plus économique de ses activités financières;**

- **de réviser périodiquement les modalités de financement liées au système de financement agricole, à la politique de gestion de sa dette et à ses conventions de crédit;**

- **de s'assurer que ses excédents de solde bancaire soient utilisés de façon économique;**

- **d'évaluer, en collaboration avec le gouvernement, l'à-propos de modifier la façon de respecter les engagements découlant des garanties de prêts pour rendre ce processus plus économique.**

La reddition de comptes

5.115 L'Office du crédit agricole et le Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers doivent rendre compte de leurs activités à l'Assemblée nationale. À cette fin, ils produisent tous deux un rapport annuel d'activités, qu'ils déposent dans les délais prévus à leur loi constitutive.

5.116 La reddition de comptes de l'Office et du Fonds est incomplète. La présentation de deux rapports nuit à la compréhension de leurs activités.

5.117 L'Office et le Fonds sont deux entités liées entre elles, d'une part par leurs activités complémentaires et, d'autre part, par leur administration conjointe. La reddition de comptes dans deux rapports annuels distincts ne favorise pas la communication efficace de l'information. En effet, pour être en mesure de comprendre adéquatement toutes les activités de l'Office et du Fonds, le lecteur doit consulter simultanément les deux rapports annuels.

5.118 Le rapport annuel de l'Office porte sur les activités de financement réalisées au cours de l'exercice financier. Il présente le nombre et le montant des garanties de prêts accordées ainsi que les subventions de capital et pour intérêts versées. Des informations statistiques décrivent l'encours global des prêts à la fin de l'exercice. Cependant, ce rapport annuel fournit peu d'informations sur la pertinence et l'effet des activités d'aide financière de l'Office. De même, il ne fait pas état des résultats d'analyses de la situation financière de la clientèle ni des problèmes susceptibles d'affecter de façon importante le montant des pertes.

5.119 Pour sa part, le rapport annuel du Fonds porte principalement sur les activités de l'Office relatives au remboursement des pertes aux prêteurs, résultant des prêts consentis depuis le 1er août 1978. Il présente le montant des prêts assurés et l'estimation des pertes ainsi que le montant remboursé aux prêteurs au cours de l'exercice. Cependant, tel que mentionné précédemment, les informations sur l'estimation des pertes que le Fonds pourrait être appelé à rembourser aux prêteurs sont insuffisantes pour connaître le risque réel lié aux prêts garantis par l'Office.

5.120 Nous avons recommandé à l'Office :

- **d'améliorer, conjointement avec le Fonds, le contenu de leur rapport annuel;**

- **de produire un seul rapport annuel, couvrant ses activités propres et celles du Fonds, afin de faciliter la compréhension de leurs activités communes.**

5.121 ***Commentaire de l'Office :*** *«À maints égards, le rapport soumis par le vérificateur général à la suite de la vérification de l'optimisation des ressources déçoit. Tout d'abord il ne tient pas compte de la mission de l'organisme et des mandats qui lui ont été confiés par le gouvernement. Ensuite, il omet fréquemment de situer les actions de l'Office dans le cadre des changements profonds qui marquent le secteur agricole. Enfin, tel que le rapport du vérificateur l'indique, il reprend pour l'essentiel les résultats des analyses faites par l'Office au cours des dernières années et recommande des solutions en voie d'application.*

«Privé de tous ces éléments de contexte, le lecteur ne peut avoir une vision juste de la réalité. C'est cet éclairage que nous allons tenter d'apporter dans le texte qui suit.

«Un contexte de changement : *L'Office du crédit agricole du Québec a entrepris, il y a quatre ans, une réforme en profondeur qui touche tous les aspects de la vie de l'organisme : ses programmes, son personnel, son mode de fonctionnement et ses clients. Cette réforme était rendue nécessaire afin de répondre à l'évolution des besoins d'un secteur qui fait face à des défis d'une ampleur jamais rencontrée. La capacité d'être compétitif sur des marchés ouverts*

et mondialisés devient l'enjeu principal du secteur agricole. Afin de permettre la mise en œuvre de cette réforme, l'Assemblée nationale du Québec a adopté, le 22 juin dernier, un important projet de loi qui crée la Société de financement agricole, laquelle succédera à l'Office du crédit agricole du Québec, en disposant d'un cadre juridique beaucoup plus souple qui lui permette de mieux répondre aux changements à venir.

«C'est dans ce contexte de remise en question et de changements que s'est déroulée la vérification d'optimisation des ressources, menée par le vérificateur général sur une période d'environ un an, avec une équipe de six personnes. Cette situation explique peut-être la difficulté que présente l'exercice d'une vérification d'optimisation des ressources dans le cadre de changements organisationnels importants.

«La direction de l'Office voyait néanmoins dans cette opération, l'occasion de bénéficier d'un point de vue privilégié d'observateurs externes, disposant d'une plate-forme unique pour analyser l'ensemble des opérations de l'organisme. On comprendra le désenchantement de l'Office devant le contenu du rapport qui apporte peu d'éléments nouveaux permettant de bonifier le projet de réforme entrepris.

***«Mission de l'Office :** Certaines observations contenues dans le rapport font abstraction de la mission de l'organisme. Le premier article de la Loi sur le financement agricole précise que l'objet de celle-ci est de favoriser le développement de l'agriculture en facilitant l'accès au financement. De plus, la loi prévoit des mesures particulières destinées à encourager l'établissement de jeunes agriculteurs en vue d'assurer une relève adéquate pour l'exploitation des entreprises agricoles. Ainsi, la mission de l'organisme a comme principal objectif le développement du secteur agricole. Dans cet esprit, l'aide de l'Office n'a pas comme unique objet d'accroître la rentabilité des entreprises agricoles, mais plutôt de leur permettre d'avoir accès à l'outil de développement indispensable que constitue le financement.*

«Les orientations en matière d'aide à l'établissement sont clairement définies. Elles visent à favoriser l'installation de personnes sur des entreprises agricoles, nouvelles ou existantes, pour en assurer l'exploitation par une relève adéquate. En outre, l'importance des demandes de subventions à l'établissement s'explique par l'orientation gouvernementale visant à favoriser la coexploitation des entreprises existantes. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que des entreprises existantes bénéficient de l'aide à l'établissement. À cet égard, la loi ne laisse aucune latitude à l'Office.

***«Les interventions de l'Office et l'endettement :** L'Office du crédit agricole du Québec est le plus important intervenant financier dans le domaine de l'agriculture au Québec. Son portefeuille de prêts d'environ 2 milliards de dollars représente 53 p. cent du passif du secteur agricole. Depuis sa création en 1936, l'organisme est l'un des instruments privilégiés du gouvernement du Québec en matière de développement de l'agriculture. C'est ainsi que,*

depuis 20 ans, ses interventions ont permis de moderniser l'agriculture du Québec et de la hisser au rang des plus performantes au monde. Son rôle structurant est donc évident, il lui a d'ailleurs mérité l'épithète de «pilier de l'agriculture».

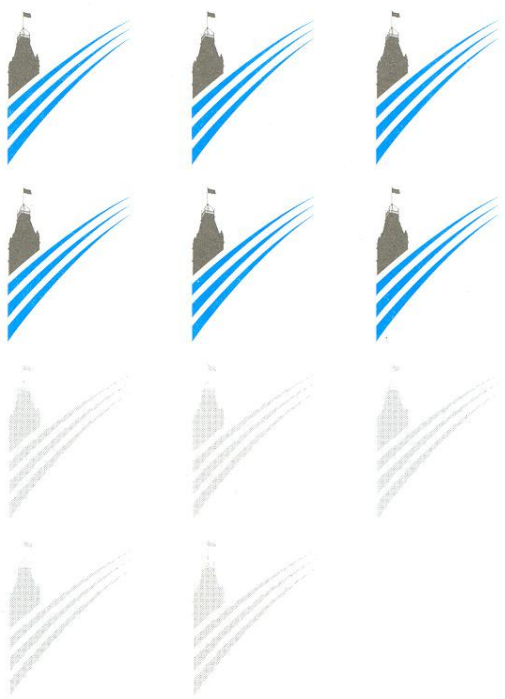
«Bien que le taux d'endettement ait récemment diminué de 25 à 23 p. cent entre 1988 et 1990, ce développement accéléré a effectivement occasionné un niveau d'endettement plus élevé que celui observé dans les régions voisines (Ontario, nord-est des États-Unis). C'est pourquoi l'Office a pris l'initiative, en 1991, d'informer le milieu de cette situation au moyen de conférences et d'articles dans les médias spécialisés. Ainsi, afin d'éviter un endettement massif à l'occasion d'un transfert de propriété, l'Office proposait d'y aller progressivement sur quelques années. Le discours de prudence véhiculé par l'Office semble avoir été entendu par la clientèle car on observe présentement une diminution importante des demandes d'emprunt.

***«La gestion du portefeuille :** La gestion du portefeuille des prêts autorisés par l'Office s'articule autour de trois éléments : l'analyse du risque de crédit, la politique de suivi et la gestion des pertes assumées par le Fonds d'assurance-prêts. L'approche globale de financement mise de l'avant par l'Office intègre la capacité de gestion, la rentabilité, la valeur des garanties et la mise de fonds. Il ne s'agit pas de critères d'accès à un programme que l'on applique de façon normative, mais bien d'un ensemble d'éléments dont l'Office tient compte lors du consentement d'un prêt. Dans ce cadre, il serait inopportun de recommander un prêt pour le seul motif que les revenus du producteur excèdent ses dépenses. L'affirmation que l'on retrouve dans le rapport à l'effet que, de façon générale, un prêt est recommandé lorsque les revenus du producteur agricole excèdent ses dépenses courantes, fait bien peu de cas des discussions et des conseils financiers entourant l'analyse d'une demande de financement qui permettent de produire une recommandation éclairée. En matière de suivi, l'Office a posé un geste déterminant en étant le premier organisme du secteur agricole à demander à ses clients de lui fournir annuellement des états financiers sur une base d'exercice. Une politique de suivi a été adoptée. Cette politique sera bonifiée en fonction de l'expérience acquise et de la qualité des informations obtenues.*

***«Les pertes sur les prêts :** Sur le plan de la gestion des pertes, l'interprétation des observations contenues dans le rapport du vérificateur doit être faite en tenant compte du contexte. Jusqu'en 1978, l'encours du financement autorisé par l'Office ne dépassait pas 500 millions de dollars. De plus, les faillites dans le secteur agricole étaient à peu près inexistantes. Or, le développement accéléré et la spécialisation des entreprises agricoles qui se sont opérés au cours des années 70 et début 80, ont sensiblement augmenté le niveau de risque en agriculture, celui-ci se comparant maintenant aux autres secteurs de l'économie. En outre, le secteur agricole a, comme l'ensemble de l'économie, subit les effets de deux récessions importantes depuis le début des années 80. Le rapport omet de mentionner que, malgré une conjoncture*

fortement défavorable et des prêts concentrés dans un seul secteur, la gestion du portefeuille de l'Office a permis de maintenir les pertes à un niveau qui se compare avantageusement à celui des institutions financières.

«En conclusion, malgré le fait que le rapport n'apporte que peu d'éléments nouveaux, il vient confirmer la pertinence des actions entreprises par la direction de l'Office et l'incite à poursuivre avec détermination la réforme amorcée. Le nouveau cadre juridique qui complète une démarche entreprise par l'Office, permettra une simplification administrative, une adaptation plus rapide des programmes et accroîtra l'efficience de l'organisme.»



Chapitre 6

Ministère de l'Énergie et des Ressources

Secteur mines

Faits saillants

6.1 Cette année, nous avons vérifié à la Direction des redevances et des titres miniers la façon dont le ministère de l'Énergie et des Ressources s'assurait de la conformité des avis de cotisation émis et des titres miniers délivrés.

6.2 Les déclarations produites par les exploitants souffrent de l'imprécision de la loi et du peu d'éclaircissement que le Ministère leur offre à ce sujet. Par le fait même, le Ministère effectue la vérification approfondie de toutes les déclarations, ce qui provoque un délai moyen de 11 mois pour l'émission des avis de cotisation et pénalise la clientèle qui a droit à un remboursement (paragraphes 6.7 à 6.17).

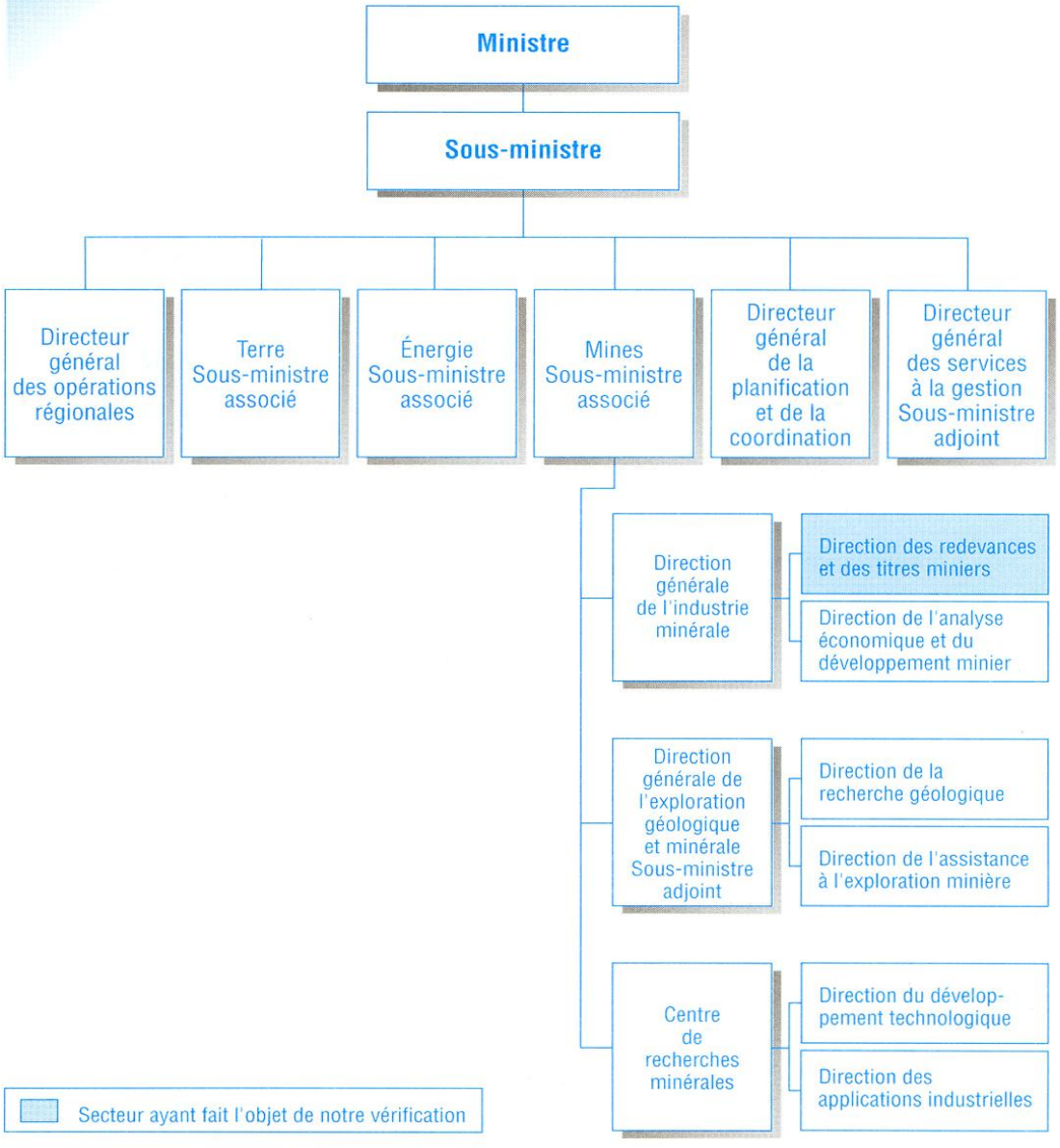
6.3 Le Ministère respecte de façon générale les dispositions de la Loi sur les mines lors de l'émission ou du renouvellement du titre minier que constitue le «claim». Toutefois, il le renouvelle bien après leur date d'expiration, même si les demandes de renouvellement sont reçues en moyenne 83 jours avant leur date d'expiration (6.18 à 6.25).

6.4 Contrairement à ce qui se produit pour le «claim», le Ministère applique certains articles de la loi d'une manière moins rigoureuse pour l'émission ou le renouvellement des baux d'exploitation de substances minérales de surface. Pour les détenteurs de ces baux, l'absence de dispositions législatives pour imposer des pénalités et des intérêts ne les incite pas à produire à temps leurs déclarations pour le paiement des redevances. De plus, les exigences de la loi à l'égard de la facturation des redevances alourdissent la gestion (6.26 à 6.45).

Table des matières

	Paragraphe
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	**6.5**
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Droits miniers	**6.7**
Identification des exploitants assujettis à la loi	**6.14**
Vérification des déclarations des droits sur les mines	**6.17**
Titres miniers	**6.18**
Le «claim»	**6.20**
Bail d'exploitation de substances minérales de surface	**6.26**
Redevances	**6.31**
Production et suivi des déclarations trimestrielles	**6.32**
Facturation	**6.36**
Inspection et vérification des quantités de substances déclarées	**6.40**
Commentaire du Ministère	**6.46**

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DU MINISTÈRE



Objectifs et portée de notre vérification

6.5 Nous avons procédé à la vérification des opérations relatives à la Loi concernant les droits sur les mines et à la Loi sur les mines. Notre vérification a porté principalement sur les mécanismes mis en place par le Ministère pour s'assurer de la conformité aux lois et aux règlements des avis de cotisation qu'il émet et des titres miniers qu'il délivre. Elle visait aussi à nous assurer de la suffisance des contrôles instaurés par le Ministère pour que les détenteurs de titres miniers respectent leurs obligations légales.

6.6 L'administration de ces lois relève de la Direction des redevances et des titres miniers.

Résultats de notre vérification

Droits miniers

6.7 La Loi concernant les droits sur les mines a été adoptée en 1975 dans le but d'accroître les entrées de fonds provenant de l'exploitation des richesses naturelles du domaine public. En 1985, pour favoriser le développement de l'industrie minière au Québec, la loi a été modifiée : les droits ont été réduits et les exploitants ont été rendus admissibles à un crédit de droits remboursables pour perte.

6.8 Lorsqu'il reçoit des exploitants des déclarations de droits sur les mines, le Ministère vérifie si elles sont conformes à la loi. Pour l'année financière terminée le 31 mars 1992, il a enregistré des revenus de droits totalisant 17,7 millions de dollars et versé 29,9 millions de dollars à titre de crédits de droits remboursables pour perte. Par contre, à cette même date, le Ministère n'avait pas encore envoyé d'avis de cotisation concernant 220 déclarations de droits sur les mines, lesquels totalisent des crédits de droits remboursables pour perte de 61,3 millions de dollars.

6.9 La Loi concernant les droits sur les mines est une loi fiscale complexe et les personnes qui y sont assujetties doivent déterminer elles-mêmes les droits payables ou le crédit de droits remboursable. Qui plus est, plusieurs articles de cette loi décrivent de manière générale les revenus imposables et les dépenses admissibles ou non admissibles dans le calcul du profit annuel.



6.10 L'imprécision du texte de la loi et le manque de connaissances de la clientèle sur certaines dispositions légales transparaissent dans la qualité des déclarations produites. À la suite de sa vérification des déclarations des droits sur les mines, le Ministère apporte de nombreux changements qui ont souvent une incidence fiscale importante. Au cours de la dernière année financière, par exemple, pour chaque déclaration,

l'incidence fiscale moyenne des changements a été de 26 348 $ à la baisse, ce qui représente environ 22 p. cent du montant des crédits de droits réclamés.

6.11 Le Ministère a demandé au Service du contentieux du ministère du Revenu plusieurs avis juridiques pour préciser et interpréter le contenu de certains articles. Cependant, il n'a pas pris de moyens pour fournir l'information requise à sa clientèle. Par exemple, un guide explicitant l'application des dispositions de la loi aurait pu être publié. Jusqu'à présent, une seule directive ministérielle a été distribuée à la clientèle pour définir les frais d'exploration et de mise en valeur admissibles au calcul du crédit de droits remboursables pour perte. En outre, le Ministère n'a pas affecté de personnel de façon spécifique à l'interprétation de la loi auprès de sa clientèle.

6.12 Pour pallier cette situation, le Ministère effectue une vérification approfondie de toutes les déclarations des exploitants avant d'émettre un avis de cotisation, ce qui provoque évidemment de longs délais et pénalise la clientèle qui a droit à un remboursement, d'autant plus que les remboursements ne portent pas intérêt. Au cours de la dernière année, le délai moyen a été de 325 jours pour émettre un avis de cotisation. Nous considérons comme important que des correctifs soient apportés rapidement, puisqu'au 31 mars 1992, 220 avis de cotisation n'avaient pas encore été délivrés bien que les déclarations aient été reçues, en moyenne, 468 jours auparavant.

6.13 Nous avons alors recommandé au Ministère de mieux informer les exploitants à propos de l'application de la Loi concernant les droits sur les mines, ce qui devrait améliorer la qualité des déclarations produites. Nous lui avons aussi recommandé d'accélérer l'émission des avis de cotisation et des chèques de remboursement.

Identification des exploitants assujettis à la loi

6.14 Notre vérification nous a permis de constater que le Ministère ne tire pas toujours partie de l'information à sa disposition pour identifier les entreprises ou les particuliers qui réalisent seulement des travaux d'exploration minière et qui doivent produire annuellement la déclaration requise par la loi. En effet, seulement 189 compagnies sont enregistrées comme étant assujetties à la Loi concernant les droits sur les mines, alors qu'un système de gestion du Ministère contient les noms de plus de 1 000 détenteurs de titres d'exploration minière susceptibles d'être assujettis à cette loi. Cette clientèle aurait théoriquement droit à des remboursements, puisque leurs opérations, à la phase d'exploration, sont généralement déficitaires.

6.15 Cette situation peut être expliquée en partie par l'affectation de la quasi-totalité des ressources humaines aux activités de vérification, compte tenu du retard important dans l'émission des avis de cotisation.

6.16 Nous avons donc recommandé au Ministère de déterminer les entreprises ou les particuliers qui réalisent exclusivement des travaux d'exploration minière et d'exiger d'eux qu'ils produisent les déclarations requises par la loi.

Vérification des déclarations des droits sur les mines

6.17 Les dossiers de vérification démontrent une bonne qualité de travail et la pertinence des procédés de vérification utilisés. Il faut souligner plus spécifiquement l'utilisation judicieuse des services de spécialistes du domaine minier pour déterminer l'admissibilité de certaines dépenses d'exploration minière.

Titres miniers

6.18 La Loi sur les mines porte sur la gestion des ressources minérales et sur l'allocation des droits de recherche de substances minérales à la phase de l'exploration minière. Elle précise les droits d'usage de ces substances à la phase de l'exploitation minière et fixe les privilèges et les obligations des titulaires de droits miniers, en vue de favoriser le développement optimal des ressources minérales québécoises.

6.19 Notre vérification a porté sur deux titres miniers : le «claim» et le bail d'exploitation de substances minérales de surface lesquels représentent 98 p. cent des titres en vigueur.

Le «claim»

6.20 Le «claim» est un titre minier qui confère à son titulaire le droit exclusif de rechercher des substances minérales sur un terrain, à l'exception des substances minérales de surface, du pétrole, du gaz naturel et de la saumure.

6.21 Au cours de l'année financière 1991-1992, le Ministère a enregistré près de 17 000 «claims» et en a renouvelé quelque 62 000 autres.

6.22 Notre vérification nous permet de conclure que le Ministère respecte, de façon générale, les dispositions de la Loi sur les mines concernant le «claim». Ainsi, avant qu'un «claim» soit émis ou renouvelé, le Ministère s'assure de la conformité des demandes à de nombreux articles de la Loi sur les mines, dont les principaux portent sur les règles de jalonnement, les modalités de l'enregistrement et l'obligation de réaliser des travaux d'exploration.

6.23 Toutefois, il faut souligner que le Ministère n'a pas constitué, tel que l'exige la loi, un registre public écrit des droits miniers, réels et immobiliers; seul un registre informatique est tenu. S'il est de l'intention du Ministère de ne maintenir qu'un registre informatique, il devrait demander au Législateur de modifier la loi en conséquence.

6.24 Nous avons également constaté que le Ministère renouvelait les «claims» bien après leur date d'expiration. En effet, lors de la dernière année financière, les «claims» ont été renouvelés en moyenne 85 jours après leur date d'expiration. Ce délai est difficilement justifiable, les demandes ayant été reçues en moyenne 83 jours avant leur date d'expiration.

6.25 **Nous avons demandé au Ministère de renouveler les «claims» avant leur date d'expiration.**

Bail d'exploitation de substances minérales de surface

6.26 Le Ministère émet des baux d'exploitation de substances minérales de surface à toute personne qui veut extraire ou exploiter, sur les terres appartenant à la Couronne, des substances telles que la tourbe, le sable et le calcaire. Au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1992, le Ministère a émis ou renouvelé plus de 1 200 baux d'exploitation de substances minérales de surface. Pour chaque bail, un loyer annuel et des redevances fixés par règlement sont versés au Ministère.

6.27 Nous avons constaté que la loi a été généralement appliquée dans le cas des baux d'exploitation de substances minérales émis ou renouvelés au cours de l'année financière 1991-1992. Toutefois, certains articles de la loi ont été appliqués d'une manière moins rigoureuse que requis. Ainsi, des baux ont été émis alors que les plans généraux du site d'exploitation n'avaient pas été fournis ou ne comportaient pas tous les renseignements demandés par les règlements.



6.28 Le Ministère a également renouvelé des baux alors que la demande de renouvellement n'avait pas été produite dans les délais prescrits ou que les dispositions de la loi n'avaient pas été respectées au cours de la période de validité du bail qui se terminait. Le Ministère justifie cette position par le manque d'«étanchéité» de la loi : lorsqu'il refuse de renouveler un bail, d'autres dispositions de la loi permettent à un exploitant de demander un nouveau bail sans que le Ministère puisse le lui refuser.

6.29 Par ailleurs, nous avons été surpris de constater que le Ministère n'avait pas exigé de loyer annuel du ministère des Transports pour les quelque 500 baux d'exploitation de substances minérales de surface que celui-ci détient. Pourtant, aucune disposition de la loi n'exempte ce ministère de cette obligation.

6.30 **Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer du respect des exigences légales avant d'émettre ou de renouveler un bail d'exploitation de substances minérales de surface.**

Redevances

6.31 Le titulaire d'un bail d'exploitation de substances minérales de surface doit verser des redevances pour les quantités de minéraux qu'il a extraites ou aliénées. Tous les titulaires d'un bail doivent transmettre au ministre, dans les 15 jours suivant la fin de chaque trimestre, un rapport indiquant les quantités extraites ou aliénées. Pour l'année financière terminée le 31 mars 1992, près de 1,9 million de dollars de redevances ont été facturées par le Ministère.

Production et suivi des déclarations trimestrielles

6.32 Notre examen des rapports de facturation de l'année financière terminée le 31 mars 1992 révèle qu'au moins 40 p. cent des titulaires de baux d'exploitation de substances minérales de surface ne produisent pas leurs déclarations trimestrielles à temps. Le nombre important d'exploitants ne respectant pas leurs obligations rend difficiles la gestion et le suivi des dossiers.



6.33 De plus, nous avons constaté que les dispositions actuelles de la loi n'incitent pas les exploitants à respecter les obligations relatives à leur bail d'exploitation. Ainsi, aucune pénalité n'est prévue pour la production tardive d'une déclaration trimestrielle. En outre, aucun intérêt ne peut être imputé à un contrevenant pour des redevances payables pour des quantités déclarées en retard.

6.34 Bien que la Loi sur les mines contienne des dispositions qui permettent au Ministère de suspendre ou de révoquer un droit minier ainsi que des dispositions pénales applicables lors de poursuites contre un exploitant, ces mesures ne nous semblent pas efficaces : en effet, à la fin de février 1992, sur 62 cas d'infractions observés, seulement 6 avaient été réglés.

6.35 Nous avons suggéré au Ministère de déterminer des moyens qui inciteraient davantage les exploitants à respecter leurs obligations.

Facturation

6.36 Lors de la réception du rapport trimestriel de l'exploitant d'un bail sur les quantités de substances extraites ou aliénées, le Ministère prépare, comme l'exige la loi, une facture établissant le montant des redevances qui lui sont dues. Au cours de la dernière année financière, plus de 1000 factures ont été envoyées aux exploitants.

6.37 À la suite de l'examen des activités du Ministère liées à la facturation des redevances, nous sommes d'avis que la gestion des redevances pourrait être plus efficiente et économique si les exploitants payaient leurs redevances lorsqu'ils produisent leur rapport. Le Ministère encaisserait alors plus rapidement les redevances qui lui sont dues et les activités liées à la facturation seraient réduites considérablement.

6.38 L'approche que nous suggérons permettrait également de remédier à certaines situations ci-après décrites :

- La facturation des redevances propres à certaines substances minérales de surface a été faite en moyenne un mois après la réception du rapport trimestriel, parce qu'il n'y avait pas de personnel affecté à cette tâche.

- Des chèques ont été retournés à des exploitants qui les avaient joints à leur déclaration trimestrielle, parce que les redevances doivent être facturées préalablement à l'encaissement des montants dus.

- Les contrôles pour s'assurer de l'intégralité de la facturation sont faibles et peu documentés. À titre d'exemple, le rapport d'un exploitant qui devait 3 150 $ n'a pas été suivi d'une facturation.

6.39 Nous avons recommandé au Ministère de revoir son processus de facturation des redevances afin de le rendre plus efficient et économique et d'améliorer ses contrôles.

Inspection et vérification des quantités de substances déclarées

6.40 Le détenteur d'un bail pour l'exploitation de substances minérales de surface doit tenir à jour un état détaillé de ses activités d'exploitation et conserver une copie de tout document portant sur l'aliénation et le transport des substances extraites. Le Ministère détient un pouvoir d'inspection à cet égard, pour assurer l'application de la loi et de ses règlements.

6.41 Le Ministère a embauché quelques inspecteurs pour assurer le contrôle des quantités de sable et de gravier utilisées. Ces derniers doivent patrouiller le territoire pour vérifier si les exploitants rencontrés détiennent un bail d'exploitation et pour noter les quantités de substances qu'ils ont extraites au moment de leur visite, afin de les comparer à celles inscrites à leur prochaine déclaration.

6.42 Nous avons constaté que le Ministère a colligé peu d'information de gestion pour évaluer les résultats de ses inspections et, s'il y avait lieu, modifier sa stratégie. Actuellement, certaines régions font l'objet de moins de surveillance que d'autres et les quantités extraites des sites d'exploitation de substances minérales autres que le sable et le gravier ne sont soumises à aucune vérification. De plus, dans certains sites visités par le Ministère, des infractions ont été relevées sans qu'un suivi quelconque n'ait encore été fait.

6.43 Nous avons recommandé au Ministère de réviser la portée de ses inspections et de recueillir l'information de gestion requise pour évaluer les résultats de ses inspections. Nous lui avons aussi demandé de faire un suivi de tous les dossiers où des infractions ont été constatées.

6.44 Quant aux activités d'inspection proprement dites, nous considérons qu'elles sont louables et qu'elles ont certainement un effet dissuasif auprès des exploitants qui auraient l'intention de ne pas respecter la loi et ses règlements. Toutefois, ces inspections portent sur de faibles quantités de substances déclarées par les exploitants. Comme la loi l'autorise, nous sommes d'avis qu'un examen des livres et des registres des exploitants permettrait au Ministère d'avoir une plus grande confiance en l'exactitude de leurs déclarations.

6.45 Nous avons donc demandé au Ministère d'étudier la possibilité de vérifier les registres de quelques exploitants de substances minérales de surface et d'apporter, s'il y a lieu, des correctifs à sa stratégie actuelle d'inspection.

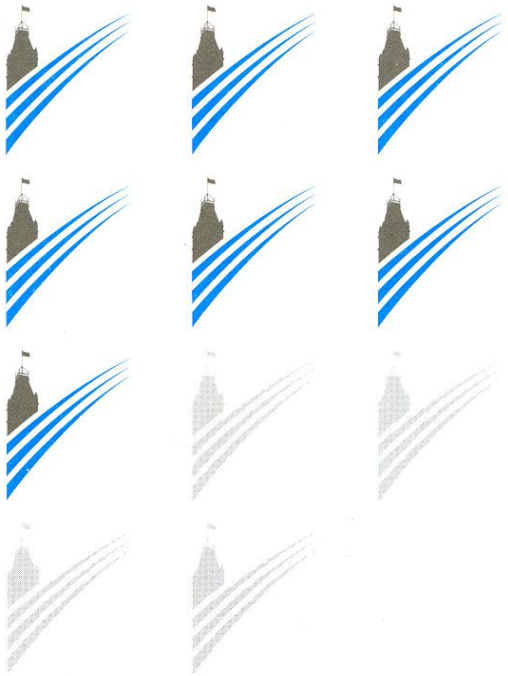
6.46 ***Commentaire du Ministère :*** *«Le Ministère est conscient des difficultés d'interprétation éprouvées par les exploitants assujettis à la Loi concernant les droits sur les mines, particulièrement par sa clientèle bénéficiaire du crédit de droits remboursable pour perte. Depuis le 1er avril 1992, le Ministère s'est doté de ressources pour améliorer la qualité de l'information destinée à cette clientèle et intensifier la vérification des déclarations de droits sur les mines. D'ici le printemps 1993, le surcroît de travail généré par cette clientèle sera résorbé. Lorsque ce rattrapage sera terminé, des efforts seront consentis pour s'assurer que tous les particuliers et les entreprises effectuant des travaux d'exploration complètent une déclaration de droits sur les mines même si cela, pour diverses raisons, devait ne leur procurer aucun bénéfice en vertu de cette loi.*

«Il convient enfin de noter, à ce chapitre, que le Ministère, dans une perspective de saine gestion de ses ressources, investit la majorité des efforts de vérification sur les dossiers les plus substantiels et les plus complexes. De plus, dans un souci d'équité, les dossiers des petites et moyennes entreprises sont également traités rapidement afin de leur remettre le montant exact des crédits de droits qui leur revient et de minimiser les trop-payés qu'il pourrait être difficile de récupérer en raison de la nature fragile de plusieurs de ces petites et moyennes entreprises.

«Depuis juin 1992, le Ministère réduit le délai de traitement des demandes de renouvellement de «claims» et ceux-ci sont désormais renouvelés avant leur date d'expiration. De plus, la création du Service des titres d'exploitation au printemps 1991 et l'intégration de certaines fonctions administratives au système de gestion informatisée des titres miniers ont déjà permis au Ministère d'enregistrer des gains appréciables dans ses activités relatives à la gestion des baux d'exploitation des substances minérales de surface; d'autres gains sont anticipés notamment par l'exercice d'un suivi plus rigoureux dans la production des rapports trimestriels des quantités extraites par leurs titulaires et du paiement des redevances. Les cas cités en exemple à ce chapitre par le vérificateur général quoique exceptionnels, devraient disparaître. Le Ministère a par ailleurs convenu d'une entente avec le ministère des

Transports quant au paiement des droits prescrits par la loi pour la délivrance d'un bail d'exploitation des substances minérales de surface.

«Les suggestions du vérificateur général visant à modifier la loi pour en simplifier l'application, entre autres, le processus de facturation des redevances à payer, feront l'objet d'un examen attentif par le Ministère. Pour le moment, le Ministère retient la proposition de procéder à une vérification sélective des registres comptables des exploitants de substances minérales de surface pour ainsi corroborer l'information soumise dans leur rapport périodique.»



Chapitre 7

Ministère de la Justice

Direction générale
de l'enregistrement

Faits saillants

7.1 Au cours de notre vérification au ministère de la Justice, nos travaux ont porté sur la Direction générale de l'enregistrement et, plus particulièrement, sur six de ses bureaux.

7.2 Les bureaux d'enregistrement doivent enregistrer les documents qui leur sont soumis et les rendre publics à tous les jours. Or, l'enregistrement des documents pose divers problèmes.

7.3 À titre d'exemple, certains bureaux n'appliquent pas uniformément les procédures du Ministère, ne vérifient pas toujours l'exactitude des enregistrements et ne les mettent pas quotidiennement à la disposition du public. Ces manquements sont susceptibles d'entraîner des conséquences aussi variées que des frais supplémentaires pour la clientèle, des préjudices aux détenteurs de droits et, enfin, des complications pour les personnes qui désirent obtenir du crédit (paragraphes 7.10 à 7.23).

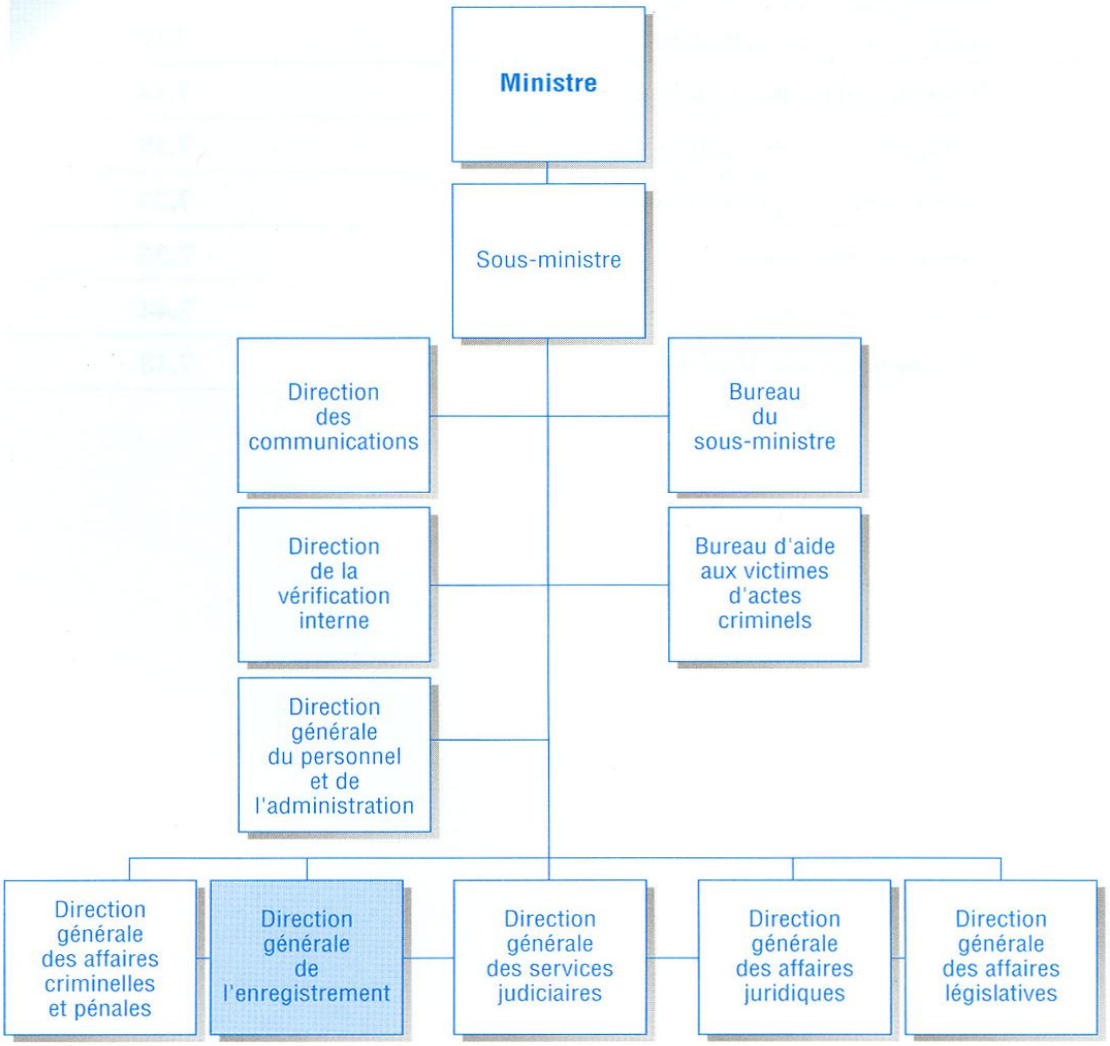
7.4 D'autre part, les bureaux d'enregistrement doivent conserver leurs documents dans les meilleures conditions possible. Pourtant ces conditions, ainsi que le manque de sécurité de certains des lieux où les documents sont entreposés, contribuent à leur détérioration prématurée, voire à leur perte (7.24 à 7.34).

7.5 Nous avons également constaté des faiblesses dans les contrôles financiers et la reddition de comptes des bureaux au Ministère (7.35 à 7.47).

Table des matières

	Paragraphe
VUE D'ENSEMBLE	**7.6**
PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	**7.9**
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Uniformité et suivi des décisions relatives à l'enregistrement	**7.10**
Information rendue publique	**7.14**
Enregistrement des radiations	**7.19**
Conservation et la protection des documents	**7.24**
Contrôles financiers	**7.35**
Reddition de comptes	**7.44**
Commentaire du Ministère	**7.48**

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DU MINISTÈRE



Vue d'ensemble

7.6 En vertu de la Loi sur le ministère de la Justice, le ministre de la Justice est d'office Procureur général et, en cette qualité, registraire du Québec.

7.7 Le Ministère est composé de 6 directions générales, dont celle de l'enregistrement, qui dispose d'un réseau de 73 bureaux répartis à travers le Québec.

7.8 Cette direction enregistre, conserve et rend publics les documents prescrits par différentes lois. Plus particulièrement, chaque bureau d'enregistrement rend publics les documents se rapportant aux droits de propriété et aux charges grevant les immeubles (ex : hypothèques, saisies), ceux relatifs à certains droits personnels (ex : droit de résidence familiale), ainsi que ceux définis par diverses lois (ex : nantissements commerciaux et agricoles). D'autres fonctions sont confiées aux bureaux d'enregistrement comme, par exemple, celles liées à l'aménagement du territoire et au zonage agricole.

Portée de notre vérification

7.9 Notre vérification, limitée à la Direction générale de l'enregistrement, a porté sur certains contrôles financiers, sur la conformité des opérations aux lois, décrets et procédures et, enfin, sur des aspects de la gestion des activités de cette unité administrative. Nous avons visité six bureaux d'enregistrement, localisés majoritairement en zone urbaine et dont le volume d'activités représente 40 p. cent de celui de l'ensemble du réseau.

Résultats de notre vérification

Uniformité et suivi des décisions relatives à l'enregistrement

7.10 Le Ministère ne s'assure pas suffisamment de l'uniformité et de l'à-propos des décisions prises par les registrateurs lors de l'acceptation ou du refus de documents.

7.11 Les bureaux d'enregistrement enregistrent les documents qui leur sont présentés selon l'ordre chronologique de leur présentation. Pour ce faire, ils apprécient la recevabilité des documents à partir de règles d'enregistrement. Pour assurer le caractère équitable des services offerts, les acceptations ou les refus de documents soumis à la décision des registrateurs doivent être uniformes et fondés sur des critères identiques. À cet effet, le Ministère a donné des orientations sur l'interprétation et l'application du Code civil du Québec et des diverses lois servant de base légale à l'enregistrement des droits. Il a bien élaboré une série de



procédures pour l'enregistrement, mais il a prévu peu de moyens pour s'assurer de leur application par les registrateurs.

7.12 Or, les procédures ne sont pas appliquées de la même manière d'un bureau à l'autre. Les décisions relatives aux acceptations ou aux refus de documents ne sont donc pas prises de façon uniforme et le Ministère, parce qu'il ne fait pas de suivi, connaît mal l'à-propos de ces décisions. Des délais et des frais indus peuvent donc en résulter pour la clientèle.

7.13 Nous avons incité le Ministère à s'assurer que les registrateurs appliquent fidèlement les procédures guidant la prise de décision.

Information rendue publique

7.14 Le Ministère ne contrôle que partiellement la qualité de l'information rendue publique par les bureaux d'enregistrement.

7.15 Les bureaux d'enregistrement doivent rendre publics les droits immobiliers et certains droits mobiliers dont l'enregistrement est prévu par la loi. Il est essentiel que l'information diffusée soit fiable. Cela est d'autant plus important que, lors de l'adoption du nouveau Code civil, la responsabilité des registrateurs s'étendra à l'enregistrement, non seulement des documents, mais aussi des droits qu'ils confèrent.

7.16 Pourtant, bien que le Ministère ait prévu dans ses directives une vérification de toutes les inscriptions par une seconde personne pour garantir la fiabilité de l'information enregistrée, il ne se soucie pas suffisamment d'en vérifier l'application.

7.17 À titre d'exemple, dans un bureau, on ne revérifie que 5 enregistrements par jour et ce, bien qu'on y procède en moyenne à 90 enregistrements par jour. Dans un autre bureau, une certaine catégorie d'enregistrements ne fait pas l'objet d'une vérification systématique par une seconde personne. Pourtant, toute erreur ou omission pourrait causer préjudice à la clientèle et, conséquemment, exposer les bureaux d'enregistrement à d'éventuelles poursuites. Ainsi, bien qu'il s'agisse de cas isolés, nous avons relevé des situations où l'omission par le registrateur d'inscrire une hypothèque lors de son dépôt a fait perdre ses droits au créancier. Le Ministère fait l'objet de poursuites légales à cause de ces omissions.

7.18 Nous avons donc recommandé au Ministère de s'assurer, par un contrôle plus rigoureux, que l'information rendue publique soit fiable.

Enregistrement des radiations

7.19 Certains bureaux d'enregistrement ne rendent pas publiques les radiations au jour le jour comme ils devraient le faire.

Deux des bureaux accusaient d'importants retards dans la radiation des documents

7.20 Les bureaux d'enregistrement exercent un pouvoir quasi judiciaire en matière de radiation. Ils sont chargés d'annuler les effets de l'enregistrement d'un titre de propriété ou d'une créance privilégiée ou hypothécaire. La radiation s'effectue en trois étapes : l'analyse des documents appuyant les actes à radier, une mention en marge de ceux-ci et une inscription à l'index des immeubles lorsque cela est requis.

7.21 Deux des bureaux visités accusaient d'importants retards dans la radiation des documents. Dans le premier, l'analyse des 13 811 actes reçus au cours des 10 semaines précédentes accusait des retards. Des délais encore plus importants ont été notés pour les mentions aux actes (19 semaines) et les inscriptions à l'index (31 semaines). Le second bureau, quant à lui, accusait un retard (5 semaines) pour la radiation de 1 488 actes.

7.22 Ces retards dans l'enregistrement des radiations peuvent rendre les démarches d'obtention de crédit plus difficiles pour un emprunteur.

7.23 **Aussi avons-nous recommandé au Ministère de procéder aux radiations quotidiennement.**

Conservation et la protection des documents

7.24 Les documents déposés dans certains bureaux d'enregistrement sont conservés dans des conditions qui entraînent leur détérioration prématurée. De plus, le Ministère n'a pas déterminé quelles méthodes de conservation et de rangement permettraient la gestion optimale des espaces tout en favorisant la disponibilité des informations essentielles à la clientèle. Enfin, certains bureaux n'assurent pas, en tout temps, la protection des documents contre le vol, le vandalisme et la destruction.

7.25 Le Ministère est responsable de la conservation adéquate et sécuritaire des documents déposés dans les bureaux d'enregistrement. Ces documents authentiques, à caractère historique, donnent de l'information essentielle sur les droits immobiliers et d'autres droits dont l'enregistrement est requis. Comme il n'y a aucun délai légal qui rend ces documents caducs, le Ministère doit privilégier les meilleures conditions possible de conservation. Les équipements, les méthodes de rangement, les conditions du milieu ambiant (humidité et température), la gestion optimale des espaces, l'accessibilité des lieux, la prévention du vol, du vandalisme et des incendies, sont autant d'éléments à contrôler.

7.26 Lors de notre vérification, le Ministère ne s'était pas doté de normes ni de critères quant aux conditions de conservation des documents. Il y a bien eu un devis, élaboré en 1989, qui précisait certains critères à ce sujet, mais il est demeuré à l'état de projet. Soulignons, cependant, qu'un nouveau devis, plus complet, a été préparé en 1992, mais après nos travaux de vérification.

Détérioration prématurée de documents

7.27 Il nous est apparu que la clientèle des bureaux d'enregistrement, lors de ses recherches, éprouve parfois de la difficulté à lire les inscriptions dans les registres. Par exemple, dans quatre des six bureaux visités, des documents étaient abîmés d'une façon anormale par le temps. De plus, un de ces bureaux a inventorié pas moins de 60 000 cas d'anomalies (par exemple : informations illisibles ou documents d'origine déchirés) dans ses index des immeubles, ce qui pourrait nuire aux utilisateurs.

7.28 Nous avons aussi remarqué que les documents ne sont pas toujours conservés dans des conditions idéales d'humidité et de température. Ainsi, dans la voûte d'un bureau, le papier est humide et l'encre commence à s'altérer après seulement un an d'entreposage. Fait inquiétant, dans un bureau d'enregistrement, certains documents commencent même à présenter des marques de moisissure.

7.29 Quant aux équipements nécessaires à la conservation des documents, ils ne sont pas toujours utilisés à bon escient. Par exemple, dans cinq bureaux visités, les plans sont rangés dans des boîtes de dimensions plus courtes que les plans eux-mêmes, ce qui contribue à leur détérioration. Malgré que deux bureaux possèdent des pigeonniers conçus spécialement pour le rangement des plans, ceux-ci n'étaient pas utilisés lors de notre visite.

7.30 Dans la moitié des endroits visités, des documents disponibles pour consultation ne sont reliés d'aucune façon, ce qui augmente le risque de perte. Dans le tiers des bureaux, l'épaisseur de certains registres est telle qu'il est difficile de les consulter sans les abîmer.

7.31 Il va de soi que les bureaux d'enregistrement conservent une quantité imposante de documents. Bien qu'ils occupent un espace important, certains documents ne sont plus consultés, ou le sont rarement, comme par exemple, le texte intégral des actes manuscrits dont certains datent de plus d'un siècle.

7.32 Le Ministère n'a pas déterminé quelles méthodes de conservation et de rangement de ces documents favoriseraient la gestion optimale des espaces, tout en permettant la disponibilité des informations essentielles à la clientèle. Conséquemment, la manipulation et la consultation des registres et des plans sont difficiles dans certains bureaux.

7.33 D'autre part, bien que le Ministère ait statué sur la nécessité de doter les bureaux d'enregistrement de systèmes d'alarme pour assurer la sécurité des documents qui y sont conservés, ces derniers ne sont pas tous pourvus des contrôles d'accès et des équipements nécessaires à la protection des lieux.

Nous avons en effet remarqué que l'un des bureaux visités ne dispose d'aucun système d'alarme pour prévenir l'entrée par effraction. Un bureau s'est muni d'un système de sécurité électronique pour prévenir le vol de documents, mais ce système est défectueux. Enfin, à certains endroits, il n'existe aucun équipement de protection contre l'incendie.

7.34 C'est pourquoi nous avons recommandé au Ministère d'assurer de meilleures conditions de conservation et de protection des documents déposés dans les bureaux d'enregistrement. Nous l'avons aussi incité à utiliser des méthodes de conservation et de rangement des documents qui permettent la gestion optimale des espaces, tout en assurant la disponibilité des informations essentielles à la clientèle.

Contrôles financiers

7.35 Certains bureaux d'enregistrement n'appliquent pas de façon rigoureuse les contrôles des sommes qu'ils ont encaissées.

7.36 En 1990-1991, le réseau des bureaux d'enregistrement a engendré des recettes de près de 29 millions de dollars. Compte tenu de l'importance de ce montant et du fait que sa perception s'est effectuée dans 73 endroits différents, il faut des contrôles financiers pour protéger les sommes encaissées et des moyens pour appliquer ces contrôles.

7.37 C'est dans cette optique que le Ministère a produit un recueil de procédures. Celui-ci traite notamment de la facturation des services rendus, de l'encaissement et du dépôt des recettes. Il comporte également les principes à suivre dans la tenue des registres comptables, la conciliation quotidienne des revenus et l'émission de notes de crédit.

7.38 Toutefois, comme cité précédemment dans d'autres cas, le Ministère a négligé de vérifier l'application des contrôles, de sorte que des contrôles financiers importants n'ont pas été effectués par certains bureaux.

7.39 Certains bureaux d'enregistrement ne sont donc pas en mesure de s'assurer de l'intégralité des recettes qu'ils encaissent. Il leur est tout aussi difficile de faire des recherches efficaces pour récupérer les montants des factures impayées, parce que des contrôles financiers, pourtant prévus, ne sont pas exercés.

7.40 À la décharge du Ministère, le début des opérations du Fonds des registres, le 1er janvier 1992, l'a amené à revoir ses manuels de procédures comptables qui visent à mieux encadrer ses opérations financières.

7.41 Par ailleurs, les directives du Ministère stipulent que du crédit ne peut être accordé qu'à certains clients. Il s'agit là d'une autre directive non respectée, puisque la majorité des bureaux d'enregistrement visités avaient des comptes à recevoir non autorisés.

7.42 Fait à noter, dans un bureau où les factures utilisées ne sont pas prénumérotées, aucune surveillance de l'encaissement de l'argent ne peut être exercée, compte tenu de l'emplacement du comptoir du caissier. Cette lacune pourrait éventuellement avoir un effet important en cas de malversation car, pour l'année 1990, les revenus de consultation ont rapporté à ce bureau environ 700 000 dollars, dont la majorité ont été payés comptant.

7.43 Nous avons donc recommandé au Ministère de s'assurer que les bureaux d'enregistrement appliquent correctement les contrôles financiers établis et que ces derniers soient suffisants pour protéger les sommes encaissées.

Reddition de comptes

7.44 Le système d'information de gestion de la Direction générale de l'enregistrement a pour objectifs d'évaluer la somme de travail à accomplir et l'effectif requis pour ce faire, de faciliter le suivi comptable des recettes et enfin, d'établir des prévisions. Ce système est basé sur une étude de temps et mouvements effectuée en 1983. Chaque mois, le Ministère recueille auprès de ses bureaux de l'information sur le volume de transactions traitées.

7.45 Nous avons relevé plusieurs faiblesses liées au système, dont voici les principales :

- plusieurs procédures ont modifié les méthodes de travail, de sorte que les temps de traitement de différents types de transactions ont pu varier. Le système n'a cependant pas été modifié de façon importante depuis 1983;

- le Ministère ne possède aucune information sur la qualité de traitement des documents, de leur conservation, et sur la satisfaction de sa clientèle;

- un des bureaux ne fournit pas la même information que les autres. En effet, il inscrit dans ses rapports d'activités le nombre de documents reçus plutôt que le nombre de documents acceptés;

- les bureaux ne transmettent au Ministère que des informations mensuelles sur leurs activités, ce qui ne lui permet pas d'exercer un suivi adéquat des activités. Plus particulièrement, pour ce qui est des recettes, le Ministère n'est informé que des montants globaux encaissés mensuellement par les bureaux. Il lui est donc impossible de procéder à des conciliations de ces sommes afin de s'assurer de leur exactitude;

- l'information recueillie pourrait, entre autres, servir à effectuer des analyses comparatives entre des bureaux semblables en ce qui a trait, notamment, au volume d'activités et aux revenus déclarés. De telles analyses ne sont pas produites de façon régulière.

7.46 En raison des faiblesses du système d'information de gestion conçu par le Ministère, l'information recueillie auprès des bureaux n'est pas toujours fiable, complète, utile, uniforme et n'est pas reçue en temps opportun. Malgré les efforts qui sont consentis à la compilation des

données, ce système ne fournit pas les informations permettant d'assurer un suivi rigoureux des activités des bureaux d'enregistrement et est peu utilisé par le Ministère comme instrument de contrôle.

7.47 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que le système d'information de gestion qu'il a mis en place lui procure en temps opportun une information fiable, complète, utile et uniforme sur les activités des bureaux d'enregistrement.

7.48 ***Commentaire du Ministère :*** *«La vérification effectuée par le vérificateur général s'est terminée le 25 janvier 1992. Depuis cette date, plusieurs des points soulevés dans le présent rapport ont été corrigés ou sont en voie de l'être.*

«Les gestionnaires de la Direction générale de l'enregistrement ont sensibilisé l'ensemble du personnel visé aux conclusions du présent rapport et cette démarche a porté fruit.

«Ainsi, il n'existe plus aucun retard quant aux mentions aux actes et aux inscriptions aux index alors que le retard aux radiations des documents observés dans deux bureaux d'enregistrement, a été résorbé complètement dans l'un et réduit de près de 75 p. cent dans l'autre. De plus, certaines mesures propres à assurer une meilleure conservation des documents ont été mises en place, dont un service de reliure.

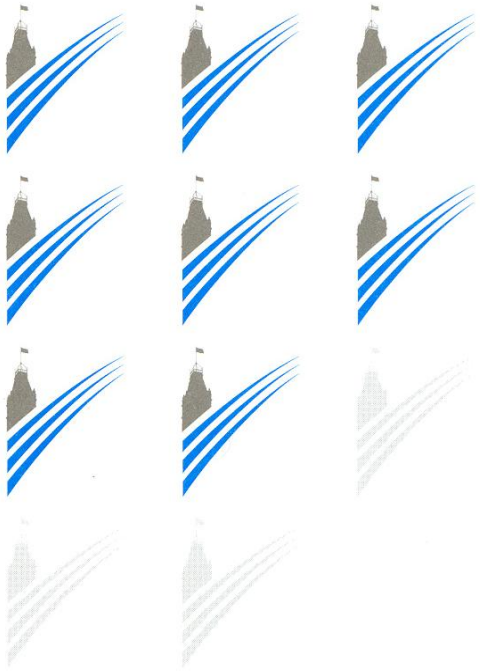
«La Direction générale de l'enregistrement assume actuellement de profonds changements sur les plans organisationnel et administratif et voit sa mission transformée par la réforme du Code civil du Québec. La direction a dû consacrer une énergie considérable à la mise en œuvre de ces changements tout en maintenant le meilleur service à la clientèle possible. Plusieurs ressources ont donc été utilisées essentiellement pour la mise en oeuvre de ces transformations.

«À titre d'exemple, la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant la constitution du Fonds des registres du ministère de la Justice est entrée en vigueur le 1er janvier 1992. Plusieurs nouvelles mesures administratives ont dû être implantées pour y donner suite et ce, dans un délai très court. Cette loi a nécessité la révision de l'ensemble des mécanismes administratifs en cours dans les bureaux d'enregistrement et parmi les mesures mises en place pour y donner suite, divers moyens de contrôle ont été instaurés ou sont en voie d'être complétés.

«Par ailleurs, l'adoption du Code civil du Québec en décembre 1991 a exigé également que des moyens soient mis de l'avant par la direction pour que certaines mesures majeures prévues par cette loi puissent être appliquées lors de son entrée en vigueur. Ces mesures ont impliqué la création de la Direction de l'état civil et la mise sur pied de deux équipes importantes

chargées de mettre en œuvre les nouveaux rôles qui incomberont à la direction à la suite de l'adoption de nouvelles règles sur les sûretés.

«Malgré ces transformations et les inconvénients en découlant, le personnel des bureaux d'enregistrement a su, dans l'ensemble, maintenir un service de qualité. Pour s'assurer que cette qualité soit uniforme et optimale, la Direction générale de l'enregistrement met sur pied un Service de contrôle de la qualité chargé notamment de veiller au respect des diverses normes en vigueur, de détecter les lacunes et de proposer toutes mesures utiles pour y remédier.»



Chapitre 8

Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain

Faits saillants

8.1 Le processus de gestion et d'imputabilité mis en place par la Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain ne témoigne pas d'un souci suffisant de celle-ci à l'égard de l'efficience de ses activités de facturation et de recouvrement.

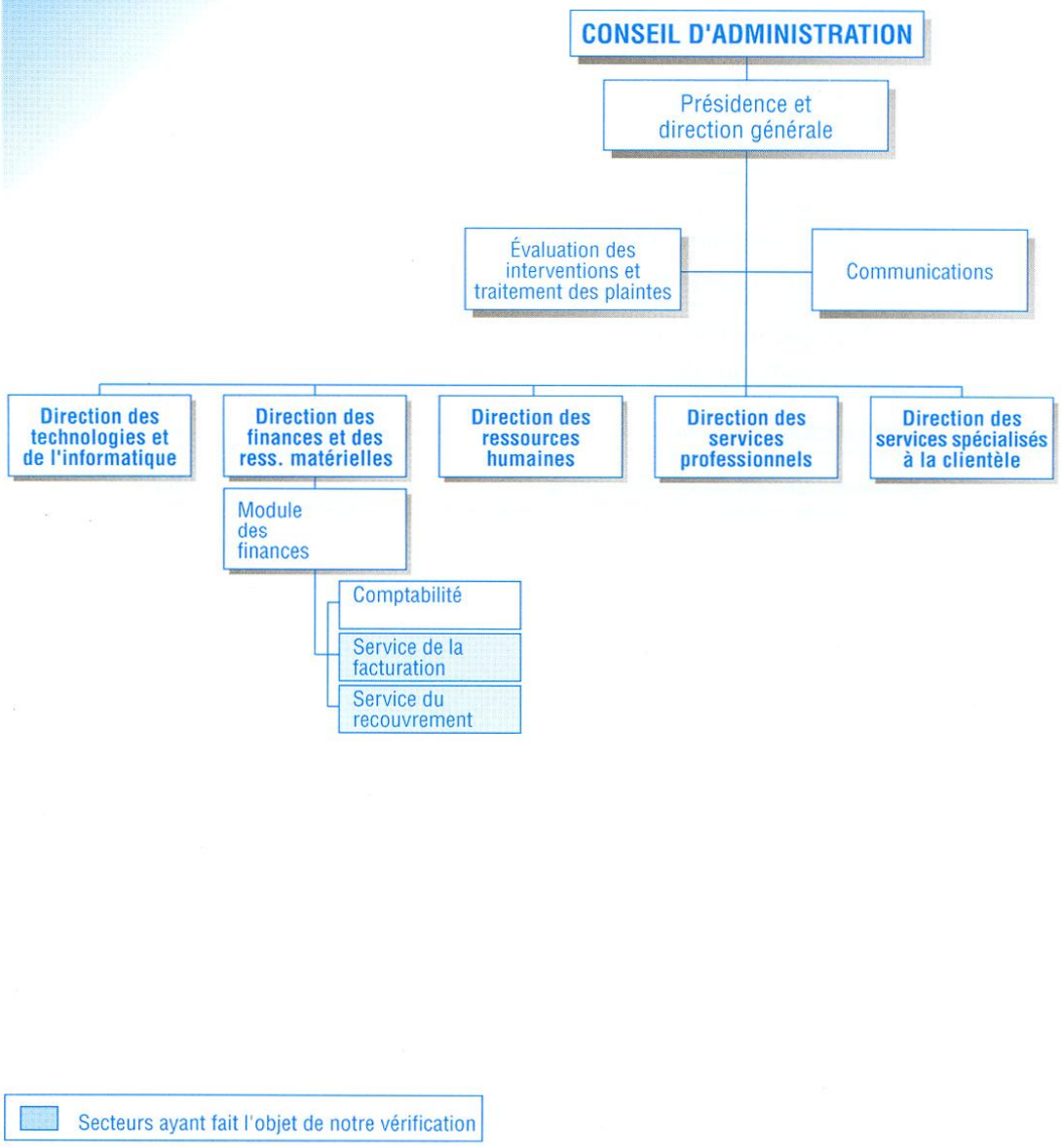
8.2 Le pourcentage global des mauvaises créances par rapport aux revenus de transports ambulanciers s'établit à 5,6 p. cent, alors que la moyenne provinciale de ce même ratio est de 1,9 p. cent (paragraphes 8.11 à 8.19).

8.3 Malgré que certaines dépenses de la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain, totalisant environ 1,7 million de dollars, n'aient pas été comprises dans une décision du Conseil des ministres autorisant l'acquisition des éléments d'actif de la Coopérative, la Corporation les a prises en charge (8.20 à 8.22).

Table des matières

	Paragraphe
OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	**8.4**
Gestion des revenus des transports ambulanciers	
Vue d'ensemble	**8.7**
Résultats de notre vérification	**8.11**
Dépenses de la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain assumées par la Corporation	**8.20**
Plan d'effectif, normes et barèmes de rémunération et autres conditions de travail des employés de la Corporation	**8.23**
Remplacement des membres du conseil d'administration	**8.27**
Commentaire de la Corporation	**8.32**

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DE LA CORPORATION

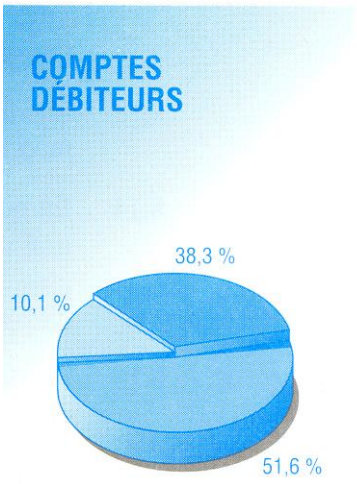


Objectif et portée de notre vérification

8.4 Nous avons effectué certains travaux de vérification relatifs à la gestion des revenus de transports ambulanciers. Ces travaux avaient pour objet de déterminer si le souci de l'efficience était présent chez les responsables de la gestion et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités. Nous avons considéré principalement les données de l'année financière terminée le 31 mars 1991, mais certains commentaires portent sur des situations ou des données antérieures à cette période, ou qui étaient encore observables jusqu'à la fin du mois de mars 1992.

8.5 D'autre part, nous avons effectué la vérification annuelle des états financiers de la Corporation pour l'exercice terminé le 31 mars 1992 et nous avons examiné la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui la régissent.

8.6 Nous formulons également des commentaires sur la prise en charge, par la Corporation, de certaines dépenses de la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain reliées à l'acquisition des éléments d'actif de cette dernière.

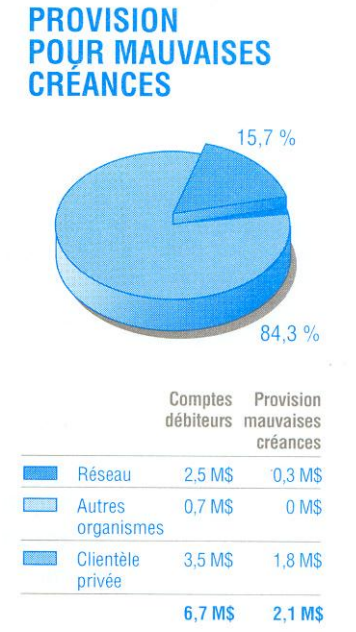


Gestion des revenus de transports ambulanciers

Vue d'ensemble

8.7 Les revenus de la Corporation provenant de transports ambulanciers s'élèvent à 16 millions de dollars, soit 27 p. cent de son budget de 60 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 1991. Ces revenus autonomes découlent de plus de 157 000 transports ambulanciers. Les clients de la Corporation se trouvent parmi les trois principaux groupes suivants :

- les établissements du réseau de la santé et des services sociaux;
- d'autres organismes gouvernementaux tels le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle et la Société de l'assurance automobile du Québec;
- la clientèle privée.



8.8 La gestion des revenus de transports ambulanciers est assumée par les Services de la facturation et du recouvrement, dont l'effectif comprend 31,4 postes.

8.9 Au 31 mars 1991, les comptes débiteurs et la provision pour mauvaises créances étaient respectivement de 6 704 905 $ et 2 125 221 $. Les graphiques de la page précédente illustrent leur répartition.

8.10 La Corporation a enregistré en moyenne, au cours des années financières 1989-1990 et 1990-1991, des mauvaises créances annuelles de l'ordre de 950 000 $, ce qui représente 5,6 p. cent de ses revenus de transports ambulanciers.

Résultats de notre vérification

8.11 Une saine gestion des revenus doit reposer sur des éléments qui favorisent l'efficience des activités qui y sont reliées.

8.12 Pourtant, la Corporation n'a pas déterminé d'orientations formelles ni d'objectifs précis et mesurables pour ses activités de facturation et de recouvrement des revenus de transports ambulanciers.



8.13 Elle n'a pas non plus instauré de processus de gestion continu et suffisamment rigoureux axé sur ces activités.

8.14 En outre, la documentation relative à ses pratiques de gestion n'est pas facilement accessible à son personnel. De plus, ses pratiques ne sont pas mises à jour, approuvées et diffusées de façon adéquate.

8.15 Finalement, elle ne dispose pas de mécanismes de facturation et de recouvrement propres à chaque type de clientèle, ce qui l'empêche d'évaluer les résultats et l'efficience de ses activités. Cependant, elle applique des moyens qui l'assurent d'une facturation intégrale, mais pas nécessairement en temps opportun.

8.16 Les ratios présentés à la page suivante ont été établis à partir d'entrevues réalisées auprès de représentants de deux services de transports ambulanciers similaires, de données fournies par la Corporation elle-même et d'autres documents. Ils indiquent un écart important entre l'efficience des activités de facturation et de recouvrement de la Corporation et celles des autres services de transports ambulanciers.

8.17 Au cours d'une période de trois mois et demi, la Corporation a effectué plus de 2 700 corrections à la suite de l'émission d'environ 52 000 factures à l'ensemble de sa clientèle. D'autre part, durant cette même période, nous avons observé que 5 p. cent des factures acheminées par la poste à la clientèle privée avaient été retournées à la Corporation, notamment en raison d'adresses incomplètes ou de déménagements. Comme la Corporation n'analyse pas les raisons pour lesquelles elle doit apporter des corrections à sa facturation et qu'elle ne cherche pas à déterminer la source de ces erreurs, elle ne peut pas prendre de mesures pour en prévenir la répétition.

8.18 Enfin, la Corporation n'a pas défini clairement les rôles, les indicateurs de rendement et les responsabilités des personnes participant aux activités examinées; celles-ci ne peuvent donc pas en rendre compte. Cette situation ne permet pas à la Corporation d'être informée adéquatement sur l'efficience de ses pratiques de gestion.

RATIOS POUR L'ANNÉE 1990-1991

	Corporation	Autres services similaires de transports ambulanciers
ENSEMBLE DE LA CLIENTÈLE		
Délai de facturation	28 jours	4,5 jours
Pourcentage de mauvaises créances par rapport aux revenus totaux (Corporation 16 M$)	5,6 %	3,5 %
	Moyenne provinciale : 1,9 %	
Nombre de postes aux Services de la facturation et du recouvrement	31,4 postes	2,5 postes
Nombre annuel de transports ambulanciers	157 000	28 600
Nombre moyen de transports ambulanciers par poste	5 000	11 440
CLIENTÈLE PRIVÉE		
Pourcentage de mauvaises créances - clientèle privée (Corporation 4 M$)	22,6 %	12,2 %
Durée moyenne de recouvrement	314 jours	128 jours

8.19 **Nous avons recommandé à la Corporation pour les activités de facturation et de recouvrement de ses revenus de transports ambulanciers :**

- **de déterminer des objectifs précis et mesurables;**
- **d'établir des indicateurs de rendement;**
- **d'adopter un processus continu de gestion de ses activités;**
- **d'adopter des mécanismes de reddition de comptes**;
- **de regrouper et d'approuver la documentation relative à la gestion des revenus de transports et d'en assurer une diffusion adéquate auprès de son personnel.**

Dépenses de la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain assumées par la Corporation

8.20 La Corporation a acquis les éléments d'actif de la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain le 25 novembre 1991 conformément à la décision rendue par le Conseil des ministres, le 19 juin de la même année. Néanmoins, la Corporation aurait dû obtenir aussi l'autorisation du gouvernement en vertu de sa loi.

8.21 L'analyse de cette transaction nous a permis de constater que la Corporation avait pris à sa charge 1,7 million de dollars de dépenses de la Coopérative, composées essentiellement du

salaire de ses employés, de factures impayées à ses fournisseurs et d'une marge de crédit. La décision du Conseil des ministres du 19 juin 1991 n'englobait pas ces dépenses.

8.22 Le ministère de la Santé et des Services sociaux a autorisé, le 12 juin 1992, la Corporation à assumer ces dépenses. Cependant, cette autorisation a été donnée sous le motif d'honorer des cautions que la Société de développement des Coopératives, maintenant intégrée à la Société de développement industriel du Québec, avait émise sur des prêts à la capitalisation consentis à la Coopérative. Or, il est pourtant clair que ces cautions avaient été libérées à la date de la transaction d'acquisition des éléments d'actif de la Coopérative, le 25 novembre 1991. Une quittance en bonne et due forme confirme cet état de fait.

Plan d'effectif, normes et barèmes de rémunération et autres conditions de travail des employés de la Corporation

8.23 Selon certaines dispositions législatives, la Corporation doit soumettre à l'approbation du gouvernement son plan d'effectif, les normes et les barèmes de rémunération ainsi que les autres conditions de travail de ses employés.

8.24 Bien que la Corporation ait soumis un tel plan, il n'a pas encore été approuvé par le gouvernement.

8.25 Donc, après trois ans d'existence, la Corporation ne dispose toujours pas d'un cadre réglementaire approprié pour gérer ses ressources humaines.

8.26 Nous avons recommandé à la Corporation de multiplier ses démarches et d'intensifier ses efforts auprès du gouvernement afin d'obtenir, dans les meilleurs délais, un cadre réglementaire officiel et approprié pour gérer ses ressources humaines.

Remplacement des membres du conseil d'administration

8.27 La Loi sur les services de santé et les services sociaux prévoit notamment le remplacement, à l'intérieur d'un délai de 120 jours, des membres du conseil d'administration de la Corporation.

8.28 Pourtant, depuis le 17 novembre 1989, aucun membre représentant les directeurs généraux des centres hospitaliers du territoire ne siège au conseil d'administration.

8.29 En outre, le membre du conseil représentant les techniciens ambulanciers n'a pas été remplacé depuis le 30 janvier 1991.

8.30 Enfin, malgré les stipulations de la loi, il n'y a plus lieu qu'un représentant des propriétaires de véhicules ambulanciers siège au conseil, la Corporation étant devenue la seule propriétaire de

ces véhicules. La loi constitutive de la Corporation devrait donc être amendée en conséquence.

8.31 Nous avons recommandé à la Corporation de faire les représentations nécessaires auprès du gouvernement :

- **pour assurer le remplacement des membres de son conseil d'administration, selon les délais prévus à sa loi constitutive;**

- **pour faire modifier sa loi afin de la rendre conforme à la réalité.**

8.32 ***Commentaire de la Corporation : «Gestion des revenus de transports ambulanciers :*** *Le système utilisé par Urgences-santé pour la facturation est un système désuet qui doit être refait au complet. Certaines données qui nous sont transmises par le vérificateur général relatives aux autres régions ne peuvent être vérifiées par Urgences-santé.*

«Toutefois, certaines différences notoires doivent être apportées; en région il y a un nombre beaucoup moins important de personnes itinérantes lesquelles sont de grandes utilisatrices des services ambulanciers dans le Montréal Métropolitain; de plus, les techniciens ambulanciers en arrêt de travail en vertu de la Loi sur la santé et sécurité du travail, sont utilisés en région pour effectuer du recouvrement. Ceci est impossible à Urgences-santé compte tenu que les groupes d'employés sont membres de différents syndicats et donc régis par des conventions collectives différentes.

«Durant l'exercice, Urgences-santé a réduit les délais de facturation de 28 à 21 jours. Comme mentionné précédemment, le système actuel a été érigé en prenant en considération qu'antérieurement les entreprises ne pouvaient faire parvenir au service de facturation les formulaires AS-811 dans des délais plus courts.

«Un plan directeur informatique est en train d'être constitué et permettra de prioriser l'ordre où ce système sera fait. Urgences-santé envisage cependant quelques mesures qui pourraient permettre de réduire encore quelque peu les délais de facturation.

«Dépenses de la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain assumées par la Corporation : *Urgences-santé a agi sur mandat du Conseil des ministres et sur les autorisations ultérieures du ministre de la Santé et des Services sociaux et du Conseil du trésor.*

«Durant la période écoulée entre le 28 janvier 1991 et le 25 novembre 1991, Urgences-santé et la Caisse d'économie des travailleurs et des travailleuses du Québec, principal créancier de la Coopérative, se sont assurées par divers moyens de la validité des paiements faits par la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain afin de s'assurer que ceux-ci correspondaient bien à des dépenses d'opérations courantes. Par

exemple, Urgences-santé a mandaté une firme de vérificateurs externes qui s'assurait que tous les paiements étaient justifiés par des factures et qui de plus validait les données des payes émises par la Coopérative. Le personnel qui quittait n'était pas remplacé. Cependant, la rationalisation négociée avec les syndicats ne pouvait s'appliquer qu'au moment où la Coopérative terminait ses opérations et qu'était alors substituée la nouvelle convention collective intervenue entre le syndicat et Urgences-santé. Le montant de 1,7 million de dollars représentait principalement des salaires et des frais d'opération pendant cette période.

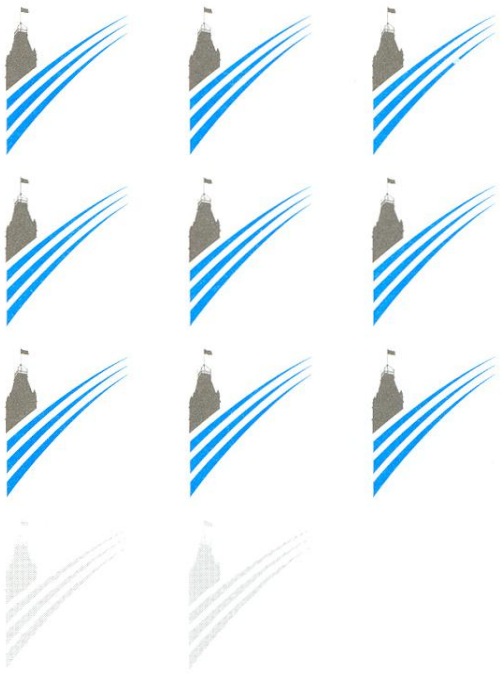
«La proposition concordataire que la Coopérative a présentée aux créanciers ordinaires comprenait un panier de 600 000 $ ce qui représentait environ 20 p. cent des sommes dues. Si Urgences-santé avait soustrait du prix d'acquisition le 1,7 million de dollars qui a dû être payé afin d'assurer la disponibilité des ambulances pour la population de la Communauté Urbaine de Montréal et de Ville de Laval entre le 25 janvier 1991 et le 25 novembre 1991, non seulement aucune somme n'aurait été rendue disponible pour les créanciers ordinaires, entraînant ainsi fatalement la faillite de la Coopérative, la saisie des éléments d'actif, la non disponibilité des ambulances pour la population de la Communauté Urbaine de Montréal et de Ville de Laval, mais encore cela aurait entraîné le non paiement de plus d'un million de dollars à la Caisse d'économie dont caution était donnée par la Société de développement industriel du Québec (Société de développement des coopératives) et, par effet de conséquence aussi, le non respect par Urgences-santé du mandat d'acquisition et de substitution aux engagements pris par la Société de développement industriel du Québec (Société de développement des coopératives) qu'avait confié le Conseil des ministres à Urgences-santé.

«Plan d'effectif, normes et barèmes de rémunération et autres conditions de travail des employés de la Corporation : *La dernière proposition d'Urgences-santé a été signée par le ministre et acheminée au Conseil du trésor. Elle est inscrite à l'agenda et le 3 novembre, le cadre réglementaire et officiel devrait être approuvé par le Conseil du trésor.*

«Remplacement des membres du conseil d'administration : *Le représentant des directeurs généraux des centres hospitaliers du territoire ayant démissionné le 27 novembre 1989, alors qu'il était désigné président intérimaire du conseil d'administration du Conseil de la santé et des services sociaux de la région du Montréal Métropolitain, a été remplacé par le directeur général du Centre hospitalier Louis-H. Lafontaine. Toutefois, avant même de siéger le 30 mai 1990, ce dernier avait déjà perdu la qualité nécessaire à sa nomination puisqu'il devenait directeur général d'un institut de réadaptation. Une nouvelle consultation a été entreprise qui a permis d'identifier un nouveau remplaçant mais celui-ci a finalement refusé la nomination puisqu'il accédait à un nouveau poste.*

«Le représentant des techniciens ambulanciers a signifié sa démission le 30 janvier 1991 en protestation des concessions syndicales exigées par Urgences-santé dans le cadre de l'acquisition des éléments d'actif de la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain. Le représentant des techniciens ambulanciers est nommé «par et parmi les techniciens ambulanciers». Ceux-ci n'ont jamais communiqué le nom d'un remplaçant ni même informé Urgences-santé ou le ministère de leur intention de désigner un remplaçant au président de leur syndicat démissionnaire du conseil d'administration.

«Cependant, le 10 juin 1992, l'Assemblée nationale recevait le rapport d'une commission parlementaire d'initiative qui recommandait d'accorder un statut d'établissement à Urgences-santé. Le Ministre nous a informés de son intention de donner suite à cette recommandation. Ceci rend moins pressant le remplacement des membres du présent conseil d'administration puisqu'un tout nouveau conseil devra être constitué.»



Chapitre 9

Suivi des mandates d'optimisation des ressources

Table des matières

	Paragraphe
INTRODUCTION	**9.1**
RÉSULTAT D'ENSEMBLE DE NOTRE SUIVI	**9.4**
RÉSULTAT DE NOTRE SUIVI PAR ENTITÉ	
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science	**9.14**
Régie des rentes du Québec	**9.16**
Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)	**9.22**
Ministère des Affaires culturelles	**9.28**
Ministère des Transports	**9.37**
Société d'habitation du Québec	**9.47**
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)	**9.52**
Commission de la santé et de la sécurité du travail	**9.58**
Ministère des Forêts	**9.69**
Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche	**9.81**
Ministère de la Santé et des Services Sociaux	**9.88**
Régie des assurances agricoles du Québec	**9.96**
Société des Traversiers du Québec	**9.106**
Office des services de garde à l'enfance	**9.109**
Société de la Place des Arts de Montréal	**9.117**

Introduction

9.1 Au cours des ans, le vérificateur général a porté à l'attention des parlementaires certaines recommandations concernant l'optimisation des ressources et l'utilisation des subventions. Cette année, nous avons procédé à un suivi de ce que nous avions fait en ce sens entre 1986 et 1989, cela afin de constater non seulement dans quelle mesure les gestionnaires ont donné suite à nos recommandations, mais aussi pour en informer les parlementaires.

9.2 Il faut bien noter que ce suivi ne constitue pas une nouvelle vérification. Notre travail a seulement consisté à nous enquérir, auprès des entités, des mesures prises afin de corriger les lacunes soulevées. À cette fin, nous avons examiné les documents qu'elles nous ont fournis. Dans les cas où nous avons jugé qu'il était pertinent de le faire, nous avons rencontré les gestionnaires concernés.

9.3 Le tableau ci-contre présente les 15 entités auprès desquelles un suivi a été fait.

LISTE DES ENTITÉS AUPRÈS DESQUELLES UN SUIVI A ÉTÉ FAIT

Rapport annuel du vérificateur général pour l'année terminée le :	Nom de l'entité
31 mars 1986	
pages 135 à 149	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science
pages 153 à 180	Régie des rentes du Québec
pages 183 à 197	Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)
31 mars 1987	
pages 135 à 158	Ministère des Affaires culturelles
pages 161 à 181	Ministère des Transports
pages 207 à 223	Société d'habitation du Québec
pages 227 à 252	Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)
31 mars 1988	
pages 149 à 191	Commission de la santé et de la sécurité du travail
pages 113 à 126	Ministère des Forêts
pages 129 à 143	Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche
pages 243 à 256	Ministère de la Santé et des Services sociaux
pages 195 à 214	Régie des assurances agricoles du Québec
pages 217 à 221	Société des Traversiers du Québec
31 mars 1989	
pages 145 à 158	Office des services de garde à l'enfance
pages 161 à 175	Société de la Place des Arts de Montréal

Résultat d'ensemble de notre suivi

9.4 Le suivi que nous avons réalisé nous a permis de conclure que les entités avaient le souci de l'amélioration de la gestion des fonds publics. En effet, elles ont pris des mesures pour corriger la plupart des lacunes que nous avions soulevées. À notre avis, ces correctifs favorisent une gestion plus économique, efficiente et efficace des ressources. Il demeure cependant que des efforts supplémentaires devront être déployés pour répondre de façon satisfaisante à certaines de nos recommandations.

Planification

9.5 De façon générale, nous avions constaté plusieurs lacunes en matière de planification. Les entités ont déployé des efforts importants à ce chapitre. En effet, lorsque cela était requis, elles se sont dotées d'une planification stratégique leur permettant de préciser leur mission et d'établir des objectifs à long terme. De plus, elles ont pris des moyens visant à mieux planifier leurs opérations.

Contrôle de gestion

9.6 En matière de contrôle, nous avions dénoté plusieurs faiblesses dans toutes les entités faisant l'objet de notre vérification.

9.7 Sur le plan des ressources humaines, environ la moitié des entités concernées n'ont pas donné suite de façon satisfaisante à nos recommandations. Des améliorations sont donc souhaitables en ce domaine, particulièrement au chapitre de l'encadrement, ce qui favoriserait une utilisation plus efficiente de cette ressource.

9.8 La plupart des entités ont pris des moyens pour améliorer le contrôle de leurs ressources financières et matérielles, ce qui favorise une utilisation plus économique et efficiente de celles-ci.

9.9 Quant à la qualité de l'information de gestion, bien que des entités aient mis en place des mesures pour corriger les lacunes soulevées, des efforts sont encore nécessaires pour qu'elles disposent d'une meilleure information pour la prise de décision.

Évaluation

9.10 L'évaluation permet, entre autres, de mesurer le degré d'atteinte des objectifs et d'apporter les correctifs appropriés pour améliorer la qualité des produits et services offerts.

9.11 Plus de la moitié des entités concernées n'ont pas encore déployé les efforts qui leur permettraient de procéder à cette évaluation.

Reddition de comptes

9.12 La gestion des fonds et des autres biens publics doit faire l'objet d'une reddition de comptes adéquate de la part des gestionnaires. Bien qu'ils soient lents à se manifester, certains progrès ont été réalisés. Il demeure cependant que des efforts supplémentaires doivent être consentis afin que les gestionnaires accordent toute l'attention nécessaire à la reddition de comptes.

Conformité législative

9.13 En général, des mesures ont été prises afin d'assurer la conformité aux lois et règlements. Malheureusement, quelques entités ne se conforment toujours pas à toutes les dispositions législatives les concernant.

Résultat de notre suivi par entité

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science – Programme d'aide financière aux étudiants

1986, pages 135 à 149

9.14 Notre vérification d'alors avait principalement pour but de nous assurer que l'administration du Programme d'aide financière aux étudiants se faisait conformément à la loi et au règlement. Nous avions également examiné si la Direction générale de l'aide financière aux étudiants faisait l'acquisition et l'utilisation de ses ressources en accordant l'importance qu'il convient à l'économie et à l'efficience.

9.15 Le suivi effectué nous permet de conclure que le Ministère a donné suite à toutes nos recommandations. En effet, il a pris des mesures visant à combler les lacunes qui portaient notamment sur la conformité à la loi et au règlement, sur les règles d'attribution de l'aide financière aux étudiants, sur la gestion informatisée du programme d'aide financière et sur la mesure de la productivité des employés de la Direction générale de l'aide financière.

Régie des rentes du Québec

1986, pages 153 à 180

9.16 La Régie a pris des moyens pour combler les lacunes que nous avions mentionnées dans les domaines suivants : la structure organisationnelle, les politiques de gestion, l'établissement et le paiement de rentes, les communications avec la population et la gestion du développement des systèmes d'information.

9.17 Cependant, d'autres améliorations sont souhaitables en matière de planification et de contrôle.

Planification annuelle et contrôle de gestion

9.18 Nous avions constaté, en 1986, que les normes d'efficience justifiant les ressources allouées aux unités administratives ne reposaient pas sur une analyse suffisamment détaillée des activités. Depuis cette date, la Régie a amélioré son processus d'établissement des normes, même s'il lui reste encore des efforts à faire. Par contre, les systèmes d'information de gestion ne permettent toujours pas de comparer chacune des normes d'efficience avec les temps réels de traitement des dossiers.

Registre des cotisants (antérieurement appelé registre des gains)

9.19 La Régie est tributaire de la qualité des informations qui lui sont transmises par le ministère du Revenu du Québec pour maintenir l'intégralité et l'exactitude du registre des cotisants au Régime de rentes du Québec. Même si elle y œuvre depuis plusieurs années, la Régie n'a pas

encore réussi à compléter une entente globale avec ce Ministère qui préciserait la qualité de chacune des informations requises.

9.20 De plus, la Régie n'a pas encore terminé la mise en place de mécanismes lui permettant de s'assurer que les sommes reçues du Ministère correspondent au total des cotisations inscrites au registre des cotisants.

Surveillance des régimes complémentaires de retraite

9.21 La Régie n'effectue toujours pas systématiquement ses travaux de surveillance en fonction des régimes présentant une probabilité plus grande de non-respect des dispositions légales et réglementaires.

Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)

1986, pages 183 à 197

9.22 Nous avons été heureux de constater, lors de notre suivi, que plusieurs de nos recommandations avaient été appliquées dans tous les domaines touchés par notre vérification, ce qui a amélioré les procédés de gestion de la Société. Toutefois, celle-ci doit poursuivre ses efforts pour implanter des systèmes et des mécanismes qui serviront à gérer ses ressources humaines, matérielles et financières de façon optimale.

Plan annuel de programmation

9.23 En 1986, nous avions demandé que le conseil d'administration exige un plan de programmation conforme aux principes d'une saine gestion et une meilleure reddition de comptes de la part des gestionnaires. Pourtant, le plan annuel ne renferme toujours pas les coûts estimatifs des émissions, les cotes d'écoute anticipées, les données sur le public cible et les ressources disponibles pour le réaliser, pas plus d'ailleurs que le taux de satisfaction à atteindre, le volume d'écoute, la portée, l'écoute hebdomadaire moyenne, la part du marché et la pertinence sociale.

Les heures supplémentaires

9.24 Nous avions aussi observé que les heures supplémentaires du personnel n'étaient pas planifiées à partir d'une analyse des besoins réels pour la production d'émissions, mais qu'elles étaient plutôt reconduites d'un exercice à l'autre. Les heures supplémentaires sont maintenant planifiées par émission, sur la base de l'expérience passée et des budgets accordés, dénotant ici une amélioration.

Les procédés et les contrôles

9.25 Il est regrettable de constater qu'il n'y a pas de politiques ni de procédés administratifs concernant les activités d'exploitation comme, par exemple, les réservations et les annulations

des équipements techniques, la préparation des rapports pour les projets d'émissions et la location d'équipement.

9.26 Même si le calcul de la capacité d'utilisation nominale des studios a été précisé, celle-ci est encore calculée en fonction du personnel disponible. L'utilisation réelle des studios et des caméras portatives est toujours présentée en jours plutôt qu'en heures. Les heures d'utilisation réelles des autres équipements ne sont toujours pas connues. Aucune comparaison n'est effectuée entre l'utilisation réelle des équipements et leur capacité nominale.

9.27 Les heures rémunérées pendant lesquelles les employés sont disponibles mais non affectés à une production sont considérées comme étant des heures de disponibilité maison. Bien que la Société ait raffermi son contrôle sur les heures de disponibilité maison, des améliorations demeurent nécessaires. Même si les heures de disponibilité maison ont diminué - elles étaient de 17 années-personnes pour une période de 8 mois en 1986 - elles demeurent trop élevées à 12 années-personnes ou 11 p. cent du 6 août 1990 au 4 août 1991. En effet, un objectif de 5 p. cent de disponibilité maison est maintenant fixé, mais non atteint. Finalement, le sommaire du rapport de disponibilité maison ne distingue pas les heures de disponibilité du Service de la postproduction de celles du Service de la production, ce qui ne favorise pas une analyse rigoureuse de la disponibilité maison.

Ministère des Affaires culturelles

1987, pages 135 à 158

9.28 À la lumière de notre suivi, nous avons observé que le Ministère a pris des moyens pour corriger les lacunes que nous avions relevées en matière de planification annuelle et de contrôle des subventions versées aux milieux culturels.

9.29 Par ailleurs, même si le Ministère a instauré plusieurs mesures pour améliorer la gestion des Archives nationales du Québec et sa reddition de comptes, il lui reste là encore certains progrès à accomplir.

9.30 Quant au Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec, des mesures ont été appliquées pour combler des lacunes relevées dans la gestion des établissements d'enseignement de musique, alors que plusieurs améliorations sont encore nécessaires dans les établissements d'enseignement d'art dramatique.

Archives nationales du Québec

9.31 Le Ministère recourt à un système informatisé de gestion des archives pour contrôler et repérer les fonds d'archives. En 1987, nous avions constaté que ce système devait être entièrement revu. Il est pourtant toujours en vigueur. Le Ministère nous a indiqué qu'il n'a pas l'intention de le revoir, puisqu'il a conçu un nouveau système qui devrait être implanté dès réception des approbations nécessaires du Conseil du trésor.

Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

9.32 Le Conservatoire est une institution comprenant des établissements d'enseignement de musique et d'art dramatique, qui fait partie du ministère des Affaires culturelles.

9.33 Nous avions noté, lors de notre vérification, que le Conservatoire ne transmettait pas d'attentes opérationnelles portant sur l'utilisation des ressources ni de directives concernant la reddition de comptes aux directeurs des établissements. De plus, il ne mesurait pas périodiquement leur performance pédagogique et administrative. Depuis, le Conservatoire a mis en place plusieurs mesures pour corriger ces lacunes dans les établissements d'enseignement de musique, alors que pour les établissements d'enseignement d'art dramatique, peu de correctifs ont été apportés.

9.34 Le Conservatoire a révisé les pratiques pédagogiques qui sont en vigueur dans les établissements d'enseignement de la musique; il a mis en place des mesures qui favorisent l'utilisation rationnelle des ressources. Une opération analogue décentralisée est maintenant bien engagée dans chacun des établissements d'art dramatique, qui ont par ailleurs revu et allégé leur programme; cette opération ne corrige pas le manque d'uniformité que nous avions soulevé entre les deux établissements.

9.35 Par ailleurs, le Conservatoire évalue régulièrement depuis trois ans le rendement du personnel enseignant occasionnel. Malgré les démarches entreprises avec le Conseil du trésor, il n'existe toujours pas de système d'évaluation approprié, d'envergure gouvernementale, permettant d'évaluer le personnel enseignant régulier.

9.36 Finalement, le Ministère a conçu un logiciel qui devrait permettre de mieux contrôler la gestion de ses instruments de musique. Il nous a indiqué que ce logiciel devrait être utilisé en 1992-1993.

Ministère des Transports

1987, pages 161 à 181

9.37 Une des fonctions importantes du Ministère consiste à préparer des projets de construction et d'entretien des routes et d'assurer la surveillance des travaux. À cet égard, le Ministère a pris des moyens pour mieux planifier ses interventions et contrôler davantage la préparation et la réalisation de ses projets. Cependant, il lui reste certaines améliorations à apporter à ce sujet ainsi qu'en matière de reddition de comptes.

Construction et entretien du réseau routier

9.38 En ce qui concerne la programmation, le Ministère a procédé, en 1990, à une revue de son plan d'équipement, lequel est constitué des projets de construction de nouveaux axes routiers ou de réfection majeure d'axes existants.

Ce plan est dorénavant composé d'une programmation quinquennale élaborée selon un cadre financier tenant compte des crédits budgétaires actuellement disponibles et des crédits anticipés pour les cinq prochaines années. Plus de 50 p. cent des projets ont été retirés du plan d'équipement et transférés au plan de développement, lequel n'est soumis à aucun cadre financier pour en limiter l'ampleur.

9.39 Par ailleurs, le Ministère a pris des moyens pour approuver formellement la réalisation de chacune des étapes de préparation de projet afin d'en contrôler l'envergure. Ces moyens lui permettent aussi de s'assurer que tout écart supérieur à 10 p. cent entre le montant initial d'un contrat et le coût réel est justifié au fur et à mesure de l'avancement des travaux et qu'une nouvelle projection des coûts est établie.

9.40 Le coût des ressources humaines n'est pas budgétisé et imputé à chaque projet. Toutefois, le Ministère nous a indiqué qu'il avait entrepris l'analyse d'un système lui permettant d'additionner les coûts internes de préparation des projets, ce qui devrait lui permettre éventuellement de corriger cette lacune.

9.41 Le Ministère s'assure, à l'étape de la préparation des projets, que des échéanciers et des rapports sur le degré d'avancement des travaux soient préparés et il en fait le suivi. Par ailleurs, selon une directive concernant la réalisation des travaux, des retenues à titre de dommages-intérêts doivent être prévues aux contrats.

9.42 Bien qu'il semble y avoir eu amélioration sur la tenue du journal de chantier, le Ministère n'a pas encore la certitude que celui-ci, principale documentation sur l'historique d'un projet, est toujours conforme aux exigences du Guide du surveillant.

9.43 Par ailleurs, le Ministère a amorcé le contrôle de la qualité des travaux de préparation des projets. Cependant, il n'a pas implanté de système d'information permettant d'évaluer sa performance dans la gestion des projets. Le Ministère nous a signalé qu'il mettait en place peu à peu des éléments qui devraient lui permettre d'atteindre les objectifs d'une gestion intégrale de la qualité.

9.44 Quant à l'entretien des chaussées qu'il effectue lui-même, le Ministère n'exige pas que les districts préparent des programmes de travail afin de rationaliser l'utilisation de leurs différentes ressources. De plus, il n'évalue ni ne compare les résultats obtenus par ses ressources et ses districts. Cependant, il est à élaborer des systèmes de gestion à cet effet.

Obligation de rendre compte

9.45 Il existe encore peu de mécanismes de reddition de comptes à l'intérieur du Ministère. Celui-ci a mis en vigueur une nouvelle organisation administrative et s'est engagé dans l'approche de la qualité totale ce qui, éventuellement, favorisera une meilleure reddition de comptes.

9.46 Pour ce qui est de son rapport annuel, le Ministère tente d'en modifier graduellement le contenu afin d'en faire un document plus représentatif de ses activités.

Société d'habitation du Québec

1987, pages 207 à 223

9.47 Depuis notre vérification en 1987, la Société a pris des moyens pour corriger les lacunes que nous avions soulevées dans les domaines suivants : l'utilisation efficiente des ressources techniques (plans et devis), la détermination de normes de superficie pour la réalisation des habitations en milieu nordique, l'exploitation des habitations à loyer modique, le développement des systèmes informatiques et l'évaluation de ses programmes.

9.48 Cependant, la Société devra consacrer des efforts supplémentaires pour satisfaire nos recommandations dans les domaines suivants :

Détermination des besoins en logements sociaux

9.49 La Société n'a pas une connaissance complète de la situation du logement. Une telle connaissance lui serait pourtant essentielle pour remplir son mandat qui consiste à informer le ministre responsable sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec. En effet, les renseignements qu'elle détient ne sont pas assez détaillés ou ne reposent pas sur un échantillon suffisamment représentatif. Même si la Société nous a informés que les projets d'habitations à loyer modique sont maintenant basés non plus sur les besoins potentiels, mais sur les besoins réellement exprimés, elle n'a pas nécessairement l'assurance qu'ils répondent aux besoins prioritaires de sa clientèle. La Société compte sur les données détaillées du recensement décennal de 1991 pour lui permettre de fournir au ministre responsable de l'habitation une description plus complète des besoins en logements sociaux par municipalité.

Vérification du maintien de l'admissibilité aux programmes d'aide

9.50 La Société fait, lorsque requis, un suivi du maintien de l'admissibilité des bénéficiaires. Toutefois, pour le Programme d'aide à la restauration résidentielle, en vigueur depuis 1982 et pour lequel aucune nouvelle demande n'est acceptée depuis 1986, la Société a attendu à 1992 pour faire une première intervention de vérification et celle-ci a porté sur le quart des dossiers encore actifs. Quant au Programme d'aide à la mise de fonds, en vigueur depuis 1988, la Société n'a commencé qu'en septembre 1992 la vérification du maintien de l'admissibilité des bénéficiaires.

Information de gestion et mesure de l'efficience

9.51 La Société recueille une information quantitative sur les activités de ses employés, mais elle n'a pas encore défini d'indicateurs de performance et ne mesure toujours pas l'efficience de ses unités administratives.

Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)

1987, pages 227 à 252

9.52 En raison d'une réorientation de son mandat par le gouvernement en 1988, la Société s'est départie de plusieurs filiales liées au domaine du sciage. Rappelons qu'une partie importante de nos recommandations concernait les relations entre ces filiales et la Société. En conséquence, notre suivi n'a pas porté sur ces recommandations.

9.53 Par contre, nous avons constaté que la Société a pris des moyens pour corriger les problèmes constatés dans les opérations de développement et les règles de fonctionnement relatives au conseil d'administration et à ses comités.

9.54 Par ailleurs, même si elle a instauré des mesures pour améliorer sa planification à long terme, ses politiques administratives et ses opérations d'investissement, il lui reste encore des progrès à accomplir dans ces domaines.

Planification à long terme

9.55 La Société a préparé un plan de développement, qui a été approuvé par son conseil d'administration et par le gouvernement, touchant ses principaux secteurs d'activité. Malheureusement, elle n'évalue pas systématiquement l'atteinte des objectifs de ce plan de développement et n'en rend pas compte.

Politiques administratives

9.56 La Société a élaboré, approuvé et diffusé plusieurs politiques depuis notre vérification de 1987. Cependant, des politiques demeurent inexistantes ou déficientes dans certains domaines, dont le recours à des services professionnels.

Opérations d'investissement

9.57 La Société a pris des mesures pour améliorer son intervention dans des entreprises. Toutefois, lors de la vente de participation, elle ne précise pas encore le genre d'analyse à effectuer ni les expertises à obtenir pour appuyer la décision de vendre une participation et en justifier le prix. À noter que le gouvernement lui laisse très peu d'initiative en matière de désinvestissement.

Commission de la santé et de la sécurité du travail

1988, pages 149 à 191

9.58 Dans l'ensemble, la Commission a renforcé les contrôles sur ses activités, ce qui lui a permis d'améliorer sa gestion. Elle devrait cependant faire des efforts supplémentaires, entre autres, dans l'évaluation de ses activités en réadaptation et en prévention.

L'indemnisation et la réadaptation

9.59 À partir d'informations reçues des médecins, des employeurs et des travailleurs, la Commission statue sur l'admissibilité des réclamations, verse des indemnités, effectue le suivi de la situation des travailleurs et assure, le cas échéant, leur réadaptation.

9.60 Il est à noter que la Commission a fait des efforts importants pour mieux contrôler ses opérations et encadrer son personnel d'indemnisation et de réadaptation. Cependant, elle doit poursuivre ses efforts, particulièrement en ce qui a trait à l'obtention d'informations de qualité et à l'évaluation de ses activités de réadaptation.

9.61 Par ailleurs, la Commission traite uniformément l'information servant à établir l'admissibilité des réclamations; il lui reste cependant des efforts à déployer auprès des employeurs, pour qu'ils lui transmettent les informations requises dans les délais prévus par la loi; cela permettrait d'indemniser les travailleurs plus rapidement.

9.62 Dans un autre ordre d'idées, l'évolution de la situation médicale des travailleurs accidentés est déterminée par des médecins externes à la Commission. Cette dernière n'a pas pris tous les moyens requis pour s'assurer que l'information obtenue de ces médecins lui permette de prendre des décisions éclairées en temps opportun. Par exemple, la Commission ne demande pas encore, dans les rapports médicaux, si un travailleur est apte à travailler. Pourtant, cette information pourrait, le cas échéant, lui permettre d'intervenir plus facilement pour inciter les employeurs à assigner temporairement les travailleurs accidentés mais jugés aptes à accomplir des tâches allégées. Cela pourrait avoir pour effet de réduire les indemnités versées.

9.63 Ce sont les agents d'indemnisation qui contrôlent l'évolution des dossiers des travailleurs. Quant aux conseillers en réadaptation, ils appliquent les mesures nécessaires à la réadaptation du travailleur lorsque celui-ci conserve des séquelles de sa lésion. La Commission a pris des moyens afin d'améliorer l'encadrement des agents d'indemnisation et des conseillers en réadaptation, principalement par l'ajout de contrôles de leurs interventions, la refonte des manuels administratifs et l'élaboration de plans de formation. Elle a, de plus, à la suite d'une étude sur la problématique de la réadaptation, adopté un plan de relance qui n'est toutefois pas encore réalisé.

La prévention-inspection

9.64 La Commission progresse lentement en matière de prévention-inspection. Elle ne dispose pas encore de tous les mécanismes de prévention prévus à la loi. En effet, certains articles de loi n'ont pas encore été sanctionnés, ce qui fait que plus de 74 p. cent des travailleurs québécois ne sont pas encore couverts par l'ensemble des mécanismes de prévention prévus à la loi.

9.65 Par ailleurs, la Commission ne s'est toujours pas dotée de moyens de coordination pour avoir un portrait d'ensemble de ses interventions préventives et de celles de ses partenaires. Ainsi, elle ne peut s'assurer que les activités de prévention pour l'ensemble des intervenants sont conformes à ses objectifs.

Le financement de la Commission

9.66 La Commission a revu son mode de financement en adoptant en 1990 une politique de capitalisation qui prévoit une continuité dans le traitement des surplus et des déficits. De plus, elle révise périodiquement les méthodes et les hypothèses actuarielles dans l'évaluation de ses engagements. Cependant, comme les taux de cotisation sont fixés plus de 18 mois avant la fin de l'exercice financier auquel ils s'appliquent, la justesse de ces taux demeure toujours liée à la difficulté pour la Commission de refléter rapidement dans ses taux l'évolution des tendances observées dans la fréquence et la gravité des lésions professionnelles.

La cotisation des employeurs

9.67 La classification des employeurs et l'imputation du coût des lésions influencent la précision du taux de cotisation. L'information obtenue des employeurs, le traitement de cette information ainsi que les contrôles exercés n'assurent pas toujours une juste classification des employeurs. Toutefois, la Commission a pris des mesures afin de réduire les délais de traitement et les erreurs dans l'imputation du coût des lésions aux employeurs.

La gestion administrative de la Commission

9.68 En matière de gestion administrative, la Commission a pris plusieurs moyens pour corriger les lacunes soulevées. Ainsi, elle a établi une planification stratégique, un plan directeur visant la refonte des systèmes et un cadre de gestion de l'informatique et de la bureautique. De plus, elle a instauré un processus de contrôle et de suivi budgétaires. Cependant, elle doit apporter des améliorations, entre autres, dans les domaines du recouvrement des comptes en souffrance et des intérêts non réclamés aux employeurs contrevenants.

Ministère des Forêts

1988, pages 113 à 126

9.69 Notre vérification de l'optimisation des ressources avait porté sur les programmes Gestion de la forêt et Amélioration de la forêt, lesquels regroupent les principales activités du Ministère.

9.70 Le Ministère a vécu depuis notre vérification une période de transition qui a bouleversé toute sa structure. Pensons seulement au nouveau régime forestier et à la constitution, en 1991, du ministère des Forêts.

9.71 Il ressort de notre suivi que le Ministère a manifestement tenu compte de la plupart de nos recommandations.

9.72 Plus particulièrement, il a pris des moyens pour corriger, dans l'ensemble, les lacunes que nous avions relevées dans les domaines de la connaissance de la ressource forestière et de l'évaluation de programmes. En matière d'aménagement des forêts, sujet sur lequel la majorité de nos recommandations avaient porté, il a aussi réalisé des progrès. Cependant, des mesures supplémentaires sont nécessaires notamment sur le plan de la planification et du contrôle. Quant à la reddition de comptes, le Ministère a bonifié le contenu de son rapport annuel et se propose d'améliorer la reddition de comptes à l'interne.

Connaissance de la ressource forestière

9.73 Le Ministère n'effectue pas la mise à jour de l'inventaire forestier des forêts privées. Toutefois, un projet est en cours pour vérifier la possibilité d'application d'une méthode de mise à jour de cet inventaire.

Aménagement des forêts

9.74 En matière de reboisement de la forêt publique, le Ministère planifie mieux le nombre de plants à mettre en production. À notre avis, il devrait poursuivre ses efforts afin que la production de plants respecte davantage les changements majeurs qui se sont produits dans le monde forestier.

9.75 Les plants à racines nues étant plus coûteux à produire que les plants en récipients, le Ministère devrait poursuivre ses efforts afin d'établir les critères économiques permettant aux gestionnaires de justifier le type de plants à utiliser.

9.76 Le Ministère produit des plants par l'entremise de ses pépinières et de pépinières privées. Bien qu'il ait réalisé une étude sur les coûts, il devrait continuer sur sa lancée en faisant des analyses coûts-avantages qui lui permettraient de déterminer le nombre optimal de plants devant être produits en pépinières privées et en pépinières publiques.

9.77 Contrairement au niveau régional, le Ministère n'a pas établi, au niveau provincial, de règles de gestion facilitant la prise de décision quant aux types de reboisement à faire et à la détermination des priorités de reboisement.

9.78 Le Ministère n'a pas analysé les résultats des évaluations des plants à racines nues cinq ans après leur mise en terre dans les forêts privées. Toutefois, il a fait une étude qui conclut que, dans la forêt publique, les plants en récipients obtiennent des taux de survie plus élevés que les plants à racines nues.

9.79 Par ailleurs, il n'a pas défini ses exigences en matière d'information de gestion sur le programme d'aide aux travaux de mise en valeur dans les forêts privées.

Reddition de comptes

9.80 Le Ministère juge que, à la suite des bouleversements qu'il a vécus, tous les éléments sont maintenant en place pour structurer une reddition de comptes autant à l'interne qu'à l'Assemblée nationale.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche

1988, pages 129 à 143

9.81 Depuis notre vérification, le Ministère a pris des moyens pour combler les lacunes que nous avions relevées dans les domaines suivants : la gestion des immobilisations, les subventions versées en vertu du programme d'aide au développement des équipements de loisir, la tarification des produits et services offerts et les relations avec la Société des établissements de plein air du Québec.

9.82 Sur le chapitre de la gestion des ressources fauniques, le Ministère a pris des mesures pour remédier à la plupart des faiblesses soulevées.

9.83 Par ailleurs, pour ce qui est des activités déléguées aux concessionnaires, de l'évaluation des programmes et du rapport annuel à l'Assemblée nationale, certaines améliorations sont encore souhaitables.

Gestion des ressources fauniques

9.84 Le Ministère n'a pas encore évalué l'effort de protection des ressources et d'éducation du public dans ses directions régionales. Il nous a cependant indiqué avoir entrepris une démarche pour évaluer les résultats des efforts déployés.

Activités déléguées à des concessionnaires

9.85 Le Ministère a confié à de nombreuses entreprises la gestion d'activités, sans s'être donné une politique sur la délégation de cette gestion. Pour pallier à ce manque, un comité de travail ministériel a produit récemment une étude qui vise à déterminer une politique de délégation.

Évaluation des programmes

9.86 Le Ministère s'est engagé dans un processus d'amélioration constante de la qualité dont l'objectif est de livrer des produits de plus en plus conformes aux exigences des clients, au moindre coût. Toutefois, il ne s'est pas doté d'une fonction d'évaluation de programmes comprenant, entre autres, une politique d'évaluation et une structure assurant la planification des évaluations.

Rapport annuel à l'Assemblée nationale

9.87 Le rapport annuel du Ministère a été amélioré. Il présente, entre autres, des informations sur ses revenus et sur certaines activités importantes. Cependant, ce rapport devrait aussi présenter des objectifs mesurables ainsi que des informations qualitatives et quantitatives sur l'ensemble des activités déterminantes du Ministère.

Ministère de la Santé et des Services sociaux

1988, pages 243 à 256

9.88 En matière d'allocation des subventions au réseau de la santé et des services sociaux, le Ministère a réalisé des progrès importants depuis la vérification que nous avions faite en 1988. Rappelons que cette vérification avait pour but de déterminer jusqu'à quel point l'allocation des subventions était faite avec économie et efficience et d'examiner les moyens pris par le Ministère pour mesurer le degré d'atteinte des objectifs fixés par le législateur.

9.89 Des améliorations ont été apportées dans les domaines suivants : la planification, le processus budgétaire, la coordination régionale des services et le contrôle de la gestion des établissements de santé et de services sociaux.

9.90 Par ailleurs, même si le Ministère a instauré des mesures pour améliorer l'évaluation de programmes et, dans le réseau, la gestion des ressources humaines et la sécurité dans les édifices, il lui reste encore des progrès à accomplir.

Évaluation de programmes

9.91 Le Ministère n'intègre pas encore suffisamment les résultats des évaluations de programmes dans son processus de gestion, même si des efforts importants ont été faits dans ce sens-là depuis quelques années. Le nouveau plan d'organisation prévoit à cet égard que la fonction évaluation sera considérée. Par ailleurs, le Ministère n'a pas de mécanismes formels de rétroaction d'information de la qualité des services dans les établissements. Le nouveau plan d'organisation met l'accent sur l'importance de la qualité des services dans le réseau socio-sanitaire. À cet égard, une démarche d'ensemble sera élaborée dans la perspective de la réforme touchant le Ministère, les régies et les établissements.

Gestion des ressources humaines dans le réseau de la santé et des services sociaux

9.92 En matière de définition de besoins de main-d'œuvre, le Ministère a réalisé différentes études et d'autres restent à faire ou sont en cours, notamment pour les travailleurs sociaux et le personnel d'encadrement. Les ressources humaines et leur planification constituent un élément majeur de la réforme et la réorganisation afférente du Ministère devrait traduire une prise en charge de cette responsabilité.

9.93 En ce qui concerne les mesures que doit prendre le Ministère pour s'assurer du respect de la réglementation sur la classification du personnel d'encadrement autre que les directeurs généraux, le Ministère nous a informés que l'implantation prochaine d'un nouveau système d'évaluation des fonctions de cadre devrait permettre de régulariser cette situation.

9.94 Le Ministère n'a pas encore atteint son objectif quant à la répartition géographique des médecins. Toutefois, le ministre, à défaut d'une entente d'ici avril 1993 avec le Regroupement des médecins, s'est réservé le pouvoir d'imposer un cadre de répartition.

Sécurité dans les édifices du réseau

9.95 Le Ministère est, jusqu'à un certain point, vulnérable en ce qui a trait à la sécurité dans les édifices du réseau. En effet, il ignore si l'ensemble des édifices possèdent leur certificat de conformité aux normes de sécurité et il n'a pas en main les plans d'évacuation de quelques établissements. En outre, de 30 p. cent à 50 p. cent des établissements ne transmettent pas annuellement au Ministère un rapport d'exercice d'évacuation. Le Ministère nous a informés que, depuis 1991, la sécurité relève des régies régionales. D'après lui, cela améliore la situation, parce que les régies régionales ont des communications plus étroites avec les établissements.

Régie des assurances agricoles du Québec

1988, pages 195 à 214

9.96 D'après le suivi que nous avons fait cette année, la Régie a réalisé des progrès importants depuis notre vérification.

9.97 En effet, elle a pris des dispositions visant à remédier aux lacunes soulevées à l'égard de la planification stratégique. Mais, même si elle a instauré plusieurs mesures pour mieux planifier et contrôler l'administration des programmes et des régimes d'assurance, certaines mesures additionnelles demeurent souhaitables.

9.98 Concernant la conformité aux lois et aux règlements, des modifications législatives ont été apportées, ce qui corrige en partie les lacunes que nous avions soulevées.

Administration des programmes et des régimes d'assurance

9.99 Les programmes d'assurance-récolte visent à offrir des plans d'assurance aux agriculteurs contre les intempéries. Selon le type de récolte, les programmes d'assurance sont offerts aux producteurs d'après un système individuel ou collectif, ou les deux, et garantissent jusqu'à 80 p. cent du rendement moyen de ces récoltes. Le système collectif établit le rendement assuré selon le rendement habituel à long terme de l'ensemble des producteurs dans chacune des zones définies par les règlements. Une zone représente une délimitation géographique arrêtée par la Régie d'après des critères d'homogénéité quant à la nature du sol, à la topographie et aux conditions climatiques.

9.100 La Régie utilise une méthode d'échantillonnage dans la détermination du rendement réel du producteur. Or, nous avions constaté qu'elle n'appliquait pas rigoureusement sa méthode d'échantillonnage et n'en évaluait pas les résultats. Toutefois, elle nous a informés qu'elle avait depuis analysé des méthodes d'échantillonnage et qu'un mémoire serait déposé à l'assemblée des régisseurs en 1992.

9.101 Nous avions également constaté en 1988 que la Régie ne faisait pas d'analyses statistiques des rendements obtenus dans les zones pour en certifier l'homogénéité. Cette constatation est toujours pertinente aujourd'hui. Les résultats de ces analyses représenteraient, à notre avis, un indicateur important pour apprécier le degré d'homogénéité d'une zone. Cependant, la Régie prévoit corriger cette situation lorsqu'elle aura revu sa méthode d'échantillonnage.

9.102 Nous avions observé aussi que la qualité des travaux effectués en région avait des effets importants sur la cotisation, l'indemnisation et la compensation des producteurs. Ces travaux ne font pas encore l'objet d'un contrôle indépendant de la qualité. Toutefois, la Régie entend mettre en œuvre des moyens de contrôle en cette matière.

Conformité aux lois et règlements

9.103 La Régie a réduit le délai requis pour apporter des modifications réglementaires au régime d'assurance-récolte. Des améliorations sont cependant encore nécessaires afin que toutes les modifications soient effectuées avant l'adhésion des producteurs.

9.104 Par ailleurs, la Régie n'a toujours pas instauré de mécanismes rendant obligatoire la participation des adhérents au programme d'assurance-récolte selon le système collectif. La Loi sur l'assurance-récolte précise que le producteur qui a adhéré à un système collectif est tenu de maintenir son adhésion tant que le système subsiste, sauf pour la production de miel. La Régie fait une interprétation différente de ces dispositions législatives, mais prévoit en demander une clarification.

9.105 Finalement, le rapport annuel de la Régie est désormais approuvé par l'assemblée des régisseurs. Malheureusement, il n'est pas transmis au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries

et de l'Alimentation dans les délais prescrits par la loi. Ce rapport doit être soumis le 30 juin suivant la fin de l'exercice financier se terminant le 31 mars.

Société des Traversiers du Québec

1988, pages 217 à 221

9.106 Dans l'ensemble, nous avons noté que la Société a donné suite à nos recommandations.

9.107 En effet, elle a tout d'abord implanté un système informatique dans ses différents bureaux. En matière d'utilisation de la main-d'œuvre, la Société a réduit son effectif sur certains de ses navires. Cependant, en ce qui concerne le traversier reliant Matane à Baie-Comeau et à Godbout, elle n'a pas encore justifié le nombre d'employés manutentionnaires en place ni leurs horaires de travail. Les employés manutentionnaires s'occupent de l'amarrage et du largage du navire en plus de l'accueil des usagers et du placement des véhicules en attente. En attendant la négociation des prochaines conventions collectives de travail, elle a quand même apporté certaines améliorations de ce côté, ce qui, selon elle, constitue une première étape vers une meilleure utilisation de cette catégorie de personnel.

9.108 Enfin, en ce qui concerne le service de nuit de la traverse entre Québec et Lévis, la Société indique qu'elle a toujours l'intention d'abolir ce service, compte tenu du faible achalandage. Cette décision permettrait de réduire les coûts.

Office des services de garde à l'enfance

1989, pages 145 à 158

9.109 La vérification d'optimisation des ressources effectuée à l'Office en 1989 visait à déterminer si ses ressources étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité, et si les gestionnaires rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

9.110 Or, il nous a été démontré que l'ensemble de nos recommandations ont fait partie des priorités maintenant adoptées annuellement par le conseil d'administration de l'Office, lequel a instauré un suivi rigoureux de l'évolution des correctifs.

9.111 Bien que l'Office ait franchi plusieurs étapes pour remédier aux lacunes ayant fait l'objet de recommandations, il doit poursuivre ses efforts dans certains secteurs.

Garderies sans permis

9.112 L'Office a élaboré et adopté un plan de développement devant servir, notamment, d'instrument de décision pour accorder ou refuser la délivrance d'un permis de service de garde. Toutefois, un jugement de la cour supérieure, confirmé récemment en cour d'appel, maintient qu'il ne peut empêcher l'ouverture de services de garde si le besoin de tels services est démontré et si l'ouverture se fait dans le respect des lois et règlements. L'Office avait déjà développé une stratégie d'intervention auprès des garderies sans permis pour assurer la qualité des services offerts. De plus, le projet de loi numéro 33 modifiant la Loi sur les services de garde à l'enfance, sanctionné le 23 juin 1992, lui permet dorénavant de prendre les moyens appropriés pour amener ces garderies à se conformer à la loi dans le but d'assurer la qualité des services qui y sont offerts.

Règlements

9.113 Malgré ses efforts, l'Office doit encore franchir plusieurs étapes afin de compléter la réglementation de l'ensemble des services de garde offerts, tel que le prévoit sa loi constitutive, incluant la transformation en règlement de la circulaire de financement sur le programme d'exonération et d'aide financière. Ainsi, le projet de règlement sur les services de garde en jardin d'enfants a été présenté aux membres de l'Office en juin 1992 et l'avant-projet sur les services de garde en haltes-garderies est présentement étudié par l'Office. Les projets de règlement sur les agences et les services de garde en milieu familial et sur l'exonération et l'aide financière ont été publiés à la *Gazette officielle du Québec* en février et avril 1992 respectivement.

Reddition de comptes

9.114 Le rapport annuel de l'Office mentionne maintenant la nature des infractions commises par les services de garde au cours de l'exercice. Toutefois, on ne retrouve toujours pas d'information sur la situation financière des services de garde et le degré de qualité des services rendus.

Normes de qualité des services de garde

9.115 L'Office a élaboré des outils afin d'aider les agents de liaison à verser au dossier toute l'information nécessaire pour suivre l'évolution de la qualité des services. Toutefois, il ne connaît toujours pas le degré de satisfaction des parents quant à la qualité des services, ni celui des administrateurs de services et des éducateurs quant au soutien professionnel qu'il leur fournit.

Inspection et traitement des plaintes

9.116 L'Office s'est muni d'une procédure de traitement des plaintes qui lui permet d'en évaluer la gravité. Cependant, selon les statistiques établies par l'Office, les délais de traitement des

plaintes fondées ne sont pas toujours respectés. De plus, les mesures décrites ne démontrent pas clairement que l'ensemble des interventions prises sont appropriées.

Société de la Place des Arts de Montréal

1989, pages 161 à 175

9.117 Le suivi que nous avons effectué démontre que certaines de nos recommandations ont été mises en place et que la Société a réalisé des progrès importants. En effet, elle s'est dotée d'un plan de développement, d'un plan directeur informatique et d'une politique d'évaluation du rendement. Elle a uniformisé la classification de ses espaces locatifs et révisé ses taux de location. De plus, elle a instauré des mesures pour améliorer l'efficience des ressources consacrées à l'entretien mécanique et ménager, ainsi que pour équilibrer l'utilisation des ressources humaines et des équipements de sécurité. Toutefois, elle doit poursuivre ses efforts dans l'implantation de systèmes et de mécanismes qui serviront à gérer ses ressources humaines, matérielles et financières de façon optimale.

Planification et reddition de comptes

9.118 La Société n'a toujours pas intégré ses processus de planification, et sa planification annuelle contient très peu d'objectifs quantifiables et mesurables. De plus, en octobre 1990, elle a adopté un plan quinquennal de développement qu'elle a soumis à la ministre des Affaires culturelles pour obtenir l'approbation du gouvernement, tel que le prévoit sa loi constitutive; ce plan n'est toujours pas approuvé.

Information de gestion

9.119 La Société prévoit compléter la mise en place de son plan directeur informatique et procéder à l'intégration de ses systèmes au cours de l'exercice 1992-1993. Elle entend également élaborer un nouveau plan directeur pour l'implantation des systèmes d'information de gestion nécessaires à la mesure de l'utilisation de ses ressources.

Gestion des espaces locatifs

9.120 La Société n'a toujours pas déterminé d'objectifs précis d'occupation de ses salles de spectacles. Toutefois, elle possède maintenant un mode de calcul lui permettant d'établir le seuil de rentabilité de chacune de ses salles.

Gestion des immeubles et sécurité

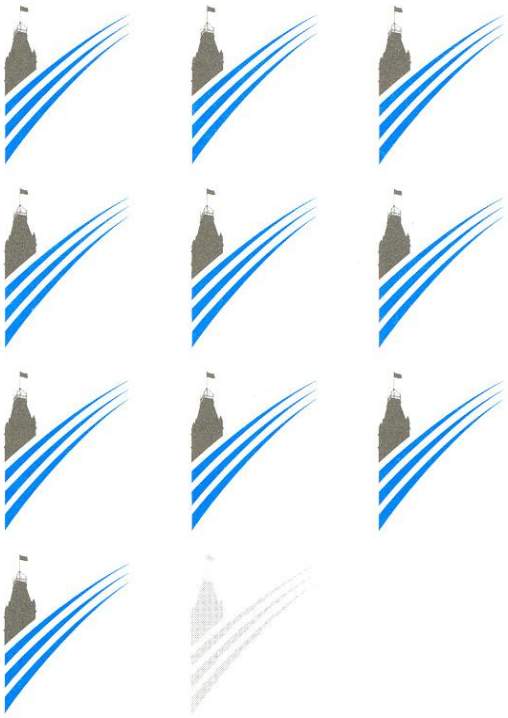
9.121 La Société ne mesure toujours pas l'efficience des ressources consacrées à l'entretien mécanique et ménager. Toutefois, elle prévoit que l'implantation d'un nouveau logiciel

d'entretien sur réseau informatique lui permettra de répondre aux besoins de gestion de l'entretien du complexe immobilier. Elle sera alors en mesure de déterminer des normes précises pour l'entretien.

9.122 La Société utilise de façon plus poussée les équipements électroniques, et ses systèmes de sécurité ont été restructurés. Cependant, il lui reste à examiner si le niveau de sécurité correspond bien à ses besoins et si l'équilibre entre l'utilisation des ressources humaines et des équipements de sécurité est optimal.

Exploitation des salles

9.123 La Société n'a pas eu la possibilité de réduire les manques d'efficience entraînés par certaines clauses de la convention collective, mais elle entend poursuivre cet objectif au cours des prochaines négociations. La formation de comités de relations de travail réunissant les deux parties devrait contribuer à l'atteinte de cet objectif.



Chapitre 10

Autres remarques et commentaires particuliers

Table des matières

	Paragraphe
INTRODUCTION	**10.1**
PRÉSENTATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT	**10.3**
Normes générales de présentation des états financiers du gouvernement	**10.6**
Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers du gouvernement	**10.8**
Délimitation du périmètre comptable du gouvernement	**10.12**
Comptabilisation des impôts sur le revenu et les biens	**10.17**
ASSEMBLÉE NATIONALE	**10.22**
ÉDUCATION	
Contrôles en milieu informatique	**10.27**
Gestion des codes d'identification et des droits d'accès	**10.28**
Suivi des interventions critiques	**10.31**
MAIN-D'OEUVRE, SÉCURITÉ DU REVENU ET FORMATION PROFESSIONNELLE	
Accès aux ressources informatiques	**10.34**
Accès à la base de données	**10.38**
Respect de la Loi sur le droit d'auteur	**10.41**
REVENU	
Impôt des particuliers	**10.44**
Cotisation régulière	**10.46**
Vérification a posteriori : «programmes spéciaux»	**10.53**
Environnement informatique	
Mini-ordinateurs	**10.63**
Ordinateur central	**10.74**
Respect de la Loi sur le droit d'auteur	**10.85**

Suivi des recommandations des années antérieures	
Accréditation des organismes de charité	**10.88**
FONDS DE LA FORMATION À DISTANCE	
Vue d'ensemble	**10.93**
Objectif et portée de notre intervention	**10.100**
Congés avec solde	**10.102**
Correctifs apportés au 31 juillet 1992	**10.104**
FONDS DU SERVICE AÉRIEN GOUVERNEMENTAL	**10.105**
Processus d'acquisitions de biens et de services	**10.106**
Gestion des stocks	**10.111**
CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC	
Application et interprétation de certains articles de la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec	**10.113**
Conformité des états financiers à la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec	**10.126**
CENTRE DE RECHERCHE INDUSTRIELLE DU QUÉBEC	
Facturation et comptes clients	**10.130**
Approbation des conditions de travail du personnel	**10.137**
COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES	
Données relatives aux participants	**10.140**
Surplus ou déficits du Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités	**10.144**
Accès aux librairies de programmes d'application	**10.148**
COMMISSION D'APPEL EN MATIÈRE DE LÉSIONS PROFESSIONNELLES	
Faits saillants	**10.152**
Vue d'ensemble	**10.155**
Objectifs et portée de notre vérification	**10.158**
Résultats de notre vérification	**10.159**

Nomination de membres du personnel d'encadrement	
Poste de directeur du Service des ressources humaines	**10.160**
Poste de directeur des greffes et de l'administration	**10.164**
Poste de directeur du Bureau des assesseurs	**10.168**
Poste de directeur du Bureau du président	**10.172**
Pratiques administratives	
Salaire versé en trop	**10.177**
Semaines de plus de 35 heures	**10.180**
Personnel à contrat payé par le système SAGIP	**10.182**
Allocation pour frais de déplacement versée aux membres du Comité de direction	**10.185**
COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC	
Comité de vérification	**10.189**
Données opérationnelles relatives aux rapports mensuels de remise des employeurs	**10.194**
COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL	
Faits saillants	**10.200**
Mandat et portée de notre vérification	**10.205**
Résultats de notre vérification	
Financement à long terme du régime de santé et de sécurité au travail	**10.206**
Importance de l'évolution de l'expérience sur la réserve actuarielle	**10.210**
L'indemnisation	
Problèmes relatifs à la réadaptation	**10.219**
Gestion des cotisations à recevoir	**10.221**
Environnement informatique	
Accès aux fichiers de données	**10.227**
Gestion de la sécurité informatique	**10.232**

FONDS DE LA RECHERCHE EN SANTÉ DU QUÉBEC

Octroi de bourses et de subventions	**10.235**
Ensemble des programmes	
Acceptation d'une bourse ou d'une subvention	**10.238**
Montant et durée de subventions	**10.242**
Dépôt d'un rapport financier annuel	**10.245**
Programmes de subventions aux centres hospitaliers et instituts de recherche	
Contrôle de l'admissibilité à une subvention	**10.247**
Admissibilité à une subvention de recherche clinique	**10.249**
Conformité aux dispositions législatives	
Mandat du directeur général	**10.254**
Plan triennal	**10.257**
Effectif, normes et barèmes	**10.261**
Contrôle interne insuffisant	**10.265**
Organisation des dossiers	**10.270**

RÉGIE DE L'ASSURANCE-MALADIE DU QUÉBEC

Conformité aux dispositions législatives	
Remboursement aux bénéficiaires des services rendus hors Québec	**10.276**
Régularité administrative	
Octroi du contrat concernant le projet expérimental des cartes santé à microprocesseur	**10.279**
Gestion des codes d'identification et accès aux ressources informatiques	**10.282**

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC

Solde et financement du compte du Régime de rentes du Québec	**10.286**
Régimes complémentaires de retraite	
Travaux de surveillance des régimes	**10.289**
Contrôle des documents prescrits	**10.292**

Ententes de réciprocité	**10.297**
Délais de traitement	**10.303**
SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC	
Système de paiement des indemnités aux victimes d'accidents d'automobile	
Traitement des dossiers d'indemnisation	**10.307**
Évaluation de la réserve actuarielle	**10.312**
Réserve de stabilisation	**10.318**
SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC	
Habitations à loyer modique du secteur public	**10.321**
SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DU QUÉBEC	
Gestion des codes d'identification et de leurs privilèges	**10.325**

Introduction

10.1 Dans ce chapitre, nous présentons d'autres remarques et commentaires résultant de nos travaux de vérification effectués auprès des ministères et des fonds spéciaux, ainsi que des organismes et entreprises du gouvernement[2]. Ces commentaires s'ajoutent à ceux déjà mentionnés dans d'autres chapitres de ce Rapport.

10.2 De façon générale, les remarques et commentaires formulés ont été discutés avec les autorités concernées des entités ayant fait l'objet de notre vérification, afin d'obtenir leur point de vue et de le consigner dans ce Rapport lorsqu'il a été possible ou nécessaire de le faire.

Présentation de l'information financière du gouvernement

10.3 Dans la présente section, nous formulons des commentaires et des recommandations générales sur la présentation de l'information financière du gouvernement. Les modifications proposées, qui visent l'amélioration de la présentation de l'information, devraient favoriser une meilleure compréhension de l'état des finances du gouvernement et des résultats de ses opérations.

10.4 Notre rapport et nos observations sur les états financiers du gouvernement paraissent au volume I des Comptes publics. Nous invitons le lecteur à en prendre connaissance, car ce rapport et ces observations sont considérés comme faisant partie des commentaires du vérificateur général à l'Assemblée nationale.

10.5 Dans les paragraphes qui suivent, nous traitons plus particulièrement des normes générales de présentation des états financiers du gouvernement, de la comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans ces états financiers, de la délimitation du périmètre comptable du gouvernement et de la comptabilisation des impôts sur les revenus et les biens.

Normes générales de présentation des états financiers du gouvernement

10.6 Le gouvernement n'applique pas intégralement les recommandations sur la présentation des états financiers du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés. C'est sur les recommandations

[2] Les fonds spéciaux ainsi que les organismes et entreprises du gouvernement vérifiés par le vérificateur général sont indiqués en annexe au présent Rapport.

de ce Comité que le vérificateur général s'appuie pour proposer des améliorations à la présentation de l'information financière du gouvernement. Les améliorations principales qui pourraient être apportées découlent des dérogations suivantes :

- Les états financiers ne présentent pas un compte rendu global des activités financières du gouvernement tel que nous le mentionnons à la section ci-après portant sur la délimitation du périmètre comptable du gouvernement.

- Le passif du gouvernement est sous-évalué puisqu'il ne comprend qu'une partie de ses obligations envers les régimes de retraite, comme nous l'indiquons dans la section ci-dessous.

- Certaines dépenses sont inscrites directement en diminution des revenus, conformément aux lois s'appliquant au paiement de ces dépenses. Bien que le déficit des opérations budgétaires ne soit pas modifié par cette façon de procéder, celle-ci affecte à la baisse le montant des revenus et des dépenses et ne permet pas la présentation aux états financiers de leur montant réel brut.

- L'état des revenus et dépenses présente les résultats comparatifs réels d'une année financière à une autre, mais ne fait aucune comparaison avec les résultats prévus paraissant au Livre des crédits et au Discours sur le budget. Bien que cette dernière comparaison soit disponible dans d'autres documents budgétaires, elle devrait également faire partie des états financiers.

- Les Comptes publics comprenant, entre autres, les états financiers du gouvernement, sont publiés habituellement plus de huit mois après la fin de l'année financière, ce qui en diminue l'utilité.

10.7 Le gouvernement devrait poursuivre ses efforts en vue de se conformer aux recommandations du CCVOSP sur les normes générales de présentation des états financiers des gouvernements et ainsi, répondre mieux aux besoins des utilisateurs.

Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers du gouvernement

10.8 Le gouvernement n'applique pas entièrement les recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés sur la comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés.

10.9 Au moment d'appliquer les recommandations émises en 1988, le gouvernement se retrouvait avec une dette non comptabilisée d'obligations découlant des régimes de retraite. Le Comité recommandait alors de constater immédiatement dans l'état de la situation financière ce

montant initial non comptabilisé. Le gouvernement a plutôt, conformément à la convention comptable qu'il s'était donnée, continué d'amortir cette dette sur un certain nombre d'années.

10.10 Par ailleurs, le vérificateur général souligne depuis plusieurs années, au point d'en faire une restriction à son rapport sur les états financiers du gouvernement, que ce passif, composé essentiellement de la non-comptabilisation par le gouvernement, jusqu'en 1979, de sa contribution d'employeur et des intérêts s'y rapportant, n'est pas véritablement amorti. La méthode d'inscription de ce passif n'est pas appropriée car, par exemple, l'amortissement annuel porté aux dépenses du gouvernement est inférieur au coût annuel en intérêts calculés sur le solde non inscrit de ce passif.

10.11 Malgré que les obligations du gouvernement envers les régimes de retraite paraissent en note complémentaire aux états financiers, des mesures devraient être prises pour compléter leur inscription puisqu'elles constituent de véritables éléments de son passif, comme ses autres dettes.

Délimitation du périmètre comptable du gouvernement

10.12 Le périmètre comptable du gouvernement doit comprendre non seulement les activités et les ressources financières dont il est directement responsable, mais aussi celles de tous «les organismes qui ont à rendre compte de la gestion de leurs activités et de leurs ressources financières, soit à un ministre, soit directement au corps législatif, et qui appartiennent au gouvernement ou sont sous le contrôle de celui-ci» (Prise de position 4 sur la comptabilité dans le secteur public, paragraphe 13).

10.13 Différents traitements comptables sont recommandés, suivant le type des organismes et la nature de leurs activités, pour en arriver à une information financière globale qui les prenne en considération dans les états financiers du gouvernement.

10.14 Depuis quelques années, le gouvernement a fait des progrès dans la représentation de son périmètre comptable, en le définissant dans ses conventions comptables et en indiquant, dans des annexes aux notes complémentaires, les entités qui sont incluses aux états financiers et celles qui en sont exclues. Il comptabilise aussi dans ses états financiers sa participation aux résultats annuels des entreprises dans lesquelles il détient des placements en actions. Ces mesures concourent à une information plus représentative sur son périmètre comptable et à une présentation plus fidèle de sa situation financière et des résultats de ses opérations.

10.15 Le gouvernement poursuit ses efforts en vue de présenter des états financiers consolidés. De tels états permettraient de fournir un compte rendu plus global de la nature et de l'étendue des activités ainsi que des ressources financières dont le gouvernement est responsable, incluant celles de ses organismes et de ses entreprises. Ils permettraient d'intégrer les données

financières des organismes et des entreprises accomplissant des activités à caractère gouvernemental et celles des fonds spéciaux. Ils permettraient également de présenter, sous forme de notes ou de tableaux en annexe, la description et un sommaire des soldes des fonds en fiducie administrés par le gouvernement, ses organismes et ses entreprises.

10.16 Nous avons procédé à la vérification d'un projet d'états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 1991. Ces états financiers consolidés ont été préparés en s'inspirant des recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés. Nous incitons fortement le gouvernement à prendre les dispositions qui conduiront à la préparation et à la publication d'états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 1992.

Comptabilisation des impôts sur les revenus et les biens

10.17 Selon les conventions comptables du gouvernement, les revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle ils sont reçus, déduction faite des remboursements. Les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont portés à ces revenus.

10.18 Bien qu'il appartienne au gouvernement de choisir le moment où il procède au remboursement des sommes perçues en trop, il demeure important, lors de l'application d'une convention comptable basée principalement sur les sommes encaissées et celles qui sont déboursées, qu'une certaine constance soit assurée. C'est à ce prix seulement que la comparabilité des résultats, notamment du déficit annuel des opérations budgétaires, sera possible d'une année à l'autre.

10.19 Le tableau de la page suivante présente, pour les dix dernières années d'imposition, le montant des remboursements effectués au cours des deux derniers mois de l'année financière du gouvernement.

10.20 Pour l'année d'imposition 1988, ces remboursements ont augmenté de façon importante notamment en raison de la réforme fiscale de 1988 et de différentes mesures prises par le gouvernement pour accélérer les remboursements aux contribuables. Pour l'année d'imposition 1989, des mesures ont également été prises ou reconduites pour atteindre les mêmes objectifs. Parmi ces mesures, notons la mise sur pied, à compter de l'année d'imposition 1988, d'un programme de remboursement anticipé. Ce programme permet aux contribuables, sous certaines conditions, de recevoir plus rapidement leur chèque de remboursement. L'émission d'avis de cotisation liée à ces demandes de remboursement anticipé est alors établie après le traitement des déclarations régulières.

10.21 Compte tenu que le programme de remboursement anticipé est toujours en vigueur, il serait normal de penser que les remboursements effectués en date du 31 mars 1991 et du 31 mars 1992, à l'égard respectivement des années d'imposition 1990 et 1991, reflètent une situation comparable à celle qui a prévalu pour les années d'imposition récentes. Nous constatons cependant que les sommes remboursées en date du 31 mars 1991 et du 31 mars 1992, en regard des années d'imposition 1990 et 1991, ont considérablement fléchi.

Année financière du gouvernement	Année d'imposition	Remboursements effectués au cours des deux derniers mois de l'année financière*
1982-1983	1982	37,9
1983-1984	1983	58,4
1984-1985	1984	126,4
1985-1986	1985	16,1
1986-1987	1986	82,9
1987-1988	1987	174,0
1988-1989	1988	340,3
1989-1990	1989	307,8
1990-1991	1990	157,4
1991-1992	1991	27,7

* Selon des données obtenues du ministère des Finances.

Assemblée nationale

10.22 Lorsqu'une indemnité de départ est versée à un employé de la fonction publique, le Conseil du trésor demande que l'entente qui intervient entre les parties prévoit une clause de non-retour pour une période de deux ans dans la fonction publique. Il requiert également que le montant de l'indemnité versée n'excède pas huit mois de traitement. Depuis 1988, le Conseil du trésor a autorisé 31 indemnités de départ qui respectaient ces conditions.

10.23 De son côté, se prévalant de son pouvoir de dérogation, le Bureau de l'Assemblée nationale a accordé, pour cette période, quatre indemnités de départ qui allaient au-delà des conditions fixées par le Conseil du trésor. Ainsi, les quatre indemnités accordées n'étaient pas accompagnées d'une clause de non-retour dans la fonction publique et les montants de trois d'entre elles correspondaient à un an de salaire. Nous n'avons pas retracé de justification supportant ces dérogations.

10.24 L'inquiétude que soulève en nous cette façon de gérer les indemnités de départ s'est accentuée dans le cas de la personne engagée à titre de directeur des ressources humaines à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles; nos commentaires à ce sujet paraissent à la page 266. En effet, une indemnité de départ de plus de 100 000 $, incluant un montant d'environ 28 000 $ en compensation des réserves de vacances et de maladie, lui a été versée à l'occasion de sa démission présentée au Bureau de l'Assemblée nationale le 29 juin 1990. Déjà un communiqué interne de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, daté du 5 juin 1990, annonçait l'arrivée de son futur directeur des ressources humaines.

10.25 L'octroi d'un pouvoir discrétionnaire ne devrait jamais affecter l'obligation générale dévolue à l'Administration de rendre compte de ses actions aux administrés, et de les motiver.

10.26 Nous avons recommandé à l'Administration de l'Assemblée nationale :

- **d'adopter un règlement possédant un caractère normatif et général pour couvrir les allocations de départ;**

- **de justifier, lors du versement d'une indemnité de départ, les dérogations aux pratiques en vigueur dans la fonction publique, et ce, dans un souci d'une plus grande transparence.**

Commentaire du Secrétaire général de l'Assemblée nationale : *«Le versement des indemnités de départ, non assorti d'une clause de non-retour dans la fonction publique pour une période de deux ans, a été autorisé par le Bureau de l'Assemblée nationale. Même s'il appartient au Bureau de l'Assemblée de déterminer, s'il y a lieu, d'inclure ou non une telle clause, l'Administration de l'Assemblée nationale entend dorénavant inclure dans tout projet de décision soumis au Bureau et impliquant le versement d'une indemnité de départ une clause de non-retour de deux ans dans la fonction publique afin de se conformer ainsi aux conditions applicables dans la fonction publique.»*

Éducation

Contrôles en milieu informatique

10.27 Conscient de l'importance de ses ressources informatiques, le Ministère a instauré différentes mesures pour assurer leur protection, notamment en matière de contrôle des accès informatiques et de relève des systèmes. Toutefois, nous avons constaté un manque de rigueur dans la gestion de ces mesures de sécurité.

Gestion des codes d'identification et des droits d'accès

10.28 Les codes d'identification permettent d'identifier les utilisateurs et de leur imputer l'usage qu'ils font des ressources informatiques, tandis que les mots de passe qui y sont associés valident l'exactitude de l'identité déclarée. Les droits d'accès, pour leur part, déterminent les ressources informatiques auxquelles les utilisateurs peuvent accéder.

10.29 Les mesures prises par le Ministère à l'égard de ces éléments ne garantissent pas un contrôle suffisant car ils permettent un droit d'accès trop large aux programmes et aux données. Par exemple :

- l'accès aux bibliothèques contenant les programmes autorisés n'est pas limité aux responsables du système d'exploitation. De plus, la liste des programmes autorisés n'est pas mise à jour de façon systématique;

- les administrateurs locaux de la sécurité peuvent accorder des droits d'accès non autorisés par le supérieur de l'unité administrative responsable des ressources informatiques;

- certains employés bénéficient de privilèges très étendus qui leur permettent d'accéder aux fichiers de données, aux supports et aux ressources informatiques et de soumettre des travaux sans égard aux contrôles instaurés dans les programmes d'application;

- l'accès en mode écriture à certains fichiers de gestion de la sécurité informatique est permis à des employés de la Direction générale des ressources informationnelles. Ces employés exécutent ainsi des tâches incompatibles avec leurs responsabilités de gestion du processus d'entretien des applications;

- l'accès aux fonctions de gestion du système informatique qui permettent, entre autres, d'exécuter ou d'arrêter l'exécution d'un programme, de modifier les mécanismes de sécurité et d'activer ou de désactiver les équipements périphériques, est permis à des employés même si leurs tâches administratives ne le nécessitent pas.

10.30 Nous avons recommandé au Ministère de consolider ses mesures de sécurité de la gestion des codes d'identification et des droits d'accès.

Suivi des interventions critiques

10.31 Il est parfois nécessaire que certaines interventions outrepassent ou affectent les mécanismes de sécurité. Toutefois, le Ministère n'effectue pas de suivi systématique de toutes ces interventions telle, par exemple, l'utilisation de privilèges critiques et d'outils pouvant modifier directement les données de production.

10.32 Des interventions non autorisées dans les ressources du système pourraient donc être faites sans que le Ministère s'en aperçoive.

10.33 Nous avons recommandé au Ministère de poursuivre l'instauration des mécanismes de suivi des interventions critiques.

Commentaire du Ministère : *«La majorité des observations du vérificateur général ont déjà été prises en compte; ainsi :*

- *une révision des bibliothèques contenant des programmes autorisés fut effectuée et leur accès restreint aux responsables du système d'exploitation. De plus, une révision systématisée du contenu de celles-ci sur une base trimestrielle est déjà instaurée;*

- *une sensibilisation des principaux intervenants en matière de détention et de droits d'accès aux ressources informatiques continue de s'effectuer dans un souci d'application rigoureuse de politiques déjà établies;*

- *l'utilisation sporadique de certains privilèges par quelques spécialistes afin d'assumer le dépannage de système et la continuité d'opération fait maintenant l'objet d'un enregistrement systématique par le logiciel de sécurité;*

- *les fichiers de gestion de sécurité informatique auxquels réfère le commentaire du vérificateur sont constitués de tables de paramètres propres au fonctionnement de chaque application. L'accès à ces fichiers sera, dans les meilleurs délais, limité aux personnes affectées à la gérance ou pilotage des applications;*

- *l'accès à un deuxième pupitre de commande alternatif est maintenant restreint aux seules personnes autorisées et situé dans un local à accès contrôlé par ces dernières;*

- *un suivi serré des accès à des informations particulières sensibles, telles celles concernant les élèves handicapés, en difficulté d'adaptation et d'apprentissage, fut mis en place, accompagné d'un système d'archivage de la journalisation de toutes les interventions effectuées sur les ressources critiques.»*

Main-d'œuvre, Sécurité du revenu et Formation professionnelle

Accès aux ressources informatiques

10.34 L'accès aux ressources informatiques doit être régi notamment par les contrôles généraux suivants :

- seul le personnel responsable du transfert des programmes d'un environnement de développement à un environnement de production doit être autorisé à modifier les programmes d'application utilisés aux fins de production;

- les modifications aux fichiers de données doivent se faire à l'aide des programmes d'application en situation de production.

10.35 Or, certains droits d'accès aux fichiers de données et aux programmes d'application ont été accordés sans tenir compte de ces contrôles. À cause de ces dérogations, des modifications non autorisées pourraient être apportées aux fichiers des données et aux programmes d'application en production.

10.36 Les principales dérogations notées prennent la forme suivante :

- des employés du Service des opérations informatiques peuvent modifier les programmes d'application en situation de production sans suivre le processus de contrôle établi par le Ministère;

- des employés du Service des opérations informatiques peuvent apporter des modifications à des fichiers de données autrement qu'à l'aide des programmes d'application en situation de production. Les fichiers ainsi accessibles sont ceux des systèmes Attribution et Comptes à recevoir (Aide sociale versée en trop).

10.37 Nous avons recommandé au Ministère de restreindre l'accès aux fichiers informatiques, en conformité avec les règles énoncées ci-haut.

Accès à la base de données

10.38 Le Ministère utilise une base de données pour gérer, entre autres, les comptes à recevoir.

10.39 La majorité des employés du Service des opérations informatiques et de la Direction du développement ainsi que cinq employés du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie peuvent accéder en mode écriture aux données des comptes à recevoir lorsqu'ils

utilisent la base de données pour l'exécution de leurs programmes informatiques. Il en résulte que les comptes à recevoir peuvent être modifiés par des personnes qui ne sont pas autorisées à le faire.

10.40 Nous avons recommandé au Ministère de faire en sorte que les utilisateurs de la base de données n'aient accès qu'aux données relatives à leurs responsabilités.

Respect de la Loi sur le droit d'auteur

10.41 Depuis 1988, la reproduction des logiciels est protégée par la Loi sur le droit d'auteur. Habituellement, les droits de l'auteur sont définis dans la licence d'utilisation des logiciels.

10.42 Nous avons relevé des situations où le Ministère ne se conforme pas à la loi, notamment dans le cas de certains logiciels populaires. Le Ministère estime qu'il lui en coûterait 220 000 $ pour corriger la situation.

10.43 Nous avons recommandé au Ministère de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la Loi sur le droit d'auteur.

Commentaire du Ministère : *«De façon générale, le Ministère est d'accord pour donner suite aux recommandations indiquées.*

«Au niveau de l'accès aux ressources informatiques, une nouvelle version du logiciel de sécurité permettra un éventail plus large de profils d'accès et le Ministère pourra ainsi se conformer à la demande (échéance : juin 1993).

«Le Ministère donnera également suite à la deuxième recommandation qui vise à diminuer le nombre d'informaticiens ayant accès aux banques de production (échéance : juin 1993).

«Concernant la dernière recommandation, le Ministère a élaboré un plan d'action dans le but de corriger cette situation. Sa réalisation débutera dès qu'il aura obtenu, de la part du Conseil du trésor, l'autorisation de procéder aux acquisitions dans le cadre de la programmation budgétaire.»

Revenu

Impôt des particuliers

10.44 Pour l'année civile 1991, le Ministère a reçu environ 4,5 millions de déclarations de revenus des particuliers représentant 11,8 milliards de dollars de revenu. Ces déclarations sont traitées comme suit : les déclarations originales de l'année courante sont d'abord saisies sur des mini-ordinateurs, pour ensuite être traitées sur l'ordinateur principal du Ministère; lors de la saisie des données, les déclarations qui ne respectent pas les critères de validation préétablis sont rejetées et acheminées aux responsables de la cotisation pour un examen des champs qui ont causé le rejet; les autres déclarations sont, pour leur part, directement traitées pour l'envoi des avis de cotisation, sans examen visuel.

10.45 Lorsque l'envoi des avis de cotisation est terminé, le Ministère effectue a posteriori une vérification plus en profondeur de certaines déclarations de revenus jugées susceptibles, selon des critères de sélection, de présenter des divergences. Cette vérification s'appelle «programmes spéciaux».

Cotisation régulière

Pièces justificatives manquantes et dépenses non admissibles

10.46 Le Ministère accorde des déductions aux contribuables, mais ne s'assure pas toujours de la présence ou de l'exactitude des pièces justificatives et de la pertinence des explications fournies.

10.47 Tout contribuable a droit à un certain nombre de déductions permettant de réduire son revenu imposable. Pour certaines de ces déductions, le Ministère exige la production de pièces justificatives. Dans le cas de plusieurs déclarations de revenus traitées en vue de l'envoi des avis de cotisation, des déductions ou des crédits ont été accordés par le Ministère même si les documents exigés n'avaient pas été fournis. Par ailleurs, des reçus joints à certaines déclarations ne sont pas conformes aux exigences du Ministère. Enfin, il y a des déclarations où le contribuable devait fournir des explications pour justifier certaines déductions et notre analyse des explications fournies a démontré que ces déductions n'auraient pas dû être admises.

10.48 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les déductions réclamées par les contribuables sont justifiées.

Fichiers de données incomplets

10.49 Le Ministère n'est pas toujours en mesure de percevoir efficacement certains impôts qui lui sont dus, parce que ses fichiers de données sont incomplets.

10.50 La Loi sur les impôts oblige toute personne qui verse à un résident du Québec des revenus de placement de les déclarer au ministère du Revenu. Les établissements financiers fournissent ces renseignements sous forme de rubans magnétiques ou de support papier. Toutefois, depuis 1990, le Ministère intègre à sa banque de renseignements uniquement les informations fournies sous forme de rubans magnétiques. Il n'utilise donc pas toutes les informations qu'il exige et reçoit pour concilier les revenus de placement déclarés par les contribuables.

10.51 Quant aux exemptions réclamées pour des gains en capital afférents à l'aliénation d'un placement ou d'une immobilisation, les informations historiques nécessaires à leur contrôle ne sont pas toujours fiables. Pour contrôler l'exactitude de cette exemption, le Ministère doit avoir à sa disposition des informations historiques basées sur les déclarations de revenus antérieures. Cela n'est pas toujours le cas. D'ailleurs, le Ministère a trouvé 1092 cas où les informations historiques sur les gains ou les pertes en capital n'étaient pas inscrites dans la banque de renseignements, bien que des gains étaient déclarés et des exemptions réclamées. Parmi ces cas, 920 n'ont pas été analysés.

10.52 Afin de faciliter la récupération des impôts qui lui sont dus, nous avons demandé au Ministère d'intégrer à sa banque tous les renseignements sur les revenus de placement qu'il exige et reçoit des établissements financiers. Nous lui avons également recommandé de s'assurer de l'exactitude de ses informations historiques concernant les gains et pertes en capital imposables.

Vérification a posteriori : «programmes spéciaux»

Examen incomplet des déclarations de revenus

10.53 Dans l'exécution des «programmes spéciaux», le Ministère émet des avis de cotisation à des particuliers sans avoir complètement examiné leur déclaration de revenus.

10.54 Lorsque des déclarations de revenus sont susceptibles, selon certains critères de sélection, de présenter des problèmes, le Ministère en effectue la vérification a posteriori, c'est-à-dire après l'envoi de l'avis de cotisation. Pour identifier ces cas, le Ministère compare des informations contenues sur les différents fichiers des contribuables et produit, le cas échéant, des listes de cas susceptibles de divergences. Ces listes produisent une information triée par type de divergence plutôt que par contribuable. Le Ministère ne peut déceler, à partir de ces listes, les cas de contribuables dont la déclaration de revenus présente plusieurs divergences. Le Ministère émet donc des avis de cotisation sans vérifier au complet la déclaration de revenus ou au moins, tous les cas de divergences retracés pour ce contribuable.

10.55 De plus, le Ministère n'examine pas systématiquement si les contribuables auraient dû recevoir un avis de cotisation pour les mêmes divergences au cours des années antérieures.

10.56 Donc, l'avis de cotisation émis s'applique uniquement à la divergence visée, et uniquement pour l'année en cours. Le Ministère choisit de ne pas traiter ce dossier à nouveau.

10.57 Nous avons recommandé au Ministère d'élargir son champ de vérification se rapportant aux «programmes spéciaux» lorsqu'il décèle une inexactitude dans l'information déclarée par un contribuable.

Uniformité du traitement

10.58 Les deux bureaux centraux du Ministère n'exécutent pas les «programmes spéciaux» de manière uniforme.

10.59 Les «programmes spéciaux» sont exécutés à partir de guides de travail. Au lieu d'être préparés centralement, ces guides sont rédigés dans chacun des bureaux régionaux, avec comme conséquence que les procédures de travail risquent de varier d'un bureau à un autre.

10.60 De plus, les critères appuyant le choix des dossiers à analyser varient d'un bureau à un autre. À titre d'exemple, dans la mise en oeuvre du programme des exemptions personnelles pour 1990-1991, un bureau central a analysé les dossiers dont la cotisation potentielle était de 50 $ et plus, comparativement à 100 $ et plus pour l'autre bureau.

10.61 Ces divergences ne favorisent pas l'uniformité dans le traitement des déclarations de revenus.

10.62 Nous avons incité le Ministère à uniformiser le traitement des déclarations de revenus des contribuables effectué dans le cadre de ses «programmes spéciaux».

Environnement informatique

Mini-ordinateurs

10.63 La gestion de la protection des ressources et des équipements informatiques employés pour la saisie des données comporte plusieurs lacunes.

10.64 Depuis novembre 1990, le Ministère se sert de mini-ordinateurs pour la saisie d'encaissements totalisant environ 29 milliards de dollars par année, et pour la saisie d'un grand nombre de formulaires parmi lesquels se trouvent annuellement environ 4,5 millions de déclarations de revenus des particuliers et quelque 250 000 déclarations de revenus des corporations.

10.65 L'accès en mode écriture aux données de production n'est pas limité aux programmes d'application en production. Ainsi, ces données peuvent être modifiées en outrepassant les contrôles mis en place. De plus, l'accès en mode écriture aux programmes d'application en production n'est pas réservé au groupe responsable de leur mise en production. Des versions non autorisées de programmes peuvent donc être mises en production.

10.66 De plus, la gestion des codes d'identification n'est pas appropriée. Aucun mécanisme n'oblige les utilisateurs à changer régulièrement leur mot de passe, ce qui n'aide pas à en protéger le caractère confidentiel. Certains codes d'identification, qui ont le pouvoir de modifier les droits d'accès aux ressources informatiques, n'ont même pas de mot de passe; par conséquent, ils peuvent être utilisés par des personnes non autorisées à l'intérieur du Ministère. Des codes d'identification sont attribués à des groupes plutôt qu'à des individus, ce qui ne favorise pas l'imputabilité des usagers.

10.67 La responsabilité de mettre en production les programmes d'application permettant l'encaissement n'est pas attribuée à un groupe indépendant de celui responsable des activités de développement et d'entretien. Ainsi, le Ministère n'a pas l'assurance que les modifications effectuées correspondent aux demandes des utilisateurs et qu'elles sont correctement testées, documentées et autorisées.

10.68 Pour sa part, l'entretien des logiciels de système ne prévoit pas l'autorisation a priori des modifications, la réalisation des essais pertinents, l'utilisation d'un environnement de test pour la réalisation de ces essais, la mise à jour de la documentation et l'acceptation des modifications par le responsable de l'exploitation des systèmes. Le déroulement des opérations quotidiennes pourrait donc être affecté.

10.69 De son côté, la documentation des logiciels de systèmes et de l'application permettant la saisie de formulaires, parmi lesquels on retrouve les déclarations de revenu des particuliers et celles des corporations, est incomplète; cela non seulement rend le processus d'entretien plus difficile et coûteux, mais aussi plus exposé aux erreurs.

10.70 En ce qui concerne les copies de sécurité, elles ne sont pas conservées à l'extérieur du bâtiment principal. Si un sinistre détruisait l'équipement et les copies de sécurité, la reprise normale des opérations serait difficile.

10.71 Finalement, les équipements mini-informatiques sont installés dans un endroit accessible à tous les employés du Ministère.

10.72 L'insuffisance de contrôles sur la protection des ressources et des équipements informatiques augmente sensiblement le risque d'erreurs dans les données saisies et pourrait compromettre la continuité des opérations.

10.73 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer de la protection de ses ressources informatiques sur mini-ordinateurs.

Ordinateur central

10.74 L'ordinateur central du Ministère est utilisé principalement pour émettre des avis de cotisation et pour effectuer le calcul des intérêts et des pénalités. Il supporte notamment le fonctionnement des systèmes dits de la continuité, c'est-à-dire ceux affectés au traitement des déclarations de revenus des particuliers et des corporations.

Accès aux fichiers de données et aux programmes d'application en production

10.75 L'accès en mode écriture aux fichiers de données de production et aux programmes d'application en production relatifs aux systèmes de la continuité n'est pas limité aux employés qui détiennent la responsabilité de les mettre à jour.

10.76 Le Ministère doit avoir la certitude que seuls les employés ayant la responsabilité de mettre à jour les données à l'aide des programmes d'application en production aient accès en mode écriture aux données de production. Cela l'assure que les mises à jour des données de production sont dûment autorisées. De plus, il doit avoir la garantie que les modifications apportées aux programmes d'application en production sont autorisées par les propriétaires des données de production. En effet, les programmes d'application utilisés pour mettre à jour les données de production contiennent les contrôles que les propriétaires des données désirent appliquer. Ces contrôles assurent l'exactitude et l'intégralité des données traitées.

10.77 Or, ces principes de contrôle ne sont pas respectés. Plus particulièrement, nous avons noté les dérogations suivantes :

- les règles du logiciel du contrôle d'accès permettent à des employés d'effectuer des mises à jour sur des données de production, bien qu'ils n'aient pas la responsabilité de le faire. Il s'agit d'employés dûment autorisés par le Ministère pour lesquels les tâches de mise à jour ne sont pas justifiées;

- les programmes d'application utilisés en production peuvent être modifiés par des employés qui ne font pas partie du groupe responsable du transfert des programmes de l'environnement de développement à celui de production;

- le transfert des programmes de l'environnement de développement à celui de production est réalisé à partir d'une demande reçue de la Direction du développement des systèmes plutôt qu'à partir d'une demande reçue des propriétaires des données.

10.78 Le risque est donc élevé que des modifications non autorisées soient apportées aux données traitées à l'aide des programmes d'application en production et aux programmes d'application contenant des contrôles d'exactitude et d'intégralité.

10.79 Nous avons recommandé au Ministère de restreindre l'accès à ses ressources informatiques afin de respecter les principes de contrôle qui permettent d'assurer l'autorisation, l'exactitude et l'intégralité de ses données de production relatives aux systèmes de la continuité.

Gestion de l'exécution des travaux informatiques

10.80 Même si leurs tâches ne le justifient pas, des personnes peuvent avoir accès à certaines ressources informatiques lorsqu'elles utilisent le logiciel d'ordonnancement des travaux.

10.81 Le Ministère utilise un logiciel d'ordonnancement des travaux pour l'exécution en différé de travaux informatiques. Plusieurs unités administratives s'en servent pour mettre à jour les fichiers qui leur appartiennent. Ce logiciel fonctionne en utilisant un ensemble de paramètres d'opération.

10.82 La majorité des employés de la Direction générale des technologies de l'information du Ministère et certains employés de l'Inspecteur général des institutions financières ont accès à tous les fichiers mis à jour à l'aide de ce logiciel. Parmi ces fichiers, on retrouve, en plus des données de production, les données de tests et les programmes d'application en production du Ministère ainsi que les données de production du fichier central des entreprises. Les fichiers mis à jour à l'aide du logiciel d'ordonnancement des travaux peuvent donc être modifiés par des personnes non autorisées.

10.83 De plus, les paramètres d'opération du logiciel, dont le choix relève de la division du soutien technique, peuvent être modifiés par des personnes ne faisant pas partie de cette division. Cette situation pourrait compromettre le bon fonctionnement du logiciel.

10.84 Nous avons recommandé au Ministère de restreindre l'accès aux ressources informatiques permettant la gestion de l'exécution des travaux informatiques.

Respect de la Loi sur le droit d'auteur

10.85 Depuis 1988, la reproduction des logiciels est protégée par la Loi sur le droit d'auteur. Au moyen d'une norme sur la sécurité micro-informatique, le Ministère a édicté des règles visant à respecter cette loi. Cette norme spécifie que «les reproductions de logiciels informatiques doivent être faites dans le respect de la Loi sur le droit d'auteur et des indications fournies par les ayants droit».

10.86 Nous avons cependant constaté que le Ministère ne se conforme pas à la loi. Il estime qu'il lui en coûterait 275 000 $ pour corriger la situation.

10.87 Nous avons incité le Ministère à se conformer à la Loi sur le droit d'auteur.

Suivi des recommandations des années antérieures

Accréditation des organismes de charité

10.88 À nouveau cette année, nous avons constaté que le Ministère avait pris peu de mesures pour vérifier les activités des organismes de charité qu'il autorise à émettre des reçus pour fins de déduction fiscale. Ceux-ci ont pourtant émis des reçus totalisant plus de 426 M$ pour l'année civile 1991.

10.89 Pour assurer le respect de la Loi sur les impôts, le Ministère a la responsabilité d'approuver les demandes d'enregistrement des organismes de charité, d'autoriser leurs demandes d'accumulation de biens, de faire le suivi de leurs déclarations annuelles de renseignements et de retirer l'enregistrement de ceux qui ne se conforment pas aux dispositions de la loi.

10.90 Pour leur part, afin de conserver leur statut d'être exonérés de l'impôt sur le revenu, les organismes de charité sont tenus d'utiliser, selon un pourcentage minimal fixé par la loi, la majeure partie des dons reçus à des fins charitables. Les reçus pour dons de charité émis par les organismes doivent correspondre à des transferts réels et volontaires de biens reçus sans contrepartie.

10.91 Bien que le Ministère ait constitué, depuis mars 1989, des dossiers de renseignements sur environ 7 000 des 13 000 organismes autorisés à émettre des reçus de charité, nos commentaires et notre recommandation, déjà formulés dans nos rapports à la gestion et à l'Assemblée nationale parus en 1988-1989 et 1989-1990, demeurent d'actualité. Nous les reprenons ci-dessous :

- il n'existe pas de procédé décrivant les opérations liées au traitement des déclarations annuelles de renseignements des organismes de charité;

- le Ministère n'examine pas suffisamment la pertinence des activités de ces organismes; il ne possède pas de système d'information lui permettant de s'assurer qu'ils respectent les dispositions de la Loi sur les impôts. Il ne prend pas les moyens pour connaître les cas de délinquance dans les déclarations annuelles de renseignements, ni pour effectuer le suivi des autorisations d'accumuler des biens accordées à des organismes de charité;

- le Ministère ne s'assure pas que les dons reçus par les organismes de charité sont utilisés à des fins charitables, ni que le minimum fixé par la loi, quant à la partie qui doit être affectée à ces fins, est respecté;

- le Ministère n'incite pas les organismes de charité à produire leur déclaration annuelle de renseignements. Le formulaire conçu à cette fin ne leur est pas envoyé; il est disponible seulement au Ministère et est fourni sur demande.

10.92 Nous avons recommandé au Ministère de contrôler les activités des organismes de charité. Nous l'avons également incité à s'assurer du respect des dispositions de la loi en cette matière.

Commentaire du ministère :

«Impôt des particuliers

«Cotisation régulière

- ***Pièces justificatives manquantes et dépenses non admissibles :*** *Depuis plusieurs années, le Ministère contribue de façon très significative à l'objectif gouvernemental de comprimer les ressources tout en continuant à protéger les revenus fiscaux et à améliorer la qualité et les délais de service. Pour l'année d'imposition 1991, plus de 0,5 million de déclarations de revenus furent sélectionnées parce qu'elles rencontraient des critères indiquant qu'un examen approfondi pouvait amener la récupération de sommes importantes. Ces examens ont donné lieu à de nombreuses demandes d'informations additionnelles et de production de pièces justificatives. Toutefois, le Ministère croit qu'il est encore possible d'améliorer l'examen des déductions réclamées par les contribuables et envisage certaines avenues qui pourraient lui permettre d'atteindre ce but.*

- ***Fichiers de données incomplets :*** *Le Ministère est d'accord avec les constatations du vérificateur général. Il s'avère toutefois qu'actuellement avec les ressources humaines et matérielles dont il dispose, le Ministère ne peut penser élargir la couverture des renseignements, ni même inscrire à la banque de renseignements tous ceux qui lui sont transmis. Le palier trois de la Refonte des systèmes administratifs devrait permettre au Ministère de se doter des moyens propres à rectifier dans un avenir prochain la situation décrite par le vérificateur général.*

En ce qui concerne l'exactitude des informations historiques concernant les gains et pertes en capital imposables, le Ministère envisage de donner suite aux améliorations souhaitées par le vérificateur général lors de la cotisation de l'année d'imposition 1992.

«Vérification a posteriori : «Programmes spéciaux»

- ***Examen incomplet des déclarations de revenus :*** *Le Ministère est d'accord avec les constatations du vérificateur général et c'est afin de solutionner cette problématique qu'il a développé un système mécanisé des activités de délinquance et mécanisé davantage le traitement des déclarations de revenus modifiées. En ce qui concerne le traitement des déclarations de revenus modifiées, l'ensemble systémique proposé sera complètement implanté en mars 1993, de sorte que c'est à moyen terme que le Ministère compte être en mesure de corriger le problème soulevé par le vérificateur général.*

- ***Uniformité du traitement :*** *Il est difficile pour le Ministère d'uniformiser le traitement des déclarations de revenus des contribuables dans le cadre des programmes spéciaux, tel que souhaité par le vérificateur général. Les conditions opérationnelles prévalant dans chacun des bureaux diffèrent considérablement. Les clientèles de chacun diffèrent également tant par leurs caractéristiques et leur nombre que par le contexte social et économique dans lequel elles évoluent. Toutefois, le Ministère prend bonne note des commentaires du vérificateur général et verra, avec les principales autorités concernées par ce dossier, à améliorer la programmation et l'exécution de cette activité, tout en tenant compte de nos objectifs de responsabilisation accrue des entités administratives régionales.*

«Environnement informatique

- ***Mini-ordinateurs :*** *Le Ministère prend bonne note des remarques du vérificateur général et verra à poursuivre l'amélioration des mesures de sécurité en ce qui a trait à ses ressources mini-informatiques.*

Nous croyons toutefois que ces mesures doivent différer de celles généralement appliquées à un environnement de traitement centralisé des données. La saisie et l'encaissement sont des opérations transitoires de conversion d'informations en données magnétiques et électroniques en vue de leur traitement ultérieur dans un environnement à haut niveau de sécurité.

«Ordinateur central

- ***Accès aux fichiers de données et aux programmes d'application en production :*** *L'attribution des règles d'accès aux données de production est encadrée par des procédures ministérielles strictes. Toutefois, face à la mobilité élevée du personnel au sein du Ministère, des mesures seront prises afin d'en resserrer davantage la gestion.*

En ce qui concerne les programmes d'application en production et en développement, le Ministère s'est doté en 1991 d'un outil moderne de gestion des librairies de programmes (GLIB) qui permet un cloisonnement étanche entre les activités de développement et celles de production. GLIB gère maintenant les librairies de programmes pour tous les systèmes de la Refonte. Quant aux systèmes des continuités, le processus administratif est en cours d'élaboration et son implantation est prévue pour le début de l'exercice financier 1993-1994.

- ***Gestion de l'exécution des travaux informatiques :*** *Les mécanismes déjà en place pour restreindre l'accès aux ressources informatiques sont fonctionnels et évolutifs pour tenir compte de la réalité opérationnelle du Ministère et des nouvelles améliorations rendues disponibles dans les logiciels commerciaux que nous utilisons. Tels mécanismes ne sauraient être infaillibles ou totalement imperméables et il serait illusoire de croire qu'aucune dérogation ne soit possible dans des cas exceptionnels et isolés.*

«Respect de la Loi sur le droit d'auteur

Le Ministère a déjà pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer à la Loi sur le droit d'auteur. De plus, un plan de redressement étalé sur trois ans a été officiellement enclenché à partir de 1991-1992. Le Ministère est en attente des autorisations formelles du Conseil du trésor pour poursuivre le dossier.

«Suivi des recommandations des années antérieures

- ***Accréditation des organismes de charité :*** *Le Ministère est d'avis que la plupart des organismes de charité exercent un contrôle adéquat de leurs activités. Dans le cadre du Comité ministériel sur les organismes de charité créé le 11 février 1991, plusieurs actions administratives ont été prises pour assurer un meilleur contrôle de certaines activités de ces organismes. Quoique ses actions aient été réduites pour la période de mise en œuvre du projet TVQ-TPS, le Comité devrait se réunir à nouveau d'ici peu pour finaliser le second volet de son mandat qui consiste à revoir entièrement les politiques et pratiques du Ministère à l'égard des organismes de charité.*

D'autre part, le Ministère a prévu, dans sa programmation annuelle 1992-1993, vérifier des organismes de charité afin de s'assurer du respect des dispositions de la loi.»

Fonds de la formation à distance

Vue d'ensemble

10.93 Le Fonds de la formation à distance, constitué par la Loi sur le ministère de l'Éducation, est administré par la Direction générale des ressources didactiques et de la formation à distance de ce Ministère, désignée avant le 1er avril 1992 sous le nom de Direction de la formation à distance.

10.94 En juin 1990, des employés du Fonds ont adressé une lettre de dénonciation au sous-ministre responsable. Cette lettre alléguait que le Fonds était au prise avec des problèmes de gestion des ressources humaines, voire de népotisme, et de gestion des ressources financières.

10.95 Ces circonstances ont conduit le sous-ministre à entreprendre, entre autres, un suivi de la gestion des ressources humaines et financières et à exiger un redressement administratif.

10.96 Puis, en juillet 1991, deux personnes ont déposé une plainte auprès de la Commission de la fonction publique du Québec, ce qui a amené celle-ci à entreprendre une vérification du processus de nomination des employés permanents, touchant particulièrement la nomination récente de 13 spécialistes en sciences de l'éducation. En mars 1992, la Commission a transmis au ministre de l'Éducation et au ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor un rapport portant particulièrement sur le recrutement d'employés permanents.

10.97 Ce rapport indiquait certaines irrégularités relativement à l'admissibilité aux concours et plusieurs lacunes à l'égard du processus d'évaluation. Il est apparu à la Commission que les concours n'étaient pas tenus de façon à assurer une évaluation impartiale de tous les candidats, ni à permettre l'égalité d'accès à la fonction publique à tous les citoyens.

10.98 Enfin, en novembre 1991, un député de l'Assemblée nationale faisait état d'actes de népotisme qui auraient eu lieu au Fonds. Les médias d'information ont traité de cette affaire, informant ainsi le grand public de la situation dénoncée. Le ministre de l'Éducation a confié alors à un cabinet privé le mandat d'enquêter, entre autres, sur les pratiques du Fonds liées à l'embauche et à la gestion des ressources humaines et sur celles liées à la gestion des fonds et des biens publics. Un rapport, portant notamment sur le recrutement d'employés occasionnels, l'octroi de contrats de services professionnels et la gestion des fonds et des biens publics, a été remis au ministre en décembre 1991, puis déposé à l'Assemblée nationale.

10.99 Le cabinet privé concluait que le Fonds avait recruté beaucoup de parents ou d'amis de ses employés et qu'il avait dérogé aux règles en limitant l'accessibilité aux contrats de services. En

matière de gestion des fonds et des biens publics, le rapport faisait état d'une pratique surprenante du Fonds qui consistait à demander à d'autres organismes d'acquitter certaines de ses dépenses. De ce fait, ces opérations échappaient aux règles et contrôles auxquels le Fonds devait se soumettre.

Objectif et portée de notre intervention

10.100 Nous avons effectué la vérification des états financiers du Fonds pour l'exercice terminé le 31 mars 1992 et nous avons examiné la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui le régissent.

10.101 À l'aide des deux rapports existants sur le sujet, nous avons dressé un bilan des lacunes constatées jusqu'alors et des correctifs apportés jusqu'en septembre 1992. Notre vérification d'attestation financière nous a également permis de dénoncer une autre situation. Elle avait trait à des congés avec solde accordés par le Fonds, situation non soulevée dans les rapports d'enquête.

Congés avec solde

10.102 Nous avons constaté qu'en 1991, deux employés se sont vu accorder par leur supérieur hiérarchique un congé avec solde d'une durée de cinq mois chacun sous un faux prétexte, soit la participation à des activités de formation ou de perfectionnement. Aucune pièce justificative à l'appui de ce motif n'a été retrouvée au dossier de ces employés. Ces congés leur ont plutôt permis de prendre leur retraite avant la date prévue. La correspondance jointe à leur permis d'absence traitait d'ailleurs exclusivement d'un congé de préretraite.

10.103 L'utilisation de tels congés constitue une utilisation non acceptable de fonds publics.

Correctifs apportés au 31 juillet 1992

10.104 Aucun des deux rapports d'enquête mentionnés dans les paragraphes qui précèdent ne contient de recommandations. Cependant, entre novembre 1991 et janvier 1992, une nouvelle direction a été mise en place et a amélioré les procédures d'attribution de contrats de services professionnels. Ainsi, des mécanismes ont été instaurés pour connaître les qualifications des candidats et pour permettre la rotation des octrois de contrats afin que ces derniers soient accessibles à tous.

Commentaire du Fonds : *«La direction actuelle n'a pas encore fait de recrutement par concours mais a appliqué les règles en vigueur pour renouveler des contrats d'occasionnels et combler des postes d'occasionnels convertis en postes réguliers avec l'autorisation du Conseil du trésor. Les pratiques irrégulières en matière de gestion des fonds et des biens publics avaient cessé au moment de l'enquête et n'ont pas repris.»*

Fonds du service aérien gouvernemental

10.105 Le Fonds du service aérien gouvernemental remplace le Fonds renouvelable du service aérien gouvernemental depuis le 1er avril 1992. Ce Fonds administre les services spécialisés de transport aérien fournis à différents ministères et organismes gouvernementaux.

Processus d'acquisitions de biens et de services

10.106 Le processus d'acquisitions de biens et de services du Fonds ne garantit pas que ces acquisitions sont faites au meilleur coût.

10.107 Ainsi, plusieurs contrats ont été octroyés sans appel d'offres, le Fonds alléguant qu'il n'existait qu'un fournisseur pour les produits ou les services requis. Or, le Fonds ne s'est pas toujours assuré qu'il n'existait pas d'autres fournisseurs pouvant répondre à ses besoins. En procédant par appel d'offres, notamment pour des achats de carburant, le Fonds aurait pu trouver d'autres fournisseurs et probablement obtenir de meilleures conditions. Nous avons également noté que plusieurs acquisitions ont été faites sans commande d'achat préalable.

10.108 Le Fonds a versé plus de 500 000 $ à un fournisseur sans signer de contrat ni même conclure d'entente préalable à l'exécution des travaux. Les tarifs demandés par ce fournisseur et les autres conditions d'exécution des travaux n'ont donc pas été approuvés à l'avance par le Fonds. De plus, ce dernier n'a pas contrôlé le nombre d'heures facturées par ce fournisseur.

10.109 Finalement, l'absence d'une politique administrative interne prévoyant une délégation d'autorité pour le contrôle des acquisitions de biens et de services prive le Fonds d'un encadrement essentiel à une gestion économique de ses opérations.

10.110 Nous avons incité le Fonds à encadrer ses opérations relatives aux acquisitions de biens et de services.

Gestion des stocks

10.111 Dans notre Rapport à l'Assemblée nationale de l'an dernier (p. 61) et dans celui de l'année précédente, nous avons fait état de lacunes dans l'établissement de la valeur des stocks. Au cours de l'année, le Fonds a corrigé la lacune que nous avions relevée et qui portait sur l'inscription des acquisitions en devises américaines. Toutefois, le registre d'inventaire permanent du Fonds n'indique toujours pas la valeur des pièces remises en inventaire après en

avoir été retirées pour être transformées ou testées par des inspecteurs. Ainsi, le registre d'inventaire permanent des stocks indique des valeurs erronées, ce qui prive les gestionnaires d'une information importante. De plus, les employés du Fonds doivent effectuer un travail considérable pour établir la juste valeur des stocks à inscrire aux états financiers annuels.

10.112 Nous avons recommandé au Fonds de s'assurer que la valeur de ses stocks est correctement enregistrée au registre d'inventaire permanent.

Commentaire du Fonds : *«En ce qui concerne l'acquisition de biens et de services, la réorganisation conduira à s'assurer que le Fonds se conforme totalement aux politiques et règlements. Les agents d'approvisionnement relèveront dorénavant du Directeur général des approvisionnements tout en étant physiquement dans les locaux du Fonds du service aérien gouvernemental. Quant à la gestion des stocks, les différents mécanismes nécessaires à l'ajustement du registre d'inventaire seront en place d'ici la fin du mois de novembre 1992.»*

Caisse de dépôt et placement du Québec

Application et interprétation de certains articles de la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec

10.113 Au 31 décembre 1991, la Caisse détenait un placement dans Ivanhoé, qui se composait de la façon suivante :

	Ivanhoé inc. $	Ivanhoé II inc. $	Total IVANHOÉ $	Participation %
ACTIONS				
Ordinaires, votantes, participantes	900 150	197 041	1 097 191	30
Privilégiées, non votantes, participantes	318 970 632	69 842 584	388 813 216	94
	319 870 782	**70 039 625**	**389 910 407**	
DÉBENTURES				
1er rang	333 072 081	95 696 703	428 768 784	94
2e rang	125 563 215		125 563 215	94
	458 635 296	**95 696 703**	**554 331 999**	**94**
TOTAL	**778 506 078**	**165 736 328**	**944 242 406**	

10.114 La Caisse a investi dans Ivanhoé inc. en 1990 et dans Ivanhoé II inc. en 1991, année où cette dernière compagnie a été constituée.

10.115 L'examen que nous avons fait de l'application et de l'interprétation de certains articles de la loi constitutive de la Caisse a révélé des problèmes de conformité en relation avec l'investissement en actions dans Ivanhoé.

10.116 Le placement dans Ivanhoé est présenté aux états financiers de la Caisse sous la rubrique «Investissements immobiliers». De plus, l'analyse des activités d'Ivanhoé démontre qu'elle se qualifie au titre de compagnie ayant uniquement pour objet d'acquérir, de détenir, de louer ou d'administrer des immeubles. La Caisse pouvant détenir 100 p. cent des actions ordinaires d'une telle compagnie en vertu des articles 31 et 32 de sa loi, son placement dans Ivanhoé paraît, à cet égard, conforme aux dispositions de sa loi constitutive. De plus, l'article 32 c) restreignant l'acquisition d'actions et titres de créances émis par une même compagnie à 5 p. cent de son actif total est respecté.

10.117 Toutefois, l'article 29 prévoit que la Caisse peut acquérir et détenir des immeubles au Québec aux conditions suivantes : «a) l'investissement total dans chaque immeuble formant une même exploitation et dans les actions de chaque compagnie ayant uniquement pour objet d'acquérir, détenir, louer ou administrer des immeubles ne doit pas dépasser 1 p. cent de l'actif total de la Caisse;».

10.118 L'investissement dans les actions des compagnies Ivanhoé inc. et Ivanhoé II inc. considérées isolément ne dépasse pas 1 p. cent de l'actif total de la Caisse. Toutefois, Ivanhoé inc. et Ivanhoé II inc. ont la même structure de capital, les mêmes actionnaires, la même convention entre actionnaires, les mêmes administrateurs, les mêmes dirigeants, le même siège social, la même mission. Nous sommes d'avis que, pour interpréter les dispositions de la loi constitutive de la Caisse, nous devons lever le voile corporatif et considérer les placements dans Ivanhoé inc. et Ivanhoé II inc. comme des placements dans une même compagnie, à l'instar des administrateurs d'Ivanhoé qui, dans leur rapport annuel 1991, font état des activités de «**la société**».

10.119 Or, l'investissement total en actions ordinaires et privilégiées de 390 millions de dollars dans Ivanhoé au 30 juin 1991, date de la fin du trimestre au cours duquel l'investissement en actions dans Ivanhoé II inc. a été effectué, excédait de 14 millions la limite prévue à l'article 29 a), soit 376 millions (1 p. cent de l'actif total, au prix coûtant ou, dans le cas des obligations et des immeubles, au prix coûtant amorti).

10.120 À notre avis, la Caisse ne respecte pas la restriction de 1 p. cent prévue à l'article 29 a) de sa loi constitutive.

10.121 Nous ne croyons pas non plus que la Caisse puisse régulariser son placement en le considérant couvert par l'article 34 puisque, de toute façon, les placements autorisés par celui-ci sont aussi limités à 1 p. cent de l'actif total par le sous-paragraphe b).

10.122 De même, ce placement ne peut être rendu conforme à la loi en le divisant de façon à considérer, en vertu de l'article 34, seulement la partie excédant le maximum permis par ailleurs. En effet, à notre avis, un placement ne peut être à la fois autorisé pour le montant maximal permis en vertu de l'article 29 a) de la loi et non autorisé, donc couvert par l'article 34, pour la partie excédentaire.

10.123 Notons que depuis le 23 juin 1992, à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale de la loi 16 modifiant la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec, la restriction limitant à 1 p. cent de l'actif total l'acquisition et la détention d'un investissement en actions de compagnie ayant uniquement pour objet d'acquérir, détenir, louer ou administrer des immeubles n'existe plus.

10.124 Les gestionnaires de la Caisse nous ont informés qu'ils considéraient le placement dans Ivanhoé comme un investissement autre qu'immobilier, fait en vertu des articles 30, 31, 31.1 et 32. Nous ne partageons pas cette opinion.

10.125 Nous avons recommandé à la Caisse de respecter les restrictions prévues à sa loi constitutive.

Commentaire de la Caisse : *«Tout d'abord, il faut préciser qu'Ivanhoé inc. et Ivanhoé II inc. sont des sociétés immobilières de gestion, de développement et d'investissement distinctes dans lesquelles la Caisse détient des intérêts.*

«Par ailleurs, pour bien apprécier la nature des investissements de la Caisse et la classification appropriée, il importe d'examiner les dispositions pertinentes de la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec («la loi») telles qu'elles existaient lorsque la Caisse a fait ses investissements dans l'une et l'autre de ces compagnies.

«Auparavant, l'article 29 a) stipulait que la Caisse pouvait acquérir et détenir des actions d'une compagnie ayant ***uniquement*** *pour objet d'acquérir, détenir, louer ou administrer des immeubles et que de tels investissements en actions de compagnies ne devaient pas dépasser 1 p. cent de l'actif total de la Caisse. La même limite s'appliquait aussi aux investissements de la Caisse dans des immeubles faisant partie d'une même exploitation.*

«Après examen, la Caisse en est arrivée à la conclusion que son investissement dans Ivanhoé inc. ne pouvait être considéré comme un investissement dans des actions d'une compagnie ayant ***uniquement*** *pour objet d'acquérir, détenir, louer ou administrer des immeubles. En effet, il faut préciser qu'antérieurement à l'acquisition d'Ivanhoé inc. par la Caisse et plusieurs caisses de retraite, cette société, qui n'était pas assujettie aux dispositions de la loi, avait, à maintes reprises, fait divers types d'investissements en se portant acquéreur d'actions de compagnies ou de parts sociales de sociétés ou de sociétés en commandite. De l'avis de la Caisse, il n'y a pas lieu de considérer un investissement en actions ou en parts sociales comme étant un investissement dans un immeuble même si ultimement la société concernée est elle-même propriétaire d'immeubles.*

«Par ailleurs, même si Ivanhoé inc. avait été une compagnie qui avait eu ***uniquement*** *pour objet d'acquérir, détenir, louer ou administrer des immeubles, la Caisse n'est pas d'avis qu'il y aurait eu dépassement de la limite de 1 p. cent. En effet, Ivanhoé II inc. ne détient pas les mêmes actifs et ne génère pas les mêmes bénéfices que Ivanhoé inc. La Caisse estime en effet que le fait que la structure du capital, les administrateurs, les actionnaires, les dirigeants, la mission, la convention entre actionnaires et le siège social soient semblables ne modifie en rien la nature de ces entités distinctes qui n'ont pas les mêmes actifs sous-jacents. Les détenteurs de titres de Ivanhoé inc. ont comme sûreté le patrimoine de Ivanhoé inc. alors que les détenteurs de titres de Ivanhoé II inc. ont comme sûreté celui de Ivanhoé II inc.*

«En revanche, s'il faut, comme le propose le rapport du vérificateur général, lever le voile corporatif pour analyser la limite de détention, la Caisse est d'avis que, chacun des immeubles possédés par Ivanhoé inc. et Ivanhoé II inc. formant une exploitation, la limite de 1 p. cent précisée à l'article 29 a) ne serait pas dépassée.

«Comme le rapport du vérificateur général le précise, la loi a été amendée récemment; celle-ci autorise maintenant l'acquisition et la détention d'actions ordinaires d'une personne morale ayant ***principalement*** *pour objet d'acquérir, détenir, louer ou administrer des immeubles ou* ***qui a pour objet de détenir*** *des actions ou autres titres de telles personnes morales. Cet amendement permet maintenant de considérer Ivanhoé inc. et Ivanhoé II inc. comme des compagnies du type de celles qui sont visées par cette nouvelle formulation de l'article concerné.*

«Le législateur a aussi modifié l'article 29 afin que la limite de 1 p. cent s'applique seulement à chaque immeuble formant une même exploitation et il n'a pas jugé approprié de relier cette limite à l'acquisition d'actions d'une compagnie qui détient plusieurs immeubles.

«C'est pour ces motifs que la Caisse, appuyée en cela par l'avis de ses conseillers juridiques, en est arrivée à la conclusion que l'acquisition et la détention d'actions d'Ivanhoé inc. et d'Ivanhoé II inc. ne pouvait constituer un placement autorisé à titre d'actions de compagnies ayant ***uniquement*** *pour objet d'acquérir, détenir, louer et administrer des immeubles. C'est ainsi que cette transaction a été considérée et effectuée par la Caisse sur la base de l'article 32 a) de la loi.»*

Conformité des états financiers à la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec

10.126 L'article 47 de la loi constitutive de la Caisse de dépôt et placement du Québec stipule qu'aux fins du rapport annuel, tous les investissements sont inscrits au prix coûtant ou, dans le cas des obligations et des immeubles, au prix coûtant amorti.

10.127 Dans ses états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 1991, la Caisse a consolidé les comptes des sociétés immobilières qu'elle contrôle sans toutefois les détenir en propriété exclusive. Bien que cette méthode de comptabilisation soit conforme aux principes comptables généralement reconnus, elle s'écarte de l'article 47 de sa loi constitutive. Le prix coûtant de ces investissements immobiliers étant de 970 millions de dollars (894 millions de dollars en 1990), cette méthode de comptabilisation a donc pour effet de diminuer l'avoir des déposants au 31 décembre 1991 de 38 millions de dollars (11 millions de dollars en 1990).

10.128 Le vérificateur général a formulé un commentaire à ce sujet dans le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Caisse pour l'exercice terminé le 31 décembre 1991.

10.129 Depuis, l'Assemblée nationale a modifié la loi de la Caisse de telle façon que les états financiers doivent être établis selon les principes comptables généralement reconnus. Cette nouvelle disposition est entrée en vigueur le 23 juin 1992.

Commentaire de la Caisse : *«À ce chapitre, la modification législative vient régulariser une situation qui nous plaçait entre l'application stricte de l'article 47, qui ne correspondait pas à notre réalité, et celle des PCGR (Principes comptables généralement reconnus). Comme vous le savez, par les années passées, nous soutenions qu'il était préférable de suivre les PCGR plutôt que d'appliquer une disposition législative caduque. Comme la question est maintenant réglée, nous n'avons pas d'autres commentaires à formuler.»*

Centre de recherche industrielle du Québec

Facturation et comptes clients

10.130 L'an dernier, dans notre Rapport à l'Assemblée nationale (p. 74), nous avons signalé des faiblesses dans les procédés relatifs à la facturation et aux comptes clients. Cette année, des lacunes y persistent toujours.

10.131 Les comptes clients et les travaux en cours totalisaient respectivement 4 et 2,2 millions de dollars au 31 mars 1992, représentant environ 46 p. cent du montant des travaux facturés en cours d'année. À cette même date, les comptes clients en souffrance s'élevaient à quelque 2 millions de dollars. Près de la moitié de cette somme était constituée de comptes datant de plus de 150 jours.

10.132 À la suite des problèmes résultant de l'implantation d'un nouvel auxiliaire des comptes clients en novembre 1991, aucun état de compte n'a été transmis aux clients pendant plus de cinq mois, réduisant ainsi l'efficacité de la perception.

10.133 De plus, il était difficile de se fier à cet auxiliaire. Ainsi, au 31 mars 1992, bien que le solde global des comptes clients ait été exact, des encaissements totalisant près de un million de dollars n'avaient pas été appliqués avec suffisamment de précision à chacun des comptes, ce qui empêchait d'avoir une image exacte de l'ancienneté des comptes et du solde réel de chacun.

10.134 Enfin, le Centre avait facturé un client pour environ 500 000 $ pour des services non rendus alors que l'entente contractuelle avec le client prévoyait une facturation mensuelle basée sur les coûts des travaux effectués dans le mois. D'après le plan de délégation en vigueur, une telle modification à l'entente aurait dû faire l'objet d'autorisations spéciales du conseiller en développement technologique et du président-directeur général.

10.135 De plus, les factures émises au client n'indiquaient pas clairement que les services n'avaient pas été rendus. Une telle pratique pourrait permettre à des clients du Centre d'utiliser ces factures à des fins non appropriées.

10.136 Nous avons recommandé au Centre d'exercer un suivi plus rigoureux de ses comptes clients et de s'assurer que ses directives portant sur la facturation soient respectées.

Approbation des conditions de travail du personnel

10.137 En vertu de la Loi sur le Centre de recherche industrielle du Québec, «le secrétaire ainsi que les autres fonctionnaires et employés du Centre sont nommés et rémunérés d'après les effectifs, normes et barèmes établis par règlement du Centre. Ce règlement n'entre en vigueur qu'après avoir été approuvé par le gouvernement.» Selon la Loi sur l'administration financière, le

Conseil du trésor exerce les pouvoirs du gouvernement pour l'approbation du plan d'organisation, des conditions de travail ainsi que de l'effectif requis pour la gestion des organismes du gouvernement.

10.138 Comme nous l'avions indiqué dans notre Rapport à l'Assemblée nationale des deux dernières années, le Centre rémunère une vingtaine de ses employés comme appartenant à la catégorie «technologue en recherche et développement», bien que cette classification ne soit toujours pas incluse à son Règlement sur les effectifs, normes et barèmes.

10.139 Nous avons recommandé au Centre de s'assurer que ses employés sont rémunérés suivant le Règlement sur les effectifs, normes et barèmes approuvé par le Conseil du trésor.

Commentaire du Centre : *«Le Centre a fait l'acquisition d'un logiciel pour sa gestion comptable et financière. Ce logiciel comprend un module de gestion des comptes clients. Lors de l'implantation de ce module, le Centre a rencontré des difficultés importantes. De plus, le logiciel qui était utilisé avant l'implantation de ce nouveau module a dû être abandonné avant l'implantation complète du nouveau module à cause du manque de ressources et des défauts majeurs dans la conception du logiciel original. Depuis, le nouveau logiciel de gestion des comptes clients fonctionne de façon raisonnable et les états de comptes sont postés aux clients dans les délais normaux. De plus, le Centre a embauché une employée qui a été affectée à la gestion des comptes clients. Le Centre a nettement amélioré la documentation relative à sa facturation, sauf pour le cas que vous nous rapportez pour lequel la facture émise à un client pour services non rendus a été faite à sa demande expresse. À l'avenir, le Centre s'assurera que ses ententes contractuelles sont modifiées avant d'accéder à de telles demandes.*

«En septembre 1991, le Centre a entrepris une démarche auprès du Conseil du trésor afin de régulariser la situation des technologues en recherche et développement. Une analyse des tâches de ces employés a été effectuée par le Secrétariat du Conseil du trésor qui en est venu à la conclusion que les postes de technologues au Centre sont de niveau supérieur aux postes de techniciens de la fonction publique. Il reste à établir le barème de rémunération pour cette catégorie, ce qui n'a pas été finalisé par le Secrétariat du Conseil du trésor.»

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

Données relatives aux participants

10.140 La Commission ne peut détecter des erreurs dans les données fournies annuellement par les employeurs en raison de l'absence de certains contrôles.

10.141 Les données sur les participants qui cotisent aux régimes de retraite sont fournies annuellement par les employeurs. Il est important qu'elles soient fiables à cause de leur effet sur le montant de la cotisation du participant et de la contribution de l'employeur et de leur éventuelle utilisation dans le calcul des rentes.

10.142 La Commission soumet ces données à plusieurs contrôles informatisés et apporte, s'il y a lieu, les ajustements requis aux revenus annuels de cotisations et de contributions. Il n'existe cependant pas de contrôles de vraisemblance des variations annuelles des salaires des participants. Ainsi, l'examen de dossiers révèle que ces données comportent parfois des erreurs. L'accumulation de ces erreurs au fil des ans pourrait éventuellement affecter la présentation fidèle des états financiers préparés par la Commission.

10.143 Nous avons recommandé à la Commission d'implanter des contrôles des variations annuelles des salaires des participants pour améliorer la validation des données transmises par les employeurs et la correction des erreurs.

Surplus ou déficits du Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités

10.144 La Commission n'a pas procédé à l'évaluation actuarielle du Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités afin de déterminer, entre autres, si les fonds seront suffisants pour payer entièrement aux participants les rentes jusqu'à leur échéance.

10.145 Ce régime étant à cotisation déterminée, ses obligations envers les participants correspondent habituellement à la valeur de son actif net. Depuis le 1er janvier 1989, le droit de participer à ce régime a été aboli à la suite de l'entrée en vigueur du Régime de retraite des élus municipaux. Par conséquent, le Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités prendra fin lorsqu'il n'y aura plus de rentiers, et il en découlera vraisemblablement des surplus ou des déficits.

10.146 À ce sujet, la Commission n'a pas établi le montant des surplus ou des déficits anticipés et n'a pas informé les parties concernées (gouvernement, employeurs et participants) afin qu'elles déterminent à qui appartiendront les surplus à la fin du régime ou, dans le cas contraire, qui assumera le coût des rentes jusqu'à leur échéance puisque la loi régissant ce régime ne le précise pas.

10.147 Nous avons recommandé à la Commission de procéder à l'évaluation actuarielle du Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités afin d'établir le montant des surplus ou des déficits anticipés et d'informer par la suite les parties concernées afin qu'elles déterminent comment elles feront face à l'une ou l'autre de ces éventualités lorsqu'elles surviendront.

Accès aux librairies de programmes d'application

10.148 Il existe un accès trop large à certaines librairies de programmes d'application.

10.149 Les programmes d'application contiennent des contrôles programmés importants contribuant à assurer l'autorisation, l'intégralité et l'exactitude des données. Pour que ces trois objectifs puissent être respectés, il est nécessaire que seul le personnel responsable du transfert des programmes d'un environnement de développement à un environnement de production soit autorisé à modifier les programmes d'application utilisés aux fins de production. Or, nous avons constaté que des employés du Service du développement des systèmes avaient accès en mode écriture à certaines librairies de programmes d'application employés pour la production.

10.150 Ces accès permettent à ces employés d'outrepasser les contrôles mis en place par la Commission à l'égard de l'entretien des programmes d'application et de leur graduation en environnement de production. Conséquemment, des modifications non autorisées pourraient être apportées aux programmes d'application ou des erreurs pourraient se glisser lors de modifications directes à ces programmes, affecter la logique de programmation, et ce, sans être détectées.

10.151 Nous avons recommandé à la Commission d'améliorer ses contrôles d'accès à ses librairies de programmes d'application employés pour la production.

Commentaire de la Commission : *«Les contrôles informatiques exercés par la Commission permettent déjà d'identifier et de corriger plusieurs erreurs dans les données transmises par les employeurs. Nous entendons toutefois donner suite à la recommandation d'établir un contrôle de la vraisemblance des variations annuelles des salaires des participants.*

«Pour les surplus ou déficits du Régime de retraite des maires et conseillers des municipalités, une évaluation actuarielle sera produite au cours de l'année 1993 et les intervenants concernés seront consultés pour régulariser cette problématique.

«Depuis septembre 1992, un nouveau processus et de nouvelles règles d'accès aux librairies de programmes d'application sont implantés et ont permis de corriger la situation évoquée.»

Commission d'appel en matière de lésions professionnelles

Faits saillants

10.152 Cette année, nos travaux de vérification à la Commission ont porté sur la dotation en personnel et sur certaines pratiques administratives. Notre vérification nous a permis de déceler des faiblesses que nous décrivons ci-après.

10.153 Lors de la nomination de certains membres de son personnel d'encadrement au cours des deux dernières années, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles a pris des décisions fort discutables qui discréditent le système gouvernemental de dotation. Les faits suivants en témoignent :

- l'engagement à contrat du directeur des ressources humaines et le lancement, par la suite, d'un concours qui, curieusement, faisait en sorte que seule cette personne était déclarée apte pour remplir le rôle de directeur des greffes et de l'administration;

- le maintien du statut de cadre pour une personne qui aurait pu être rétrogradée comme professionnelle, puisqu'elle était en période de probation et que son poste avait été comblé par quelqu'un d'autre;

- le déclenchement simultané de deux processus de promotion différents pour s'assurer de nommer la personne désignée.

10.154 En plus de ces actes administratifs controversés dans le domaine de la gestion des ressources humaines, la Commission a affiché une tolérance excessive dans certaines de ses pratiques administratives, soit :

- la remise de la dette d'un employé sans justification allant jusqu'à rembourser un montant déjà récupéré de ce dernier;

- la rémunération, sans justification, de certains employés sur une base supérieure à 35 heures par semaine;

- l'octroi d'avantages pécuniaires pour bonifier indûment les conditions de travail de certaines personnes.

Vue d'ensemble

10.155 Créée le 19 août 1985 par la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles agit dans le cadre du régime de santé et de sécurité du travail. Elle constitue un tribunal administratif de dernière instance pour

les personnes se croyant lésées par une décision rendue par la Commission de la santé et de la sécurité du travail ou par l'un de ses bureaux de révision.

10.156 Pour mener à bien sa mission, la Commission disposait, pour l'exercice 1991-1992, d'un effectif de 326 personnes et d'un budget de plus de 25 millions de dollars. Les sommes nécessaires à son fonctionnement sont puisées à même le fonds de la Commission d'appel, alimenté par la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

10.157 Au cours des dernières années, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles a réalisé ses activités dans un contexte où la charge de travail a subi une forte croissance. L'effervescence de ses activités opérationnelles a certes eu un impact important sur certains de ses gestes administratifs.

Objectifs et portée de notre vérification

10.158 Les travaux de vérification réalisés lors de notre étude d'envergure gouvernementale sur la dotation en personnel et de notre vérification d'attestation des données financières nous ont conduit à examiner certains actes administratifs d'une façon plus approfondie. Les événements examinés sont survenus au cours des exercices financiers 1990-1991 et 1991-1992.

Résultats de notre vérification

10.159 Les situations soulignées ci-après discréditent le système gouvernemental de dotation tout en conduisant à un usage discutable des fonds publics. Les décisions relatives à certaines nominations de membres du personnel d'encadrement de la Commission et des pratiques de gestion non rigoureuses montrent comment on peut composer avec la réglementation en vigueur tout en demeurant pratiquement irréprochable sur ce plan.

Nomination de membres du personnel d'encadrement

Poste de directeur du Service des ressources humaines

10.160 En juin 1990, la haute direction de la Commission décidait que le directeur du Service des ressources humaines devait réorienter sa carrière et comblait le poste en engageant une personne à contrat pour une durée de trois ans. Cette personne détenait auparavant le statut d'employé permanent dans la fonction publique et venait tout juste de démissionner de l'Assemblée nationale (voir page 236).

10.161 Le recours à du personnel contractuel pour combler ce poste ne respecte pas les principes de gestion généralement appliqués dans la fonction publique à l'égard des contrats conclus avec des personnes. D'après ces principes, la Commission aurait dû d'abord recourir aux employés de la fonction publique pour combler le poste.

10.162 En plus de combler ses besoins en utilisant un mode non approprié, la Commission n'a fait aucune démarche formelle pour s'assurer que le meilleur marché était conclu dans les circonstances. Elle n'a procédé à aucun appel d'offres; le contrat de plus de 220 000 $ sur 3 ans a été négocié de gré à gré entre les autorités de la Commission et le contractuel embauché.

10.163 Par ailleurs, un peu plus d'un an après cet engagement, soit en août 1991, la Commission a fait approuver par le Conseil du trésor une nouvelle structure administrative prévoyant la création de nouveaux postes dont celui de directeur des ressources humaines et matérielles. Ce poste a été comblé en janvier 1992 à la suite d'une promotion interne. Du même coup, les services du contractuel n'étaient normalement plus requis. Toutefois, la Commission a réorienté son mandat vers la formation de ses nouveaux gestionnaires, et ce, sans ajustement formel au contrat et sans entreprendre simultanément les démarches pour mettre un terme à celui-ci.

Poste de directeur des greffes et de l'administration

10.164 À la suite de la réorganisation administrative d'août 1991, un concours de recrutement était tenu pour un nouveau poste, soit celui de directeur des greffes et de l'administration. À la demande du directeur des ressources humaines engagé à contrat, l'Office des ressources humaines a délégué la responsabilité de la tenue de ce concours à la Commission d'appel.

10.165 La Commission de la fonction publique dénonça alors vigoureusement l'utilisation, sans justification, du recrutement comme mode de dotation, puisque le poste aurait dû être offert en priorité aux cadres déjà à l'emploi de la fonction publique. L'analyse des candidatures à ce concours confirme le bien-fondé des objections de la Commission de la fonction publique, puisque 40 des 138 candidats inscrits provenaient de la fonction publique.

10.166 Le directeur des ressources humaines engagé à contrat, qui pilotait en partie le dossier de concours, a été le seul candidat déclaré apte parmi toutes les personnes inscrites au concours. Le président de la Commission, responsable de l'engagement à contrat du directeur des ressources humaines, a participé, en tant que membre du Comité d'évaluation, à l'examen oral des candidats.

10.167 En raison des pressions de la Commission de la fonction publique, de nos commentaires au cours de notre vérification et des changements majeurs au sein de la haute direction de la Commission d'appel, aucune suite n'a été donnée à ce concours de recrutement. Le poste a finalement été comblé par la mutation d'un cadre supérieur dont le classement était conforme au niveau de l'emploi.

Poste de directeur du Bureau des assesseurs

10.168 À la fin de mai 1991, la Commission comblait le poste de directeur du Bureau des assesseurs à la suite d'une promotion interne. Quatre mois plus tard, un nouveau titulaire, provenant d'une autre organisation gouvernementale était nommé : le premier directeur était alors affecté à d'autres tâches. Comme aucun poste de cadre n'était vacant et qu'on voulait maintenir le statut du directeur démis, sa nouvelle affectation a eu lieu sous le couvert d'un poste d'agent de secrétariat, sans que cela modifie sa rémunération ni son statut.

10.169 La Commission se retrouve donc, depuis le 30 septembre 1991, jour où son nouveau directeur du Bureau des assesseurs a été nommé, avec un cadre excédentaire en période de probation. Cette situation est quelque peu extravagante, car la Commission n'est pas obligée de garder à son service un cadre en période de probation.

10.170 En effet, tout employé promu à un poste de cadre supérieur dans la fonction publique est soumis à un stage probatoire de deux ans. Durant cette période, son employeur évalue son rendement avant de le confirmer dans ses fonctions, le cas échéant. Dans le cas qui nous occupe, la Commission rémunère deux cadres pour un seul poste, ce qui entraîne évidemment des coûts inutiles.

10.171 En plus de bénéficier d'une rémunération ne correspondant plus aux services rendus, le directeur déchu a eu droit, en juillet 1991, soit un mois après sa nomination officielle et deux mois avant sa démotion, à une majoration de 6,1 p. cent de son traitement et à un boni de 3,9 p. cent. La période de référence pour l'évaluation des cadres supérieurs allant du 1er mai 1990 au 30 avril 1991, cet employé n'avait droit à aucune augmentation à titre de cadre supérieur. Plus de 6 100 $ lui ont été ainsi versés en trop. Si le statu quo est maintenu, 3 700 $ pourraient lui être versés en trop à chaque année.

Poste de directeur du Bureau du président

10.172 Pour combler le poste de directeur du Bureau du président, la Commission a fait une demande de promotion sans concours auprès de l'Office des ressources humaines. Cette forme de promotion est prévue pour alléger le processus de dotation lorsque l'on estime que l'employé en poste possède les aptitudes requises.

10.173 Devant le refus de l'Office, à la suite de l'évaluation de la candidature soumise, la Commission a alors tenu un concours où l'employé n'ayant pu obtenir la promotion sans concours a été le seul candidat déclaré apte dans le premier niveau. Il obtenait donc le poste.

10.174 Le manège se répétait quelques mois plus tard pour le même employé alors que le poste de directeur du Bureau du président était réévalué à la hausse. Une demande de promotion sans concours était de nouveau adressée à l'Office et, dans le but manifeste de nommer cet employé le plus tôt possible, la Commission déclenchait simultanément un concours pour combler le

poste. Cette fois, l'Office, qui avait refusé la première demande, accepta la demande même si le poste était évalué à un niveau plus élevé. Le concours enclenché par la Commission fut alors annulé.

10.175 Ces deux situations ont inutilement mobilisé des ressources en plus de créer de fausses attentes chez les personnes qui ont posé leur candidature. Le tableau suivant montre, étape par étape, comment la Commission a comblé le poste de directeur du Bureau du président.

POSTE DE DIRECTEUR DU BUREAU DU PRÉSIDENT

CHRONOLOGIE DES FAITS

Juin 1990	Désignation à titre provisoire d'un professionnel à titre de responsable du Bureau du Président.
	Demande, auprès de l'Office des ressources humaines, de la promotion sans concours de cet employé (administrateur IV) au poste de directeur du Bureau du président.
Décembre 1990	Refus par l'Office des ressources humaines de la promotion de cet employé à ce poste.
Février 1991	Publication de l'appel de candidatures pour le concours de promotion du directeur du Bureau du président (administrateur IV). (Inscrits = 23, Admis = 5, Aptes = 2)
Avril 1991	Émission d'une liste de déclaration d'aptitudes où l'employé proposé à l'Office en juin 1990 est seul candidat dans le premier niveau.
Mai 1991	Attribution du poste de directeur (administrateur IV) à cet employé.
Juin 1991	Soumission d'un amendement au Plan d'organisation administrative supérieure demandant, entre autres, la révision du niveau d'emploi du poste de directeur du Bureau du président pour en faire un poste de niveau administrateur III.
Août 1991	Autorisation du nouveau Plan d'organisation administrative supérieure par le Conseil du trésor.
Septembre 1991	Demande, auprès de l'Office des ressources humaines, de la promotion sans concours du titulaire du poste de directeur comme administrateur III.
	Publication de l'appel de candidatures pour le concours de promotion du directeur du Bureau du président (administrateur III). (Inscrits = 13)
Octobre 1991	Acceptation, par l'Office des ressources humaines, de la promotion sans concours du titulaire du poste de directeur du Bureau du président comme administrateur III.
	Annulation du concours de promotion enclenché en septembre.

10.176 Nous avons recommandé à la Commission de :

- **résilier sans plus tarder le contrat la liant à la personne engagée comme responsable de la gestion des ressources humaines compte tenu que les besoins ne le justifient plus;**

- **se doter d'une politique et de procédures d'utilisation des services professionnels de personnel contractuel précisant :**

  - **les situations où ces services devraient être utilisés;**

  - **les modalités régissant leur sélection;**

  - **le contenu et les modalités d'administration des ententes signées avec le personnel contractuel;**

- **prendre les mesures nécessaires pour assurer en tout temps l'impartialité et la transparence du processus de la tenue de concours;**

- **régulariser la situation de l'ancien titulaire du poste de directeur du Bureau des assesseurs de façon à ce qu'il soit rémunéré en fonction des tâches qu'il accomplit;**

- **considérer la promotion avec concours et la promotion sans concours comme deux moyens de dotation répondant à des situations particulières au lieu d'utiliser ces moyens tour à tour ou simultanément.**

Pratiques administratives

Salaire versé en trop

10.177 En octobre 1988, un avocat était engagé par la Commission à un salaire de base supérieur à celui prévu par la réglementation. Constatant son erreur, la Commission a pris les dispositions nécessaires pour ajuster le salaire de base et récupérer un montant d'environ 4 400 $ qu'elle avait versé en trop. À cet effet, une entente écrite était conclue en avril 1989 entre les parties pour que la Commission récupère cette somme de l'employé sur une période de 3 ans.

10.178 Tout en remboursant le salaire reçu en trop, l'employé déposa une requête pour jugement déclaratoire au greffe de la cour supérieure contestant la réclamation de la Commission. La cour rejeta sa requête en novembre 1990, appuyant le bien-fondé de la position de la Commission, selon laquelle le salaire annuel de cet employé ne pouvait excéder celui prévu à la réglementation en vigueur.

10.179 Or, malgré que la cour se soit rangée du côté de la Commission, les parties convenaient, dans une nouvelle entente signée en juillet 1991, que la Commission ne récupérerait pas les sommes versées en trop. C'est ainsi que cette dernière, sans aucune justification légale, a retourné à l'employé les 3 100 $ qu'il lui avait déjà remboursés.

Semaines de plus de 35 heures

10.180 Les dispositions relatives aux conditions d'emploi du personnel permanent de la fonction publique prévoient que la semaine normale de travail est de 35 heures, sauf si le dirigeant d'organisme juge approprié qu'il en soit autrement.

10.181 Nous avons dénombré 10 employés de la Commission travaillant, contre rémunération, plus de 35 heures par semaine sur une base régulière. Pour quatre d'entre eux, les motifs et la décision écrite autorisant une modification à la durée de la semaine normale de travail n'étaient pas consignés au dossier. Dans un autre cas, une décision écrite a été trouvée, mais une des justifications retenue n'avait plus sa raison d'être depuis quelque temps déjà. Enfin, dans un autre dossier, des documents faisaient état de diverses hypothèses pour permettre à l'employé en cause de bénéficier d'une augmentation de salaire. Cette augmentation qu'il a bel et bien reçue, correspondait à environ 15 p. cent de son traitement de base.

Personnel à contrat payé par le système SAGIP

10.182 Seize des vingt-six assesseurs liés par contrat à la Commission reçoivent leur rémunération par l'intermédiaire du système automatisé de gestion d'information sur le personnel (SAGIP).

10.183 Pourtant, le système SAGIP n'étant pas conçu pour payer des honoraires professionnels, son utilisation à cette fin est incorrecte. Les personnes liées par contrat étant désignées dans SAGIP comme des employés permanents, cela fausse les informations du système.

10.184 De plus, l'inscription de ces contractuels au système SAGIP occasionne une dépense additionnelle à titre d'avantages sociaux. Ces dépenses additionnelles varient de 1 400 $ à 4 700 $ selon le type de contrat.

Allocation pour frais de déplacement versée aux membres du Comité de direction

10.185 La réglementation sur les conditions d'emploi des membres du Comité de direction d'un organisme gouvernemental ne permet pas de verser une compensation pour l'utilisation de leur automobile.

10.186 Nous avons toutefois constaté qu'un espace de stationnement est alloué gratuitement aux membres du Comité de direction et qu'un montant mensuel de 150 $ leur est versé à titre d'allocation pour frais de déplacement. Les mêmes avantages étaient octroyés à la personne engagée à contrat à titre de directeur des ressources humaines.

10.187 Le versement de ces allocations n'a pas sa raison d'être. Seules les sommes réellement dépensées par les membres du Comité de direction dans l'exercice de leurs fonctions devraient leur être remboursées, conformément aux directives en vigueur.

10.188 Nous avons recommandé à la Commission de faire coller davantage ses pratiques administratives à la réglementation en vigueur dans la fonction publique en :

- **révisant le dossier de chacune des personnes travaillant plus de 35 heures par semaine afin de justifier le bien-fondé de cette situation;**

- **utilisant le système automatisé de gestion d'information sur le personnel (SAGIP) seulement pour la rémunération de son personnel permanent et occasionnel;**

- **cessant de rembourser les frais de déplacement et de stationnement des membres du Comité de direction et de l'employé lié par contrat.**

Commentaires de la Commission : «Nomination de membres du personnel d'encadrement : *Tel que mentionné au Rapport du vérificateur général, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles a subi une forte croissance au niveau de ses activités opérationnelles (500 p. cent d'augmentation du nombre de déclarations d'appels par rapport à la prévision initiale). Parce que la Commission d'appel ne voulait pas remettre en cause ou menacer la productivité de son tribunal et par voie de conséquence, le service aux citoyens, elle a embauché du personnel avec la marge de manœuvre qu'elle avait. Les événements lui ont d'ailleurs donné raison. En 1990-1991, la Commission d'appel a fermé 49 p. cent plus de dossiers que l'année précédente et l'an dernier (1991-1992), l'augmentation a été de 43 p. cent.*

«Cependant, la Commission d'appel ayant terminé sa période de croissance rapide, une révision complète de ses modes de dotation sera effectuée, et ce, à partir des recommandations du vérificateur général.

«Entretemps, la Commission d'appel a évalué chacun des cas mentionnés au Rapport du vérificateur général et a pris les actions appropriées.

«Pratiques administratives : *La Commission d'appel a déjà donné suite aux recommandations du vérificateur général concernant les personnes travaillant plus de 35 heures et concernant le remboursement des frais de déplacement et de stationnement.*

«La Commission d'appel a pris bonne note de la recommandation du vérificateur général à l'effet de n'utiliser le système SAGIP que pour le personnel régulier et occasionnel. Toutefois, la Commission d'appel étant liée par contrat avec toutes les personnes visées, et ce, pour des périodes se terminant au cours des années 1993 à 1995, elle verra à apporter les correctifs appropriés au moment du renouvellement de ces contrats.

«Par ailleurs, la Commission d'appel procède actuellement à l'élaboration d'une politique de rémunération ayant pour objectif de normaliser et d'uniformiser le cadre de toutes ses ententes contractuelles.»

Commission de la construction du Québec

Comité de vérification

10.189 Depuis trois ans, nous recommandons dans nos rapports à la gestion que la Commission révise le rôle exercé par son comité de vérification.

10.190 Les objectifs d'un comité de vérification au sein d'une entreprise du gouvernement consistent habituellement à : assister le conseil d'administration dans l'exercice de ses responsabilités eu égard à la présentation de l'information financière; favoriser l'obligation de rendre compte du conseil et des dirigeants au gouvernement, à l'Assemblée nationale et au public; enfin, améliorer la communication entre le conseil, les dirigeants et les vérificateurs tant externes qu'internes.

10.191 Les principales responsabilités d'un tel comité consistent à examiner les états financiers annuels, le rapport du vérificateur sur les états financiers et celui de la direction accompagnant ces états, ainsi que les rapports à la direction émis par le vérificateur général et le vérificateur interne. Elles ont aussi pour objet l'examen de la pertinence et de l'efficacité des systèmes de contrôle interne et des systèmes de présentation de l'information financière, ainsi que l'examen de la gestion et du suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées par les vérificateurs externes et internes.

10.192 Bien que la Commission dispose actuellement d'un comité de vérification, le mandat de ce comité se confine uniquement aux relations avec le vérificateur interne. Par le fait même, il n'inclut pas les relations à entretenir avec le vérificateur général, ni l'assistance normalement fournie au conseil d'administration en regard de la présentation de l'information financière.

10.193 Nous avons recommandé à la Commission de considérer la possibilité d'élargir le rôle de son comité de vérification en lui confiant toutes les responsabilités qui sont normalement dévolues à un tel comité.

Données opérationnelles relatives aux rapports mensuels de remise des employeurs

10.194 La Commission ne fait pas un suivi rigoureux de l'application de certains contrôles qu'elle a mis en place pour l'enregistrement des cotisations et des contributions des salariés et des employeurs.

10.195 La Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction confie à la Commission le pouvoir de percevoir des employeurs et des salariés toute cotisation et contribution imposées par décret ou par règlement.

10.196 La Commission utilise un système de contrôle manuel et un autre informatisé pour assurer l'enregistrement et le traitement exact et intégral des cotisations et contributions reçues. Au cours de notre vérification, nous avons observé des anomalies relatives à la conception de certains contrôles ainsi qu'aux pratiques de gestion qui sont utilisées. Essentiellement les lacunes observées sont les suivantes :

- l'auxiliaire des créances n'est pas l'objet d'une conciliation ponctuelle et régulière avec le compte de contrôle du grand livre général, malgré qu'il ne soit pas en équilibre pour plus de 140 000 $;

- à l'exception du suivi des cotisations et des contributions relatives aux avantages sociaux et à la taxe sur les assurances, les rapports sur les créances non réglées sont envoyés aux bureaux régionaux pour règlement ou recouvrement. Cependant, le siège social n'exerce pas de suivi sur le résultat des mesures appliquées par ses bureaux régionaux;

- le système ne permet pas un contrôle adéquat des corrections apportées en double. Il est présentement possible de faire la même correction lors de traitements différents sans que l'erreur ne soit relevée systématiquement par le système informatique;

- le processus de contrôle du suivi des données corrigées n'en assure pas le traitement exact et intégral.

10.197 À l'exception des créances relatives aux avantages sociaux, la Commission n'a pas la certitude actuellement de récupérer toutes ses créances ni d'enregistrer exactement et intégralement à ses livres les cotisations et les contributions des salariés et des employeurs.

10.198 Nous avons recommandé à la Commission de parfaire ses mécanismes de contrôle de la perception des cotisations et des contributions autres que celles relatives aux avantages sociaux.

10.199 Nous l'avons aussi incitée à renforcer ses pratiques de gestion quant au suivi des corrections afin d'en assurer l'enregistrement exact et intégral à ses livres.

Commentaire de la Commission : «Comité de vérification : *Les objectifs et les principales responsabilités d'un comité de vérification au sein d'un organisme du gouvernement, correspondent à une exception près aux objectifs, devoirs et responsabilités du comité de vérification de la Commission qui a été établi en 1981.*

«L'exception touche l'assistance du comité de vérification auprès du conseil d'administration dans l'exercice de ses responsabilités à l'égard de la présentation de l'information financière. Or, le conseil d'administration de la Commission ne désire pas déléguer, en tout ou en partie, la responsabilité de l'examen des états financiers annuels et de tous les rapports s'y rattachant. Il assume lui-même cette tâche lors de ses sessions régulières et y consacre toute l'attention nécessaire.

«La Commission entend confier au vérificateur interne, le rôle d'agent de liaison avec le vérificateur général à l'égard de la transmission des dossiers et des autres informations utiles à ses travaux de vérification.

«L'ensemble des responsabilités d'un comité de vérification est pleinement assumé à la Commission et essentiellement par le comité de vérification lui-même. Cependant, le conseil d'administration évaluera l'opportunité d'élargir le rôle de son comité de vérification.

***«Données opérationnelles relatives aux rapports mensuels de remise des employeurs :** La conciliation de l'auxiliaire des créances avec le compte contrôle du grand livre général rencontre une difficulté pour distinguer certains comptes à recevoir des comptes en réclamation. Nous travaillons présentement à faire les identifications qui s'imposent.*

«Quant aux autres lacunes, nous travaillons à la mise en place d'un projet portant sur «l'optimisation de la gestion du rapport mensuel» dont la première phase, prévue en 1993, a pour but d'émettre un avis global de cotisations et en assurer son suivi. La réalisation de ce projet important permettra d'apporter les ajustements nécessaires à notre système de gestion.»

Commission de la santé et de la sécurité du travail

Faits saillants

10.200 Les commentaires qui suivent découlent de la vérification financière que nous avons faite à la Commission. Nous y traduisons, entre autres, notre inquiétude face à son déficit croissant.

10.201 Au cours de l'exercice financier terminé le 31 décembre 1991, la Commission a réalisé un déficit de 792 millions de dollars, ce qui a porté son déficit accumulé à près de 3 milliards de dollars. La Commission avait adopté, en février 1990, une politique de capitalisation et elle en a suspendu l'application à peine un an après son adoption. Il faudra donc trouver une solution pour assurer le financement à long terme du régime de santé et de sécurité au travail et éviter que les générations futures d'employeurs soient obligées de supporter des coûts qui devraient normalement l'être par les employeurs actuels.

10.202 Cette situation est pour le moins préoccupante. En effet, l'instabilité des coûts des programmes de réparation de lésions professionnelles observée au cours des deux dernières années et l'incertitude entourant l'évolution des contextes économique, juridique, administratif et médical de certains programmes de la Commission, amèneront cette dernière à encourir des déficits additionnels au cours des prochaines années si la tendance observée en 1991 se maintient.

10.203 Pour sa part, la réadaptation, qui permet au travailleur ayant subi une atteinte permanente à son intégrité physique ou psychique de recevoir les soins que requiert son état en vue de sa réinsertion sociale et professionnelle, est mal définie et mal encadrée.

10.204 Nous avons aussi des commentaires à formuler sur la gestion des cotisations à recevoir et sur la sécurité informatique.

Mandat et portée de notre vérification

10.205 Notre vérification ne porte pas sur toutes les activités de la Commission. Compte tenu de leur importance monétaire, les dépenses de réparation et les revenus de cotisation des employeurs sont l'objet de la majorité de nos sondages. Ces derniers visent à nous assurer de l'intégralité, de l'exactitude et de l'autorisation des transactions comptabilisées. D'autres secteurs d'activité, telles la prévention-inspection et la gestion des ressources humaines, n'ont pas fait l'objet de nos sondages.

Résultats de notre vérification

Financement à long terme du régime de santé et de sécurité au travail

10.206 Récemment, la Commission a suspendu la partie de la cotisation demandée aux employeurs pour éliminer ses déficits antérieurs, refusant ainsi de leur transférer à court terme une partie des obligations contractées par le régime. L'indicateur le plus visible de l'état actuel de la situation financière de la Commission est son déficit accumulé, qui correspond aux dettes contractées par les employeurs envers le régime. Ce déficit s'élevait à près de 3 milliards de dollars au 31 décembre 1991.

À peine un an après l'adoption d'une politique de capitalisation, certaines de ses dispositions ont été suspendues

10.207 Pour faire face à ses engagements envers les assurés et rééquilibrer son actif et son passif, la Commission avait adopté, en février 1990, une politique de capitalisation prévoyant que le déficit accumulé au 31 décembre 1989 serait épongé par les employeurs en 20 ans. À compter de janvier 1990 tout nouveau déficit devait être assumé par les employeurs et tout surplus leur être retourné en sept ans.

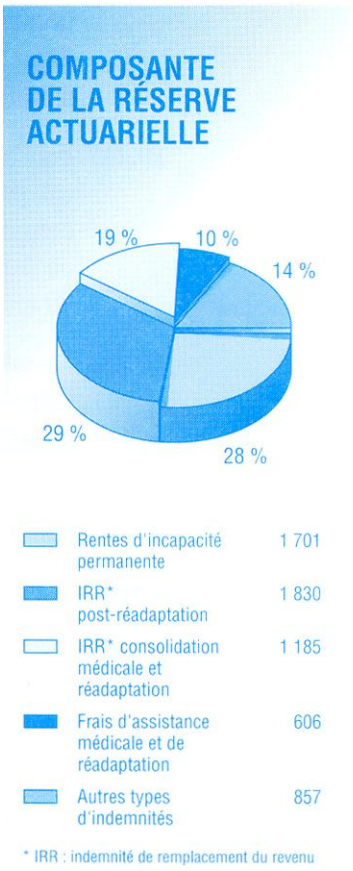
10.208 Pourtant, à peine un an après l'adoption de cette politique, la Commission a suspendu l'application de certaines dispositions. Ainsi, elle devait augmenter de 11 cents du 100 dollars la cotisation des employeurs de 1992 pour éponger une partie de son déficit accumulé au 31 décembre 1989, mais elle y a renoncé. Par ailleurs, pour la tarification de 1993, la Commission suspend la récupération de plus de 332,8 millions de dollars d'une partie des déficits survenus depuis le 1er janvier 1990.

10.209 Aussi, avons-nous recommandé à la Commission d'appliquer sa politique de capitalisation pour éviter que les employeurs des générations futures soient injustement obérés.

Importance de l'évolution de l'expérience sur la réserve actuarielle

10.210 La réserve actuarielle, au montant de 6,179 milliards de dollars au 31 décembre 1991, a été établie suivant un calcul très élaboré consistant à prévoir les prestations qui seront versées aux assurés dans le futur. Cette réserve représente la valeur des engagements de la Commission pour les lésions survenues jusqu'à la date d'évaluation; il s'agit d'un montant qui doit être suffisant, avec les intérêts qu'il produira dans le futur, pour payer les coûts relatifs à ces lésions, compte tenu des données, des hypothèses et des méthodes utilisées.

10.211 L'évaluation de la réserve actuarielle est effectuée selon une approche dite de «meilleure estimation», basée sur les hypothèses et les données courantes; il n'y a pas de marge de manœuvre si jamais les coûts se rapportant aux lésions sont supérieurs aux prévisions. Cette approche se justifie du fait que la Commission est en situation de monopole et peut prélever des cotisations plus élevées auprès des employeurs pour tenir compte de l'évolution défavorable de l'expérience.



10.212 Comme l'ont soulevé les actuaires de la Commission, certaines des composantes de cette réserve sont plus vulnérables à une instabilité des coûts. Ainsi, la réserve liée aux frais d'assistance médicale et de réadaptation et celle relative aux indemnités de remplacement du revenu pendant la période de consolidation médicale et de réadaptation entraîneront probablement des déficits dans les états financiers de 1992, étant donné les hausses importantes de coût observées au cours des deux dernières années.

10.213 Par ailleurs, en ce qui a trait à la réserve se rapportant aux indemnités de remplacement de revenu en période de postréadaptation, l'ampleur des engagements et la longue période durant laquelle les sommes seront versées rendent la situation financière de la Commission vulnérable à l'évolution de l'interprétation et de l'application de certains articles de la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles.

10.214 Plus particulièrement, ces réserves pourraient augmenter plus que prévu au cours des prochaines années. En effet, comme l'établissement de ces réserves au 31 décembre 1991 est basé en grande partie sur l'expérience moyenne des quatre dernières années, la Commission encourra des déficits au cours des prochaines années si la tendance observée en 1991 se maintient.



10.215 Entre autres, selon notre évaluation sommaire, il reste un potentiel de détérioration de plus de 125 millions de dollars pour les indemnités de remplacement du revenu en période de consolidation et de réadaptation, et ce, pour les lésions survenues avant 1992. Cela s'explique par le fait qu'en 1991 seulement, ces indemnités ont été versées durant 57,7 jours en moyenne, comparativement à la moyenne des années 1988 à 1991 qui était de 45 jours.

10.216 Enfin, en ce qui a trait à la réserve pour les indemnités de remplacement du revenu en période de postréadaptation, elle se compose surtout des montants destinés aux personnes qui n'ont pas

encore commencé à recevoir leurs indemnités. Par conséquent, elle repose principalement sur la projection d'un nombre de cas futurs. En outre, l'évolution des contextes économique, juridique, administratif et médical des programmes de postréadaptation pourrait entraîner des ajustements importants.

10.217 Fait à noter, une modification aux hypothèses sur le nombre de nouveaux cas produirait une variation proportionnelle de la réserve. À titre d'exemple, comme la réserve pour ces cas est de 1,431 milliard de dollars, une variation de 5 p. cent de ces hypothèses occasionnerait une variation de la réserve de 70 millions.

10.218 Aussi avons-nous recommandé à la Commission de suivre davantage l'évolution des facteurs qui influent sur la détermination de sa réserve actuarielle.

L'indemnisation

Problèmes relatifs à la réadaptation

10.219 En réadaptation, le prolongement de la durée d'indemnisation et la hausse des coûts sont dus en partie, selon une étude de la Commission, aux causes suivantes :



- la mission de la Commission manque de précision : les limites de sa responsabilité en matière de réadaptation ne sont pas clairement explicitées et diffusées auprès des différents intervenants;

- les interventions des conseillers en réadaptation semblent être davantage dictées par leurs propres valeurs professionnelles que par les responsabilités et limites prescrites par la loi et fixées par la mission de l'organisation;

- l'intervention en réadaptation n'est pas gérée, ni jugée prioritaire.

10.220 Nous avons donc encouragé la Commission à instaurer le plan de relance qu'elle avait proposé à la suite de son étude sur la problématique de la réadaptation.

Gestion des cotisations à recevoir

10.221 En 1991, les radiations et les offres de règlement des comptes en souffrance représentaient respectivement 18 et 5 millions de dollars. Les comptes à recevoir de plus de 30 jours s'élevaient, pour leur part, à 78 millions de dollars au 31 décembre 1991.

10.222 Nous avons constaté que certains formulaires d'offres de règlement établissant les modalités d'entente n'étaient pas conservés ou n'étaient pas signés par une personne autorisée.

10.223 Dans 21 des 25 dossiers de comptes à recevoir de plus de 30 jours que nous avons examinés, les mesures de recouvrement n'avaient pas été prises dans les délais prescrits.

10.224 Enfin, aucune liste des radiations effectuées dans les bureaux régionaux de la Commission n'est produite périodiquement. La production régulière de cette liste permettrait de connaître les créances radiées dans chaque région. Elle est d'autant plus nécessaire que les agents de recouvrement d'une région donnée peuvent radier des créances de dossiers relevant d'une autre région.

10.225 Ces déficiences ont pour effet de nuire à une récupération optimale des cotisations à recevoir.

10.226 Nous avons recommandé à la Commission que les formulaires utilisés pour les offres de règlement soient conservés et approuvés par les personnes en autorité. Les procédures de recouvrement doivent être appliquées dans les délais prescrits. Enfin, des outils adéquats doivent être élaborés pour mieux contrôler les radiations de créances.

Environnement informatique

Accès aux fichiers de données

10.227 Trop de personnes ont la possibilité de modifier les fichiers de données en outrepassant les contrôles instaurés dans les programmes d'application.

10.228 Un privilège du logiciel de contrôle d'accès permet à son détenteur d'accéder à toutes les ressources informatiques en outrepassant les règles d'accès associées à ces ressources. Nous avons constaté que 30 personnes possèdent des codes d'identification dotés de ce privilège.

10.229 En outre, la Commission utilise un logiciel qui bénéficie de droits d'accès universels pour l'exécution automatisée des travaux informatiques en lot selon un calendrier prédéterminé. L'ajout et la modification des programmes qui sont exécutés par ce logiciel font en sorte qu'ils ne sont pas contrôlés exclusivement par les personnes qui en ont la responsabilité.

10.230 Cette situation risque d'affecter l'intégrité des fichiers de données et des contrôles programmés.

10.231 Nous avons recommandé à la Commission de réserver ces privilèges pour des situations urgentes et d'établir un processus de révision a posteriori. De plus, elle doit limiter l'ajout et la modification de programmes aux personnes responsables de leur mise en production.

Gestion de la sécurité informatique

10.232 Dans notre Rapport à l'Assemblée nationale de l'an dernier (p. 81), nous avions souligné que la structure organisationnelle de la sécurité informatique était décentralisée et que les responsables locaux n'avaient pas l'autorité suffisante pour exiger l'application des règles établies. Cette

situation est demeurée inchangée, tant pour la structure que pour les responsables locaux. En effet, ces derniers ne sont pas investis de l'autorité nécessaire et ne disposent pas de lignes directrices approuvées par la direction, ce qui rend difficile la gestion de la sécurité.

10.233 Cette situation entraîne une gestion inefficace des contrôles d'accès.

10.234 Nous avons recommandé à nouveau à la Commission de rédiger des lignes directrices à l'intention des responsables locaux et de s'assurer que celles-ci soient respectées.

Commentaire de la Commission : *«Le financement à long terme du régime de santé et de sécurité au travail constitue une préoccupation constante de la Commission. Il a d'ailleurs récemment fait l'objet d'une orientation stratégique visant «la stabilité financière du régime de santé et de sécurité dans le respect de la capacité à payer de la société québécoise».*

«Tout dernièrement, le conseil d'administration paritaire de la Commission a manifesté sa préoccupation à cet égard et, après avoir constaté notamment l'évolution de certains facteurs ayant influé sur la réserve actuarielle, a décidé de créer un comité ad hoc dont le mandat est de revoir la politique de capitalisation adoptée en 1990 et d'y recommander, s'il y a lieu, les correctifs appropriés. Le rapport de ce comité ad hoc est attendu au début de 1993.

«Par ailleurs, les problèmes relatifs à la réadaptation ont fait l'objet, tel que mentionné, d'une étude de la part de la Commission. Le plan de relance proposé est en bonne voie de réalisation et la mise en œuvre d'un modèle d'intervention en réadaptation, dont le bilan final après expérimentation doit être produit le 15 septembre 1993, devrait permettre non seulement de réduire les délais administratifs sous notre contrôle mais aussi d'améliorer sensiblement notre service à la clientèle.

«Enfin, la Commission prend bonne note des commentaires et observations relevés à l'égard de la gestion des comptes à recevoir et de l'environnement informatique particulièrement en ce qui a trait à la sécurité informatique et s'engage à y donner suite dans des délais raisonnables.»

Fonds de la recherche en santé du Québec

Octroi de bourses et de subventions

10.235 Le Fonds de la recherche en santé du Québec est une corporation constituée par la Loi favorisant le développement scientifique et technologique du Québec. Il doit promouvoir ou aider financièrement, au moyen de bourses et de subventions, la recherche, la formation et le perfectionnement de chercheurs dans le domaine de la santé.

10.236 Le Fonds administre actuellement 24 programmes de bourses et de subventions et dispose de subsides annuels de l'ordre de 40 millions de dollars. Ces programmes sont destinés principalement à trois grands groupes : les chercheurs en voie de formation, les chercheurs autonomes et les centres hospitaliers et instituts de recherche.

10.237 Un conseil d'administration de 14 membres, dont 1 président et 1 directeur général, forme des comités responsables de l'évaluation et de l'octroi des demandes d'aide. Les bourses et subventions sont octroyées par le conseil d'administration dans le cadre des limites et barèmes approuvés annuellement par le gouvernement.

Ensemble des programmes

Acceptation d'une bourse ou d'une subvention

10.238 Les chercheurs-boursiers et les récipiendaires d'une subvention doivent signifier par écrit leur acceptation de l'aide financière à l'intérieur du délai prescrit. La lettre d'octroi des bourses et des subventions rappelle cette exigence.

10.239 Ce délai est de 15 jours pour les candidats poursuivant leur formation au Québec ou au Canada et de 30 jours pour ceux qui poursuivent leurs études à l'étranger.

10.240 Tout candidat qui ne se conforme pas à cette condition est censé être réputé avoir refusé la bourse ou la subvention.

10.241 Malgré cette exigence, le Fonds a octroyé de l'aide financière à des candidats qui avaient, ou dépassé le délai de réponse, ou omis de confirmer leur acceptation par écrit.

Montant et durée de subventions

10.242 Le Fonds décide des sommes et de la durée des subventions, mais il doit néanmoins le faire à l'intérieur des limites et barèmes approuvés par le gouvernement.

10.243 Dans certains cas, le Fonds a octroyé des sommes non conformes aux limites et barèmes. Par exemple, d'après les documents du Fonds, deux centres hospitaliers ont reçu un montant forfaitaire de 250 000 $ chacun, alors qu'ils auraient dû recevoir, l'un, 390 000 $ et l'autre, 198 000 $. Un autre a reçu 100 000 $ alors qu'il aurait dû toucher 462 000 $. Deux autres entités se sont vu accorder une subvention totale de 200 000 $ chacune, malgré une limite fixée à 150 000 $.

10.244 Nous avons également relevé un cas où le Fonds a prolongé d'une année une subvention dont la limite prévue était de deux ans.

Dépôt d'un rapport financier annuel

10.245 Le Fonds doit obtenir des récipiendaires de subventions un rapport financier, au plus tard 14 mois après le premier versement de la subvention.

10.246 Le Fonds ne contrôle pas rigoureusement la réception de ces rapports, même si le versement du solde de la subvention y est conditionnel. C'est ainsi que des subventions ont été versées alors que le rapport financier annuel n'avait pas été transmis ou n'avait pas été reçu dans les délais prescrits. Le Fonds ne voit donc pas au respect intégral des règles en vigueur.

Programmes de subventions aux centres hospitaliers et instituts de recherche

Contrôle de l'admissibilité à une subvention

10.247 L'un des critères d'admissibilité à une subvention de recherche est la formation d'un groupe d'au moins dix chercheurs de diverses disciplines, recevant déjà des subventions provenant d'autres organismes reconnus par le Fonds. Le montant total des subventions reçues par le groupe doit totaliser au moins un million de dollars annuellement et le groupe doit en faire la preuve au Fonds. À partir de ces données, le Fonds détermine ensuite le montant de la subvention qu'il lui est possible d'attribuer au groupe.

10.248 Lors de notre vérification, le Fonds n'a pas pu nous démontrer qu'il avait, avant l'octroi des subventions, exercé les contrôles requis pour s'assurer que les subventions reçues par les chercheurs provenaient d'organismes qu'il reconnaît et que leur montant total dépassait ou égalait un million de dollars pour l'exercice visé. Il subsiste donc un certain risque que des centres et instituts aient, à tort, été considérés comme admissibles.

Admissibilité à une subvention de recherche clinique

10.249 Les subventions de recherche clinique permettent de favoriser le développement de ce type de recherche par la formation et l'intégration de chercheurs-cliniciens au sein des centres et instituts de recherche.

10.250 Pour être admissible à une subvention, un centre ou un institut doivent répondre à certaines exigences particulières. Ils doivent, entre autres, présenter un plan de développement de la recherche clinique pour les trois prochaines années et inclure un curriculum vitae complet des chercheurs qui leur sont rattachés.

10.251 Or, il est exceptionnel que ces deux types d'information soient fournis lors d'une demande de subvention. En 1991-1992, treize subventions ont ainsi été octroyées à treize centres et instituts, même s'ils n'avaient pas transmis tous les documents requis.

10.252 Nous avons recommandé au Fonds d'octroyer des bourses et des subventions en conformité avec les limites et barèmes approuvés par le gouvernement.

10.253 Nous l'avons aussi incité à assurer le respect des différentes exigences relatives à l'octroi d'une bourse ou d'une subvention.

Conformité aux dispositions législatives

Mandat du directeur général

10.254 La Loi sur le développement scientifique et technologique permet, sur décision du gouvernement, que les fonctions du président et du directeur général du Fonds puissent être cumulées par la même personne.

10.255 À la suite du départ du directeur général, en juin 1991, le sous-ministre à la planification et à l'évaluation du ministère de la Santé et des Services sociaux a demandé au président du Fonds d'assumer l'intérim de la direction générale jusqu'en janvier 1992, ce qu'il a fait. Par la suite, le président a continué d'assumer les fonctions de directeur général jusqu'au 22 juin 1992.

10.256 Le Fonds de la recherche en santé du Québec aurait dû faire approuver par le gouvernement le cumul des fonctions de président et de directeur général jusqu'à la nomination d'un nouveau directeur général.

Plan triennal

10.257 En vertu de sa loi constitutive, le Fonds doit se doter d'un plan triennal et le faire approuver par le gouvernement. Un plan triennal est un outil de planification stratégique qui a pour objectif l'établissement des orientations de l'organisation dans le cadre de sa mission. La définition des objectifs stratégiques sert ensuite de base à l'élaboration des objectifs opérationnels.

10.258 En avril 1991, le Fonds a obtenu du ministre de la Santé et des Services sociaux l'autorisation de retarder à décembre 1991 la présentation de son plan triennal 1991-1994, afin qu'il puisse prendre connaissance des orientations du Ministère en matière de santé et de bien-être et ajuster ses programmes aux décisions ministérielles.

10.259 Depuis, le Fonds n'a présenté aucun plan triennal. L'absence d'un plan approuvé prive les gestionnaires du Fonds et les autorités ministérielles d'un outil important pour la détermination des objectifs opérationnels de l'organisation.

10.260 Nous avons recommandé au Fonds de préparer et faire approuver, dans les meilleurs délais, un plan triennal couvrant la période 1991-1994.

Effectif, normes et barèmes

10.261 Le Fonds doit, le premier jour de janvier de chaque année, soumettre à l'approbation du Conseil du trésor la révision de sa masse salariale, de son effectif et des conditions de travail de son personnel.

10.262 En novembre 1991, le Fonds a transmis au ministère de la Santé et des Services sociaux les données relatives à sa masse salariale révisée pour l'année se terminant le 31 décembre 1991. Le Conseil du trésor n'a pas encore approuvé ces propositions. C'est ainsi que nous avons découvert le cas d'un employé dont le salaire dépasse de 4 000 $ l'échelle maximale prévue pour sa classe d'emploi.

10.263 On doit particulièrement souligner que le Fonds n'en est pas à son premier retard pour faire approuver les modifications salariales qu'il demande et qu'il se dirige vers un retard important pour l'année 1992.

10.264 Nous avons incité le Fonds à obtenir, sans délai, l'approbation de sa masse salariale révisée des années 1991 et 1992. En outre, il devrait prendre les mesures qui s'imposent pour respecter à l'avenir cette exigence de la loi dans les délais prévus.

Contrôle interne insuffisant

10.265 La prévention et la détection des fraudes et des erreurs sont parmi les objectifs que les contrôles internes aident à atteindre. La séparation des fonctions incompatibles et une supervision suffisante sont des moyens reconnus pour parvenir à ces objectifs.

10.266 Au cours de l'exercice financier 1991-1992, le chef des services administratifs a pratiquement eu, à lui seul, le pouvoir d'acheter et de payer. En effet, pour tous les déboursés inférieurs à 100 000 $, un employé utilise une plaque pour apposer la signature du président. Il transmet ensuite le chèque, sans pièces justificatives, au chef des services administratifs pour qu'il le signe.

10.267 En outre, la direction a confié à la même personne les responsabilités d'apporter les corrections à la paie, de recevoir les chèques de paie des employés, de les distribuer et de procéder aux enregistrements comptables.

10.268 Le Fonds s'expose ainsi aux risques occasionnés par l'exercice de fonctions incompatibles.

10.269 Nous avons recommandé au Fonds d'adopter des pratiques permettant une meilleure supervision des acquisitions de biens et services de moins de 100 000 $ et des déboursés relatifs aux traitements des employés.

Organisation des dossiers

10.270 Les différents programmes de bourses et de subventions comportent de nombreux critères d'admissibilité et des exigences propres à chacun d'eux. Toute l'information probante découlant du respect de ces exigences est consignée aux dossiers.

10.271 Dans nos rapports à la gestion des deux dernières années, nous avions recommandé au Fonds de mettre en place des mécanismes de contrôle de la qualité des dossiers pour qu'il s'assure, lors de l'analyse des demandes, que tous les critères et les exigences des programmes avaient été respectés et que toutes les pièces justificatives avaient été obtenues.

10.272 Le Fonds n'utilise pas encore de listes de contrôle ou de mesures semblables pour s'assurer du respect des diverses exigences.

10.273 En outre, il est difficile de retrouver les différentes pièces justificatives utiles à la consultation du dossier d'un candidat, en particulier s'il est membre d'un groupe.

10.274 Les mesures déjà recommandées contribueraient pourtant à accroître l'efficience du personnel qui doit consulter les divers dossiers du Fonds.

10.275 Nous avons incité le Fonds à instaurer des mécanismes pratiques de contrôle et de consultation du contenu des dossiers, permettant ainsi de s'assurer de façon efficiente du respect des différents critères d'admissibilité et des exigences propres à chacun des programmes de bourses et de subventions.

Commentaire du Fonds : *«Permettez-nous d'abord de situer le contexte global du Fonds de la recherche en santé du Québec. Le directeur général précédent a quitté le Fonds le 24 juin 1991. Le président d'alors a assumé la présidence et la direction générale. Le 17 juin 1992, un nouveau président et un nouveau directeur général ont été nommés. Il y avait, sans nul doute, quelques lacunes à cette date.*

«D'une façon globale, nous constatons le bien-fondé de vos remarques et, dans l'ensemble des cas, des mécanismes correctifs ont déjà été mis en place ou des procédures adéquates de contrôle et de vérification ont été amorcées.

«Cependant, une restriction doit être apportée en regard des délais de 15 et de 30 jours accordés aux boursiers pour déposer, au Fonds, leurs réponses d'acceptation ou de refus de la bourse. Dans certains cas, il nous est difficile et parfois impossible de rejoindre dans ce délai le boursier. Nous devons agir avec circonspection avant de briser définitivement la carrière d'un chercheur.»

Régie de l'assurance-maladie du Québec

Conformité aux dispositions législatives

Remboursement aux bénéficiaires des services rendus hors Québec

10.276 Selon la Loi sur l'assurance-maladie, la Régie doit rembourser à tout bénéficiaire le coût des services assurés qui lui ont été fournis en dehors du Québec par un professionnel de la santé. Toutefois, le bénéficiaire n'a le droit d'exiger que le montant moindre de celui qu'il a effectivement payé pour ces services ou de celui qui aurait été payé par la Régie pour de tels services rendus par un professionnel de la santé du Québec.

10.277 En raison d'un surplus de travail, la Régie a remboursé, entre août 1991 et le 31 mars 1992, 15 380 demandes de remboursement de services rendus hors Québec, pour un total de 1,6 million de dollars, selon un pourcentage établi à 24 p. cent du coût des services professionnels rendus. Ce pourcentage découlait d'une étude faite par la Régie. Cette pratique n'est pas conforme aux dispositions législatives et n'est pas équitable pour les bénéficiaires. Il ressort de notre vérification que 61 p. cent des bénéficiaires ont reçu plus que leur dû et les autres moins. Des écarts représentant une moyenne de 26 p. cent entre les montants versés et ceux qui auraient dû l'être selon la loi ont été constatés.

10.278 Nous avons recommandé à la Régie de traiter les demandes de remboursement des bénéficiaires conformément à la Loi sur l'assurance-maladie.

Régularité administrative

Octroi du contrat concernant le projet expérimental des cartes santé à microprocesseur

10.279 En septembre 1991, le Conseil du trésor a recommandé au Conseil des ministres d'autoriser la Régie à réaliser un projet expérimental de carte santé à microprocesseur, sous réserve qu'elle obtienne gratuitement les équipements requis. Le Conseil des ministres a autorisé le projet, qui consiste à fournir à une partie de la population une carte santé à microprocesseur. Cette carte contiendra des informations de nature médicale sur son détenteur et permettra au professionnel de la santé de connaître rapidement, dès une première rencontre, les médicaments qui lui ont été prescrits, les examens qu'il a subis, leurs résultats, etc. Le projet a pour but ultime d'améliorer la qualité des soins, tout en prévenant la multiplication inutile de tests, d'examens ou d'ordonnances. La Régie a estimé la valeur des équipements nécessaires à ce projet pilote à un million de dollars.

10.280 Un appel d'offres, qualifié d'appel de commandites par invitation, a été lancé auprès de dix soumissionnaires et un cahier des charges leur a été transmis. Quatre d'entre eux ont déposé des soumissions et un seul a accepté de commanditer la totalité du projet. En août 1992, la Régie a conclu un contrat avec ce dernier.

10.281 Il n'y a pas de disposition législative, réglementaire ou administrative qui impose à la Régie un processus particulier pour l'octroi de contrat par voie de commandite. Cependant, celle-ci aurait dû, pour favoriser une plus grande transparence dans cette opération, se doter d'une politique administrative spécifique ou encore, s'inspirer de sa politique administrative sur l'octroi de contrats et inviter tous les fournisseurs québécois ou procéder à un appel de commandites public. La Régie a plutôt privilégié l'appel de commandites sur invitation. Nous avons constaté que des entreprises invitées à soumissionner n'étaient pas québécoises et que des entreprises québécoises ont été exclues de l'appel de commandites.

Gestion des codes d'identification et accès aux ressources informatiques

10.282 La Régie a corrigé certaines lacunes relatées à notre Rapport annuel de l'an dernier (p. 95), relativement à la gestion des codes d'identification et à l'accès aux ressources informatiques. Cependant, plusieurs des faiblesses notées subsistent, permettant des accès non autorisés aux différentes ressources informatiques ainsi que des modifications non autorisées aux données.

10.283 Les codes d'identification permettent d'identifier les utilisateurs et de les rendre imputables de l'usage qu'ils font des ressources informatiques. La gestion de ces codes consiste à attribuer un code à un employé lors de son entrée en fonction et à le lui retirer lors de son départ. Elle consiste également à accorder des privilèges spéciaux aux détenteurs de certains codes d'identification, leur permettant par exemple d'accéder à diverses ressources informatiques, de mettre à jour les droits d'accès lors de l'affectation des employés et de retirer les codes d'identification inactifs.

10.284 Notre vérification a permis de constater ce qui suit :

- le délai d'annulation d'un code d'identification à la suite du départ d'un employé est régulièrement supérieur à dix jours;
- trois codes d'identification ont été utilisés plusieurs fois après le départ du détenteur;
- plusieurs codes d'identification ne sont pas utilisés;

- certains codes d'identification dotés d'un privilège spécial à l'effet qu'aucun mot de passe ne leur soit associé confèrent aussi, en mode différé, le privilège d'accès en mode écriture à toutes les ressources informatiques de la Régie;

- plusieurs codes d'identification liés à des logiciels exploitant des bases de données ne sont pas jumelés à un mot de passe; certains de ces codes donnent accès à la gestion de la sécurité de ces logiciels;

- l'accès à des ressources informatiques importantes est permis à des employés qui, de par leurs fonctions, n'ont pas besoin de ce privilège.

10.285 Nous avons recommandé de nouveau à la Régie de mettre en place des contrôles appropriés afin d'améliorer sa gestion des codes d'identification et de l'accès aux ressources informatiques.

Commentaire de la Régie : «Remboursement aux bénéficiaires des services rendus hors Québec. *Le règlement des demandes de remboursement pour les services reçus en dehors du Québec comporte au départ une mesure d'estimation dans l'établissement des équivalences entre les descriptions de services à l'étranger et la nomenclature des tarifs applicables au Québec. C'est dans ce contexte que la Régie a appliqué cette mesure temporaire qui avait pour but d'améliorer la qualité des services aux bénéficiaires et de réduire les coûts de traitement. L'augmentation des coûts de programme résultant de ces avantages a été compensée par une diminution estimée plus grande des frais administratifs, la réduction à un niveau acceptable d'un délai moyen de service de 120 jours et les améliorations apportées au processus.*

«La Régie traite actuellement les demandes de remboursement des bénéficiaires conformément à la Loi sur l'assurance-maladie.

«Octroi du contrat concernant le projet expérimental des cartes santé à microprocesseur. *Dans le but de respecter l'esprit de sa politique d'achat ou de location de biens et de services, la Régie a consulté le ministère des Approvisionnements et Services et celui de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie pour établir sa démarche et identifier les partenaires économiques potentiels. En l'absence de partenaires identifiés en regard des produits cartes à microprocesseur et lecteur de cartes à microprocesseur, il a été retenu d'inviter tous les fournisseurs connus des équipements requis, de même que tous ceux connus qui avaient manifesté un intérêt au projet, à déposer une offre de commandite. Il est possible que des entreprises québécoises aient été oubliées mais pouvaient-elles offrir les produits et la commandite recherchés? En tout état de cause, il est bon de noter que ce projet était très «public» et faisait l'objet d'une large diffusion dans les médias.*

«Gestion des codes d'identification et accès aux ressources informatiques. *La Régie reconnaît l'importance de la gestion des codes d'identification et d'accès aux ressources informatiques. Un ensemble de mesures de protection ont été élaborées et implantées au cours des années précédentes et de la présente année. D'autres sont en voie d'élaboration. Actuellement, les actions correctrices sont en cours sur cinq des six points spécifiques portés à notre attention, et tout porte à croire que les solutions seront implantées avant la fin de l'année. Dans le cas du cinquième point, nous avons considéré comme plus avantageux de ne pas développer de mécanismes de contrôle sachant que le fournisseur de ces produits prévoit corriger la carence au début de 1993.»*

Régie des rentes du Québec

Solde et financement du compte du Régime de rentes du Québec

10.286 Depuis l'entrée en vigueur du Régime de rentes du Québec, en juillet 1965, les cotisations et les revenus de placements s'y rapportant ont compensé les rentes et prestations versées et les frais d'administration, tout en permettant l'accumulation d'un actif net de 15,3 milliards de dollars au 31 mars 1992.

10.287 Jusqu'au 31 décembre 1986, le taux de cotisation au régime était fixé à 3,6 p. cent des gains cotisables des travailleurs. Par la suite, ce taux a augmenté de 0,2 p. cent par année pour atteindre 4,8 p. cent en 1992. La Loi sur le régime de rentes du Québec stipule que le taux de cotisation continuera d'augmenter de 0,2 p. cent par année, pour atteindre 5,6 p. cent en 1996.

10.288 La plus récente analyse actuarielle, effectuée au 31 décembre 1988, prévoit qu'en maintenant, après 1996, une hausse annuelle de 0,2 p. cent jusqu'à ce que le taux atteigne 13,2 p. cent, les fonds accumulés du Régime demeureront suffisants pour payer les rentes et les prestations dues.

Commentaire de la Régie : *«La Régie est d'accord.»*

Régimes complémentaires de retraite

Travaux de surveillance des régimes

10.289 La Régie n'oriente pas systématiquement ses travaux de surveillance de manière à détecter les régimes de retraite privés particulièrement susceptibles de non-respect des dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et de ses règlements.

10.290 La Régie a notamment la responsabilité de s'assurer que l'administration et le fonctionnement des régimes de retraite sont conformes à cette loi. Elle a mis en place des mesures telles que l'inspection et l'analyse de documents pour s'acquitter de cette responsabilité. Toutefois, elle n'a fait que quelques inspections depuis l'entrée en vigueur de la loi et ces inspections ont toutes été initiées à la suite de plaintes. Elle analyse certaines des données de toutes les évaluations actuarielles qu'elle reçoit et de toutes les demandes de modification ou de terminaison des régimes non garantis, mais elle le fait sans égard à d'autres critères de sélection qui permettraient de mieux cibler les régimes les plus susceptibles de non-conformité à la réglementation.

10.291 Nous avons recommandé à la Régie de mieux orienter ses travaux de surveillance des régimes.

Contrôle des documents prescrits

10.292 La Régie ne s'assure pas que les administrateurs des régimes transmettent les documents requis par la loi dans les délais prescrits.

10.293 La Loi sur les régimes complémentaires de retraite requiert que les administrateurs de ces régimes transmettent à la Régie une déclaration annuelle de renseignements dans les six mois suivant la fin de leur exercice financier. De plus, pour les régimes de retraite non garantis à prestations déterminées, un rapport d'évaluation actuarielle doit être effectué aux trois ans et transmis à la Régie dans un délai prescrit.

10.294 La Régie n'a fait aucun suivi, en 1991, auprès des administrateurs des régimes de retraite qui n'avaient pas répondu aux lettres de rappel leur demandant de produire certains documents prescrits. De plus, l'envoi de ces lettres a été suspendu en juillet 1991 et n'était pas encore repris à la fin de nos travaux de vérification, en avril 1992.

10.295 Au 31 décembre 1991, les régimes dont les administrateurs n'avaient pas transmis leur déclaration annuelle ou leur rapport d'évaluation actuarielle à l'intérieur des délais prescrits représentaient respectivement 15 p. cent des 3 183 régimes actifs et 9 p. cent des 1 410 régimes pour lesquels un rapport d'évaluation doit être produit.

10.296 Nous avons recommandé à la Régie de s'assurer que les administrateurs des régimes transmettent les documents requis dans les délais prescrits.

Ententes de réciprocité

10.297 La Régie n'est pas en mesure d'apprécier de quelle façon les fonctions et pouvoirs qu'elle a délégués aux autorités provinciales relativement aux régimes complémentaires de retraite sont exercés.

10.298 Un régime privé de retraite peut être régi à la fois par la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et par une loi émanant d'une autorité législative autre que le Parlement du Québec, lorsqu'un même régime s'applique à des employés travaillant dans des provinces différentes.

10.299 La Régie a conclu des ententes de réciprocité avec d'autres gouvernements provinciaux, qui lui permettent de déléguer à l'autorité de la province où résident la majorité des participants à un régime, les fonctions et pouvoirs qui lui sont attribués en vertu de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite.

10.300 Selon les données les plus récentes, au 31 décembre 1989, les autorités des autres provinces exerçaient les fonctions et pouvoirs de la Régie pour 32 p. cent des régimes et 22 p. cent des participants québécois.

10.301 La Régie n'est pas systématiquement informée par les autorités provinciales des mesures qu'elles prennent dans l'exercice des fonctions et pouvoirs délégués.

10.302 Nous avons recommandé à la Régie de demander aux autorités des provinces qui sont autorisées à exercer ses fonctions et pouvoirs de rendre compte des responsabilités qui leurs sont déléguées.

Délais de traitement

10.303 La Régie n'a pas établi d'objectifs pour les délais qui lui sont imputables et à l'intérieur desquels elle doit compléter le traitement des différents types de dossiers qu'elle a à traiter. De plus, son système d'information ne permet pas de connaître les délais réels de traitement dont elle est responsable.

10.304 Le traitement des dossiers de régimes de retraite implique des délais. Certains sont attribuables à l'application de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et d'autres, à la Régie elle-même et aux administrateurs des régimes.

10.305 Selon les données les plus récentes, pour l'exercice terminé le 31 mars 1991, les délais totaux de traitement des nouveaux régimes et des modifications aux régimes existants représentaient respectivement 394 et 299 jours. Quant aux terminaisons de régimes, les délais totaux de traitement pour l'année terminée le 31 décembre 1991 étaient de 676 jours.

10.306 Nous avons recommandé à la Régie de mettre en place des mécanismes d'information permettant de déterminer les délais de traitement qui lui sont imputables pour les principaux types de dossiers qu'elle a à traiter et d'établir des objectifs à cet égard.

Commentaire de la Régie : *«La Régie est entièrement d'accord et œuvre déjà vers l'application des deux premières recommandations.*

«Concernant la reddition de comptes sur les responsabilités déléguées, dans le cadre des ententes de réciprocité, la Régie tiendra compte de cette préoccupation dans les négociations en cours sur ces ententes.

«En ce qui regarde les délais de traitement, les chiffres indiqués sont anormalement élevés, car la période analysée en est une de transition législative; la Régie implantera un système de gestion de ces délais de façon globale et étudiera l'opportunité de faire ressortir de façon systématique les délais qui lui sont imputables.»

Société de l'assurance automobile du Québec

Système de paiement des indemnités aux victimes d'accidents d'automobile

Traitement des dossiers d'indemnisation

10.307 La Société a confié à ses agents d'indemnisation la responsabilité de déterminer l'admissibilité des victimes d'accidents d'automobile aux indemnités prévues par la Loi sur l'assurance automobile ainsi que le montant et la durée de leurs indemnités s'il y a lieu. Le contrôle de la qualité des interventions de ces agents revêt une grande importance car, d'une part, leurs décisions sont finales (à moins qu'il n'y ait contestation de la part de la victime) et, d'autre part, la Société ne peut, selon la Loi sur l'assurance automobile, récupérer les sommes versées en trop à la suite d'une erreur commise dans le traitement d'une réclamation.

10.308 L'année dernière, la Société avait révisé, en vue de les améliorer, ses critères de sélection pour la vérification des déboursés devant être effectuée par le responsable du contrôle de la qualité. Encore cette année, nous avons noté certaines modifications aux critères de sélection des chèques soumis au contrôle de la qualité. Cependant, comme nous l'avons mentionné à notre Rapport à l'Assemblée nationale de l'an dernier (p. 104), ces critères n'ont toujours pas fait l'objet d'une autorisation formelle de la part de la Société.

10.309 De plus, nous avons constaté que le contrôle de la qualité est confié à une seule personne et qu'aucun outil de vérification précis ne permet d'encadrer son travail. Lorsque cette personne s'absente, le travail de contrôle est fait seulement à son retour, soit après l'expédition des chèques, d'où un risque que des montants payés en trop soient découverts trop tard et ne soient plus récupérables.

10.310 Enfin, nous avons remarqué que la Société a commencé l'implantation, au début de 1992, d'un nouveau processus de contrôle de la qualité. Ce contrôle, qui s'ajoute à la vérification des chèques répondant aux critères de sélection, est effectué par les chefs d'équipe sur une base d'échantillonnage et devrait éventuellement porter sur toutes les phases du processus d'indemnisation. D'après nous, ce travail devrait contribuer à améliorer la qualité des décisions rendues par les agents d'indemnisation de la Société.

10.311 Nous avons recommandé à la Société de poursuivre ses efforts pour améliorer ses mécanismes de contrôle de la qualité de l'indemnisation et, plus spécifiquement, de revoir le processus d'examen des chèques d'indemnisation avant leur expédition.

Commentaire de la Société : *«Pour répondre en effet aux remarques du vérificateur général sur nos faiblesses dans les activités de contrôle du processus d'indemnisation, la Société a effectivement mis en place le contrôle statistique de la qualité dans les opérations. Tous les secteurs du processus d'indemnisation seront éventuellement couverts par un module de contrôle : gestion des dossiers, communications écrites avec la clientèle, indemnisation, services médicaux et révision. Dans le secteur de l'indemnisation, un module portant sur la décision initiale est implanté; un autre sur le suivi des indemnités est en développement. D'autres modules sont en préparation : l'évaluation des séquelles dans le secteur médical, l'évaluation de la qualité de la décision rendue par les agents de révision. Il est donc acquis que le contrôle de la qualité s'implante pour de bon et de façon permanente à la Société.*

«Pour répondre plus particulièrement aux commentaires sur la vérification des chèques émis aux personnes accidentées, la Société procédera à une évaluation de cette fonction au cours de la prochaine année. À plus court terme, elle s'engage à rédiger une procédure de vérification des chèques.»

Évaluation de la réserve actuarielle

10.312 La réserve actuarielle de la Société au 31 décembre 1991 représente une estimation du montant nécessaire au paiement de toutes les indemnités, présentes ou futures, découlant d'accidents survenus avant le 1er janvier 1992.

10.313 Le montant de la réserve actuarielle est établi à partir d'hypothèses et de méthodes actuarielles qui traduisent un esprit de continuité et une prudence de bon aloi.

10.314 Dans notre Rapport à l'Assemblée nationale de l'an dernier (p. 106-107), nous avons mentionné que la Société devrait effectuer une revue en profondeur de l'ensemble des hypothèses et des méthodes utilisées pour l'évaluation de sa réserve actuarielle, afin de mieux refléter son engagement envers les victimes d'accidents d'automobile.

10.315 En effet, bien que les hypothèses employées par les actuaires de la Société soient conformes aux principes actuariels généralement reconnus et qu'elles aient été modifiées au cours des années, la réserve actuarielle demeure conservatrice, notamment à l'égard des hypothèses reliées aux durées d'incapacité des victimes. Des redressements relativement importants sont donc prévisibles pour les prochaines années.

10.316 La réserve actuarielle inclut une provision pour frais de gestion futurs de 180,5 millions de dollars au 31 décembre 1991. Les paramètres retenus par les actuaires de la Société pour déterminer cette provision n'ont pu être justifiés. Du reste, cette provision paraît élevée si on la compare avec celles de compagnies d'assurance du secteur privé.

10.317 Nous avons recommandé à la Société de poursuivre la revue en profondeur de l'ensemble des hypothèses et des méthodes utilisées pour l'évaluation de sa réserve actuarielle afin de mieux refléter son engagement envers les victimes d'accidents d'automobile.

Commentaire de la Société : *«Les hypothèses et les méthodes utilisées pour l'évaluation de la réserve actuarielle font l'objet d'une revue constante. Ainsi, la Société révisera notamment les hypothèses reliées aux durées d'incapacité au cours de l'année 1992.*

«La Société a effectué une étude sur la réserve de frais de gestion afin de comparer le niveau de cette réserve à celui que l'on retrouve chez les assureurs-vie du secteur privé. Il a alors été établi que la Société maintenait une réserve plus élevée que pour les compagnies privées. Par ailleurs, la Société a des activités plus larges et de nature différente de celles du secteur privé, ce qui entraîne vraisemblablement des frais d'administration supérieurs. À titre d'exemple, la Société investit beaucoup plus en réadaptation que les compagnies privées. Il est donc normal que la réserve pour frais de gestion de la Société soit plus élevée que celle que l'on retrouve dans le secteur privé. Il a donc été convenu avec le vérificateur général qu'il était préférable de conserver le statu quo pour l'année 1991. Par contre, la Société doit effectuer une étude fonctionnelle des frais de gestion permettant de préciser certains paramètres de cette provision. C'est pourquoi une telle étude sera mise en cours en 1992.»

Réserve de stabilisation

10.318 Au cours des deux dernières années, nous avons souligné dans notre Rapport à l'Assemblée nationale que la Société n'avait pas défini les fins précises auxquelles sa réserve de stabilisation devrait servir, ni élaboré de politique pour déterminer le niveau auquel cette réserve devrait se situer. Compte tenu que sa réserve actuarielle lui permet de respecter ses obligations envers les victimes d'accidents d'automobile, sa réserve de stabilisation (qui totalisait 1,37 milliard de dollars au 31 décembre 1991), dépasserait ses besoins financiers, en l'absence de critères particuliers fixés par celle-ci.

10.319 La Société n'a pas encore déterminé de fins précises à la réserve de stabilisation. Elle a seulement révélé que cette réserve devait être redistribuée aux assurés sur une période de temps raisonnable, de manière à contrer des hausses importantes et subites des contributions d'assurance sous différentes formes, entre autres, par des baisses ou des gels des contributions ou par une majoration des indemnisations. Elle n'a pas non plus fixé de paramètres sur la valeur où devrait se situer la réserve de stabilisation.

10.320 Nous avons recommandé à la Société de se doter d'une politique précisant les fins et les paramètres de sa réserve de stabilisation.

Commentaire de la Société : *«La politique de la Société concernant la réserve de stabilisation est très explicite quant à ses fins. Tel que repris dans les états financiers de 1991, «la politique de la Société est de redistribuer aux assurés la réserve de stabilisation sur une période de temps raisonnable de manière à contrer des hausses importantes et subites des contributions d'assurance. Cette distribution se fera sous différentes formes, entre autres, par des baisses ou des gels des contributions ou par une majoration des indemnisations».*

«Conformément à cette politique, la Société établit ses besoins de financement en considérant que «toute» la réserve de stabilisation ***actuelle*** *sera remise aux assurés sur une période d'environ 10 ans. Ainsi, si aucun excédent (déficit) des revenus sur les dépenses n'est observé au cours des 10 prochaines années, la réserve de stabilisation sera alors nulle à l'expiration de cette période.*

«Toutefois, avant de retenir de façon définitive une période de liquidation de la réserve de stabilisation, il convient de s'assurer que c'est la durée la plus appropriée afin que les automobilistes n'aient pas à subir des hausses subites et importantes de la tarification. Il faut aussi évaluer si une remise selon des paramètres rigides permet à la réserve de stabilisation de réellement stabiliser les contributions d'assurance. À l'opposé, une gestion flexible de l'utilisation de la réserve de stabilisation permet à la Société de jouer son rôle de gestionnaire dans la stabilisation des primes dans les meilleurs intérêts des assurés.

«Ces questions sont présentement à l'étude. Elles devraient permettre l'élaboration d'une politique claire assortie des paramètres nécessaires à la bonne gestion de la réserve de stabilisation. La Société finalisera cette étude en 1992.»

Société d'habitation du Québec

Habitations à loyer modique du secteur public

10.321 Dans le cadre du programme d'habitations à loyer modique, la Société subventionne les déficits d'exploitation des logements locatifs gérés par les offices municipaux d'habitation. Les montants des déficits à subventionner doivent être établis à partir de normes budgétaires et salariales approuvées par le Conseil du trésor.

10.322 Nous avons constaté que deux offices payaient des salaires supérieurs aux normes, en raison principalement de leur politique de rémunération plus avantageuse et du nombre d'employés plus important que ce que prévoient les normes du Conseil du trésor. Ainsi, selon la Société, la masse salariale de ces offices pour 1992 est supérieure de 20 p. cent aux normes du Conseil du trésor, représentant un excédent d'environ 3 400 000 $. Cette situation contribue depuis plusieurs années à augmenter les déficits d'exploitation subventionnés.

10.323 La Société a fait des représentations auprès des offices concernés, mais les dépassements relatifs aux salaires persistent.

10.324 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que les subventions sont octroyées conformément aux normes budgétaires et salariales approuvées par le Conseil du trésor.

Commentaire de la Société : *«La Société a contribué à l'étude menée en 1991-1992 par le Secrétariat du Conseil du trésor pour revoir les structures salariales et les plans d'effectifs des offices municipaux d'habitation concernés.*

«L'étude en question conclut aux dépassements ci-haut mentionnés. La Société travaille avec les offices municipaux d'habitation visés et le Secrétariat du Conseil du trésor à régulariser la situation.»

Société immobilière du Québec

Gestion des codes d'identification et de leurs privilèges

10.325 La façon dont la Société gère, en informatique, ses codes d'identification et les privilèges qui y sont rattachés augmente le risque que des accès non autorisés à ses différentes ressources informatiques se produisent.

10.326 La gestion des codes d'identification du logiciel de contrôle d'accès consiste à attribuer un code d'identification à l'arrivée d'un employé, à le lui retirer lors de son départ ou à mettre à jour ses droits d'accès lors d'une mutation interne. Elle consiste également à retirer les codes d'identification inactifs et à accorder des privilèges spéciaux aux codes d'identification pour l'accès aux différentes ressources informatiques.

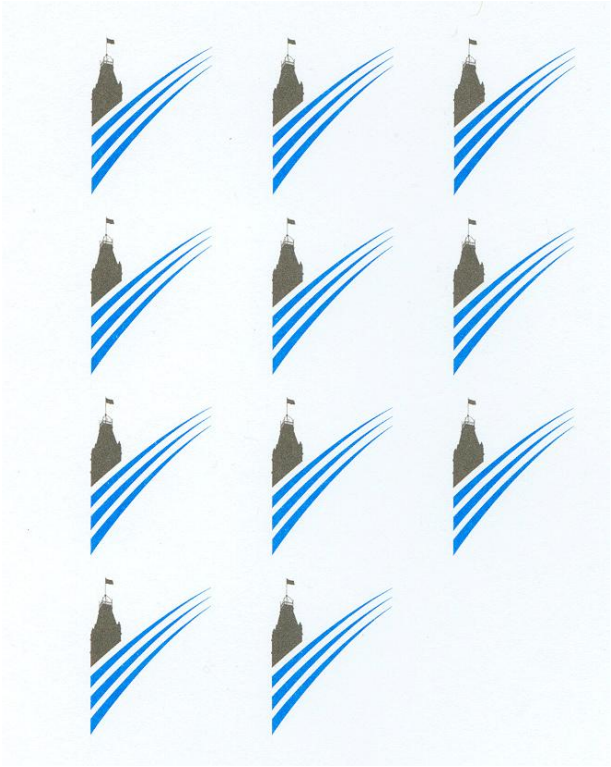
10.327 Nous avons examiné la gestion des codes d'identification et de leurs privilèges spéciaux et nous avons noté que certains commentaires, parus dans notre dernier Rapport annuel (p. 112), étaient toujours d'actualité :

- le délai moyen d'annulation d'un code d'identification à la suite du départ d'un employé est régulièrement supérieur à dix jours;
- les codes d'identification sont attribués, non pas en exclusivité à des individus, mais dans certains cas à des groupes, ce qui ne permet pas l'imputabilité individuelle;
- les possibilités d'utilisation de certains codes d'identification dotés du privilège spécial qu'aucun mot de passe ne leur soit associé permettent l'accès en mode écriture à des ressources informatiques critiques de la Société.

10.328 Ces situations peuvent conduire à l'utilisation non autorisée de ressources informatiques de la Société.

10.329 Nous avons recommandé à la Société de mettre en place des contrôles appropriés afin d'améliorer sa gestion des codes d'identification et des privilèges spéciaux qui y sont associés.

Commentaire de la Société : *«La Société, en accord avec cette recommandation, a déjà réduit les délais moyens d'annulation des codes d'identification. De nouveaux suivis sont effectués par le responsable de la sécurité. Les nouvelles procédures tiendront compte de l'imputabilité et de nos particularités.»*



Chapitre 11

Rapport d'activités du vérificateur général

pour l'exercice 1991-1992

Table des matières

	Paragraphe
LA MISSION, LE MANDAT ET L'ORGANISATION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	
La mission	**11.2**
Le mandat	**11.8**
Les valeurs organisationnelles	**11.10**
La structure	**11.11**
Les résultats de nos travaux	**11.20**
LE BILAN DES OPÉRATIONS 1991-1992	
Les travaux réalisés	**11.23**
L'état des dépenses et des crédits autorisés pour l'année financière terminée le 31 mars 1992	**11.28**
LA PLANIFICATION DES ACTIVITÉS POUR 1992-1993	
Les objectifs poursuivis et les activités à réaliser	**11.29**
La communication du contenu de la planification aux employés	**11.31**
Le budget 1992-1993	**11.32**
LES RESSOURCES HUMAINES	
La qualité de vie au travail	**11.33**
Le développement des ressources humaines	**11.38**
L'évaluation du rendement	**11.41**
L'égalité en emploi	**11.44**
La dotation en personnel	**11.47**
L'utilisation des ressources externes	**11.50**

LE SOUTIEN PROFESSIONNEL ET LES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT **11.52**

La vérification financière **11.54**

La vérification d'optimisation des ressources **11.56**

Les déclarations de la direction sur l'efficacité **11.60**

La participation du vérificateur général aux travaux d'organismes professionnels **11.62**

LE SOUTIEN ADMINISTRATIF

La protection de l'actif **11.71**

La supervision et l'information de gestion **11.75**

11.1 Depuis deux ans, le vérificateur général se fait le promoteur de projets visant l'amélioration de la reddition de comptes dans le secteur public en participant à l'implantation, auprès d'entités gouvernementales et paragouvernementales, d'un cadre de travail qui permet à la direction de rendre compte de son efficacité dans son rapport annuel d'activités. Ce cadre est celui proposé par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée sur la «communication et la vérification de l'information sur l'efficacité dans le secteur public». C'est dans cette optique que le vérificateur général présente son rapport annuel d'activités. Ce rapport vise à donner une meilleure information sur les diverses dimensions qui permettent de mesurer l'efficacité du vérificateur général et de son organisation, l'objectif ultime de la démarche étant une meilleure reddition de comptes aux membres de l'Assemblée nationale.

La mission, le mandat et l'organisation du vérificateur général

La mission

11.2 Conformément à la loi constitutive du vérificateur général, la mission de celui-ci est de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Pour bien comprendre la portée de cet énoncé, des précisions s'imposent. Définissons donc certains termes :

Favoriser

11.3 Le vérificateur général communique les résultats de sa vérification par son *Rapport à l'Assemblée nationale* et par les opinions qu'il émet sur les états financiers. Il vise ainsi à aider les parlementaires à exercer leurs pouvoirs de surveillance des actes liés à l'administration gouvernementale.

Vérification

11.4 La vérification porte sur les livres et comptes des entités faisant partie du champ de compétence du vérificateur général. Elle comprend la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger les biens, ou encore la vérification d'optimisation des ressources.

11.5 La vérification permet au vérificateur général de formuler des opinions sur les états financiers et sur les déclarations de la direction sur l'efficacité et de fournir, dans son *Rapport à l'Assemblée nationale*, des constatations et des recommandations utiles aux parlementaires et, dans les rapports à la direction des entités vérifiées, des moyens possibles pour améliorer leur gestion.

Contrôle parlementaire

11.6 Le contrôle parlementaire est défini comme l'ensemble des procédures par lesquelles les parlementaires examinent, surveillent et vérifient les actes du gouvernement.

Fonds et autres biens publics

11.7 Les fonds et autres biens publics sont ceux possédés ou administrés par les organismes publics, les organismes et les entreprises du gouvernement.

Le mandat

11.8 Le vérificateur général détient, depuis juin 1985, un mandat élargi de vérification. En effet, avec l'adoption de la Loi sur le vérificateur général est venu s'ajouter, aux deux volets traditionnels de la vérification financière et de la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, celui de la vérification d'optimisation des ressources.

11.9 Pour accomplir son mandat, le vérificateur général a regroupé en deux catégories ses différents travaux :

- les **travaux dits «obligatoires»** parce que, selon la loi, ces travaux doivent être effectués sur une base annuelle. Ils ont trait à l'attestation financière, à l'exercice du droit de regard et à l'examen des rapports annuels d'activités des entités;

- les **travaux dits «discrétionnaires»** parce que leur portée et leur étendue sont à la discrétion du vérificateur général compte tenu des ressources disponibles une fois les travaux obligatoires complétés. Ces travaux discrétionnaires peuvent comporter des interventions en regard de déficiences appréhendées, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, le suivi des recommandations de vérifications antérieures et la promotion ou l'attestation des déclarations de la direction sur l'efficacité.

Les valeurs organisationnelles

11.10 Le vérificateur général préconise des valeurs qui se reflètent dans la culture de son organisation et favorisent la réalisation de son mandat. Ces valeurs sont les suivantes :

- **Le client :** le client du vérificateur général est l'Assemblée nationale. Celle-ci représente l'ensemble des citoyens et mérite donc tout le respect et le dévouement de l'organisation. C'est d'elle que le vérificateur général tient son mandat et c'est à elle seule qu'il doit rendre compte.

- **La ressource humaine :** la ressource la plus importante du vérificateur général est certes la ressource humaine. Le maintien de la compétence et la qualité de vie au travail du personnel sont de première importance pour le vérificateur général. Aussi favorise-t-il la formation, le travail d'équipe et la responsabilisation du personnel. Le vérificateur général encourage la recherche de l'excellence et le développement d'un sentiment d'appartenance à son organisation.

- **Le travail :** le vérificateur général effectue ses travaux avec indépendance et objectivité dans le respect des normes professionnelles. Dans la mesure du possible, il communique les résultats de sa vérification en déterminant les causes et en quantifiant les conséquences des problèmes relevés.

- **La gestion :** le vérificateur général vise une amélioration continue de son processus de gestion, lequel est axé sur la responsabilisation. À cet effet, il développe et met à jour des systèmes d'information de gestion pour l'aider dans sa prise de décision.

- **La déontologie et l'éthique :** le vérificateur général s'est doté d'un code de déontologie qui traduit les valeurs de l'organisation et qui respecte les règles d'éthique de la profession. De plus, il fait siennes les règles d'éthique régissant l'ensemble de la fonction publique québécoise.

La structure

11.11 La structure organisationnelle du vérificateur général a été modifiée récemment en vue de mieux encadrer les programmes et activités de vérification et de préciser davantage la répartition des tâches et des responsabilités. Cette nouvelle structure est entrée en vigueur au début de la nouvelle année d'opération de l'organisation, en septembre 1992.

11.12 Selon l'ancienne structure, les diverses activités de vérification étaient partagées sur une base régionale, à Québec et à Montréal. Dorénavant, elles le seront en fonction des grandes missions du gouvernement, ce qui permettra aux membres du personnel de mieux connaître et de mieux suivre l'évolution des différents secteurs d'activité auxquels ils sont affectés.

11.13 Deux directions générales ont donc été instituées, soit la Direction générale de la vérification des missions économique et sociale et la Direction générale de la vérification des missions éducative et gouvernementale; chacune d'elles est dirigée par un vérificateur général adjoint. Elles assurent l'exécution de la majorité des activités de vérification. L'exercice du droit de regard sur la vérification effectuée auprès des organismes et des entreprises du gouvernement par des cabinets de vérificateurs de la pratique privée est également assumé par ces directions générales.

11.14 Chaque direction générale comprend huit directions de vérification qui travaillent en étroite collaboration; leurs tâches sont interreliées.

11.15 Pour seconder l'action de ces deux directions générales, la structure comprend également deux directions principales, soit celle des services-conseils et de l'assurance-qualité et celle du soutien professionnel et de la vérification de systèmes d'information, une Direction de l'administration et une Direction du cabinet et des communications.

11.16 La Direction principale des services-conseils et de l'assurance-qualité est notamment responsable de fournir au personnel les services-conseils que requièrent leurs fonctions,

d'élaborer des normes, des politiques et des procédés de vérification, d'exercer le rôle de maître-d'œuvre pour la planification opérationnelle et stratégique et son suivi périodique, de fournir l'assurance de la qualité des travaux de vérification, d'évaluer les activités de l'organisation et d'agir comme vérificateur interne.

11.17 La Direction principale du soutien professionnel et de la vérification de systèmes d'information doit, pour sa part, appuyer les équipes de vérification par son expertise professionnelle dans différents secteurs d'activité, notamment la vérification informatique. Elle est aussi responsable des vérifications d'envergure gouvernementale, dont la portée est horizontale, et des expérimentations en vérification.

11.18 La Direction de l'administration assume la responsabilité des services financiers, auxiliaires et bureautiques et des activités liées à la gestion des ressources humaines. Enfin, la Direction du cabinet et des communications assure la gestion des travaux relevant plus directement de l'autorité du vérificateur général, ainsi que ceux ayant trait aux communications de l'organisation avec ses divers publics.

11.19 L'organigramme de l'organisation du vérificateur général paraît à la fin de ce chapitre du *Rapport à l'Assemblée nationale*.

Les résultats de nos travaux

11.20 Le but ultime du mandat du vérificateur général est de faire rapport à l'Assemblée nationale. Dans son *Rapport*, le vérificateur général signale tout sujet ou cas qui découle de ses travaux de vérification ou de l'exercice de son droit de regard et qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention des membres de l'Assemblée nationale. Il y présente les principales constatations qu'il a portées à la connaissance des dirigeants des entités vérifiées à la suite de ses missions de vérification, dans ses rapports à la direction. L'objectif visé par ces rapports est de susciter avant tout des améliorations dans la gestion. Le vérificateur général peut être entendu sur son *Rapport*, en commission parlementaire, selon les règles de procédure de l'Assemblée nationale.

11.21 Pour ce qui est des états financiers du gouvernement (Comptes publics) et de ceux de ses organismes et entreprises dont il fait la vérification ainsi que des fonds spéciaux, le vérificateur général émet une opinion portant sur la présentation fidèle de la situation financière décrite et de son évolution ainsi que sur celle des résultats d'exploitation par rapport aux principes comptables généralement reconnus et à d'autres conventions comptables appropriées.

11.22 *Le Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale* de l'année financière terminée le 31 mars 1991 a été déposé le 5 décembre 1991, après avoir fait l'objet d'une séance de travail à huis clos avec des membres de la Commission du budget et de l'administration et des journalistes de la Tribune de la presse parlementaire. Par la suite, il a été étudié par les

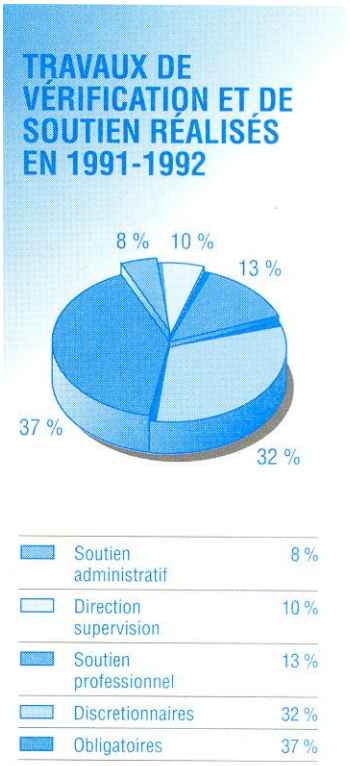
membres de la Commission du budget et de l'administration le 9 avril 1992. Ce travail en compagnie des parlementaires, quoique valable, demeurera toujours incomplet, selon les principes de l'imputabilité externe, tant que les gestionnaires des entités vérifiées n'y participeront pas pour y rendre compte de leur gestion.

Le bilan des opérations 1991-1992

Les travaux réalisés

11.23 Les travaux réalisés par le vérificateur général au cours de l'exercice 1991-1992 résultent de la planification annuelle des activités de vérification et de soutien, laquelle est établie à l'aide d'un processus intégré de planification. Ces activités ont été planifiées de manière à respecter les exigences de la Loi sur le vérificateur général, et de façon à donner suite aux sujets jugés d'intérêt par les parlementaires lors des sessions de la Commission parlementaire du budget et de l'administration portant sur l'étude de rapports du vérificateur général.

11.24 Le suivi de la planification des activités de vérification et de soutien, effectué au cours de l'exercice 1991-1992, présente l'état d'avancement des travaux de l'ensemble des activités de l'organisation. Il explique, s'il y a lieu, les écarts par rapport à la planification et démontre que les objectifs que l'organisation s'était fixés ont été réalisés. Le graphique ci-contre présente, en pourcentages, la répartition en heures des travaux réalisés, par catégories d'activités.



11.25 Les travaux «obligatoires» ont porté sur l'attestation financière de 136 entités, sur le droit de regard exercé auprès de 80 entités et sur l'examen des rapports d'activités de 79 entités. Des rapports à la direction ont été produits à la suite de la vérification de 63 entités parmi celles vérifiées.

11.26 Les travaux «discrétionnaires» ont porté sur :

- 15 suivis des constatations et des recommandations découlant de vérifications d'optimisation des ressources des années passées, ainsi que sur l'examen de 33 systèmes financiers importants et la mise à jour de notre examen de 26 autres systèmes;

- trois missions de vérification d'optimisation des ressources et un examen de la méthodologie utilisée par une entité pour la vérification d'optimisation de ses ressources;

- l'exécution de cinq projets particuliers de vérification de déficiences appréhendées;

- l'examen d'un système financier à haute visibilité envers lequel le public a des attentes particulières quant à l'intégrité du fonctionnement;

- des projets relatifs à la constitution et à la mise à jour d'une banque de projets de vérification;

- deux vérifications d'envergure gouvernementale, l'une sur la gestion des ressources humaines qui se poursuit et l'autre sur la conformité aux lois, règlements, politiques et directives, qui est terminée. Cette dernière vérification a abordé, en fonction des exigences de la loi constitutive des entités, la nomination des membres du conseil d'administration, l'approbation des règlements et le contenu et la date du dépôt du rapport d'activités. Nous jugeons que les lacunes constatées ne sont pas d'une importance telle qu'il soit nécessaire de les commenter;

- trois mandats sur la déclaration de la direction sur l'efficacité et leur attestation et un sur la vérification de l'efficience. Ces mandats ont débuté au cours de l'exercice 1991-1992 et devraient être traités dans *le Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale* pour l'année 1992-1993.

11.27 Les résultats des travaux réalisés au cours de l'année 1991-1992 ont été communiqués à l'ensemble du personnel, lors d'une journée de présentation du *Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale*. De plus, chaque membre du personnel a reçu un exemplaire de ce Rapport.

L'état des dépenses et des crédits autorisés pour l'année financière terminée le 31 mars 1992

11.28 Dans cette section, le vérificateur général reproduit intégralement l'état financier préparé par ses vérificateurs externes ainsi que les notes complémentaires et le rapport des vérificateurs qui l'accompagnent.

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

ÉTAT DES DÉPENSES ET DES CRÉDITS AUTORISÉS
pour l'année financière terminée le 31 mars 1992

	1992	1991
	(en milliers de dollars)	
DÉPENSES		
Fonctionnement - Personnel		
Traitements	**10 681**	10 245
Autres rémunérations	**735**	553
	11 416	10 798
Fonctionnement - Autres dépenses		
Communications et transports	**542**	576
Services	**1 085**	1 364
Entretien	**65**	70
Loyers	**703**	679
Fournitures	**106**	134
Équipement	**61**	181
Autres dépenses	**10**	12
	2 572	3 016
Capital - Autres dépenses		
Équipement	**165**	173
Dépenses effectuées	**14 153**	13 987
Avances	**2**	2
Dépenses imputées	**14 155**	13 989
Crédits non utilisés	**897**	225
CRÉDITS AUTORISÉS	**15 052**	14 214

Notes complémentaires

pour l'année financière
terminée le 31 mars 1992

1. Objet

En vertu de la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01), le vérificateur général du Québec effectue notamment la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources du Fonds consolidé du revenu, des ministères, des organismes publics et de plusieurs organismes et entreprises du gouvernement du Québec et il communique les résultats de cette vérification dans un rapport annuel à l'Assemblée nationale.

2. Conventions comptables

L'état des dépenses et des crédits autorisés a été préparé selon les conventions comptables en usage au gouvernement du Québec qui comportent entre autres particularités que les acquisitions de biens en capital sont imputées aux dépenses. Le coût des avantages sociaux accordés au personnel du vérificateur général du Québec et celui de certains services de soutien assumés par divers ministères et organismes ne sont pas présentés à l'état financier.

Aucun bilan n'est présenté, le vérificateur général du Québec n'ayant aucun actif, ni passif. De plus, les dépenses du vérificateur général du Québec étant des opérations du Fonds consolidé du revenu, elles sont présentées dans les états financiers du gouvernement du Québec (programme 2 des personnes désignées par l'Assemblée nationale).

Rapport des vérificateurs

Aux membres
de l'Assemblée nationale

Nous avons vérifié l'état des dépenses et des crédits autorisés du vérificateur général du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1992. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur cet état financier en nous fondant sur notre vérification.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans l'état financier. La vérification comprend le contrôle par sondages des informations probantes à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans l'état financier. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble de l'état financier.

À notre avis, les sommes présentées à cet état financier ont été dépensées pour les fins auxquelles l'Assemblée nationale les avait affectées et de la façon prescrite par les lois, règlements, directives et règles en vigueur. Cet état financier présente fidèlement les dépenses et les crédits autorisés du vérificateur général du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1992, selon les conventions comptables énoncées à la note 2.

CHOQUETTE, CORRIVEAU, GRENIER
Comptables agréés
Sillery (Québec)
Le 9 octobre 1992

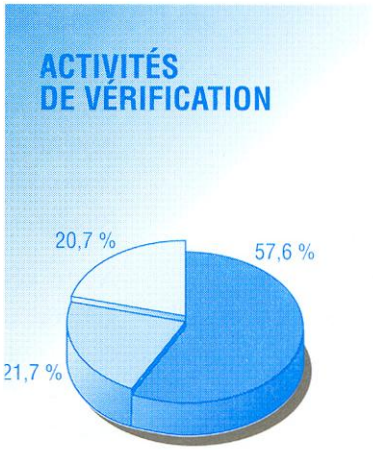
La planification des activités pour 1992-1993

Les objectifs poursuivis et les activités à réaliser

11.29 Pour 1992-1993, le vérificateur général a apporté des précisions sur le sens de sa mission et sur ses orientations stratégiques en vue de satisfaire davantage aux attentes des parlementaires et de se conformer aux nouvelles recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés sur le contrôle interne.

11.30 Les activités de vérification et de soutien retenues par le vérificateur général pour 1992-1993 s'en inspirent. Elles consistent à :

- effectuer les vérifications d'attestation financière obligatoires en y affectant un minimum de ressources;
- exercer un suivi méthodique des travaux de vérification des années antérieures;
- développer une connaissance élargie des entités vérifiées, tant sur le plan du contexte économique que sur celui des systèmes financiers et du contrôle interne;
- effectuer des travaux de vérification sur des sujets d'importance susceptibles d'intéresser les parlementaires et faire rapport à l'Assemblée nationale sur les déficiences importantes constatées ou sur la qualité des contrôles et de la gestion;
- poursuivre les mandats commencés et en entreprendre de nouveaux basés sur les déclarations de la direction sur l'efficacité;



Travaux obligatoires	139 165
Déficiences appréhendées	52 575
Autres	50 010

ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION

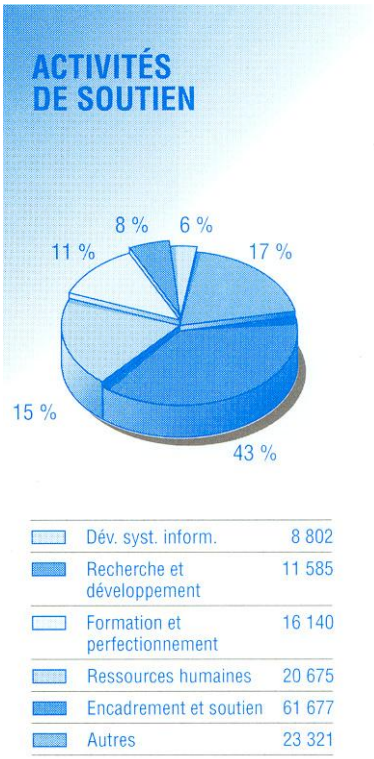
- **Les travaux de vérification proprement dite totalisent 242 000 heures.**
- **Les autres travaux de vérification comprennent, notamment :**
  - la direction et la supervision relatives à ces travaux;
  - les travaux de vérification à caractère expérimental;
  - la rédaction du *Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale*;
  - les activités de soutien professionnel spécialisé.

- continuer la constitution d'une banque de projets sur la base de la déficience appréhendée, exécuter et mettre à jour les mandats de cette banque;

- compléter un mandat d'envergure gouvernementale de l'année précédente sur la gestion des ressources humaines;

- entreprendre un autre mandat d'envergure gouvernementale sur la conformité aux lois, règlements, politiques et directives, qui doit être réalisé dans l'ensemble des entités où le vérificateur général agit à titre de vérificateur ou exerce son droit de regard;

- fournir le soutien professionnel et administratif nécessaire dans le travail, la formation et le développement du personnel.



ACTIVITÉS DE SOUTIEN

- **Les activités d'encadrement professionnel atteignent près de 62 000 heures et se composent, notamment :**
  - de la gestion d'unités administratives;
  - des réunions de personnel;
  - de consultations et de services-conseils;
  - de la planification et de son suivi;
  - du secrétariat.
- **Les autres activités, s'élevant à 23 321 heures, comprennent, notamment :**
  - l'assurance-qualité;
  - les ressources financières et matérielles;
  - la bureautique.

La communication du contenu de la planification aux employés

11.31 Les objectifs opérationnels du vérificateur général et les stratégies qu'il a développées pour les atteindre reflètent ses nouvelles orientations; ils ont été communiqués à l'ensemble du personnel du vérificateur général lors d'une rencontre, en septembre dernier, marquant le lancement des activités de vérification pour l'année 1992-1993.

Le budget 1992-1993

11.32 Le tableau qui suit présente l'ensemble des fonds dont dispose le vérificateur général pour réaliser les travaux planifiés pour l'exercice 1992-1993.

DESCRIPTION DE LA CATÉGORIE DE DÉPENSES

(en milliers de dollars)

TRAITEMENTS Cette dépense comprend les traitements de l'ensemble du personnel régulier (241 postes).	11 706,8
AUTRES RÉMUNÉRATIONS Le personnel embauché à titre occasionnel est rémunéré à même cette catégorie de dépenses (11 postes), qui englobe aussi le paiement du temps supplémentaire et des primes.	418,0
COMMUNICATIONS Cette enveloppe sert principalement à payer les frais de déplacement et les frais téléphoniques.	583,8
SERVICES Les conseillers externes, la formation et le perfectionnement et la contribution de l'organisation à la Fondation canadienne pour la vérification intégrée sont les principales composantes de ce poste.	1 422,2
ENTRETIEN Cette dépense comprend l'entretien et les réparations des équipements bureautiques et informatiques, de même que l'entretien général du mobilier de bureau.	75,0
LOYERS Ce montant est prévu en très grande partie pour payer les loyers des locaux de Québec et de Montréal.	779,2
FOURNITURES La papeterie et les fournitures générales de bureau requises pour l'ensemble des activités sont payées à même cette catégorie.	145,9
ÉQUIPEMENT Tous les déboursés pour des biens meubles dont le coût unitaire est inférieur à 1000 $ (bureaux, équipement informatique, etc.) sont inclus dans ce poste.	81,4
AUTRES DÉPENSES Ce montant est prévu notamment pour couvrir le taux de change payé lors de l'achat de biens à l'extérieur du Canada.	11,3
CAPITAL-ÉQUIPEMENT L'achat de biens meubles dont le coût unitaire est supérieur à 1 000 $ figure dans cette catégorie. L'équipement informatique constitue la grande majorité de cette dépense.	260,0
TOTAL	**15 483,6 ***

* Le vérificateur général prévoit réaliser des économies d'environ 500 000 $ sur ce budget pour ainsi endosser les orientations gouvernementales en matière de compression budgétaire.

Les ressources humaines

La qualité de vie au travail

11.33 Le vérificateur général poursuit toujours l'objectif d'une intégration complète et harmonieuse des membres de son personnel à son organisation. La qualité de vie au travail est un élément essentiel dans l'atteinte de cet objectif. À cet effet, divers programmes et mesures ont été mis de l'avant.

11.34 De nombreuses rencontres à caractère professionnel ont eu lieu en cours d'année; soulignons un colloque pour les chargées et chargés de projet et une conférence portant sur les différentes étapes de la carrière. La parution régulière d'un bulletin d'information sur les activités professionnelles permet au personnel d'être mieux relié à son milieu de travail et de bien connaître ce qui se fait dans l'ensemble de l'organisation.

11.35 Dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, un Comité propose et coordonne les actions du vérificateur général. Au cours de l'année, 60 membres du personnel ont bénéficié d'une session de formation sur la réanimation cardiorespiratoire et un programme de sensibilisation sur les habitudes et comportements alimentaires a été offert au personnel.

11.36 D'autre part, le vérificateur général tient à souligner de façon particulière l'excellence de la contribution de certains membres de son personnel. Il désire ainsi encourager leur initiative et développer leur engagement en regard de ses objectifs et activités. À cet effet, il a accordé plusieurs primes et autres marques de reconnaissance en cours d'année.

11.37 Enfin, le vérificateur général, conformément à la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics, a interdit, depuis plusieurs années déjà, de fumer dans tous les locaux de son organisation, sauf dans les salles de repos spécialement aménagées à cette fin. Le personnel respecte fidèlement cette mesure dont il se déclare satisfait.

Le développement des ressources humaines

11.38 La formation et le perfectionnement du personnel mis en place par le vérificateur général contribuent à l'utilisation optimale de ses ressources humaines.

11.39 Dans cette optique, le plan annuel de développement des ressources humaines a poursuivi des objectifs axés sur le changement organisationnel, la qualité totale, le développement et la mise à jour des acquis professionnels et l'intégration des nouveaux membres du personnel. Une variété d'activités de formation touchant, entre autres, la vérification d'attestation financière, la vérification d'optimisation des ressources, les pratiques du management et la vérification informatique, a permis d'atteindre ces objectifs. À cela s'ajoute le volet des conférences, colloques et congrès, lesquels assurent la mise à jour des connaissances professionnelles et administratives du personnel et des connaissances du milieu où il exerce ses activités de vérification.

11.40 Les activités de formation ont totalisé 1 794 jours-personnes pour l'année, soit 369 pour le personnel d'encadrement et 1 425 pour le personnel professionnel et de soutien, ce qui représente une moyenne d'environ 7 jours par personne.

L'évaluation du rendement

11.41 Le vérificateur général dispose d'un système d'évaluation du rendement basé sur les résultats atteints par ses employés.

11.42 L'évaluation du rendement s'effectue en trois étapes, soit la signification des attentes, leur suivi et l'évaluation des résultats. Chaque membre du personnel est évalué au moins une fois par année.

11.43 Ce système permet à chaque employé de connaître ce qu'on attend de lui et ainsi d'orienter ses efforts, de recevoir des commentaires constructifs de ses supérieurs et de bien définir ses besoins en matière de formation et de perfectionnement. L'évaluation du rendement permet aussi à l'organisation de bien cerner le potentiel de son personnel et, s'il y a lieu, de réviser son traitement en toute équité.

L'égalité en emploi

11.44 Le vérificateur général adhère aux objectifs des programmes gouvernementaux favorisant l'égalité d'accès à des emplois pour le personnel féminin, les personnes handicapées et les membres des communautés culturelles. Il porte aussi un vif intérêt à la promotion de la carrière de ces groupes d'employés.

11.45 Actuellement, le personnel féminin représente 44 p. cent de l'effectif total du vérificateur général, une augmentation de 2 p. cent par rapport à l'an dernier. Les femmes comptent pour 49 p. cent de l'effectif professionnel et deux d'entre elles se sont jointes, en cours d'année, au personnel d'encadrement.

11.46 Le vérificateur général a soutenu activement les travaux et les orientations du Comité d'égalité en emploi pour les femmes, notamment la mise en vigueur d'une politique sur les études, qui a comme objectif le développement de la carrière des femmes. Il a également collaboré au programme d'information du Comité.

La dotation en personnel

11.47 Le vérificateur général, par délégation de l'Office des ressources humaines, a l'entière responsabilité de la tenue des concours de promotion et de recrutement destinés à combler ses postes.

11.48 Au cours de l'année, 4 concours ont été tenus, permettant à 68 personnes d'être déclarées aptes à un emploi. C'est ainsi que 40 employés réguliers se sont joints à l'organisation, alors que 25 personnes ont été embauchées pour occuper des emplois occasionnels. Par contre, 38 employés ont quitté l'organisation durant l'année, la majorité d'entre eux pour accepter un autre emploi dans la fonction publique.

11.49 L'effectif autorisé du vérificateur général s'établit à 241 postes réguliers répartis comme suit :

L'EFFECTIF AUTORISÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Cadres supérieurs	29
Professionnels	173
Cadre intermédiaire	1
Techniciens	18
Employés de bureau	20
TOTAL	**241**

L'utilisation des ressources externes

11.50 Le vérificateur général a recours aux services de ressources professionnelles externes, sur une base contractuelle, principalement pour l'assister dans ses mandats de recherche et de vérification d'optimisation des ressources, de vérification d'attestation des données financières, de vérification informatique et d'actuariat.

11.51 Le vérificateur général a fait appel, au cours de l'année, aux ressources professionnelles externes suivantes :

Auclair, Alain,
BANQUE NATIONALE DE PARIS (CANADA)

Baril, Jean-Claude,
DENDROTIK INC.

Beaudoin, André,
LA SOCIÉTÉ CONSEIL MERCER LIMITÉE

Bertrand, Huguette,
PRICE WATERHOUSE

Béliveau, Donald,
DONIVO LTÉE

Bergeron, Marcel,
SOUS-MINISTRE AU MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERNATIONALES (À LA RETRAITE)

Blanchet, Jean-Claude,
FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE POMMES DE TERRE DU QUÉBEC

Bolduc, Jacques,
MLH+A INC.

Boulet, Gilles,
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Bourque, Suzanne,
COMPTABLE AGRÉÉE

Clermont, Jean,
COMPTABLE AGRÉÉ

D'Amours, Alban,
LA CONFÉDÉRATION DES CAISSES POPULAIRES ET D'ÉCONOMIE DESJARDINS DU QUÉBEC

Després, Robert,
PLACEMENTS DRM INC.

Dubuc, André,
GESTION PLACEMENTS DESJARDINS

Gobeil, Jean-Paul,
SAMSON BÉLAIR/DELOITTE & TOUCHE

Lachapelle, Lise,
LISE LACHAPELLE & ASSOCIÉS

Laflamme, Eugène,
BUREAU D'EXAMEN DE L'ENDETTEMENT AGRICOLE

Lamonde, Jacques,
CONSEILLER EN GESTION

Laroche, Pierre,
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

Léger, Jacquelin,
LALIBERTÉ LANCTÔT COOPERS & LYBRAND

Limoges, Camille,
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Mackay, Pierre C.
PRICE WATERHOUSE

Moreau, Antonin,
DIRECTEUR GÉNÉRAL AU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (À LA RETRAITE)

Morin, Bertrand,
CARON BÉLANGER ERNST & YOUNG

Nolet, Louis-Paul,
SOGESTECH INC.

Paré, Jean,
CARON BÉLANGER ERNST & YOUNG

Potvin, André,
POISSANT THIBAULT-PEAT MARWICK THORNE

Poulin, Jean,
PETIT SÉMINAIRE DE QUÉBEC

Prévost, Alexandre,
CEGEP F.-X.-GARNEAU

Proulx, Yvon,
UNIVERSITÉ LAVAL

St-Cyr, Louise,
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

Séguin, Francine,
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

Tremblay, Jocelyn,
MLH+A INC.

Le soutien professionnel et les activités de développement

11.52 Chez le vérificateur général, la pratique professionnelle regroupe l'ensemble des gestes professionnels que doit poser le personnel dans l'exercice de ses fonctions. La qualité de cette pratique est assurée, entre autres, par l'encadrement professionnel offert au personnel. Elle est également fonction de la rigoureuse application des normes et des politiques utilisées ou conçues par le vérificateur général et de la pertinence des outils de travail disponibles. Au cours des ans, le vérificateur général a mis en place des mécanismes d'amélioration continue de sa pratique professionnelle. C'est ainsi que des équipes de travail spécialisées ont comme fonction de contribuer au maintien et au développement de la qualité des travaux; leurs interventions touchent la recherche, l'élaboration de normes et de politiques, les services-conseils et l'assurance-qualité.

11.53 Au même titre que l'Assemblée nationale, le vérificateur général est intéressé par tout ce qui peut contribuer à l'amélioration de la gestion et de la reddition de comptes dans la fonction publique québécoise. Aussi ses efforts dans les domaines du soutien professionnel et du développement sont-ils orientés vers l'atteinte de ces objectifs.

La vérification financière

11.54 Les nouvelles recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés sur le contrôle interne et les normes portant sur l'importance relative et le risque lié à la vérification ont amené le vérificateur général à mettre sur pied un groupe de travail pour réviser son processus de vérification d'attestation financière, afin de se conformer à ces recommandations et ajuster ses outils de vérification en conséquence.

11.55 À long terme, ce processus procurera de nombreux avantages au vérificateur général et à son client, l'Assemblée nationale, soit :

- une meilleure connaissance des entités vérifiées et de leurs systèmes, ce qui devrait fournir au personnel de vérification de meilleures perspectives pour établir les risques et en déterminer les effets;

- un service amélioré à l'Assemblée nationale, par la formulation de commentaires additionnels dans *le Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale*;

- une aide précieuse, indirectement, aux gestionnaires des entités vérifiées, grâce à des recommandations supplémentaires sur les faiblesses importantes de leurs systèmes ou sur les secteurs plus vulnérables de leurs opérations.

La vérification d'optimisation des ressources

11.56 Les réalisations du vérificateur général en optimisation des ressources sont nombreuses. Elles lui ont permis d'adapter à ses besoins la méthodologie élaborée initialement par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et de former le personnel affecté à ce type de vérification.

11.57 Un manuel de référence énonce les normes et les politiques à respecter en vérification d'optimisation des ressources et décrit la méthodologie utilisée dans les travaux du vérificateur général. Il sert aussi de base aux études d'envergure gouvernementale, qui sont effectuées selon l'approche utilisée en optimisation. En ce qui a trait aux vérifications de l'utilisation des subventions, leur spécificité a amené le vérificateur général à mettre au point une méthodologie de vérification adaptée à ce type de vérification, qui s'inspire de celle d'optimisation des ressources. Elle sera consignée dans un *Manuel de vérification* au cours des mois à venir.

11.58 Pour la prochaine année, le vérificateur général a apporté des modifications à son approche de vérification d'optimisation des ressources en l'orientant davantage sur la déficience appréhendée. Cela lui permettra de maximiser les résultats de ses vérifications, compte tenu des ressources limitées dont il dispose. Cette nouvelle approche a été intégrée à la formation donnée au personnel. Elle entraînera également la mise à jour du manuel de référence.

11.59 Le vérificateur général a exploré, au cours des deux dernières années, un autre secteur de la vérification d'optimisation des ressources, qui touche le champ de l'efficience. Cette activité comporte la mesure de l'efficience ou la vérification de la mesure déjà établie, ainsi que l'examen de l'organisation du travail, des systèmes et des procédés utilisés pour déterminer s'ils facilitent l'efficience. Le vérificateur général veut non seulement s'assurer que l'entité vérifiée bénéficie d'une organisation du travail favorisant l'efficience, mais aussi savoir dans quelle mesure le personnel de cette entité est efficient.

Les déclarations de la direction sur l'efficacité

11.60 Au cours de la dernière année, le vérificateur général a collaboré à la mise en place du concept élaboré par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée sur la communication et la vérification de l'information sur l'efficacité dans deux organismes du gouvernement et une entité du secteur parapublic.

11.61 La déclaration de la direction sur son efficacité débouche normalement sur l'émission d'une opinion du vérificateur sur la fiabilité de cette déclaration. Cette démarche répond à l'obligation des gestionnaires de rendre compte de leur gestion; elle prend tout son sens dans le secteur public, où les principes de l'imputabilité se doivent d'être plus profondément ancrés et respectés.

La participation du vérificateur général aux travaux d'organismes professionnels

11.62 Plusieurs membres du personnel du vérificateur général font partie d'associations et de comités liés, notamment, à la vérification législative.

11.63 Cette participation active poursuit un double objectif. Elle permet, d'une part, d'informer ces organismes professionnels des réalisations récentes de l'organisation en matière de développement et d'expérimentation de méthodologies. D'autre part, elle constitue une source précieuse d'informations pour le vérificateur général, qui se doit d'être à la fine pointe de l'actualité en ce qui concerne l'évolution de sa profession.

La Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

11.64 Le vérificateur général et un membre de son personnel ont participé à la vingtième réunion annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs, en juillet 1992. Des vérificateurs des législatures fédérale, provinciales et territoriales ont alors discuté de l'évolution de leur pratique professionnelle, partagé leurs expériences de travail et proposé des solutions aux difficultés propres à l'exercice de leur mandat.

11.65 Un comité a été constitué, à la suite de cette même Conférence, qui regroupe les vérificateurs informatiques législatifs. Deux membres du personnel du vérificateur général ont participé, en octobre, à la première réunion de ce comité.

11.66 De plus, deux membres du personnel du vérificateur général ont participé, en mai 1992, à la réunion annuelle du Comité de la pratique professionnelle en vérification législative de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs.

La Fondation canadienne pour la vérification intégrée

11.67 La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un organisme professionnel et autonome, voué à la recherche en vérification intégrée. Elle contribue à la conception, à la mise à jour et à la diffusion d'une méthodologie d'application de ce type de vérification et à la constitution de programmes de formation.

11.68 La contribution du vérificateur général à la Fondation comporte des avantages qui dépassent largement le cadre des activités de son organisation. En effet, son adhésion à la Fondation en qualité de «membre de soutien» permet aux membres du personnel du gouvernement du

Québec et de ses organismes, engagés dans des activités de gestion et de contrôle financier, de vérification interne ou d'évaluation de programmes, de devenir membres de la Fondation à des conditions avantageuses. Ils peuvent ainsi bénéficier des services de formation qu'offre la Fondation et avoir accès aux résultats de ses travaux de recherche et de développement.

11.69 Le vérificateur général est gouverneur de la Fondation et un membre de son personnel siège au Comité de recherche de la Fondation.

Autres organismes professionnels

11.70 Le vérificateur général, ou des membres de son personnel, participent aux travaux ou font partie des associations ou organismes suivants :

- Ordre des comptables agréés du Québec
  - Comité sur la vérification intégrée
- Institut canadien des comptables agréés
  - Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public
  - Groupe d'intérêt «gestion, comptabilité et information environnementales»
  - Groupe d'intérêt «micro-informatique»
- Fédération internationale des comptables
  - Comité du secteur public
- Institut des vérificateurs internes
  - Comité sur les relations gouvernementales
- Association des vérificateurs en informatique
  - Sections de Québec et de Montréal
- Institut de la gestion financière du Canada
  - Sections de Québec et de Montréal
- Groupe de travail franco-québécois s'intéressant au cadre de gestion des technologies de l'information et de la vérification informatique.

Le soutien administratif

La protection de l'actif

11.71 Le vérificateur général veille constamment à la protection et à la sécurité accordées à sa documentation, ses dossiers, ses données informatiques et son équipement. Il désire assurer l'efficacité et la continuité de ses opérations.

11.72 Ainsi, pour prévenir toute perte ou tout vol, les dossiers du vérificateur général sont entreposés dans une voûte. De plus, un système d'alarme protège les locaux contre le feu et le vol. Enfin,

aucun dossier ne peut être détruit, sans autorisation, avant la date indiquée au calendrier de conservation qui précise sa durée de vie.

11.73 Le vérificateur général a également mis en place des mécanismes garantissant la sécurité de ses dossiers et équipements informatiques. Chaque micro-ordinateur et chaque imprimante sont marqués du logo du vérificateur général; la sécurité et la confidentialité des dossiers sont protégées par un système de mots de passe qui en contrôle l'accès. Enfin, un logiciel de protection anti-virus a été installé sur chaque appareil.

11.74 Enfin, le vérificateur général s'est engagé à respecter les droits d'auteur protégeant la documentation et les logiciels. Aussi, a-t-il énoncé une politique concernant l'utilisation des logiciels et le respect des droits d'auteur.

La supervision et l'information de gestion

11.75 Toute organisation doit pouvoir compter sur une information de gestion de qualité afin que ses gestionnaires puissent prendre les décisions requises dans l'exercice de leurs fonctions.

11.76 À cet effet, le vérificateur général a poursuivi, conformément à son plan directeur des systèmes et de l'informatique, la refonte de ses systèmes administratifs. Le scénario retenu dans le plan directeur, en ce qui a trait à cette refonte, vise à orienter l'organisation vers la conception d'outils permettant, entre autres, l'implantation d'un système de bases de données relationnelles. De plus, les utilisateurs doivent être impliqués tout au long du processus du développement pour s'assurer que les systèmes livrés répondent aux attentes et aux exigences de l'organisation en matière d'information.

11.77 C'est le Répertoire des organismes publics, des organismes et des entreprises du gouvernement qui a été retenu pour servir de projet-pilote à l'instauration de cette nouvelle approche. Le nouveau «Système d'information sur les entités - REPÈRE» peut être consulté par tout le personnel. Toutefois, seules les personnes désignées peuvent modifier les données du système. Cette mémoire institutionnelle contient de l'information de base relativement à la constitution, au fonctionnement et à la vérification des entités; elle représente une source de documentation importante dans la planification des travaux.

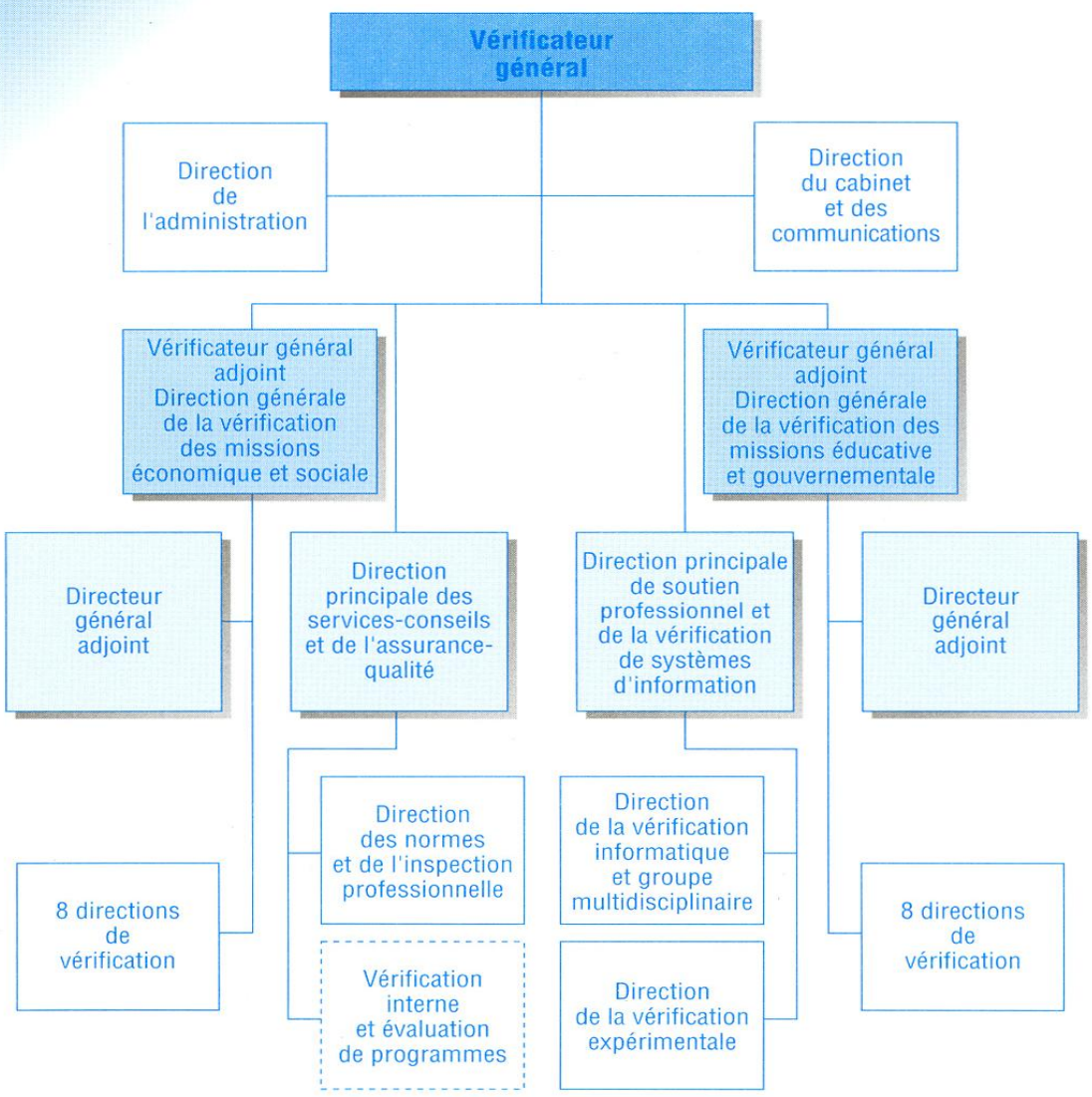
11.78 Les autres systèmes de l'organisation seront également revus ou développés en mettant à contribution les utilisateurs tout au long du processus.

11.79 D'autre part, l'organisation a aussi entrepris la refonte d'un système d'information qui lui permettra, à l'aide d'indicateurs de gestion et de performance, de suivre ses activités et de mieux connaître le coût réel de chacune d'entre elles.

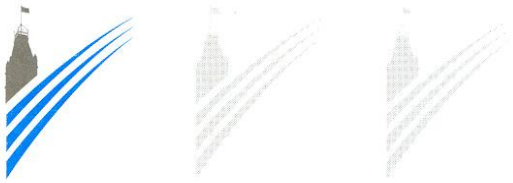
11.80 Enfin, plusieurs autres systèmes d'information de gestion déjà en place, tels que le suivi de l'effectif, la gestion du plan de développement des ressources humaines et la gestion des projets, contribuent également à offrir l'information nécessaire à la prise de décision.

ORGANIGRAMME

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC



Novembre 1992



Annexe 1

Loi sur le vérificateur général

(L.R.Q., chapitre V-5.01)

Loi sur le vérificateur général
(L.R.Q., chapitre V-5.01)

Section I

Objet et interprétation

1. La présente loi a pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

2. Les fonds et autres biens publics visés par la présente loi sont ceux des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement.

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes :

1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale;

2° la loi ordonne que son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1);

3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le curateur public.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi :

1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre;

2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50 % des actions comportant le droit de vote font partie du domaine public ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

6. Malgré les articles 4 et 5, un collège d'enseignement général et professionnel au sens de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29) et l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la Loi sur l'Université du Québec (chapitre U-1), ne sont pas des organismes du gouvernement ou des entreprises du gouvernement au sens de la présente loi.

Section II

Le vérificateur général

7. Une personne est nommée vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

8. Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Il exerce les pouvoirs que la loi lui confie.

9. La durée du mandat du vérificateur général est de dix ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

10. Le vérificateur général exerce ses fonctions à temps plein.

11. Le vérificateur général doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter le serment ou faire la déclaration solennelle prévus à l'annexe I devant le président de l'Assemblée nationale.

12. Le vérificateur général peut démissionner en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale. Le président en avise l'Assemblée dans les trois jours de la réception de cet avis ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

13. L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

14. Le vérificateur général reçoit un traitement égal au maximum du niveau supérieur de salaire des sous-ministres autres que le secrétaire général du Conseil exécutif, et à la moyenne de toute autre rémunération des sous-ministres.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ces derniers ont droit et des autres conditions de travail qui leur sont accordées.

15. En cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme vérificateur général, pour assurer l'intérim.

Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du vérificateur général.

16. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général peut opter pour la participation à un régime de retraite dont il aura convenu des termes préalablement à sa nomination avec le représentant autorisé du gouvernement.

Le décret du gouvernement donnant suite à l'entente visée au premier alinéa doit être pris dans les 90 jours qui suivent la date de la nomination du vérificateur général et a effet à compter de la date de son entrée en fonction.

17. Le vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer des vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine leurs devoirs et pouvoirs.

Si la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) n'est pas applicable à un adjoint lors de sa nomination, elle lui devient alors applicable sans autre formalité.

18. Un vérificateur général adjoint a rang de sous-ministre adjoint.

Sa rémunération est fixée par le vérificateur général et correspond à celle accordée à un sous-ministre adjoint.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ce dernier a droit et des autres conditions de travail qui lui sont accordées.

19. Les autres fonctionnaires du vérificateur général sont nommés et rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

20. Le vérificateur général exerce à l'égard de son personnel les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme.

Section III

Vérification et rapports

Sous-section 1

Vérification

21. Aux fins de la présente sous-section, on entend par :

1° « économie » : l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées;

2° « efficience » : la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services;

3° « efficacité » : l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

22. Le vérificateur général a compétence en matière de vérification ou d'enquête se rapportant :

1° aux fonds et autres biens publics;

2° aux services, aux fonds et autres biens transmis sous forme de subventions accordées par un organisme public ou par un organisme du gouvernement.

23. Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes :

1° du fonds consolidé du revenu;

2° des organismes publics;

3° des organismes du gouvernement;

4° des entreprises du gouvernement.

24. Malgré l'article 23, le vérificateur général n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

Les articles 25 à 27 s'appliquent, selon le cas, aux travaux de ce vérificateur.

25. La vérification des livres et comptes du fonds consolidé du revenu, d'un organisme public et d'un organisme du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.

26. Cette vérification porte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard :

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

7° la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

27. La vérification des livres et comptes d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger ses biens.

28. Le vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en œuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'entreprise.

29. La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.

30. Le vérificateur général peut procéder à la vérification, ou à tout complément de vérification, des registres, des dossiers, des documents et des comptes d'un établissement, institution, association ou entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

31. Tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'un financement sous forme d'avance, de prêt, de garantie d'emprunt ou sous une autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fournir, sur demande, au vérificateur général les documents et renseignements que ce dernier juge nécessaires pour compléter sa vérification de la créance, du placement ou de l'évaluation d'une perte éventuelle reliée à l'exécution de la garantie.

32. Le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, autre que le vérificateur général, doit transmettre à celui-ci, avec diligence, un exemplaire :

1° des états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise;

2° de son rapport sur ces états;

3° de tout autre rapport qu'il fait au conseil d'administration, à la direction ou au dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

33. Un vérificateur visé à l'article 32 doit mettre à la disposition du vérificateur général, sur demande, les documents de travail et les autres rapports et documents se rapportant à ses travaux de vérification.

Il doit également fournir au vérificateur général tout renseignement et explication additionnels requis sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

34. Le vérificateur général peut, s'il est d'avis que les renseignements, explications, documents et rapports obtenus d'un vérificateur visé à l'article 32 sont insuffisants ou que des travaux de vérification supplémentaires devraient être effectués, procéder ou faire procéder à toute vérification additionnelle ou enquête qu'il juge nécessaire dans les livres et comptes de l'organisme du gouvernement ou de l'entreprise du gouvernement.

Les honoraires et frais additionnels ainsi encourus par un vérificateur autre que le vérificateur général, le cas échéant, sont à la charge de l'organisme ou de l'entreprise.

35. Le vérificateur général peut communiquer ses constatations de vérification avec les recommandations qu'il juge appropriées aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

36. Le vérificateur général effectue une vérification particulière ou une enquête et fait rapport chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande sur toute matière qui est de la compétence du vérificateur général. Toutefois, cette vérification ou cette enquête ne peut avoir préséance sur les obligations principales du vérificateur général.

Sous-section 2

Rapports sur les états financiers

37. Le vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers annuels du gouvernement. Ce rapport accompagne ces états financiers dans les comptes publics préparés par le ministère des Finances conformément à la section VIII de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6).

38. Dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, le vérificateur général :

1° indique si, à son avis, ces états présentent fidèlement la situation financière du gouvernement, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière selon les règles ou conventions

comptables énoncées aux états financiers et si ces règles ou conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente;

2° formule toute restriction qu'il juge pertinente, en expose les motifs et, dans la mesure du possible, indique l'effet de la déficience sur les états financiers;

3° fait tout autre commentaire qu'il juge approprié.

39. L'article 38 s'applique, en l'adaptant, au rapport du vérificateur général sur les états financiers annuels d'un organisme public et sur ceux d'un fonds que celui-ci administre dans le cas où ces derniers états doivent être publiés dans les comptes publics et ne sont pas cumulés dans les états financiers annuels du gouvernement.

40. L'article 38 s'applique également, en l'adaptant, au rapport de tout vérificateur sur les états financiers annuels d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement et sur ceux de tout fonds qu'ils administrent.

Sous-section 3

Rapports annuel et spécial

41. Le vérificateur général prépare, à l'intention de l'Assemblée nationale, un rapport annuel dans lequel :

1° il fait part de ses activités;

2° il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

42. Le vérificateur général signale, dans ce rapport, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découle des travaux de vérification concernant :

1° le fonds consolidé du revenu;

2° les organismes publics;

3° les organismes du gouvernement;

4° les entreprises du gouvernement;

5° les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Cet article s'applique également, en l'adaptant, à tout sujet ou cas qui découle d'une enquête.

43. Le vérificateur général peut également faire, dans ce rapport, les commentaires qu'il juge appropriés :

1° sur les états financiers du gouvernement et des autres organismes publics, ceux des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent, ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés;

2° sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

44. Le vérificateur général doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport annuel au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

45. Le vérificateur général peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel.

Section IV

Pouvoirs, immunités et conditions d'exercice

Sous-section 1

Pouvoirs

46. Sous réserve de la présente loi et des autres lois qui lui sont autrement applicables, le vérificateur général effectue, au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine, les vérifications et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

47. Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le vérificateur général peut détacher ses employés et experts-conseils auprès d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement, d'une entreprise du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens relèvent de son champ de compétence.

Ceux-ci doivent leur fournir les locaux et l'équipement que le vérificateur général estime nécessaires.

48. Les organismes, entreprises, associations ou personnes visés à l'article 47 et leurs administrateurs, dirigeants et employés doivent, sur demande, permettre au vérificateur général de prendre communication et de tirer copie des registres, rapports, documents ou données, quelle qu'en soit la forme, relatifs aux travaux du vérificateur général en vertu de la loi, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant.

Le présent article s'applique malgré la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

Le présent article prévaut sur une disposition d'une loi générale ou spéciale postérieure qui lui serait contraire à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré le présent article.

49. Le vérificateur général, ou le représentant qu'il désigne par écrit, peut, dans l'exercice de ses fonctions, interroger toute personne sous serment et l'obliger à produire tout document; il est investi, à cette fin, des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).

Sous-section 2

Immunités

50. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

51. Le vérificateur général et ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

52. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général en vertu de la présente loi ou de toute autre loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

53. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée ou autre mesure provisionnelle prise contre le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils dans l'exercice de leurs fonctions.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du présent article.

Sous-section 3

Conditions d'exercice

54. Tout employé ou expert-conseil du vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes publics, des organismes du gouvernement, des entreprises du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens font l'objet de vérification ou d'enquête.

55. Le vérificateur général peut autoriser, par écrit, l'un de ses adjoints, ou tout autre membre de son personnel d'encadrement, à signer en son nom tout rapport du vérificateur général autre que celui sur les états financiers annuels du gouvernement et ceux qu'il présente à l'Assemblée nationale.

56. Le vérificateur général établit, sans autre formalité, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement.

57. Le vérificateur général établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

58. Le Conseil du trésor peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré par la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et qui n'est pas attribué au vérificateur général par la présente loi.

59. L'Office des ressources humaines peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice des pouvoirs qu'il ne peut déléguer en vertu de l'article 102 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

60. Le vérificateur général doit remettre copie de toute entente conclue en vertu des articles 58 et 59 au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci la dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

61. Le vérificateur général peut, conformément aux normes et conditions qu'il établit par règlement, conclure :

1° des contrats pour les services professionnels requis dans l'exercice de ses fonctions;

2° des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation du personnel.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Le président de l'Assemblée nationale le dépose devant l'Assemblée dans les trois jours de son approbation, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

62. Le contrôleur des finances peut conclure, avec le vérificateur général, toute entente concernant l'application, par délégation ou autrement, de certaines dispositions de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6).

63. Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale.

64. Après étude et modification, le cas échéant, par le Bureau, les prévisions budgétaires du vérificateur général sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

65. Le vérificateur général peut faire rapport à l'Assemblée nationale s'il estime que ses prévisions budgétaires, telles que modifiées, sont insuffisantes. Il remet ce rapport au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

66. Le vérificateur général peut soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement. Les articles 64 et 65 s'appliquent, le cas échéant, en les adaptant.

67. Les articles 40, 46 et 56 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6) relatifs à la division des crédits, à la suspension du droit d'engager des crédits et à la suspension de paiements ne s'appliquent pas aux crédits accordés au vérificateur général.

68. Le vérificateur général exerce, à l'égard des demandes d'imputation d'engagement et des demandes de paiement, les pouvoirs que la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6) confère à un dirigeant d'organisme.

69. Sous réserve de la présente loi, la gestion des ressources du vérificateur général s'exerce dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, autoriser le vérificateur général à déroger à une disposition d'un règlement adopté ou approuvé par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, ou d'une politique, d'une directive ou d'une décision du gouvernement, d'un ministère, du Conseil du trésor ou d'un organisme du gouvernement, si, de l'avis du vérificateur général, cette disposition constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.

Ce règlement doit préciser la disposition à laquelle il est dérogé et celle qui s'appliquera en son lieu et place.

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce règlement devant l'Assemblée dans les trois jours de son adoption, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Section V

Vérification des comptes du vérificateur général

70. Le Bureau de l'Assemblée nationale nomme, pour une période déterminée, un vérificateur pour vérifier notamment les livres et comptes relatifs au vérificateur général.

Ce vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou une personne à l'emploi, par contrat ou autrement, d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement.

Il doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport au président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Annexe I
(Article 11)

Serment ou déclaration solennelle

Je, (nom et prénom), jure (ou déclare solennellement) que je serai loyal et porterai allégeance à l'autorité constituée et que j'exercerai honnêtement mes fonctions conformément à la loi.



Annexe 2

Liste des fonds spéciaux, des organismes et des entreprises du gouvernement

Fonds spéciaux en activité le 1er septembre 1992

- Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
- Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts d'établissements universitaires du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des collèges d'enseignement général et professionnel du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des organismes de santé et de services sociaux du Québec
- Fonds de développement international
- Fonds de financement
- Fonds de la formation à distance
- Fonds de la gestion des immeubles du Québec à l'étranger
- Fonds de la réforme du cadastre québécois
- Fonds de reprographie gouvernementale
- Fonds des approvisionnements et services
- Fonds des cautionnements des agents de voyages
- Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun
- Fonds des moyens de communication
- Fonds des registres du ministère de la Justice
- Fonds des services de santé
- Fonds des services de télécommunications
- Fonds des services informatiques
- Fonds d'information géographique et foncière
- Fonds du Bureau de la statistique du Québec
- Fonds du courrier et de la messagerie
- Fonds du service aérien gouvernemental
- Fonds en fidéicommis
- Fonds Les Publications du Québec
- Fonds spécial olympique

- Tous vérifiés par le vérificateur général

Organismes et entreprises du gouvernement d'après les définitions des articles

Cette liste a été abolie selon les renseignements disponibles au 1er septembre 1992 et exclut les entités dont les dépenses de fonctionnement sont assumées par les ministères, à même le Fonds consolidé du revenu, et qui ne présentent pas d'états financiers vérifiés distincts. Les états financiers de la plupart des organismes et entreprises du gouvernement, accompagnés du rapport du vérificateur, paraissent dans la publication annuelle du ministère des Finances intitulée *États financiers des entreprises du gouvernement du Québec*.

Organismes du gouvernement

- Bibliothèque nationale du Québec
- Centre de recherche industrielle du Québec
- Centre québécois de valorisation de la biomasse
- Centre québécois pour l'informatisation de la production
- Comité Centraide - secteur public
- Comité de déontologie policière
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
- Commission d'appel en matière de lésions professionnelles
- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Commission de reconnaissance des associations d'artistes
- Commission des affaires sociales
- Commission des normes du travail
- Commission des services juridiques
- Commission des transports du Québec
- Commission des valeurs mobilières du Québec
- Corporation d'hébergement du Québec
- Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain
- Curateur public
- Fondation de la faune du Québec
- Fonds d'aide aux recours collectifs
- Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
- Fonds de la recherche en santé du Québec
- Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
- Inspecteur général des institutions financières
- Institut de police du Québec
- Institut de recherche et d'information sur la rémunération
- Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec

■ Tous vérifiés par le vérificateur général
■ Non vérifiés par le vérificateur général

- Institut québécois de recherche sur la culture
- Institut québécois du cinéma
- Musée d'Art contemporain de Montréal
- Musée de la civilisation
- Musée du Québec
- Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris
- Office des ressources humaines
- Office des services de garde à l'enfance
- Office du crédit agricole du Québec
- Régie de l'assurance-dépôts du Québec
- Régie de l'assurance-maladie du Québec
- Régie de la sécurité dans les sports du Québec
- Régie des assurances agricoles du Québec
- Régie des installations olympiques
- Régie des rentes du Québec
- Régie du cinéma
- Régie du logement
- Société d'aménagement de l'Outaouais
- Société de la Place des Arts de Montréal
- Société de l'assurance automobile du Québec
- Société de développement industriel du Québec
- Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)
- Société des Traversiers du Québec
- Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec (SEREQ)
- Société d'habitation du Québec
- Société d'Investissement Jeunesse
- Société du Grand Théâtre de Québec
- Société du Palais des congrès de Montréal
- Société du parc industriel et portuaire de Bécancour
- Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud
- Société immobilière du Québec
- Société Innovatech du Grand Montréal
- Société québécoise d'assainissement des eaux
- Société québécoise des transports

  Filiale :
  - 1848-7199 Québec inc.

■ Vérifiés par le vérificateur général
■ Non vérifiés par le vérificateur général

Entreprises du gouvernement

- Association des courtiers et agents immobiliers du Québec
- Caisse de dépôt et placement du Québec
- Filiales :
- Investissements immobiliers :
  - Cadim (1983) inc.
  - Carente inc.
  - Cogir Consultants Ltée
  - Développements Pasteur inc.
  - Immeubles Cadev inc.
  - Immeubles Cadimont inc.
  - Immeubles Carège inc.
  - Immocad inc.
  - Les Immeubles résidentiels Cadim inc.
  - Les Jardins de Mérici inc.
  - Place Dupuis inc.
  - Société Immobilière Trans-Québec inc.
  - Société Immobilière Trans-Québec II inc.
  - 2738-7018 Québec inc.
  - 2747-8890 Québec inc.
  - 2750-9181 Québec inc.
  - 149847 Canada inc.
- Autres investissements :
  - Capital CDPQ inc.
  - Capital d'Amérique CDPQ inc.
  - Capital Grande Entreprise CDPQ inc.
  - Capital International CDPQ inc.
  - Capital Mobicom inc.
  - 2318-4518 Québec inc.
  - 2437-8085 Québec inc.
  - 2438-0354 Québec inc.
- Commission de la construction du Québec
- Conseil des assurances de dommages
  - Fonds d'indemnisation en assurance de dommages
- Conseil des assurances des personnes
  - Fonds d'indemnisation en assurance de personnes
- Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées
- Fonds d'indemnisation des planificateurs financiers
- Fonds d'indemnisation du courtage immobilier

■ Vérifiées par le vérificateur général
■ Non vérifiées par le vérificateur général

- Hydro-Québec
  - Filiales :
    - Éconertec inc.
    - Hydro-Québec International
      - Nouveler inc.
    - Société d'énergie de la Baie James
    - Société de transmission électrique de Cedars Rapids Limitée
    - Systèmes M3i inc.
    - 2312-0843 Québec inc.
- Parc technologique du Québec métropolitain
- Sidbec
  - Filiales :
    - Sidbec-Dosco inc.
    - Sidbec-Feruni inc.
- Société de développement de la Baie James
- Société générale des industries culturelles (SOGIC)
- Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)
  - Filiales :
    - Gestion 1195 inc.
    - Les produits forestiers Bellerive Ka'n'enda inc.
    - Produits forestiers St-Alphonse inc.
    - Produits forestiers L.M.C. inc.
    - Proforêt inc.
- Société des alcools du Québec
- Société des établissements de plein air du Québec
- Société des loteries du Québec (Loto-Québec)
  - Filiale :
    - Lotim inc.
- Société générale de financement du Québec
  - Filiales :
    - Albecour inc.
    - Dofor inc.
    - Éthylec inc.
    - Industries Devma inc.
    - Le Groupe MIL inc.
    - Société générale d'aluminerie inc.
    - Société québécoise d'aluminium inc.
    - MIL Davie inc.
    - MIL Interco Marine Services inc.

■ Vérifiées par le vérificateur général
■ Non vérifiées par le vérificateur général

- MIL Systems Engineering inc.
- MSEI Services inc.
- Norris Warming (Canada) Ltée
- 2465-6608 Québec inc.
- Société nationale de l'amiante

  Filiale :
  - Ceram-SNA inc.
- **Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)**

  Filiale :
  - **Soquemines inc.**
- **Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)**
- **Société québécoise d'initiatives agroalimentaires (SOQUIA)**

  Filiales :
  - Boviteq inc.
  - Centre de distribution de médicaments vétérinaires (CDMV) inc.
  - Centre d'insémination artificielle du Québec (CIAQ) inc.
  - Centre d'insémination porcine du Québec (CIPQ) inc.
- **Société québécoise des pêches**
  - Usine de congélation Saint-Bruno inc.
  - **2332-7190 Québec inc.**
- **Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)**

  Filiales :
  - Exploration SOQUIP inc.
  - Soligaz inc.
  - SOQUIP Alberta inc.
  - SOQUIP Atlantique inc.
- **Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC)**

■ Vérifiées par le vérificateur général
■ Non vérifiées par le vérificateur général

Autres entités vérifiées par le vérificateur général

- Commission d'accès à l'information
- Commission de la fonction publique
- Commission diocésaine d'aide aux paroisses d'Amos
- Fondation Jean-Charles Bonenfant
- Régime supplémentaire de rentes des employés de la Société du Grand Théâtre de Québec
- Régime supplémentaire de rentes pour les employés du Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
- Société de gestion immobilière SHQ (division de la Société d'habitation du Québec)
- Société du port ferroviaire de Baie-Comeau-Hauterive (SOPOR)

RÉPARTITION

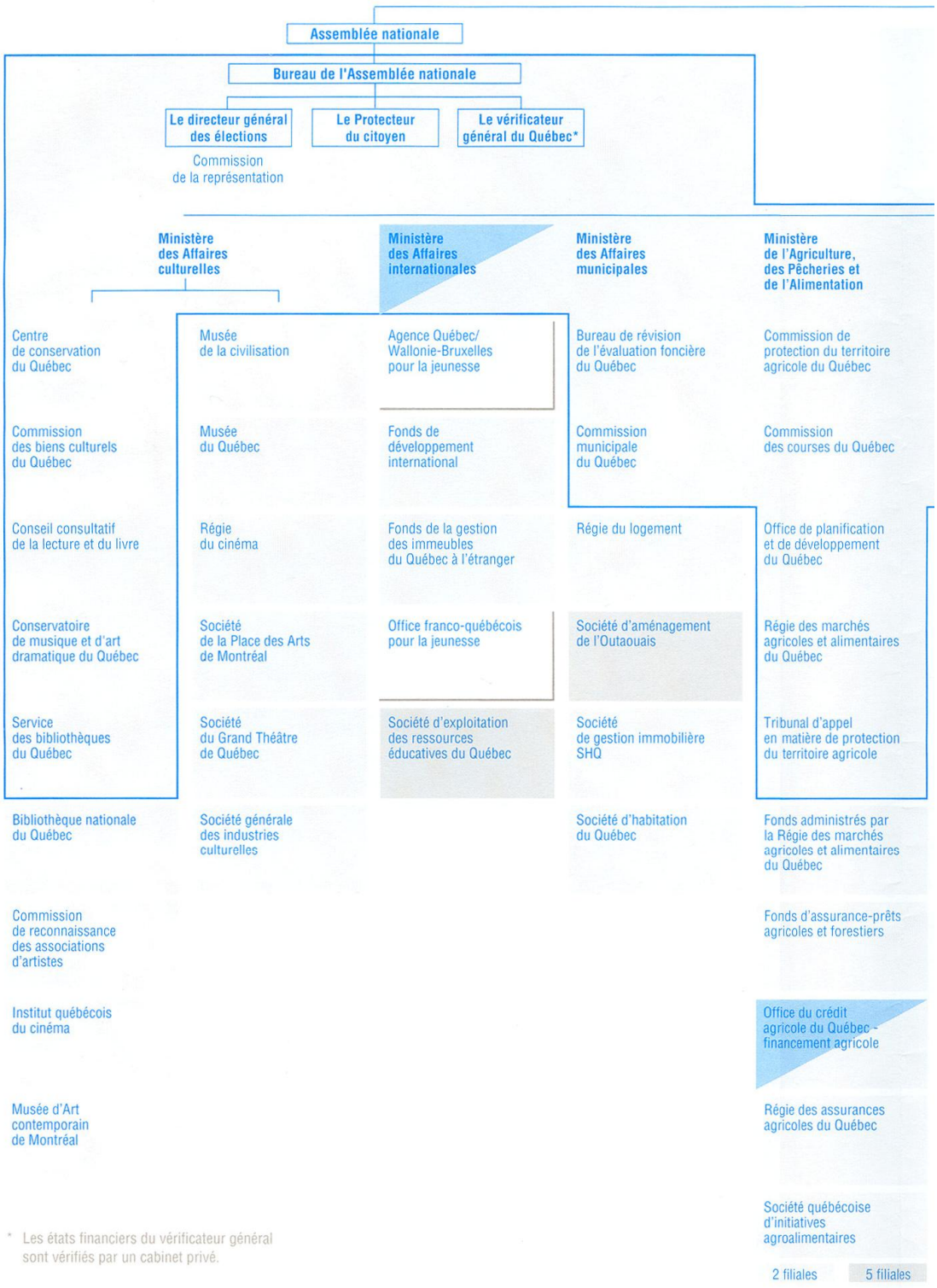
Sommaire des entités vérifiées par le vérificateur général ou par un autre vérificateur

	Vérifiées par le vérificateur général	Non vérifiées par le vérificateur général	Total
Fonds spéciaux	27	-	27
Organismes du gouvernement	57	5	62
Entreprises du gouvernement	44	48	92
Autres entités	8	-	8
	136	53	189

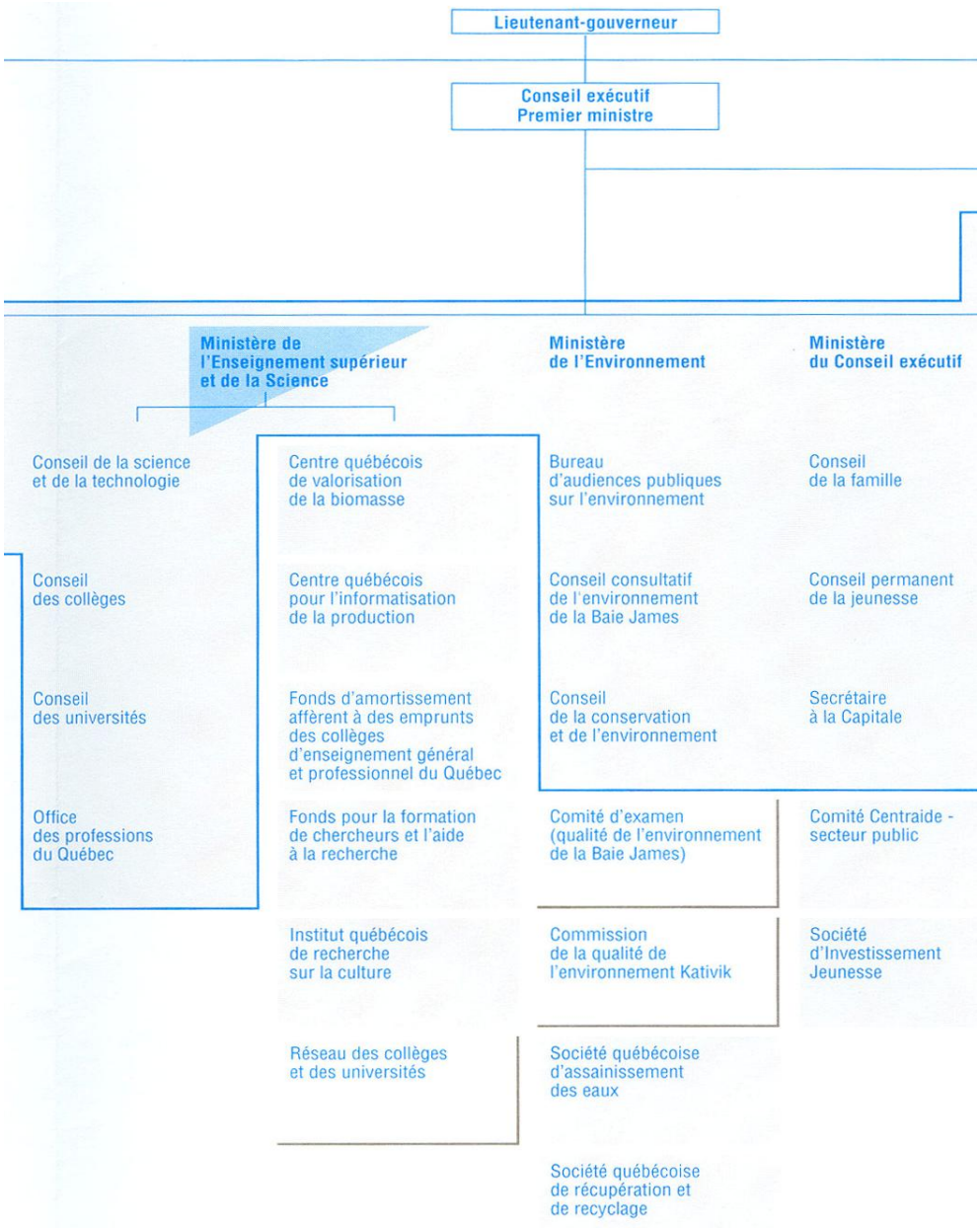


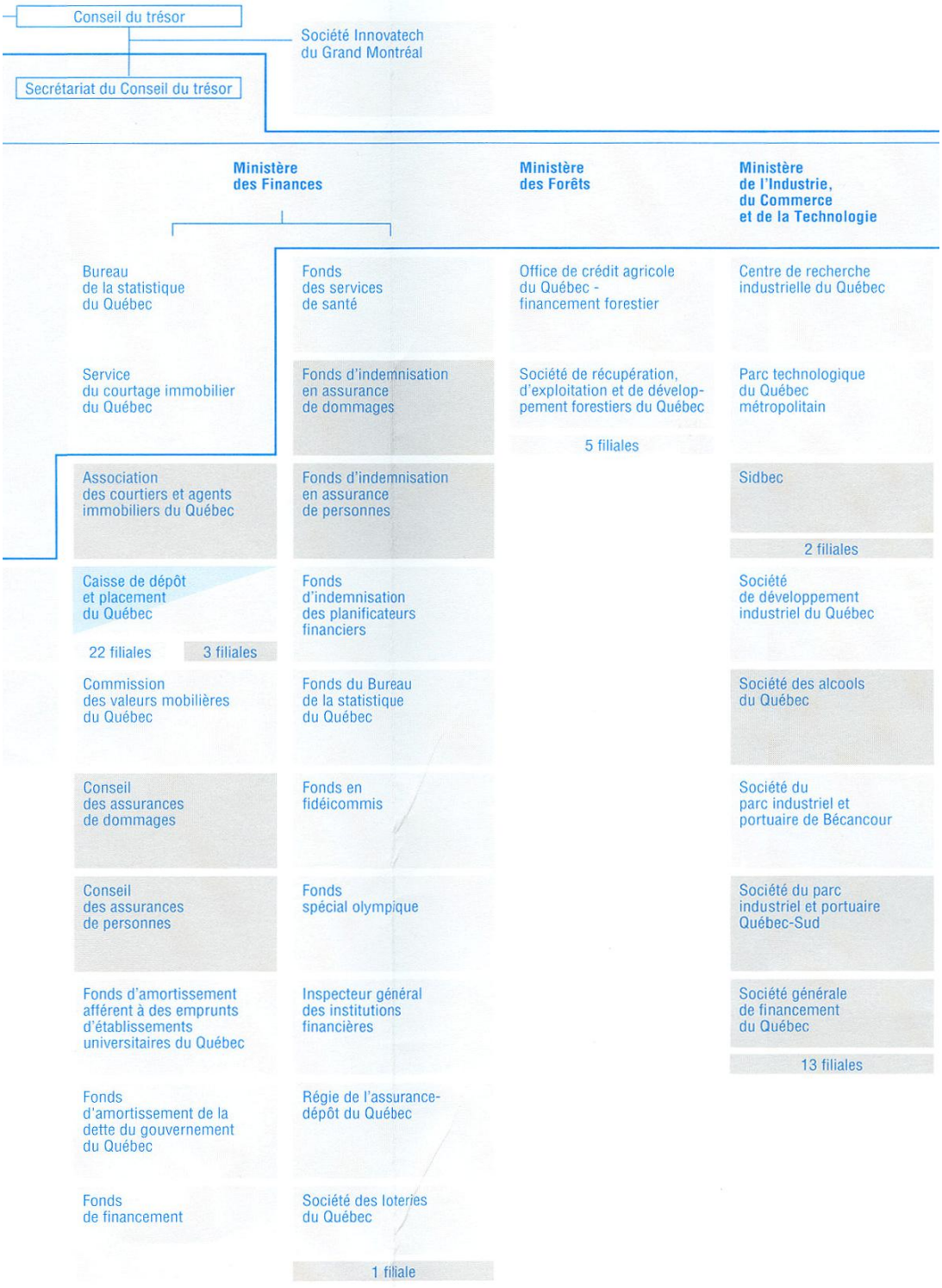
Annexe 3

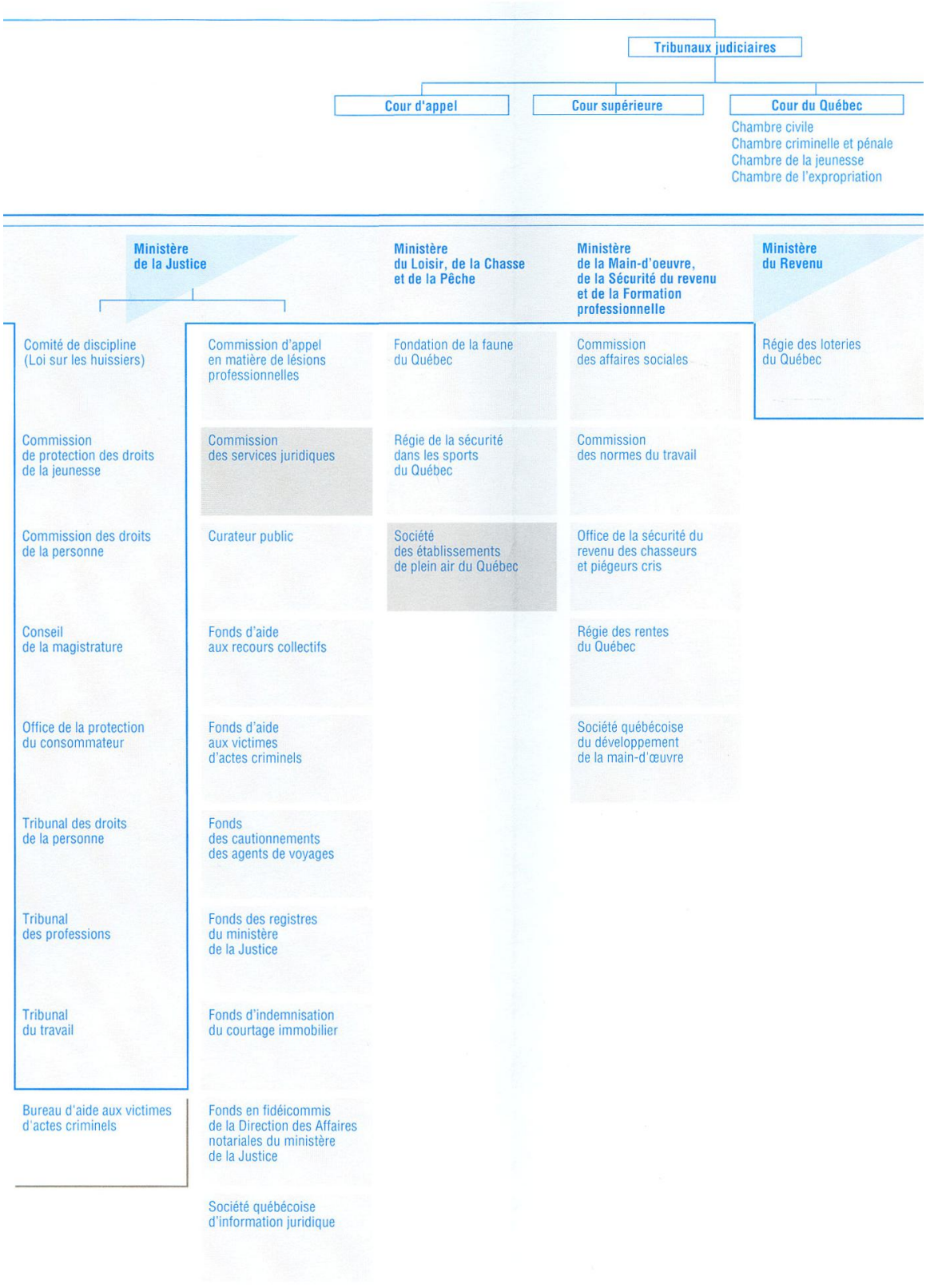
Interventions de vérification au gouvernement du Québec réalisées au cours de l'année 1991-1992


Assemblée nationale
Bureau de l'Assemblée nationale
Le directeur général des élections
Le Protecteur du citoyen
Le vérificateur général du Québec*
Commission de la représentation
Ministère des Affaires culturelles
Ministère des Affaires internationales
Ministère des Affaires municipales
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Centre de conservation du Québec
Commission des biens culturels du Québec
Conseil consultatif de la lecture et du livre
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
Service des bibliothèques du Québec
Bibliothèque nationale du Québec
Commission de reconnaissance des associations d'artistes
Institut québécois du cinéma
Musée d'Art contemporain de Montréal
Musée de la civilisation
Musée du Québec
Régie du cinéma
Société de la Place des Arts de Montréal
Société du Grand Théâtre de Québec
Société générale des industries culturelles
Agence Québec/ Wallonie-Bruxelles pour la jeunesse
Fonds de développement international
Fonds de la gestion des immeubles du Québec à l'étranger
Office franco-québécois pour la jeunesse
Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec
Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec
Commission municipale du Québec
Régie du logement
Société d'aménagement de l'Outaouais
Société de gestion immobilière SHQ
Société d'habitation du Québec
Commission de protection du territoire agricole du Québec
Commission des courses du Québec
Office de planification et de développement du Québec
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole
Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
Office du crédit agricole du Québec - financement agricole
Régie des assurances agricoles du Québec
Société québécoise d'initiatives agroalimentaires
2 filiales
5 filiales
* Les états financiers du vérificateur général sont vérifiés par un cabinet privé.

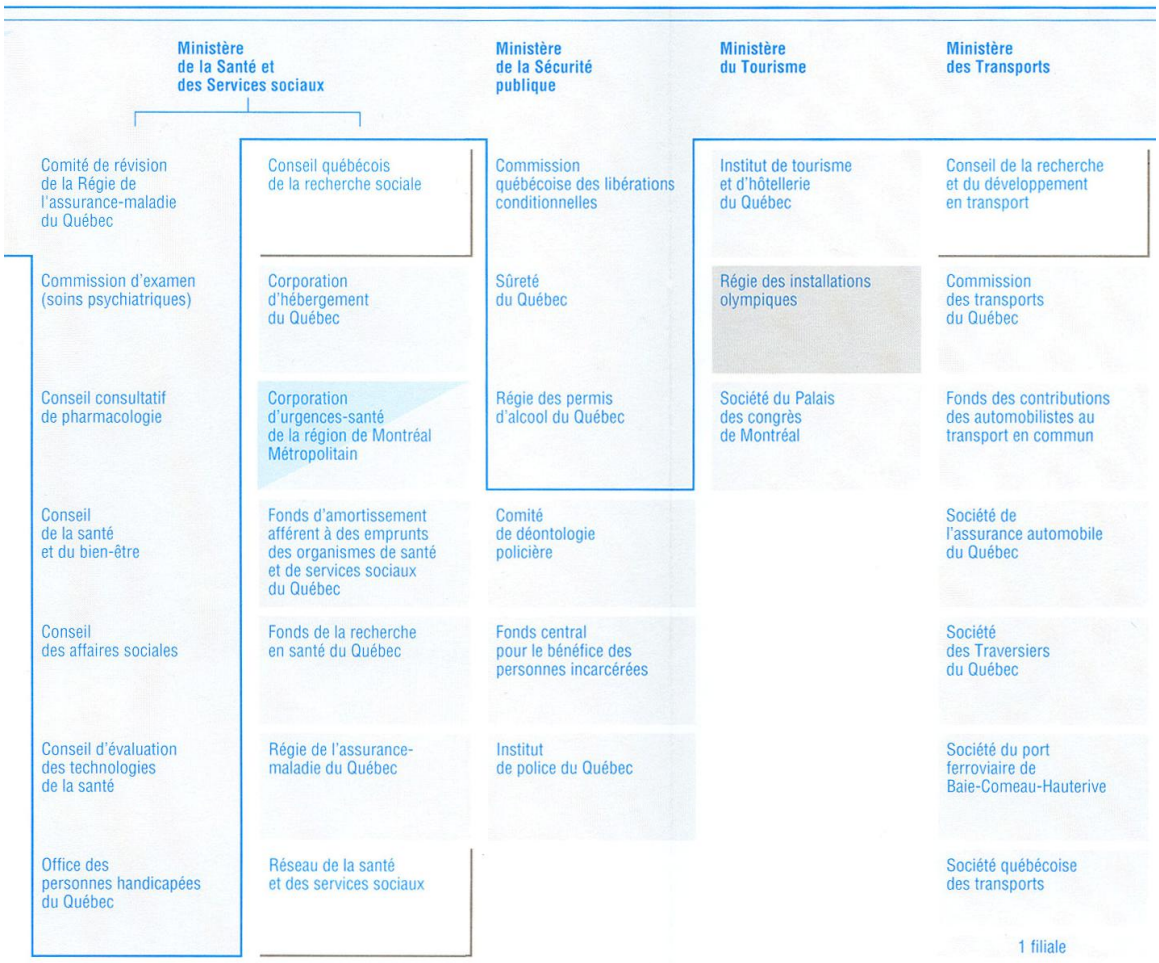
Ministère des Approvisionnements et Services	Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration	Ministère des Commnunications	Ministère de l'Éducation	Ministère de l'Énergie et des Ressources
Commission permanente des achats	Bureau de révision en immigration	Communication-Québec	Conseil supérieur de l'éducation	Régie du gaz naturel
Service des achats du gouvernement	Conseil des Communautés culturelles et de l'Immigration	Régie des télécommunications	Commission consultative de l'enseignement privé	Fonds de la réforme du cadastre québécois
Fonds de reprographie gouvernementale		Commission d'accès à l'information	Fonds d'amortissement affèrent à des emprunts de commissions scolaires du Québec	Fonds d'information géographique et foncière
Fonds des approvisionnements et services		Fonds des moyens de communication	Fonds de la formation à distance	Hydro-Québec
				7 filiales
Fonds du courrier et de la messagerie		Fonds des services de télécommunications	Réseau des commissions scolaires	Société de développement de la Baie James
Fonds du service aérien gouvernemental		Fonds des services informatiques		Société nationale de l'amiante
				1 filiale
Société immobilière du Québec		Fonds Les Publications du Québec		Société québécoise d'exploration minière
				1 filiale
		Société de radio-télévision du Québec		Société québécoise d'initiatives pétrolières
				4 filiales

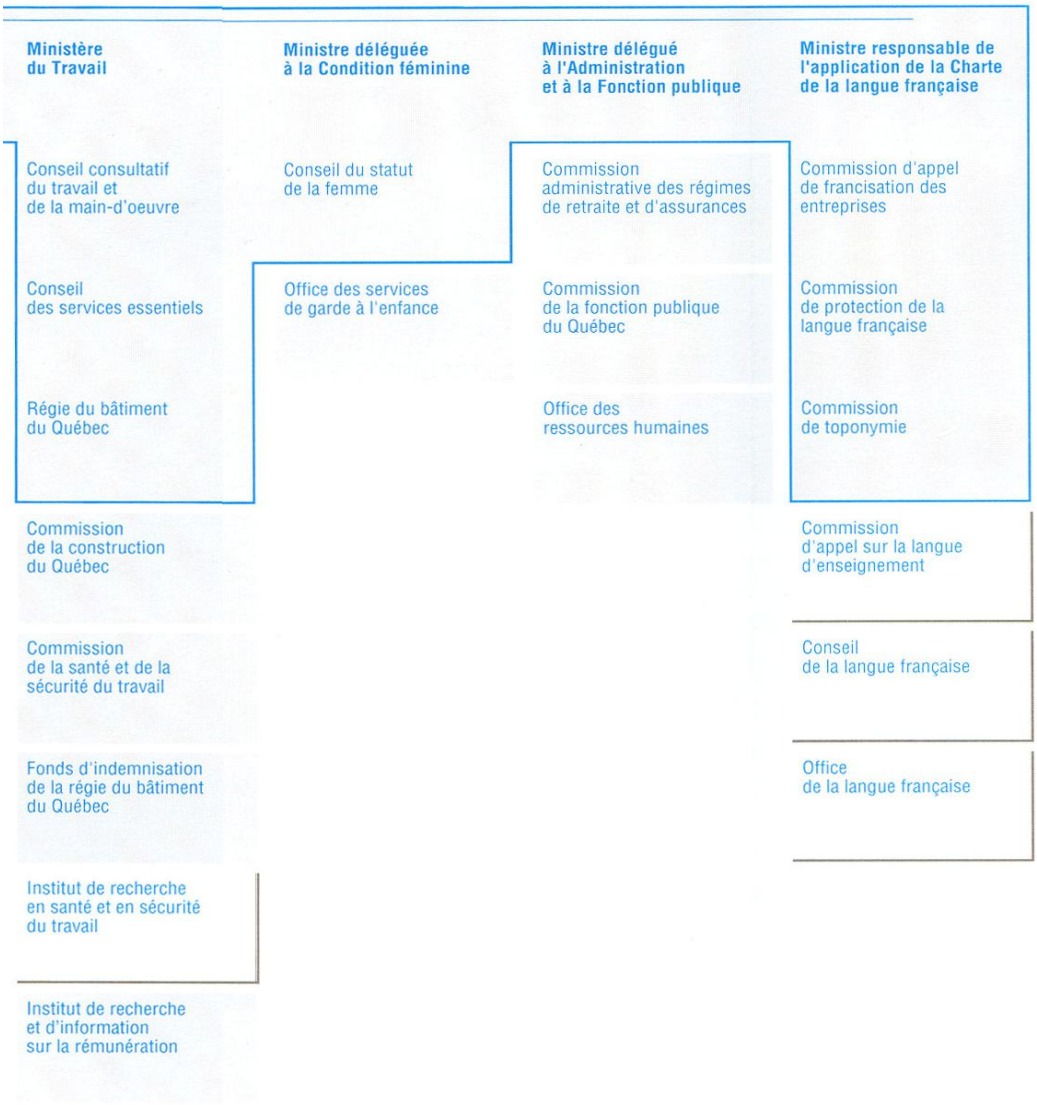

Lieutenant-gouverneur
Conseil exécutif
Premier ministre
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science
Ministère de l'Environnement
Ministère du Conseil exécutif
Conseil de la science et de la technologie
Conseil des collèges
Conseil des universités
Office des professions du Québec
Centre québécois de valorisation de la biomasse
Centre québécois pour l'informatisation de la production
Fonds d'amortissement affèrent à des emprunts des collèges d'enseignement général et professionnel du Québec
Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
Institut québécois de recherche sur la culture
Réseau des collèges et des universités
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
Conseil consultatif de l'environnement de la Baie James
Conseil de la conservation et de l'environnement
Comité d'examen (qualité de l'environnement de la Baie James)
Commission de la qualité de l'environnement Kativik
Société québécoise d'assainissement des eaux
Société québécoise de récupération et de recyclage
Conseil de la famille
Conseil permanent de la jeunesse
Secrétaire à la Capitale
Comité Centraide - secteur public
Société d'Investissement Jeunesse


Conseil du trésor
Secrétariat du Conseil du trésor
Société Innovatech du Grand Montréal
Ministère des Finances
Ministère des Forêts
Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie
Bureau de la statistique du Québec
Service du courtage immobilier du Québec
Association des courtiers et agents immobiliers du Québec
Caisse de dépôt et placement du Québec
22 filiales
3 filiales
Commission des valeurs mobilières du Québec
Conseil des assurances de dommages
Conseil des assurances de personnes
Fonds d'amortissement afférent à des emprunts d'établissements universitaires du Québec
Fonds d'amortissement de la dette du gouvernement du Québec
Fonds de financement
Fonds des services de santé
Fonds d'indemnisation en assurance de dommages
Fonds d'indemnisation en assurance de personnes
Fonds d'indemnisation des planificateurs financiers
Fonds du Bureau de la statistique du Québec
Fonds en fidéicommis
Fonds spécial olympique
Inspecteur général des institutions financières
Régie de l'assurance-dépôt du Québec
Société des loteries du Québec
1 filiale
Office de crédit agricole du Québec - financement forestier
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec
5 filiales
Centre de recherche industrielle du Québec
Parc technologique du Québec métropolitain
Sidbec
2 filiales
Société de développement industriel du Québec
Société des alcools du Québec
Société du parc industriel et portuaire de Bécancour
Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud
Société générale de financement du Québec
13 filiales


Tribunaux judiciaires
Cour d'appel
Cour supérieure
Cour du Québec
Chambre civile
Chambre criminelle et pénale
Chambre de la jeunesse
Chambre de l'expropriation
Ministère de la Justice
Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche
Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle
Ministère du Revenu
Comité de discipline (Loi sur les huissiers)
Commission de protection des droits de la jeunesse
Commission des droits de la personne
Conseil de la magistrature
Office de la protection du consommateur
Tribunal des droits de la personne
Tribunal des professions
Tribunal du travail
Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles
Commission des services juridiques
Curateur public
Fonds d'aide aux recours collectifs
Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels
Fonds des cautionnements des agents de voyages
Fonds des registres du ministère de la Justice
Fonds d'indemnisation du courtage immobilier
Fonds en fidéicommis de la Direction des Affaires notariales du ministère de la Justice
Société québécoise d'information juridique
Fondation de la faune du Québec
Régie de la sécurité dans les sports du Québec
Société des établissements de plein air du Québec
Commission des affaires sociales
Commission des normes du travail
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris
Régie des rentes du Québec
Société québécoise du développement de la main-d'œuvre
Régie des loteries du Québec

Cours municipales




Ministère du Travail
Ministre déléguée à la Condition féminine
Ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique
Ministre responsable de l'application de la Charte de la langue française
Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre
Conseil du statut de la femme
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
Commission d'appel de francisation des entreprises
Conseil des services essentiels
Office des services de garde à l'enfance
Commission de la fonction publique du Québec
Commission de protection de la langue française
Régie du bâtiment du Québec
Office des ressources humaines
Commission de toponymie
Commission de la construction du Québec
Commission d'appel sur la langue d'enseignement
Commission de la santé et de la sécurité du travail
Conseil de la langue française
Fonds d'indemnisation de la régie du bâtiment du Québec
Office de la langue française
Institut de recherche en santé et en sécurité du travail
Institut de recherche et d'information sur la rémunération

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Interventions de vérification au gouvernement du Québec réalisées au cours de l'année 1991-1992

Légende

- ATTESTATION FINANCIÈRE / COMPTES PUBLICS
- ATTESTATION FINANCIÈRE
- DROIT DE REGARD
- EXAMEN PARTICULIER
- OPTIMISATION DES RESSOURCES
- PAS DINTERVENTION DE VÉRIFICATION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

N.B. Sans référence aux entités visées par l'étude sur la gestion des ressources humaines.